

OMAR CARLOS CIPOLATTI

ESTUPEFACIENTES

ENTRE SOMBRAS Y SUSTANCIAS

**Análisis de la Ley del Tráfico Ilícito
de Estupefacientes**

Comentada y Anotada
con Jurisprudencia

Córdoba
2026

PRESENTACIÓN

En relación al Código Penal argentino, aprobado en 1921 por ley Nº 11.179 (vigente desde 1922), JORGE DE LA RÚA¹ sostenía en 1986: «... La jerarquía de las fuentes y la prudencia del legislador, han determinado que contemos, básicamente, con un código cuyos méritos resaltantes residen, entre otros, en la notable simplificación de las penas, la recepción de modalidades modernas, como la condena y libertad condicionales, y, por sobre todo, la alta precisión científica de las fórmulas de responsabilidad penal, que han permitido edificar una dogmática sobresaliente, de jerarquía internacional, y cuyos nombres descollantes profesaron en nuestra Universidad: SEBASTIÁN SOLER y RICARDO NUÑEZ, nuestro querido maestro».

Dicho Código ha sufrido más de mil reformas en sus 103 años de existencia, las cuales afectaron tanto su Parte General como Especial, comprometiendo la coherencia interna del texto original. Por ello, DANIEL R. PASTOR² afirmó que ese estado de cosas representa una «situación patológica de “descodificación penal” que ha conducido a un verdadero “caos jurídico penal”. Esta descodificación, este legislar penalmente *extra codicem* se expresa en la emisión, prolífica y ya inabarcable, de miles de figuras delictivas, muchas veces con sus propios principios generales y sus propias reglas procesales, que no integran los códigos respectivos (leyes complementarias, especiales o delitos y procedimientos creados por leyes no penales). Esta modalidad de legislar no respeta los principios de fundamentación

¹ DE LA RÚA, JORGE, *Algunas reflexiones sobre la necesidad de la reforma penal en la República Argentina*, en “Derecho y democracia. Los temas y los tiempos”, Editorial Mediterránea, Córdoba, 2008, p. 62. Se trata de la conferencia pronunciada en el acto de su incorporación como Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, publicada en “Anales de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba”, t. XXV, 1986.

² PASTOR, DANIEL R., *La recodificación penal en marcha una iniciativa ideal para la racionalización legislativa*, p. 5.

técnica y axiológica que un código busca asegurar (armonía, racionalidad, centralización, congruencia, igualdad, vigencia efectiva de las disposiciones de la parte general, certeza, accesibilidad, inteligibilidad, seguridad jurídica, etc.)».

En consonancia con ello en varias oportunidades he manifestado mi posición crítica respecto del apartamiento del criterio de codificación unificada en materia penal -tal como lo determina el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional- y he reclamado expresamente la necesidad de una reforma integral y actualizada que permita recuperar la sistematicidad y coherencia de nuestro Código Penal.

En esa exigencia de recodificación queda comprendido el régimen penal de estupefacientes regulado por una ley complementaria del Código Penal³, la ley 23.737 (B.O., 11/10/1989), que con varias reformas nos rige desde hace más de treinta y cinco años. En tal sentido señalo que en el proceso de reforma integral y actualización de la legislación penal argentina los cuatro anteproyectos redactados en los últimos casi veinte años⁴ coinciden en incorporar al texto del Código Penal los delitos relacionados con el tráfico ilícito de estupefacientes, aunque con algunos matices diferenciales. Los fundamentos del primero de ellos, el Anteproyecto de 2006⁵ nos ilustran

³ Como correctamente lo sostuvo CARRERA, DANIEL P., en el prólogo al *Código Penal de la Nación, legislación complementaria*, Advocatus, Córdoba, 1990.

⁴ Los anteproyectos de reforma elaborados en lo que va del tercer milenio, que no tuvieron posibilidad de ser debatidos en el Congreso de la Nación, fueron el Anteproyecto de ley de reforma y actualización integral del Código Penal de la Nación, elevado el 31/8/2006 por la comisión creada por Resolución MJ y DH n° 303 del 14/12/2004 y sus anexas; el Anteproyecto de Código Penal de la Nación presentado en el año 2014 por la comisión creada el 7/5/2012 por decreto 678 del PEN, presidida por el Prof. Eugenio Raúl Zaffaroni; el Anteproyecto de Código Penal de la Nación Argentina presentado en 2018 por la comisión creada el 13/2/2017 por decreto 103 del PEN, presidida por el integrante de la Cámara Federal de Casación Penal Dr. Mariano Hernán Borinsky; el Anteproyecto elevado el 25/10/2024 por la comisión designada por Resoluciones 2024-25-APN-MJ del 28 de febrero 2024 y 2024-48-APN-MJ del 13 de marzo de 2024 del Ministro de Justicia de la Nación, en la que actuaron los Dres. Jorge Eduardo Buompadre como Presidente y Mariano Hernán Borinsky como Vicepresidente.

⁵ *Anteproyecto de ley de reforma y actualización integral del Código Penal de la Nación*, Asociación Argentina de Profesores de Derecho Penal, Ediar, Buenos Aires, 2007, p. 98.

sobre aquel razonable propósito cuando expresan: «Las modificaciones incorporadas a los delitos contra la salud pública dan cuenta, asimismo, de la supresión de los tipos penales correspondientes a la actual Ley Nº 23.737, de conformidad con el criterio de recodificación seguido».

Los Anteproyectos de 2006 y 2014 -al regular las conductas de tráfico de estupefacientes en un capítulo de los delitos contra la salud pública ubicado dentro del título que abarca los delitos contra la seguridad pública- apuntan a una reforma estructural basada en la idea de que la eficacia de la ley penal poco tiene que ver con marcos penales elevados, penas indeterminadas o agravantes irracionales, para lo cual describen menor cantidad de tipos penales los que aparecen conminados con escalas penales cuyos mínimos son inferiores a los previstos en la ley 23.737.

Los Anteproyectos de 2018 y 2024 –siguiendo los lineamientos del primero de ellos- tipifican esa clase de comportamientos ilícitos en un título denominado “Delitos contra el narcotráfico y relacionados con estupefacientes”, distinto del título de los delitos contra la seguridad pública que incluyen un capítulo de delitos contra la seguridad pública; lo hacen de una manera que respeta en líneas generales las descripciones típicas del actual régimen penal de estupefacientes y sus respectivas escalas penales, aunque en algunos casos prevén mínimos más severos en las escalas penales, lo que en el “*Anteproyecto de Código Penal de la Nación Argentina 2018*”⁶, motivó la disidencia parcial de los Dres. Fernando Córdoba y Patricia Ziffer expresada en los siguientes términos: «*En cuanto a los delitos vinculados con los estupefacientes, tampoco hemos coincidido en que se deban aumentar las penas previstas hoy en el art. 5º “b” y “c” de la ley 23.737 para ningún supuesto. En particular, aplicar una pena de 5 a 20 años de prisión –que se elevan a 6 años de mínimo en los casos de “pasta base” de la cocaína- en los supuestos de “tenencia con fines de comercialización o transporte de estupefacientes” puede generar la aplicación de penas fuertemente desproporcionadas para los hechos concretos. Se trata, por lo demás, de supuestos que, justamente, ya hoy provocan problemas de desproporción incluso con una escala menor (4 a*

⁶ Publicado por Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2018, p. 178.

15 años de prisión)». Advierto que este razonable cuestionamiento no aparece atendido en el Anteproyecto de 2024.

Aunque no se puede aventurar qué desenlace podría tener dicho anteproyecto cuando adquiriera estado parlamentario, lo cierto es que la problemática de la droga ha sido abordada tan intensamente en relación al régimen de estupefacientes de la ley 23.737 y sus modificaciones que podría parecer recurrente ocuparse de la misma nuevamente. Sin embargo, un destacado estudioso santiaguense, el Profesor Omar Carlos Cipolatti, emprendió con entusiasmo y paciencia esa tarea, cuyo fruto maduro es el libro intitulado “**Entre sombras y sustancias: un análisis profundo de la Ley del Tráfico Ilícito de Estupefacientes**”, que realiza un comentario dogmático de dicho texto legal, con anotaciones y reseñas jurisprudenciales, arduo trabajo que no significa estar de acuerdo con el contenido y el sistema de ese régimen legal, sino que se reduce simplemente a eso: la simple exégesis. Sólo la verdad puede traer luz a una cuestión tan compleja.

Se ha dicho con acierto que aquellos prólogos que resumen el libro que presentan son un esfuerzo inútil: si el lector ya tiene el libro y ha empezado a leer el prefacio, es razonable pensar que tendrá interés suficiente para leerlo completo y en este caso un resumen carece de sentido. Por tal motivo, al presentar este libro omitiré realizar una síntesis de su contenido.

Sí diré que conozco a su autor, Omar Carlos Cipolatti, desde el año 1996 cuando fue un brillante alumno de la especialización en Derecho Penal que dirigí en la Universidad Nacional de La Rioja. En esa época se desempeñaba como Juez de Instrucción de Santiago del Estero y durante dos años se trasladó en automóvil cada dos semanas a La Rioja para participar activamente en las clases de los viernes por la tarde y sábado por la mañana, obteniendo su título de postgrado con uno de los mejores promedios. Esa cualidad de viajero incansable que ya lo caracterizaba se pone nuevamente de manifiesto a través de sus propias palabras de agradecimiento en el libro que tengo el gusto de presentar, cuando expresa que su proyecto ha sido un «viaje apasionante y desafiante».

Como bien lo manifiesta Cipolatti, a través de la exploración de los artículos claves y el análisis de su impacto, este texto pretende ofrecer una visión comprensiva y crítica del régimen legal que rige el tráfico ilícito de estupefacientes. «No sólo inspeccionaremos la

letra de la ley, sino que también nos aventuraremos en los motivos detrás de su creación y evaluaremos su eficacia en la realidad cambiante de hoy».

En el epílogo de su obra invita a los lectores a reflexionar sobre el camino que ha recorrido y a considerar los senderos que se extienden ante nosotros. Expresa correctamente: «En última instancia, cada palabra escrita aquí es una invitación a la reflexión, al cuestionamiento y al diálogo. La ley del tráfico ilícito de estupefacientes es una realidad compleja que abarca más allá de las salas de tribunales y se inmiscuye en la vida de individuos y comunidades. Que estas páginas sirvan como un llamado a la comprensión y la empatía en un mundo donde las respuestas no siempre son tan nítidas como las líneas de un código legal».

Dicha posición se hace eco de la gravedad de la problemática del tráfico ilícito y consumo de drogas prohibidas que desde hace muchos años había sido advertida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En efecto: el máximo tribunal expresó que hoy la droga es una lacra que produce atroces consecuencias en las sociedades modernas. La diseminación y el desborde del tráfico y consumo de estupefacientes ha adquirido un volumen tan descomunal que ha facilitado la conformación de un negocio económico administrado por consorcios internacionales que cuentan, a veces, con recursos que superan las posibilidades de los propios Estados. Este fenómeno de delincuencia organizada transnacional conduce a una creciente cantidad de víctimas de la adicción y narcodependencia que ven sus vidas limitadas en múltiples sentidos, con su salud física y psicológica seriamente afectada y, por tanto, su existencia sumamente empobrecida. Se trata de una verdadera plaga, desastrosa por su paulatina extensión hacia sectores menos protegidos de la sociedad, como la infancia y la adolescencia. Y todo ello tiene influencia decisiva en la consolidación de una estructura económica de tráfico organizado, que adquiere fuerza suficiente para estar en condiciones de atentar contra los propios sistemas institucionales.

Como sostuvo ABEL CORNEJO en el prólogo a la segunda edición de su meduloso libro “Estupefacientes”⁷, cambiaron muchas cosas pero

⁷ CORNEJO, ABEL, *Estupefacientes*, segunda edición actualizada, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires- Santa Fe, 2009, pp. 13 a 15.

la cuestión del narcotráfico se fue agravando en el decurso de estos años. «No se asoma un panorama mejor, sino todo lo contrario. Lo que antes se advirtió, ahora comenzó a ocurrir».

El destacado jurista salteño agregaba: «Mientras tanto, se sigue postergando la radarización, a la par que se descubrieron ingentes cargamentos de droga arrojados desde avionetas furtivas en las fronteras norte y nordeste. Lo que antes era una suposición, y hasta un secreto a voces, terminó confirmándose. Se siguen imponiendo penas severas a personas que son vilmente utilizadas por una paga exigua o mínima, arriesgando sus vidas, y se perseveró en la jurisprudencia incriminatoria que culpabiliza a individuos cuyo margen de decisión está enteramente acotado por la indigencia. Juntamente con todo eso, cada tanto aparece en escena el debate intermitente de la despenalización de la droga con una banalidad que asombra; mientras tanto, no existen políticas de Estado en materia de educación para la salud ni tampoco de salud pública que se ocupen puntualmente del tema, porque nunca debe perderse de vista que la incriminación de una conducta es la *ultima ratio* de un sistema penal; no se debe prohibir primero para corregir después, sino que debe procederse a la inversa».

Abel Cornejo señalaba criteriosamente que se sigue creyendo que con más fuerzas de seguridad se solucionará el problema pero nadie plantea la realización de un pacto federal sobre seguridad y narcotráfico, donde una sola fuerza especializada, capacitada y bien paga sea la encargada de investigar esa clase de delitos. «No importa renunciar al federalismo que todas las provincias argentinas adopten esta solución, porque lo único que importa es que los ciudadanos tengan una mejor calidad de vida, que desde luego se torna ilusoria si perciben inseguridad. La respuesta legislativa a esta cuestión fue la infausta ley que desfederaliza el narcotráfico cuyos nefastos efectos ya se están viendo, pues lo único que aportó es mayor confusión y conflictos de competencia».

El mencionado autor también llamaba la atención sobre la ausencia de controles sobre lavado de dinero y de una legislación que establezca el destino de los bienes que se les incauta a los narcotraficantes, tema que requiere urgente solución pues el tráfico ilegal de estupefacientes no sólo es una actividad altamente rentable, sino que sus ganancias jamás correrán riesgo alguno. Al mismo tiempo

indicaba que el Estado no ha asumido como política continua en el tiempo el establecimiento de centros de rehabilitación y tratamiento de las víctimas del infame negocio, o sea de aquellos que padecen adicciones a los tóxicos prohibidos.

Por mi parte agrego las luctuosas consecuencias del consumo de éxtasis en fiestas electrónicas de concurrencia masiva que cuentan con la permisividad de las autoridades administrativas competentes; la ausencia del Estado ya no sólo en territorios de las grandes ciudades de los cuales se han apoderado las organizaciones narcocriminales, como verdaderas “zonas liberadas” (Rosario, algunas villas de emergencia de CABA, el conurbano bonaerense, varios barrios de la ciudad de Córdoba), sino también en pequeñas localidades y parajes rurales del interior de nuestro país.

Todo ello nos habla de la necesidad de la obra que presento, escrita con claridad, sólidamente argumentada y valiéndose de la mejor doctrina sobre la materia. En definitiva, el lector podrá disfrutar de una obra de excelencia, completa, seria, profunda y de mucho interés actual, cualidades que me llevan a felicitar a su autor con verdadero entusiasmo.

*Dr. Carlos Julio Lascano
Potrero de Garay, verano de 2025.*