

Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172: Aplicación justa de la Ley y Seguridad y Convivencia

Documento de trabajo

Diciembre 2019



OUD
Observatorio
Uruguayo de
Drogas

Prosecretario Presidencia de la República. Presidente JND
Juan Andrés Roballo

Secretario General JND
Diego Olivera

Comunicación y Prensa JND
Eduardo Cannizzo, Marisa Torres

Coordinación General
Jessica Ramirez-Leticia Keuroglan- Héctor Suárez
Observatorio Uruguayo de Drogas

Investigadores asociados
Marcelo Brito
Marcos Baudean
Paula Coraza

Colaboradora
Ariadne Rivera

Diciembre 2019

CONTENIDO

1	Introducción	4
2	Marco de hipótesis relativas a resultados esperados de la regulación del cannabis en justicia y seguridad.....	6
3	Contenido del informe: descripción de los indicadores.....	8
3.1	Aplicación justa de la Ley	9
3.2	Seguridad y Convivencia.....	10
4	Aplicación Justa de la ley.....	12
4.1	Leyes de drogas y aumento de penas luego de 2013.	15
4.2	Proporción de los delitos de estupefacientes en relación al total de delitos	15
4.2.1	Delitos por infracción a ley de estupefacientes por Departamento	21
4.3	Evolución de los delitos de estupefacientes	25
4.4	Personas procesadas / formalizadas por con /sin prisión.....	27
4.5	Personas procesadas con o sin prisión según sexo y edad.	30
4.6	Conclusiones.....	34
4.6.1	Legislación	34
4.6.2	Evolución de los delitos de drogas	34
4.6.3	Evolución de los datos de Personas procesadas	36
4.6.4	Crimen Organizado.....	37
5	Seguridad y convivencia.....	39
5.1	Sustancias incautadas 2010 - 2017	39
5.2	El mercado regulado y su evolución.....	43
5.3	- Caracterización de eventos policiales caratulados como Estupefacientes para la ciudad de Montevideo – Período 2013-2018.....	45
5.3.1	Fuente de datos y metodología	46
5.3.2	Consideraciones previas.....	48
5.3.3	Eventos policiales	51
5.3.4	Sustancias involucradas en los eventos policiales	58
5.3.5	Caracterización de las personas procesadas.....	66
5.3.6	Estadísticas sobre incautaciones en establecimientos penitenciarios.....	67
6	Conclusiones.....	70
7	Bibliografía	72

1 INTRODUCCIÓN

En el año 2014, en el marco del asesoramiento a la Secretaría Técnica del Comité Científico Asesor en la Regulación del Cannabis se hicieron varias propuestas para el monitoreo y evaluación de resultados. Como parte de la evaluación de Resultados de la regulación del cannabis, se propuso un sistema de indicadores que permiten monitorear la evolución de la regulación en sus tres grandes objetivos salud, seguridad y aplicación de las leyes de drogas.

El sistema de Indicadores creado fue el fruto de un trabajo colectivo en el que participaron diversos actores, estatales, académicos y sociales: Junta Nacional de Drogas (JND), Observatorio uruguayo de Drogas (OUD), personal de diversos Ministerios, personal del Instituto para la Regulación y Control del Cannabis, expertos nacionales e internacionales (el criminólogo Mark Kleiman y el economista Peter Reuters entre ellos), Monitor Cannabis Uruguay.

Se realizaron dos seminarios internacionales en 2014 que permitieron proponer, discutir y reelaborar el sistema de indicadores.

En el origen del sistema de indicadores estuvo una serie de documentos elaborados por la JND en colaboración con ministerios (Suárez, Ramírez, & Keuroglian, 2014) (Latorre & Brito, 2014) (Latorre & Fraiman, 2014) (Misa, 2014). Estos documentos se organizaban en 5 dimensiones de la realidad en la cual la regulación del cannabis se pensaba que generaría cambios: seguridad, salud, aplicación de la justicia, economía y relaciones internacionales. Los documentos discutían qué cambios habría y por qué y proponía una serie de indicadores para monitorear la evolución.

El objetivo del presente informe es la de sintetizar la información que se encuentra disponible para la construcción de algunos de los indicadores esperados en el marco de la evaluación y monitoreo de la Ley 19.172 en las dimensiones Aplicación de la Justicia y Seguridad para el período 2010-2018. En procura de lo expuesto, el

Observatorio Uruguayo de Drogas, con la colaboración del Soc. Marcelo Brito (funcionario técnico del Poder Judicial), Paula Coraza del Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior y el consultor independiente Soc. Marcos Baudean, redactaron el presente informe. Las fuentes de información utilizadas corresponden a:

Datos secundarios

- Registro de Antecedentes Judiciales - Poder Judicial
- Instituto Técnico Forense – Poder Judicial
- IRCCA

Investigaciones en coordinación con Junta Nacional de Drogas/Observatorio Uruguayo de Drogas

- Estudio sobre estrategias del narcotráfico frente al avance del mercado de cannabis de uso adulto – Marcos Beaudan – 2019 (consultor independiente).
- Denuncias por Estupefacientes. Eventos y autores: un análisis descriptivo.

Observatorio de Criminalidad y Violencia (Ministerio del Interior)-Observatorio Uruguayo de Drogas

NOTA: La interpretación de los resultados debe tomarse meramente como orientadora y corresponde a los técnicos que realizaron el Informe pero en modo alguno compromete a la Secretaría Nacional de Drogas (SND), al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) o al Ministerio del Interior.

2 MARCO DE HIPÓTESIS RELATIVAS A RESULTADOS ESPERADOS DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN JUSTICIA Y SEGURIDAD.

De acuerdo a las hipótesis manejadas por Latorre y Brito (2014) para la dimensión *Aplicación de la justicia con equidad* el cambio del modelo prohibitivo al regulado debería impactar en la aplicación de justicia. Un escenario de éxito sería aquel en que la mejora en los derechos formales y efectivos de las personas consumidoras se vinculase a la reducción de su penalización y estigmatización. En tanto, a nivel estrictamente de aplicación de la ley, se debería observar:

- Una reducción de la proporción de personas detenidas policialmente no judicializadas en procedimientos que involucran infracciones a leyes de drogas en relación al total de personas detenidas (el acceso legal a la sustancia aleja a los usuarios de cannabis de la interacción con el comercio ilegal y el narcotráfico).
- Reducción del número de personas procesadas con cantidades inferiores a los establecidos en los artículo 30 y 31, de la ley 14.294 en la redacción dada por la ley 19.172, por tenencia de cannabis, plantas y/o semillas, o procesadas en aplicación de dichos artículos de las leyes de drogas.
- Reducción de la proporción de procesos por infracción a las leyes de drogas en relación al total de y en particular los procesamientos con prisión.
- A nivel legislativo, debería registrarse una reducción de los delitos tipificados, clarificación de los términos de tenencia para consumo personal, mínimos previstos para las sentencias que habiliten adopción de medidas no privativas a la libertad, entre otros.

En materia de *Seguridad ciudadana*, se esperaba que la regulación podría tener efectos sobre el narcotráfico vinculado al cannabis. En este sentido, en la medida que el mercado legal desplaza al ilegal, debería mejorar, en términos generales, la Seguridad y Convivencia Ciudadana que es uno de los objetivos de la ley. Además de

esta hipótesis general, se han planteado dos hipótesis específicas (Latorre & Fraiman, 2014):

- El **mayor cambio debería esperarse en aquellos que, de acuerdo al marco legal previo, podrían haber sido pasibles de intervención jurídica**. Por ejemplo las personas que mantenían cultivos domésticos antes de la regulación de este mecanismo de acceso, así como los que entraban en una transacción ilícita al comprar en el mercado ilegal.
- En segundo lugar, el **peso del producto del narcotráfico en el abastecimiento del mercado debería tender a disminuir**.

Teniendo en cuenta las hipótesis planteadas, es necesario monitorear variados indicadores relativos a la situación de seguridad del país; indicadores de evolución del mercado regulado en sus tres vías y del volumen de sustancias incautadas, con especial atención en cannabis.

3 CONTENIDO DEL INFORME: DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES

Se presentan a continuación los indicadores actualmente disponibles para la evaluación y monitoreo de la Aplicación Justa de la Ley y la dimensión Seguridad y Convivencia. La fuente de información es el Registro Nacional de Antecedentes Penales (RNAP) del Poder Judicial para los indicadores de la primera de estas dimensiones y el Laboratorio de Sustancias Incautadas (Departamento Química y Toxicología) del Instituto Técnico Forense (ITF) del Poder Judicial del Uruguay para la Información referida a sustancias incautadas. La construcción de los indicadores se realizó a partir de bases de datos en las que no se contaba con identificación de las personas. Asimismo, implicó una sistematización previa de los datos para adecuarlos a los requerimientos del análisis a realizar.

Para los indicadores vinculados básicamente a Seguridad y Convivencia, se empleó micro datos contruidos a partir del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior para el estudio de la evolución de los eventos de drogas atendidos por la Policía. Para la obtención de esta información, se realizó una investigación específica diseñada por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior con la colaboración del Observatorio Uruguayo de Drogas. Sus resultados están referidos exclusivamente a Montevideo.

Por último, los registros de cultivadores domésticos, miembros y clubes de membresía y de adquirentes en farmacias del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) se utilizaron para dar cuenta de las personas que componen el mercado regulado. Este indicador refleja directamente el impacto sobre la seguridad y convivencia ya que indica el número de personas que ya no cometen un delito ni tienen contacto con el narcotráfico.

3.1 APLICACIÓN JUSTA DE LA LEY

El universo de estudio lo constituyen todos los delitos y personas sobre los cuales recayó Auto de Procesamiento en materia penal. Es decir, para pertenecer al universo de estudio hubo una intervención policial, una posterior judicialización del caso (entró en el Sistema Judicial) y, por último, un procesamiento determinado por el juez actuante; quedando por fuera todos los demás casos que no cumplieron esa secuencia (por ejemplos detenidos y liberados sin procesamiento).

Los delitos vinculados a estupefacientes, se definen como aquellos que violan las leyes de estupefacientes: Ley 14.294 y sus modificatorias Leyes 17.016, 19.007 y 19.172.

En este informe se reportaran los indicadores que conforman la siguiente lista para el período 2010-2017.

- Total de delitos en el País
- Total de delitos por estupefacientes (Ley 14.294 y sus modificatorias Leyes 17.016, 19.007 y 19.172)
- Proporción de los delitos de estupefacientes en relación al total de delitos
- Delitos por infracción a ley de estupefacientes por Departamento
- Total de personas procesadas con /sin prisión por todos los delitos
- Personas procesadas por delitos de estupefacientes (con /sin prisión)
- Total de personas procesadas con o sin prisión según sexo y edad
- Personas procesadas por delitos de estupefacientes con o sin prisión según sexo y edad

Debe especificarse que el indicador de delitos no debe confundirse con el de ‘hecho delictivo’ o evento o procedimiento policial. Un mismo hecho delictivo –considerado por la intervención policial como un único evento- puede involucrar más de una persona. Por tanto, el sistema registrará un delito por cada persona involucrada que termine judicializada y procesada por el sistema judicial del país. Supóngase un robo donde hay tres implicados y en cada uno de ellos recae un procedimiento judicial con una pena determinada por el delito cometido. En este caso, el indicador de

procedimientos policiales reportaría 1, mientras que el indicador de delitos –con el que se trabaja en este informe- reporta 3 delitos.

3.2 SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Para dar cuenta del volumen de incautaciones de sustancias, se resolvió utilizar - luego de un exhaustivo análisis comparativo de varias fuentes- el reportado por el Laboratorio de sustancias incautadas (Departamento Química y Toxicología) del Instituto Técnico Forense. El ITF es la institución responsable de recibir la sustancia incautada para su registro, pesaje y destrucción de acuerdo a lo que se disponga judicialmente.

El siguiente indicador se reportará para el período 2010-2017.

- Volumen incautado de Marihuana, Cocaína y Pasta Base de Cocaína.

Debe señalarse que en esta serie se informa conjuntamente el peso incautado de las dos últimas sustancias señaladas.

En tanto, los indicadores del mercado regulado que se reportan son:

- Cantidad de adquirentes en farmacias
- Cantidad de cultivadores domésticos
- Cantidad de clubes y miembros de clubes
- Estimación de proporción del mercado de consumo cubierto por el mercado regulado

Como complemento a los indicadores relativos a seguridad y convivencia se ha realizado un estudio de eventos policiales vinculados con estupefacientes para el período 2013 - 2018. Este trabajo solo abarca la ciudad de Montevideo y permite capturar qué cambios se han producido en la primera instancia de intervención respecto a los delitos de drogas: la acción policial. En este trabajo se discriminaron y analizaron diversos aspectos vinculados con estos eventos a saber:

- Número de eventos /número de eventos por sustancia
- Tipo de conocimiento del hecho
- Incautación drogas/tipo de drogas
- Incautación armas de fuego

- Detenidos/procesados/casos aclarados
- Caracterización sexo y edad procesados/detenidos.

4 APLICACIÓN JUSTA DE LA LEY

La aplicación de la justicia es altamente dependiente de las valoraciones, las ideas y preferencias de los operadores judiciales. Por esa razón, se han realizado entrevistas con operadores del Poder Judicial. De esta manera, se buscó tener una perspectiva sobre los criterios empleados para abordar casos de drogas, así como los cambios que la ley 19.172 generó en dichos criterios.

De acuerdo a las entrevistas realizadas hay dos leyes que han generado cambios en la acción de jueces y fiscales. La ley 19.007¹, que aumenta las penas para el tráfico de pasta base, y la 19.172, de regulación del cannabis. Las dos leyes establecen criterios diferentes para aplicar en los casos de violación de leyes de estupefacientes. La primera está enmarcada en tradicionales prácticas prohibicionistas (aumento de penas con la esperanza de disuadir el tráfico de una sustancia considerada especialmente peligrosa). Por su parte, la regulación del cannabis propone un cambio muy importante ya que establece por primera vez criterios para juzgar los casos de tenencia. Como explican Latorre y Brito, en el decreto ley 14.294, la definición de tenencia para uso personal no quedaba delimitada, la ley delegaba en los jueces y juezas su delimitación para cada caso². Este criterio fue muy criticado porque no proveía a los jueces una delimitación clara de los casos de consumo privado, de los casos que involucra la participación en una red de tráfico. Varios estudios confirmaron la diversidad y flexibilidad de los criterios efectivamente empleados por los jueces para juzgar la tenencia (Garibotto, 2010) (Bardazano, 2012).

¹ “Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína”, promulgada el 28 de noviembre de 2012.

² “Este punto ha tenido cambios importantes en las sucesivas modificaciones legislativas. Mientras que en la versión original de la ley 14.294 se señala en el artículo 31 que “Quedaré exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal”, en 1998 la ley 17.016 modifica la cantidad de mínima a razonable, adicionando la convicción del juez. El cambio introducido señala que “Quedaré exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” Art. 31 del Decreto- ley 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el artículo 3° de la ley 17.016, de 22 de octubre de 1998” (Latorre & Brito, 2014, pág. 11)

La ley 19.172, establece el límite de 40 gramos para el consumo de cannabis recreativo. Por debajo de esa cantidad el juez deberá considerar el caso como consumo personal y no realizar investigación alguna. Si la cantidad incautada supera los 40 gramos deberá iniciar investigación para determinar el destino de esa droga (si es para comercialización o no)³. Un punto clave de la evaluación de resultados de la regulación es contar con datos precisos y confiables sobre las cantidades de cannabis involucrada en los procesos judiciales o formalizaciones. Sin embargo, no solo no hay estadísticas judiciales sobre las cantidades de drogas en procesos o formalizaciones, tampoco se puede determinar con precisión si el caso involucra marihuana u otras drogas.

En definitiva, en el período estudiado se han sancionado leyes con contenidos contradictorios dependiendo de la sustancia involucrada. Esto implica que los operadores judiciales reciben estímulos contradictorios en lo que respecta a la aplicación de las leyes de drogas: tolerancia frente a cannabis, actitud más punitiva frente a otras (pasta base)⁴. Esto es un punto clave, porque al momento de diseñar la estrategia de evaluación de la regulación del cannabis, se hipotetizó que el cambio operado en el cannabis podía repercutir en la aplicación de la justicia en leyes de drogas en general⁵.

En el contexto descripto, las entrevistas con operadores judiciales son decisivas. Algunas conclusiones sobre las entrevistas se exponen a continuación:

³ “La nueva Ley introduce así un sistema de tasación flexible, donde se exime de pena por debajo de una cantidad delimitada y en caso de superarse la misma, cada magistratura deberá valorar si el objetivo del sujeto es o no el consumo. Esta valoración ahora fundada en la sana crítica tiene la pretensión de introducir elementos de racionalidad que la distancien de la moralidad a la que apelaba anteriormente la Ley.” (Latorre & Brito, 2014, pág. 12)

⁴ “Acá tenés dos leyes aprobadas casi al mismo tiempo, pero una tiene un sentido y la otra tiene otro. Una tiene un sentido liberal y protector, y la otra tiene un sentido prohibicionista y punitivo.” (Entrevista con operador judicial).

⁵ “Un escenario de éxito de la Ley supone una ruptura en la hegemonía argumental del modelo prohibicionista, que abandona las aspiraciones paternalistas -de protección de las personas consumidoras- y perfeccionistas -de promover determinadas formas de vidas como deseables y valiosas-. Para ello promueve una construcción argumental centrada en los derechos y autonomía de los sujetos, la equidad en la aplicación de la ley, la búsqueda de medidas menos dañinas y más beneficiosas a nivel individual y colectivo, la validez del proceso y respeto de los derechos en todas las instancias de vinculación con el sistema de justicia”. (Latorre & Brito, 2014, pág. 13)

- La regulación del cannabis comenzó a generar cambios en la perspectiva de los operadores judiciales desde antes de ser promulgada. Particularmente, hay un tratamiento diferente de los casos de tenencia, para los cuales el procesamiento con prisión deja de ser considerado como obligatorio⁶.
- La tenencia de cannabis se juzga en forma más liberal y permisiva de acuerdo a los operadores. Antes de la ley, tener una cantidad aproximada a los 40 gramos implica con una altísima probabilidad un procesamiento judicial (eventualmente con prisión)⁷.
- Sin embargo, persisten interpretaciones diferentes sobre las prescripciones de la ley respecto al tratamiento de los casos de tenencia.
- Por un lado, hay quienes consideran que los 40 grs para consumo personal es una cifra fija, por encima de la cual debe operar la prohibición.
- Por otra parte, hay quienes consideran que por encima de los 40 grs. es necesario investigar para determinar el destino de la sustancia⁸.

Esto es un punto crítico y la imposibilidad de contar con estadísticas impiden dimensionar el peso que tienen estos criterios en los casos donde el cannabis está involucrado. Uno de los operadores judiciales entrevistado afirma que hay formalizaciones por cannabis que apenas superan los 40 grs. Un problema para la evaluación es no poder saber cuántas formalizaciones hay con estas características.

⁶ “Cada vez que se aproximaba más la sanción de la ley, los operadores eran receptivos a eso y los procesamientos por marihuana eran cada vez más sin prisión. En pocos años se pasó de procesamientos con prisión necesaria por cualquier tenencia de cualquier porro a procesamientos sin prisión” (Entrevista con operador judicial).

⁷ “No había argumentación posible antes de la ley 19.172. Eso cambia inmediatamente, hay una prohibición para el operador de ingresar al sistema de justicia penal situaciones que ingresaban automáticamente. Ese es el segundo escalón”. (Entrevista con operador judicial)

⁸ “Operador Judicial: se siguen viendo frases como ‘la cantidad que portaba el agente de la conducta supera lo propio de consumo’. Punto. Sin ningún tipo de fundamento científico de evidencia como para utilizar esa afirmación. También hay una suerte de confusión en cuanto al límite de los 40 gramos como presunción legal de consumo.

Entrevistador: ¿Cuál es la confusión?

O. J.: Se lo toma como una cifra fija encima de lo cual la cantidad necesariamente ingresa en destino prohibido. Cosa que, claramente, no establece la ley. La ley establece una presunción de carácter absoluto porque opera en favor del imputado. La ley dice que considerará que por debajo de la cantidad establecida es para consumo personal, por lo cual obliga al operador a interpretar que una persona con una cantidad menor la tiene para consumo y no le permite seguir indagando sobre para qué era esa cantidad. Ahora, por encima de esa cantidad es que hay que empezar a indagar”. (Entrevista con operador judicial)

4.1 LEYES DE DROGAS Y AUMENTO DE PENAS LUEGO DE 2013.

En julio de 2017 la Cámara de Representantes sancionó la ley 19.513 emanada de acuerdos entre el gobierno y la oposición. Mediante esta ley se aumentan las penas para los delitos de narcotráfico, haciendo que los mismos se conviertan en inexcusables. A todas las figuras de delito asociadas con el narcotráfico, desde la producción hasta la financiación, tránsito y comercio, se les suben las penas mínimas (más de dos años) para que los delitos sean inexcusables. Además, establece que un grupo delictivo organizado puede considerarse a partir de 3 personas. El proyecto exceptúa al cannabis. El Ejecutivo solicitó mantener un diferencial de penas con la producción y tráfico de marihuana.

La ley generó cuestionamientos desde el sector técnico. Según Gumer Pérez ya existen figuras que están reconocidas por la legislación nacional como el transporte, la producción, el tránsito y el comercio de sustancias. Considera que la nueva disposición lo que hace es hiperlegislar, pretendiendo que con ello se disminuirá el delito (La República, 2017). También Pablo Galain Palermo ha referido sobre esta disposición que lo que disuade no es la cantidad de tiempo de reclusión, sino que efectivamente exista la posibilidad de la reclusión o de algún otro tipo de sanción o consecuencia para quien cometa delitos (Búsqueda, 2017).

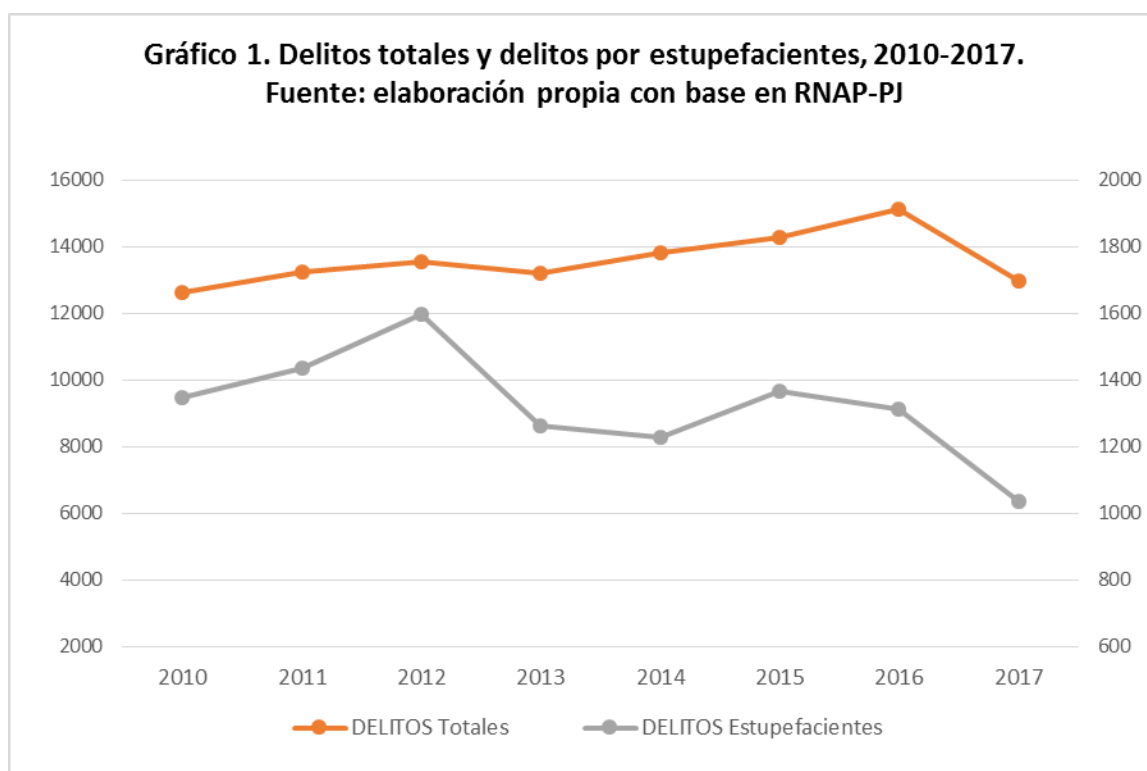
La aprobación de esta ley muestra que el pretendido cambio de visión en políticas de drogas no se ha consolidado en la actividad legislativa (Baudean, 2018b). En definitiva, sigue siendo importante en la legislación en materia de política drogas la represión de las consecuencias y no la transformación del problema de fondo que promueve al narcotráfico (lo cual ha sido el patrón del prohibicionismo).

4.2 PROPORCIÓN DE LOS DELITOS DE ESTUPEFACIENTES EN RELACIÓN AL TOTAL DE DELITOS

De acuerdo al Registro Nacional de Antecedentes Penales, en el período 2010-2017, Uruguay registra un promedio de 13.600 delitos por año (tabla 1). La curva del registro anual de delitos muestra una leve tendencia creciente desde el año 2010 hasta el 2016

donde se alcanza el mayor registro de delitos, en el año 2017 el número de delitos baja para quedar poco por encima del nivel del inicio de la serie analizada (gráfico 1).

En cuanto a los delitos por estupefacientes, el promedio de delitos en el período analizado es de 1.320. El análisis de la serie evidencia que, luego de trepar al mayor registro en el año 2012, la curva muestra un descenso hasta 2014 y un leve aumento en 2015 y 2016, para mostrar su punto más bajo en el año 2017 donde los delitos por estupefacientes que se registran son 1.034 (gráfico 1).



La proporción de delitos por estupefacientes en el total de delitos ha variado entre el 12% y 8% en la serie de años analizada. Se muestra una tendencia creciente desde 2010 al 2012, luego cierta estabilidad entre 2013 y 2015, para luego descender hasta el punto más bajo del registro en el año 2017 (tabla 1).

Tabla 1. Delitos totales cometidos en el país y delitos por estupefacientes según año. Período 2010 -2017.			
Año	Totales	Estupefacientes	% Delitos Estupefacientes en el total de delitos
2010	12.616	1.348	10,7
2011	13.249	1.436	10,8
2012	13.562	1.598	11,8
2013	13.189	1.262	9,6
2014	13.828	1.227	8,9
2015	14.292	1.365	9,6
2016	15.111	1.313	8,7
2017	12.976	1.034	8,0
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial			

Si se toma como referencia el año 2010, han descendido en forma más pronunciada los delitos por estupefacientes que los delitos totales. Los delitos de estupefacientes caen en términos absolutos y relativos, ubicándose en 2017 por debajo de los resultados de 2010. Mientras tanto, el total de delitos tuvo una tendencia creciente hasta 2016 y en 2017 cae ubicándose casi en el mismo nivel de 2010 (algo por encima).

Es necesario reparar en la significativa caída observada en los delitos en el año 2017 respecto a la registrada en 2016. Esta caída puede ser explicada –en parte- por el descenso en los meses de noviembre y diciembre (donde se encuentra la mayor brecha entre los años) por la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) y el cambio del principio de legalidad por el de oportunidad⁹, con lo cual era

⁹ El principio de legalidad presente en el derogado CPP, opuesto al de oportunidad, establece que todo delito debe ser perseguido. En cambio, el principio de oportunidad, que es propio de los sistemas acusatorios, le permite a la fiscalía, ya no al juez, sino a la fiscalía que es la que ahora está encargada de la investigación, tener criterios políticos criminales de oportunidad, en tanto no todo tiene que ser perseguido y no todo debe ser perseguido. El cambio del principio de legalidad por el de oportunidad incorpora una diferencia fundamental que proviene de que antes todo debía ser perseguido y ahora se puede discernir y elegir que debe ser perseguido según criterios de política criminal. Por ejemplo,

esperable que los procesos formalizados descendieran. Puede observarse en la tabla 2 la abrupta caída en los registros de noviembre y diciembre en relación a los meses anteriores. Esta modificación en la legislación en 2017 año introduce un factor de distorsión muy significativo en el análisis de la serie.

Tabla 2. Total de delitos y delitos por estupefacientes en el año 2017		
Mes	Totales	Delitos estupefacientes
1	1060	91
2	1149	97
3	1460	113
4	1195	98
5	1201	102
6	1054	94
7	939	71
8	1162	99
9	1161	94
10	1118	92
11	643	34
12	834	49
Total	12976	1034
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial		

Una mirada a lo largo de la serie permite brindar cierta evidencia en línea con la hipótesis respecto a que la regulación del mercado de cannabis debía impactar en una menor judicialización de casos vinculados con drogas. No obstante, la serie de tiempo analizada es corta y la variación que se presenta es leve. Por otro lado, como ya se advirtió, sería de especial relevancia profundizar en los efectos –potencialmente-

puede decidirse concentrarse en los delitos más graves, los que causan mayor daño social y deja de lado los menos graves. Por tanto, si existe un principio que permite elegir qué perseguir, la consecuencia, por supuesto es, que la cantidad de delitos va a disminuir, salvo que se mantenga un principio de perseguir todo y ahí no habría diferencia entre un principio de oportunidad y legalidad u oficialidad.

diferentes sobre los mercados de las distintas sustancias. Para ello es necesario contar con datos sobre procesamiento discriminados por sustancia involucrada.

Para tener una mejor idea sobre los posibles impactos de la regulación, es importante ubicar a los delitos por estupefacientes en el contexto de los demás delitos. ¿Qué posición ocupa estupefacientes en el ranking de delitos de acuerdo a datos del Poder Judicial? Tomando los datos que el Poder Judicial envía al Instituto Nacional de Estadística puede observarse que los delitos de estupefacientes se mantienen en la tercera posición luego de Hurto y Receptación. Esto muestra que el mercado de drogas sigue siendo una opción atractiva para quien comete delitos, pese a la tendencia descendente que muestran los delitos de estupefacientes (Tenenbaum Ewig, 2018).

Tabla 3. Evolución tipo de delitos, 2013 - 2017					
Delito	2013	2014	2015	2016	2017
Hurto	33,1%	33,9%	32,9%	33,4%	31,7%
Receptación	10,3%	10,6%	9,5%	10,2%	9,4%
Estupefacientes	9,6%	8,7%	9,4%	8,7%	8,0%
Lesiones	8,8%	7,9%	7,4%	7,9%	7,9%
Rapiña	7,6%	8,1%	8,1%	7,4%	7,2%
Homicidio/Homicidio culposo	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,3%
Estafa	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%
Atentado violento al pudor	1,3%	1,1%	2,4%	1,3%	1,8%
Daño	1,2%	1,3%	1,0%	1,2%	1,5%
Atentado	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%
Apropiación indebida	1,6%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%
Falsificación documentaria	0,8%	1,0%	0,8%	0,6%	0,7%
Violación	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Encubrimiento	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0,4%
Delitos relacionados con libramiento de cheques	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%
Ultraje público al pudor	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
Otros delitos	18%	19%	20%	21%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y el RNAP					

Para complementar la visión del período es importante tener en cuenta los datos relativos a las sentencias. Estos datos son preparados por la División Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia. Como puede observarse en la tabla siguiente, las sentencias también confirman una caída en los casos de estupefacientes.

Tabla 4. Procesos concluidos con sentencia					
	2013	2014	2015	2016	2017
Estupefacientes	11%	10%	9%	8%	8%
Otros	89%	90%	91%	92%	92%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: Suprema Corte De Justicia, División Planeamiento Y Presupuesto.					

4.2.1 Delitos por infracción a ley de estupefacientes por Departamento

La discriminación de los delitos por región del país muestra que en el período 2010-2017 ha habido un crecimiento de los delitos en el Interior a nivel general. En particular, los delitos de estupefacientes han experimentado un mayor crecimiento que el promedio y hoy el Interior concentra la mayoría de los delitos de estupefacientes en términos relativos.

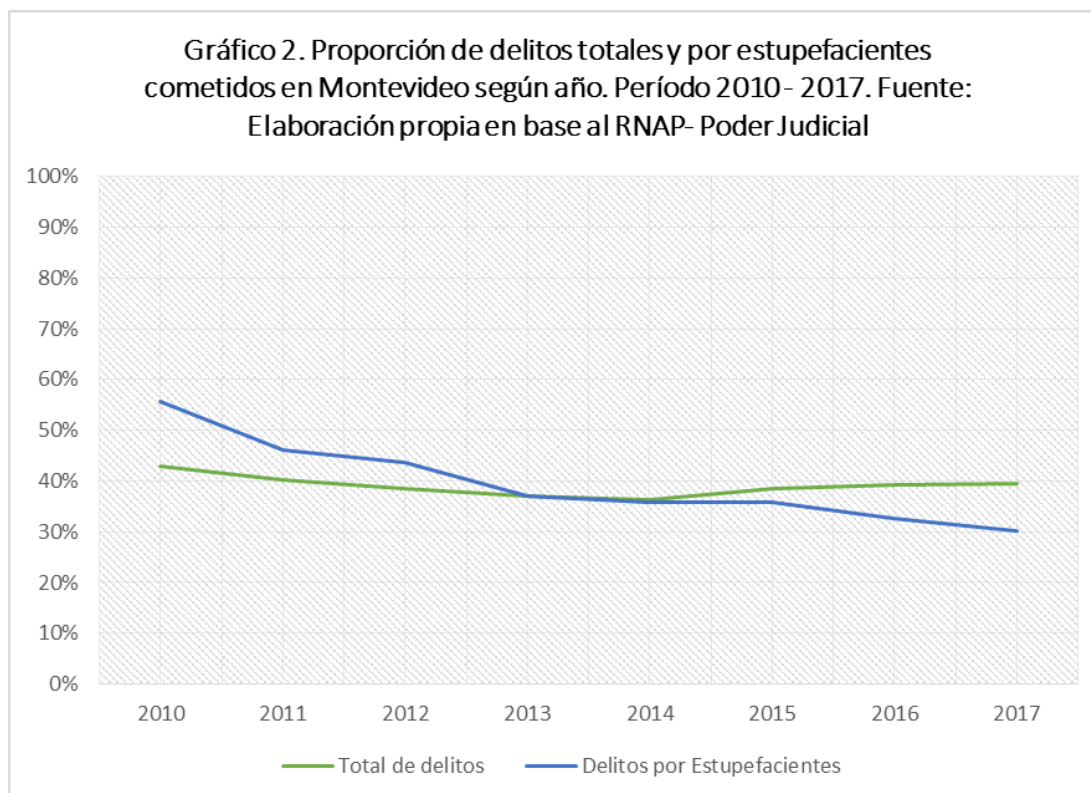
La serie comienza con la mayor proporción de delitos por estupefacientes en Montevideo (55,6%) para luego mostrar una tendencia descendente sostenida, alcanzando en el año 2017 el punto más abatido (30,1%), lo que da cuenta de una variación de más 25 puntos en el período.

Tabla 5. Delitos totales cometidos en el país y delitos por estupefacientes por región según año. Período 2010 -2017.

Año	Total de delitos		Delitos por Estupefacientes	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2010	43,0	57,0	55,6	44,4
2011	40,2	59,8	46,2	53,8
2012	38,4	61,6	43,7	56,3
2013	37,1	62,9	37,0	63,0
2014	36,3	63,7	35,8	64,2
2015	38,5	61,5	35,9	64,1
2016	39,3	60,7	32,7	67,3
2017	39,5	60,5	30,1	69,9

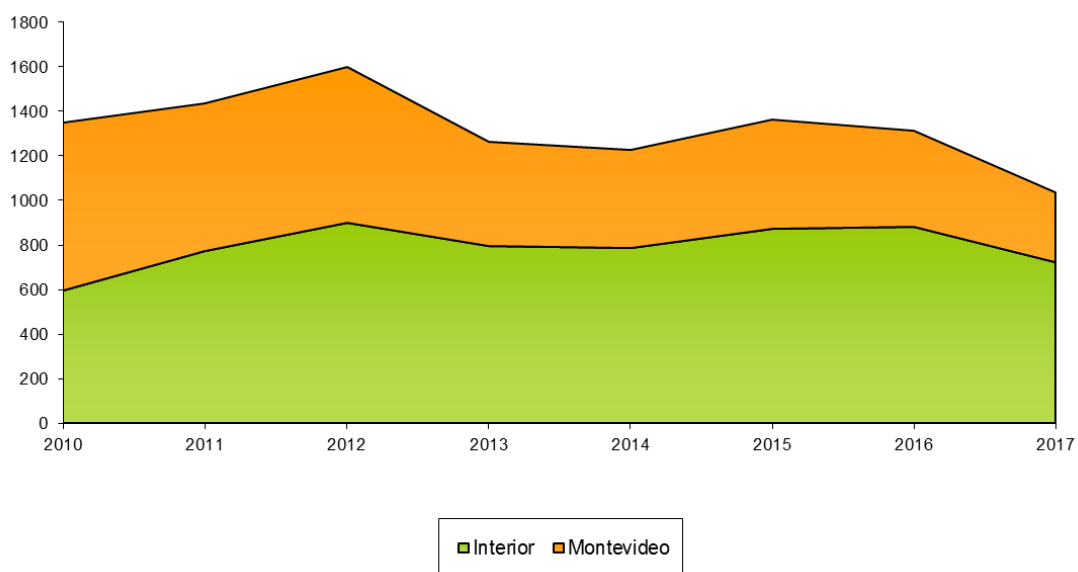
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

El gráfico 2 muestra que hay estabilidad en la proporción del total de delitos que se producen en Montevideo, mientras que desciende la proporción de delitos de estupefacientes que se producen en esta misma ciudad.



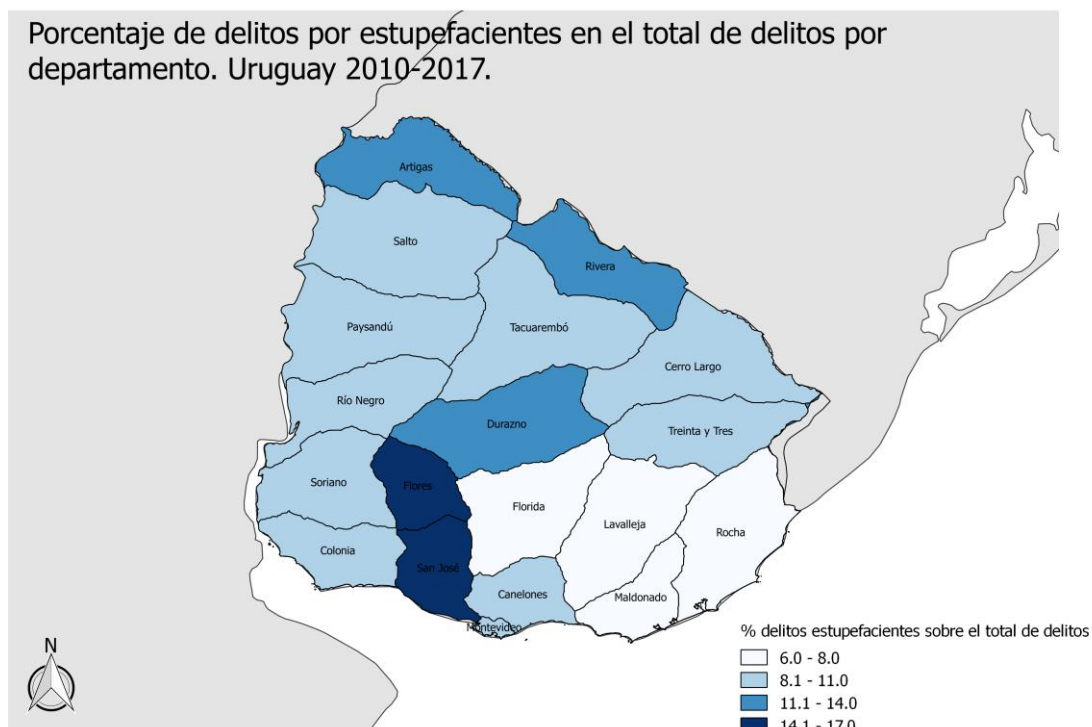
Puede sostenerse que el descenso en el total de delitos por estupefacientes en el país, se explica por la caída en Montevideo, en tanto los registros, en términos absolutos, en el interior del país permanecen con cierta estabilidad en toda la serie (gráfico 3). Los datos provenientes del Ministerio del Interior relativo a la cantidad de eventos policiales por estupefacientes, que se verán en el capítulo siguiente, confirman esta tendencia al descenso en los delitos de estupefacientes en Montevideo.

Gráfico 3. Número absoluto de delitos por estupefacientes por región.
Período 2010 -2017. Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial



La distribución de los delitos por departamento (considerando todos los delitos cometidos en el período en forma conjunta) evidencia una mayor concentración de los delitos por estupefacientes en Flores y San José, donde la proporción supera el 14%, seguido de Artigas, Rivera y Durazno donde esta proporción se ubica entre el 11% y el 14%.

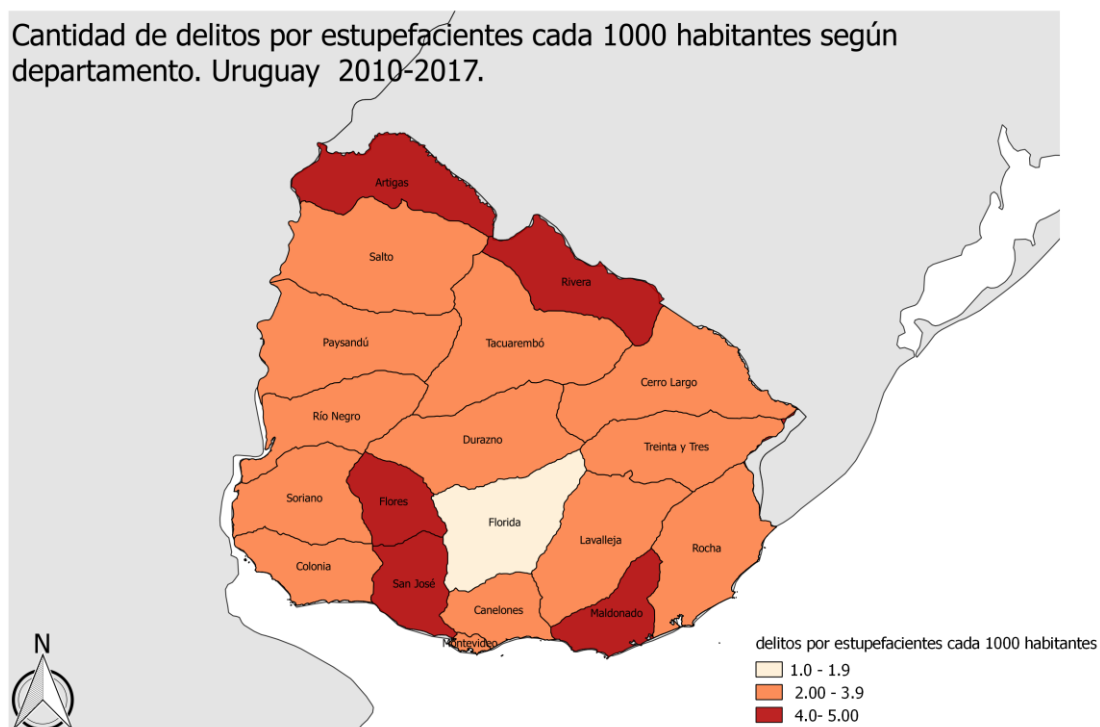
Imagen 1.



Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

El análisis de la cantidad de delitos por estupefacientes en relación al total de la población por departamento muestra que cuatro de los departamentos señalados anteriormente, Artigas, Rivera, Flores y San José, conjuntamente con Maldonado son los que mantienen los registros más altos. En estos territorios, hay entre 4 y 5 delitos por estupefacientes por cada 1000 habitantes. En el otro extremo se encuentra que el departamento con el nivel más bajo es Florida.

Imagen 2.



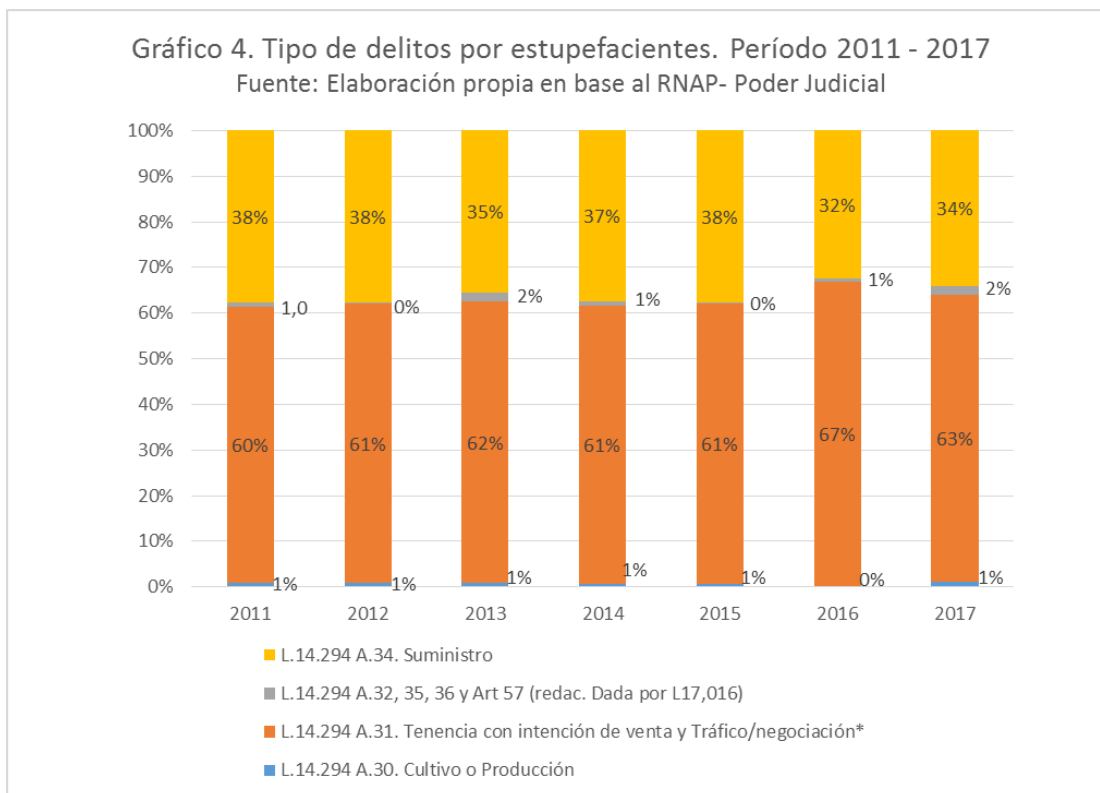
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

4.3 EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE ESTUPEFACIENTES

El análisis discriminado según el tipo de delito de estupefacientes, muestra, en el período 2011 a 2017, un descenso de más de 3 puntos porcentuales en los delitos por suministro (artículo 34 de la Ley 14.294), lo que en términos absolutos implica el pasaje de 542 a 353 delitos por esta tipificación (gráfico 4)¹⁰.

En tanto, los delitos por la infracción al artículo 31 de la Ley 14.294, por tenencia con intención de venta y tráfico o negociación, registran un crecimiento de casi 3 puntos porcentuales en este mismo período.

¹⁰ No es posible incluir el año 2010 en el análisis debido no mantiene el mismo criterio de clasificación que los años anteriores (incluye artículo 5 de la Ley 17016, el que en los siguientes años es discriminado en los diferentes artículos que incorpora en la Ley 14.294).



*En la modalidad de importación, exportación, introducción en tránsito, distribución, posesión no para consumo o tenencia, depósito, negociación o venta, transporte.

Debido a que el Artículo 31 de la Ley 14.294 tipifica delitos muy diferentes para la perspectiva de la evaluación en curso, se hace necesario discriminar las variaciones registradas en las diferentes modalidades. En particular, es altamente relevante observar lo ocurrido con los delitos por posesión para consumo o tenencia, que es donde podría esperarse efectos de la ley de regulación del mercado de cannabis.

Los datos de los delitos del artículo 31 tipificados con la modalidad de posesión o tenencia presentan un comportamiento errático en la serie 2011 – 2017 (tabla 6). Si bien el último año de la serie presenta una proporción menor de delitos que el año inicial (2017 con un 39,2% y 2011 con un 46,7%), los años intermedios no presentan un patrón de comportamiento claro (descenso al 36,9% en el 2012, aumento a 42% en 2013).

Tabla 6 . Delitos Ley 14.294 Artículo 31 según modalidad. Período 2011 – 2017							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Importación	6%	3%	3%	3%	4%	3%	3%
Exportación	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%
Tránsito	1%	2%	0%	1%	3%	1%	1%
Distribución	2%	1%	2%	2%	4%	2%	3%
Tenencia para no consumo	47%	37%	42%	38%	32%	32%	39%
Almacenamiento	3%	3%	2%	2%	3%	4%	2%
Venta	27%	40%	37%	40%	38%	43%	42%
Transporte	14%	14%	12%	9%	13%	12%	6%
Suministro	0%	0%	2%	3%	2%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial							

Es importante recordar que no es posible aislar a los casos en los que el cannabis está involucrado. La percepción de los operadores judiciales entrevistados es que los delitos con cannabis tienen que haber descendido porque los casos de 40 gramos o menos no llegan al sistema penal o no se avanza en la formalización. En términos absolutos hay un descenso de los casos de tenencia, desde 372 en 2011 a 242 en 2017. En este sentido, es importante destacar que los delitos de tenencia descendieron 34% en el período, mientras que los delitos de drogas del artículo 31 en su conjunto descendieron un 22%.

4.4 PERSONAS PROCESADAS / FORMALIZADAS CON / SIN PRISIÓN.

La cantidad de personas procesadas / formalizadas en el país por el total de delitos varían por año entre 10.000 y 11.300 aproximadamente.

Debe considerarse que la cantidad de personas procesadas por año puede ser igual o menor a la cantidad de delitos cometidos ese mismo año. Si el caso fuera que cada persona cometiera un único delito en el año los indicadores coincidirían; pero lo que ocurre es que una porción de las personas que resultaron procesadas lo fueron por más de un delito en el mismo año. Puede cometer más de un delito en único evento o

puede ser procesado en el mismo año por dos delitos cometidos en momentos del año diferentes.

Como puede observarse en la tabla 7, los años con mayor cantidad de personas procesadas son 2015 y 2016, lo que coincide con los años donde también se registraron mayor cantidad de delitos. En cuanto a los **procesados por delitos por estupefacientes** los años con los registros más altos fueron los años 2011 y 2012 (13,7%), también coincidente con los años con mayor cantidad de delitos por este motivo. Esto marca un ‘pico’ de procesamientos por violación a leyes de drogas en el preámbulo de la ley de regulación del mercado de cannabis. La proporción de procesados por estupefacientes varía en el período entre 10% y 13,7% por año.

Tabla 7. Personas procesadas en el país por cualquier delito y por delitos por estupefacientes según año. Período 2010 -2017.			
Año	Totales	Estupefacientes	% Procesados por Estupefacientes en el total de procesados
2010	10.155	1.289	12,7
2011	10.606	1.300	12,3
2012	10.797	1.479	13,7
2013	10.527	1.187	11,3
2014	10.843	1.158	10,7
2015	11.282	1.296	11,5
2016	11.538	1.251	10,8
2017	10.076	1.010	10,0
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial			

La tabla 8 muestra la relación entre las personas procesadas y los delitos cometidos por año¹¹. Se constata un comportamiento diferente según se trate de delitos por estupefacientes o por otros delitos (excluyendo estupefacientes).

Tabla 8. Relación procesados/delitos según año. Período 2010 -2017		
Año	Delitos Estupefacientes	Otros Delitos*
2010	0,96	0,80
2011	0,90	0,80
2012	0,93	0,79
2013	0,94	0,79
2014	0,94	0,78
2015	0,95	0,78
2016	0,95	0,76
2017	0,98	0,77
*Excluye delitos por estupefacientes Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial		

Puede interpretarse que por cada 100 delitos de estupefacientes resultan procesados entre 90 y 98 personas según el año. Por su parte, si se consideraran los otros delitos (excluyendo estupefacientes), por cada 100 delitos hay entre 76 y 80 procesados. Estos datos revelan que entre las personas que cometen delitos por estupefacientes es más común cometer un único delito, mientras que cuando se trata de otros delitos hay una proporción de los procesados -en torno al 20% para todos los años- que cometieron más de un delito en el año¹².

¹¹ Si cada persona cometiera un único delito en el año esta relación sería igual a 1, pero dado que una misma personas puede ser procesada por más de un delito cometido en el mismo evento o en momentos distintos del año, esta relación arroja un número menor a 1 ya que se registran mayor cantidad de delitos que de personas procesadas.

¹² Al preguntar por este tema a operadores judiciales, comentaron que los delitos de estupefacientes tienen menos delitos conexos. Por ejemplo, alguien que comete una rapiña puede cometer al mismo tiempo una lesión a la víctima. Eso sumaría dos delitos y una sola persona.

4.5 PERSONAS PROCESADAS CON O SIN PRISIÓN SEGÚN SEXO Y EDAD.

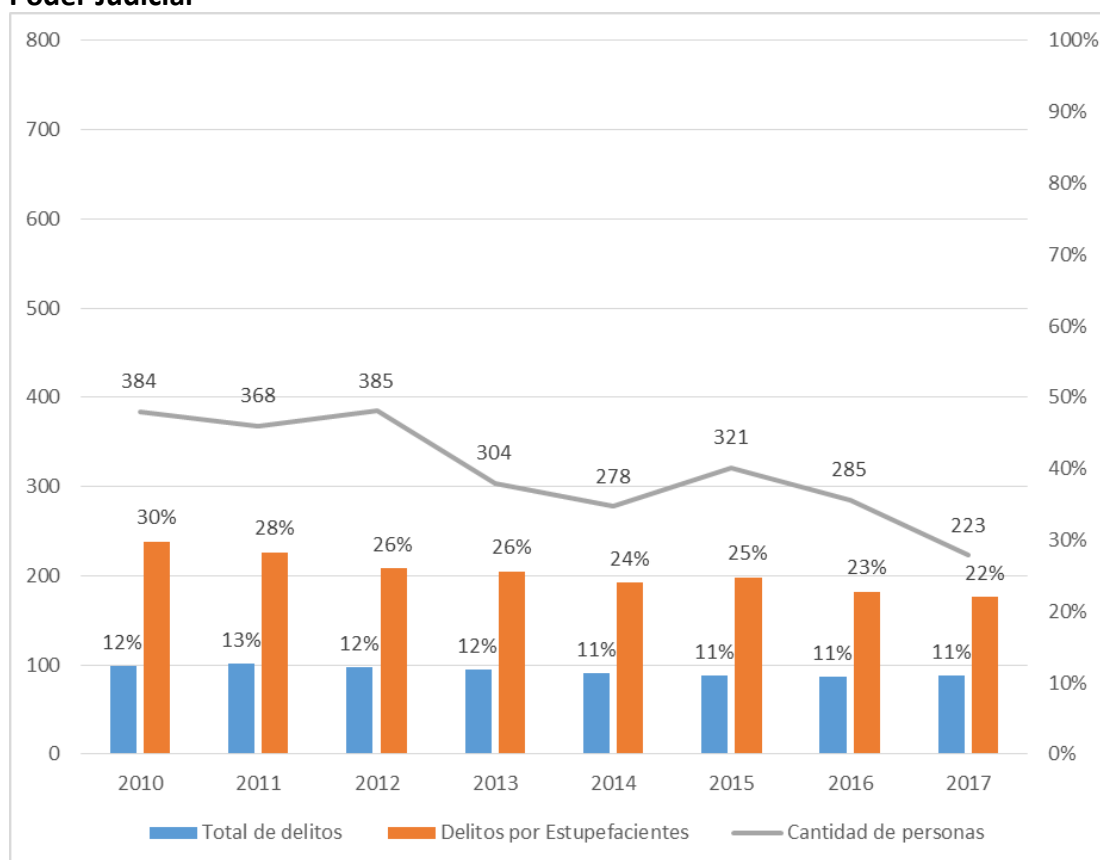
El análisis de las personas procesadas discriminando por **sexo** según se trate de delitos por estupefacientes o no, arroja diferencias significativas. El peso de las mujeres entre las personas procesadas por delitos por estupefacientes es mayor en todos los años, (variando entre 29,8% y 22,1% según el año) que el que tiene entre las personas procesadas por otros delitos donde el rango está definido por 9,3% y 10,6%.

En el año 2010, en el inicio de la serie temporal analizada, se observa que el 30% de los procesados por delitos por estupefacientes son mujeres (tabla 8). Desde este año puede verse una tendencia descendente hasta alcanzar en el año 2017 la menor participación de las mujeres en este tipo de delito, ubicándose en 22%. La disminución no solo se registra en términos relativos, sino que, al haber una menor cantidad de delitos por estupefacientes y personas procesadas en 2017 respecto al 2010, el impacto en términos absolutos también es importante.

Tabla 9. Personas procesadas en el país por delitos por estupefacientes y otros delitos según sexo. Período 2010 -2017.				
Año	Delitos por Estupefacientes		Otros delitos*	
	Mujer	Varón	Mujer	Varón
2010	29,8	70,2	9,9	90,1
2011	28,3	71,7	10,6	89,4
2012	26,0	74,0	10,0	90,0
2013	25,6	74,4	10,1	89,9
2014	24,0	76,0	9,8	90,2
2015	24,8	75,2	9,3	90,7
2016	22,8	77,2	9,4	90,6
2017	22,1	77,9	9,8	90,2
*Excluye delitos por estupefacientes				
Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial				

A su vez debe señalarse que la participación de las mujeres en otros delitos, permanece constante en torno al 10% en todos los años, tal como puede observarse en el gráfico 5.

Gráfico 5. Mujeres procesadas según tipificación de delito. Período 2010 -2017 (frecuencias absolutas y relativas). Fuente: Elaboración propia en base al RNAP-Poder Judicial



Al discutir este dato (descenso de la presencia de mujeres en delitos de estupefacientes) con la Policía y analistas del Ministerio del Interior, hay una coincidencia en que los mercados de drogas tienen más violencia. Fundamentalmente la violencia entre grupos de distribuidores por predominio en territorios, pero también por la necesidad de utilizar la violencia como símbolo para comunicar poderío. Este aumento de la violencia puede haber condicionado el involucramiento de mujeres en actividades sancionadas por las leyes de estupefacientes.

Con respecto a la **edad** de las personas procesadas se encuentra que para todos los años el peso de las personas más jóvenes, entre 18 a 25 años, es mayor entre los procesados por otros delitos respecto a las procesadas por delitos por estupefacientes (tabla 10). No obstante, al inicio de la serie la diferencia es de 12 puntos porcentuales en tanto en el año 2017 la brecha se redujo, siendo solo de 4 puntos porcentuales. Es

decir, hay un promedio de edad mayor entre los procesados por leyes de drogas aunque ha crecido paulatinamente la presencia del segmento más joven.

Para todos los años, la participación en los delitos por estupefacientes está concentrada en personas entre 18 y 45 años de edad.

Tabla 10. Personas procesadas en el país por delitos por estupefacientes y otros delitos según rango de edad. Período 2010 -2017. (Suma 100% en la fila)

Año	Delitos por Estupefacientes					Otros delitos*				
	18 a 25	26 a 35	36 a 45	46 a 55	56 y más	18 a 25	26 a 35	36 a 45	46 a 55	56 y más
2010	31,1	35,3	19,2	10,1	4,3	43,6	30,7	13,4	7,5	4,7
2011	29,4	36,3	22,2	8,5	3,6	42,6	30,3	14,3	7,8	5,1
2012	32,9	34,9	19,4	8,6	4,2	42,5	31,2	14,4	7,4	4,6
2013	32,2	35,6	21,7	7,0	3,5	41,3	30,7	15,2	7,7	5,1
2014	34,6	34,1	18,7	8,0	4,8	42,8	30,0	15,7	7,2	4,3
2015	34,5	33,2	18,9	9,0	4,5	41,9	31,0	15,4	7,1	4,7
2016	34,6	35,0	18,5	7,8	4,1	40,8	31,9	15,6	7,0	4,6
2017	34,5	34,8	20,8	7,2	2,6	38,4	33,0	16,5	7,4	4,7

*Excluye delitos por estupefacientes

Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

Si se compara la edad promedio de las personas que cometieron delitos por estupefacientes según el sexo, se encuentra para todos los años que las mujeres que se involucran en este tipo de delitos, son en promedio mayores que los varones. El involucramiento de varones en mercado de drogas comienza antes que en el caso de las mujeres. Eso explica el dato.

Tabla 11. Edad promedio de personas procesadas en el país por delitos por estupefacientes según sexo. Período 2010 -2017.

Año	Mujer	Varón
2010	34,5	32,1
2011	33,7	32,4
2012	33,7	31,6
2013	32,4	31,9
2014	32,9	31,9
2015	32,8	31,9
2016	32,6	31,4
2017	32,2	31,3

Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

En lo que refiere a los delitos por estupefacientes, la lectura por sexo también permite evidenciar que hay una mayor proporción de estos delitos procesados con prisión en el caso de que el autor del delito sea varón que cuando éstos son cometidos por mujeres (tabla 12). Probablemente lo anterior esté vinculado a que las mujeres poseen antecedentes en menor medida que sus pares varones, uno de los elementos que se tiene en cuenta para procesar con prisión, entre otros.

Tabla 12. Proporción de delitos por estupefacientes procesados con prisión según sexo. Período 2010 -2017.

Año	Mujer	Varón
2010	81,3	92,0
2011	73,4	90,6
2012	70,2	88,9
2013	74,9	86,8
2014	73,4	87,6
2015	69,6	87,3
2016	59,1	85,3
2017	56,4	85,7

Fuente: Elaboración propia en base al RNAP- Poder Judicial

4.6 CONCLUSIONES

4.6.1 Legislación

- La evolución de la legislación muestra que la expectativa de un cambio de enfoque en la política de drogas no se ve reflejada en la actividad parlamentaria. Hay indicadores que muestran que tampoco habría un cambio de magnitud en el enfoque judicial de las leyes de drogas.
- Los resultados se inclinan a confirmar la hipótesis esgrimida por Pablo Galain, según la cual el régimen de drogas sigue siendo prohibicionista en Uruguay, habiéndose creado una excepción para el cannabis (a través de la ley 19.172) (Galain, 2015). Por tanto, es esperable que tanto en el ámbito legislativo como en el judicial se considere que con cannabis se hace una excepción en el marco de una política de drogas que sigue siendo prohibicionista.

4.6.2 Evolución de los delitos de drogas

- Hay una marcada, aunque leve, tendencia al descenso de los delitos de drogas en un marco de crecimiento de los delitos procesados por la Justicia.
- Al mismo tiempo, los delitos de estupefacientes se mantienen como el tercer delito más importante en la estadística del Poder Judicial.
- Es posible pensar que parte del descenso en los delitos de drogas que ingresan al Poder Judicial están relacionados con la regulación del cannabis. Según surge de entrevistas con operadores judiciales, los casos de tenencia son los más impactados debido a la determinación de los 40 grs como medida de consumo personal.
- De todas maneras, no hay una estadística que permita observar cómo se está manejando el límite de los 40 grs en los casos que involucran cannabis. Es un desafío para el futuro inmediato poder comenzar a elaborar dicha estadística.

Montevideo / Interior

- El eje Montevideo-Interior parece ser un cambio realmente notable en el período. Descienden los delitos de drogas en Montevideo a partir de datos del

Poder Judicial y, como veremos en el capítulo siguiente, del Ministerio del Interior.

- Al mismo tiempo, los datos de delitos provenientes del Poder Judicial muestran, en términos relativos, un aumento en el Interior respecto a la proporción registrada en Montevideo.
- En las entrevistas a operadores judiciales y personal de investigación de la Policía aparecen elementos que confirman un desplazamiento hacia el Interior de la actividad de los grupos de traficantes. Este desplazamiento está condicionado por diferentes fenómenos: localización de líderes narco en cárceles del interior, saturación del mercado montevideano, desarrollo de mercados de drogas en el interior.

Tipo de delito de drogas tipificado

- Los datos de los delitos del artículo 31 tipificados con la modalidad de posesión o tenencia presentan un comportamiento errático en la serie 2011 – 2017. Si bien el último año de la serie presenta una proporción menor de delitos que el año inicial (2017 con un 39,2% y 2011 con un 46,7%), los años intermedios no presentan un patrón de comportamiento claro (descenso al 36,9% en el 2012, aumento a 42% en 2013).
- En términos absolutos hay un descenso de los casos de tenencia, desde 372 en 2011 a 242 en 2017. En este sentido, es importante destacar que los delitos de tenencia descendieron 34% en el período, mientras que los delitos de drogas del artículo 31 en su conjunto descendieron un 22%.
- La evolución de los casos de tenencia en el período tomado en su conjunto (2011-2017) parece confirmar la percepción de los operadores judiciales sobre el posible impacto de la regulación en la judicialización de la posesión. Volvemos a insistir en que se necesita más información para confirmar este cambio.

4.6.3 Evolución de los datos de Personas procesadas

- Los años con los registros más altos de personas procesadas por delitos por estupefacientes fueron los años 2011 y 2012 (13,7%), coincidente con los años con mayor cantidad de delitos por este motivo.
- Esto marca un ‘pico’ de procesamiento por violación a leyes de drogas en el preámbulo de la ley de regulación del mercado de cannabis.
- La mayoría de los procesados por estupefacientes fue procesado por un solo delito.

Personas por sexo y edad

- Cae sistemáticamente la cantidad relativa de mujeres procesadas por estupefacientes, de 30% en 2010 a 20% en 2017, mientras se mantiene estable en el conjunto de los otros delitos.
- Promedio mayor de edad en los procesados por drogas, pero con crecimiento del segmento 18-25 a lo largo de la serie.
- El promedio de edad de las mujeres es mayor que el de los hombres.
- Da la impresión que la oferta de trabajo en redes de tráfico resulta atractiva para muy jóvenes como para adultos. A partir de estas constataciones surgen preguntas que ésta investigación no puede responder: ¿por qué se produce esta situación? ¿hay especializaciones en nodos específicos de la cadena de tráfico dependiendo de la edad de la persona? ¿es la variedad de posibilidades de trabajo lo que resulta clave en el reclutamiento tanto de jóvenes como de adultos? Un elemento clave para entender cómo incidir para romper la cadena de vinculación a redes de tráfico es entender cómo es que estas redes se estructuran.
- Los datos muestran que ha habido una clara disminución de la participación de las mujeres en los delitos de drogas relativos al decreto ley 14.294. En la comparación 2010 versus 2017, la caída de la participación de las mujeres en términos absolutos es de un 42%, de los hombres un 13% y la caída de los delitos de drogas un 22%. A través de entrevistas con operadores judiciales y

policía, una explicación posible de este fenómeno es que el aumento de la violencia en los mercados de drogas ha hecho que éstos sean menos atractivos para las mujeres.

Procesamientos con y sin prisión

- Está solamente el dato de procesamiento con prisión para estupefacientes. Es necesario incorporar el dato de procesamiento con prisión de otros delitos. Porque eso mostraría claramente que se prisioniza más a estupefacientes (Baudean, 2018b). Si esto es así, sería un indicador más de que a nivel de la Justicia no ha habido un cambio significativo en la concepción de la política de drogas, de la misma magnitud que el cambio que significó la regulación del cannabis.
- Hay una mayor proporción de estos delitos procesados con prisión en el caso de que el autor del delito sea varón que cuando éstos son cometidos por mujeres.

4.6.4 Crimen Organizado

- Este reporte no analiza por separado los datos de crimen organizado. Incorporar esta discriminación no contemplada en los indicadores planteados en los documentos de dimensiones de evaluación elaborados en 2014 parece altamente relevante.
- Esta discriminación es importante porque en el período 2013-2017, estupefacientes ocupa la primera posición de los casos sentenciados por crimen organizado (Baudean, 2018c) (Tenenbaum Ewig, 2018).
- Los casos de crimen organizado han sido afectados por la difusión del uso de Whatsapp, lo cual ha limitado el uso de las escuchas telefónicas. Las escuchas era uno de los principales métodos de investigación de la policía tal como surge de las entrevistas realizadas.

En definitiva, los datos parecen confirmar las hipótesis planteadas en 2014 acerca de los resultados esperados de la regulación del cannabis. Hay menos delitos de drogas y menos personas procesadas por esta clase de delitos.

Sin embargo, los datos del Poder Judicial no permiten confirmar que los mecanismos por los cuales la regulación del cannabis podría ser causa de estos cambios estén efectivamente operando sobre la situación.

En otros casos de legalización del cannabis ha habido una inmediata repercusión en la situación penal, porque la amplia mayoría de detenciones y procesamientos es por posesión. Es imposible determinar con los datos del Poder Judicial si hay más, menos o los mismos casos de procesamiento por posesión de marihuana. Simplemente porque no es posible discriminar por sustancia. Es urgente la creación de estadísticas que permitan entender mejor cómo es que la regulación está afectando específicamente las formalizaciones en las que el cannabis está involucrado.

5 SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

En este capítulo se presentan los datos relativos a la dimensión de Seguridad y Convivencia. El capítulo se estructura en tres secciones. La primera está dedicada a actualizar los datos de control de la oferta. Se presenta una serie de la cantidad de sustancia incautada de cannabis y cocaína. Se emplean datos provenientes del Instituto Técnico Forense (ITF). La segunda sección presenta la evolución del mercado regulado, con foco en la cantidad de personas registradas en los tres canales habilitados. Si bien se disponen de datos sobre la producción que se ha vendido a través de farmacias, no se cuenta con estimaciones de las cantidades que producen clubes y cultivadores. Los datos de abastecimiento se presentarán en el informe relativo a la VII Encuesta de Drogas en Hogares, realizada por la JND en 2018. Por último, se presenta el reporte relativo a la caracterización de eventos policiales de estupefacientes para Montevideo, período 2013-2018.

5.1 SUSTANCIAS INCAUTADAS 2010 - 2017

Las incautaciones dependen fuertemente de la acción policial y no necesariamente reportan crecimiento o descenso en los volúmenes consumidos. Se tomarán los datos de incautaciones, estrictamente, como indicadores de qué se negocia en el mercado de drogas a nivel local y no como indicadores de aumento o descenso de consumo.

Este reporte empleará datos provenientes del Instituto Técnico Forense (ITF). En promedio el Laboratorio de Sustancias Incautadas (Departamento Química y Toxicología) del ITF recibió 2205 casos por año en el que al menos se incautó una sustancia.

Las incautaciones de marihuana, luego de su punto más bajo en el año 2010, se mantiene próximo a las 2 toneladas entre 2011 y 2014, para en 2015 aproximarse a las 3 toneladas de incautaciones y en 2016 alcanzar las 5 toneladas. A partir de entrevistas

con la Policía se determinó que en estos años hubo una sobre oferta de cannabis porque menguó el combate a los cultivos en Paraguay¹³.

En el año 2017 las incautaciones de marihuana vuelven a ubicarse en 2 toneladas. En todos los años de la serie, a excepción de 2012, se incautó una mayor proporción de marihuana en el interior del país respecto a Montevideo. En este aspecto hay que tener en cuenta que la sustancia ingresa por la frontera y muchas veces los cargamentos son interceptados en la ruta.

Respecto a las incautaciones de plantas de cannabis, los registros muestran una tendencia creciente en la serie de años estudiada, aunque con algunos puntos de inflexión. De todas formas puede observarse que a partir del 2015 la cantidad de plantas incautadas no baja de 1000 por año con un fuerte peso en estos años de incautaciones en el interior del país.

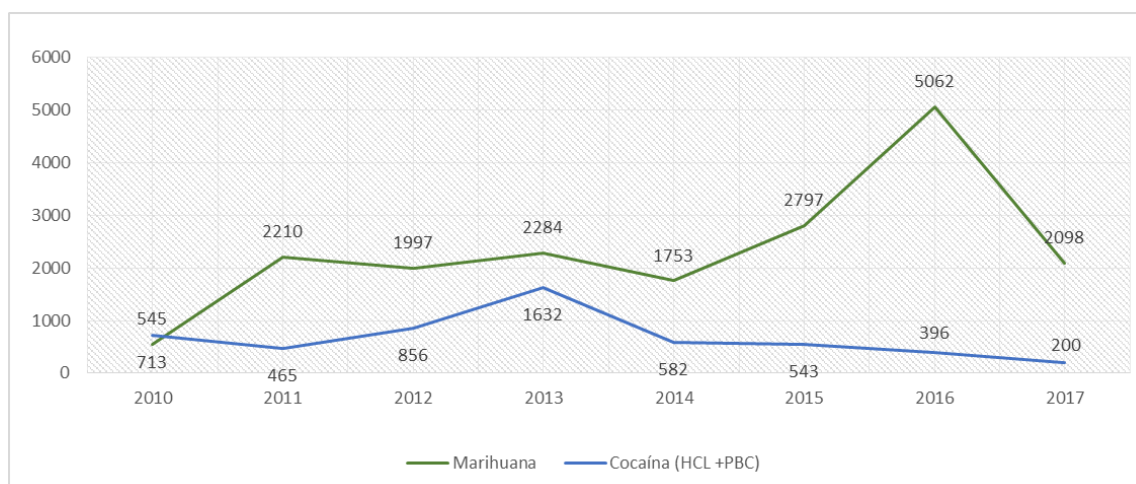
Las incautaciones de clorhidrato de cocaína y pasta base muestran en el año 2013 un registro excepcional superando la tonelada y media. A partir del año 2014 puede identificarse una tendencia descendiente hasta alcanzar a 200 Kg. en 2017. Respecto a la distribución de incautaciones de estas sustancias en el territorio nacional, pueden observarse cuatro años (2011, 2014, 2016 y 2017) en que el peso es mayor en el departamento de Montevideo.

¹³ Según algunos oficiales eso se debió a que Brasil discontinuó la ayuda que solía proporcionar a Paraguay para el combate a los cultivos de cannabis. Esto se produjo en el marco de la crisis política reciente en Brasil.

Tabla 13. Marihuana, cocaína y plantas de cannabis incautadas según año y proporción del peso incautado en Montevideo. Período 2010 -2017.							
	# casos	Marihuana		Cocaína (HCL +PBC)		Plantas Cannabis sativa	
		Kg	% en Mvdeo	Kg	% en Mvdeo	Unidades	% en Mvdeo
2010	1816	545	26	713	32	390	7
2011	2051	2210	8	465	66	568	28
2012	2459	1997	68	856	27	475	59
2013	2346	2284	40	1632	5	888	62
2014	2262	1753	35	582	82	621	19
2015	2337	2797	29	543	28	1512	10
2016	2271	5062	12	396	52	1372	30
2017	2095	2098	38	200	70	1004	22
Fuente: Laboratorio de Sustancias Incautadas (Departamento Química y Toxicología) del Instituto Técnico Forense (ITF) del Poder Judicial							

La gráfica debajo permite visualizar las tendencias registradas en la incautación de cannabis y cocaína.

Gráfico 6. Marihuana y cocaína (clorhidrato de cocaína y pasta base) según año. Período 2010 -2017.



Las incautaciones de marihuana han permanecido estables en el período, sólo registrándose el pico de 2016, para el cual se ha presentado una explicación. Las incautaciones de cocaína, por el contrario presentan una leve tendencia a la baja. ¿Cómo leer estos datos? En entrevistas con la Policía se advierte que la marihuana es una droga más difícil de ocultar y, por tanto, más fácil de detectar en términos relativos. Las incautaciones de cocaína y pasta base (más fáciles de ocultar) son más dependientes de las capacidades y de la acción policial. En este sentido, en el período ha habido un cambio que ha afectado la eficacia policial: el crecimiento del uso de Whatsapp para las comunicaciones entre traficantes. Esto ha complicado las escuchas que era uno de los principales medios de investigación policial.

Siguiendo con marihuana, en el período la Policía reporta una concentración del tráfico por la frontera con Brasil, fruto de la mayor vigilancia en la frontera de Argentina con los países productores de drogas. Por su parte, la mayoría de los cargamentos son pequeños, habiendo casos de 300 y 500 kilos. En todos los casos, las incautaciones se producen en vehículos. No se registran casos de avionetas, para cannabis.

Una hipótesis plausible para interpretar estos resultados es que el mercado ilícito tradicional (prensado) se ha mantenido estable en términos de volumen, pese a la regulación. En un contexto de crecimiento del mercado, los narcotraficantes han perdido participación en el mercado, porque no han capturado el crecimiento. Por su parte, el crecimiento de plantas de cannabis y de cogollo que a partir de 2017 comienza a aparecer en las incautaciones, muestran que los traficantes tradicionales buscan reenfocar su negocio.

Sin duda, es necesario tener indicadores fiables de mercado para poder determinar con precisión el avance del mercado legal sobre el ilegal. Asimismo, para poder determinar el peso de situaciones novedosas, como las de personas que cultivan a nivel local para vender.

5.2 EL MERCADO REGULADO Y SU EVOLUCIÓN

Al 5/12/2019, y luego de 29 meses de funcionamiento conjunto de las tres vías de acceso, hay 50.659 personas que están habilitadas para acceder a marihuana de forma regulada, con la distribución que puede observarse en la tabla 14.

Tabla 14. Personas inscriptas en los canales legales. Información al 05/12/2019		
Mecanismo	Registro	# Personas
Cultivadores domésticos	7.871	7.871
Adquirentes en farmacia (17 farmacias en todo el país)	38.601	38.601
Clubes	145	4.187
Total de personas		50.659
Fuente: IRCCA: Registros de Cultivadores Domésticos, Miembros y Clubes de Membresía y Adquirentes en Farmacias.		

Formalmente se alcanza al 21% de las personas que declararon consumo en el último año en la VII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Población General – (OUD/JND-2018)¹⁴. Dadas las prácticas establecidas de consumo -lo que por la vía de los hechos extiende el uso de la sustancia del mercado regulado a personas que no están registradas- es posible sostener que esta proporción es aún mayor.

Según reporta el IRCCA, desde la apertura de los registros correspondientes, el crecimiento de los inscriptos ha sido constante. En este sentido, los clubes de membresía y las farmacias son los que han presentado mayor dinamismo en el último año (IRCCA, 2019b).

El IRCCA destaca algunas características salientes del público que se ha inscripto y forma parte del mercado regulado.

- Maldonado, Flores y Montevideo son los departamentos con mayor cantidad de personas inscriptas cada 1000 habitantes.

¹⁴ El dato relativo a la cantidad de usuarios en VII ENHCD aparece en el último informe del IRCCA, del 30/6/2019. Puede leerse en: <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>

- En el Interior, los clubes de membresía se concentran sobre los departamentos de fronteras y en aquellos donde hay balnearios.
- Entre julio 2017 y octubre 2019 se realizaron 670.211 transacciones de paquetes de cannabis de 5 gramos, totalizando 3.351.055 gramos vendidos. Por tanto, a través de farmacias se han vendido más de tres toneladas de cannabis desde el inicio de la venta.
- Los adquirentes en farmacias compran, en promedio, entre 15 y 17 grs al mes. Aproximadamente un 20% de los inscriptos compra en un mes entre 20 y 40 grs de cannabis.
- En todos los informes del IRCCA se advierte que no todas las personas inscriptas en farmacias ha realizado compras. En el último informe, un 89% de los inscriptos al 31 de octubre de 2019, realizó al menos una compra.
- Otros indicadores muestran un desaceleramiento en la venta a través de farmacias, fruto de los problemas en el abastecimiento según reconoce el mismo IRCCA (IRCCA, 2019b).
 - Luego de un pico de ventas diarias en 2018, que llegó a un promedio de 5.961,6 grs, en 2019 no se han superado los 4.400 grs en promedio.
 - Mientras que en enero de 2019 10.560 adquirentes compraron en farmacias, en octubre lo hicieron 8.328.

Actualmente, el problema más relevante de la regulación es el relativo al abastecimiento a través de la farmacia. El mismo podría ser mayor de lo que es y ello garantizaría un mayor control del producto consumido en el país. Es importante destacar que las estimaciones que se han realizado por parte de Monitor Cannabis Uruguay establecen que el mercado de cannabis en Uruguay es de unas 40 toneladas al año. A través de farmacias se estarían vendiendo unas dos toneladas al año (Baudean, 2018c). Lo que se vende a través de farmacia está muy por debajo de lo que podría llegar a vender y está lejos de ser el principal abastecedor del mercado (tal como se imaginaba al comienzo de la regulación).

5.3 - CARACTERIZACIÓN DE EVENTOS POLICIALES CARATULADOS COMO ESTUPEFACIENTES PARA LA CIUDAD DE MONTEVIDEO – PERÍODO 2013-2018.

La dimensión de evaluación que presenta mayores dificultades para su seguimiento es la vinculada a Seguridad y convivencia ya que no se cuenta con una línea de base donde se puede desprender directamente de la misma la información requerida. Personal técnico del Ministerio del Interior realizó en el año 2013 un estudio minucioso que caracterizó los eventos vinculados con estupefacientes para los años 2006 y 2012 para la ciudad de Montevideo. En este trabajo se discriminaron y analizaron diversos aspectos vinculados con estos eventos a saber:

- Número de eventos /número de eventos por sustancia
- Tipo de conocimiento del hecho
- Incautación drogas/tipo de drogas
- Incautación armas de fuego
- Detenidos/procesados/casos aclarados
- Caracterización sexo y edad procesados/detenidos.

Lo fundamental de este estudio es que cuenta con información para elaborar una serie de indicadores que no se encuentran disponibles en los registros sistemáticos. En este estudio, su método de estudio permite por ejemplo discriminar por tipo de sustancia los eventos, algo que no se puede realizar con las fuentes estadísticas disponibles para consulta. Asimismo, la información aquí recogida permite discriminar los eventos por sustancias involucradas y su asociación con otras características del evento por lo cual aporta información relevante para el monitoreo de la Ley 19172 en la dimensión Seguridad y Convivencia.

En virtud de ello, se propuso conjuntamente por parte del Observatorio Uruguayo de Drogas de la Secretaría Nacional de Drogas y el Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior la re-edición del estudio para el período 2013-2018 de modo que permita observar los posibles cambios en el mercado ilícito de drogas, especialmente lo vinculado al de marihuana. Este proyecto fue sugerido y avalado por el área de Evaluación y monitoreo de la Secretaría Nacional de Drogas y la Unidad especializada para el monitoreo de la ley 19172 del Ministerio de Salud Pública quien tiene a cargo por ley esta función.

5.3.1 Fuente de datos y metodología

A continuación se detalla la ficha técnica del estudio el cual presentará las mismas características de la investigación realizada por el equipo técnico del Ministerio del Interior, el cual se propone replicar en las mismas condiciones para su comparabilidad.

Método

Los micro datos fueron contruidos a partir de la lectura de los registros administrativos policiales ¹⁵ de estupefacientes situados en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior por parte de la División Estadísticas y Análisis Estratégico (MI).

Estos registros poseen información descriptiva de las circunstancias en que ocurrió el evento y las características de los autores.

Se relevaron la totalidad de eventos para los años 2013 a 2018 bajo los mismos criterios y codificación realizados en los años 2006 y 2012 de modo de hacerlos comparables.

Dimensiones de análisis

El estudio cuenta con dos unidades de análisis: los eventos de estupefacientes y los autores. Se considera como evento a cada registro policial titulado “Estupefacientes” que hubiese ocurrido en Montevideo, durante los años 2013 a 2018. En el caso de los autores, se registró a las personas que hubiesen resultado procesadas o con inicio de

¹⁵ Los registros administrativos son la forma de ingreso de los eventos al SGSP, sean denuncias por parte de la ciudadanía o producto de la investigación policial. La narración de los hechos es realizada, en su mayoría, por parte del personal de las comisarías.

procedimiento por delitos asociados a estupefacientes en dichos eventos¹⁶. Se excluyeron únicamente los casos duplicados y aquellos que no tenían ningún tipo de relación con estupefacientes.

En primer lugar, se realizó un análisis exploratorio para conocer el tipo de información que contenían los registros policiales según el título del evento. Esto permitió seleccionar aquellos títulos que contuvieran los datos más pertinentes para los objetivos de este estudio. Una vez realizada esta exploración, se seleccionó únicamente el título “Estupefacientes” pues contenía los eventos que mayormente se ajustaban al tipo de delito que se buscaba registrar.

Del total se optó por no duplicar a los autores que aparecían más de una vez en un mismo año, de forma de preservar la singularidad de las variables sociodemográficas.

Por último, se realizó una recolección de datos de carácter cualitativo con el fin de sintetizar la información que contienen los registros en un conjunto de variables susceptibles de análisis estadístico (lugar del hecho, modo de conocimiento policial, seccional, aclaración, tipo de droga incautada, efectivo sustraído, sexo, edad, antecedentes judiciales, entre otras). De esta forma, se construyó una base de datos denominada base de las denuncias.

La Dirección del estudio y supervisión del trabajo de campo estuvo a cargo de Soc. Paula Coraza (Ministerio del Interior) con la colaboración del Observatorio Uruguayo de Drogas en el procesamiento de la información y redacción del Informe.

Responsables del análisis de la información e ingreso de datos: Victoria Decia y Abril Ocampo.

¹⁶ Actualmente las leyes que rigen el delito de Estupefacientes son el Decreto-Ley N° 14.294, la Ley N° 17.016 y 19.172

Ficha técnica

- Ámbito territorial: Montevideo
- Ámbito temporal: 2013 a 2018.
- Lugar de trabajo de campo: División Estadísticas – MI
- Disponibilidad de computadoras:
- -2 equipos disponibles de lunes a viernes, 1 de 8.30 a 12 hs. y el otro de 8.30 a 14 hs.

Equipo de relevamiento:

- Dirección del campo: Personal Técnico del Ministerio del Interior.
- Lectura e ingreso de datos: Dos técnicos/as especialmente entrenados para la tarea.
- Duración: 2 meses.
- Partes relevados: 2768
- Análisis estadístico y redacción del Informe: Ministerio del Interior/Observatorio Uruguayo de Drogas.

A la información recogida en este relevamiento se le anexará la obtenida por el estudio antecedente de los años 2006-2012 de modo de ampliar la serie estudiada. El año 2006 es una referencia temporal pero no será considerado como dato de la serie.

5.3.2 Consideraciones previas

Las variaciones de los datos que se presentarán son sensibles a cambios en la acción policial, la cual puede ser afectada por el marco legal y por las directivas de política que se establecen desde la autoridad ministerial. Se destacan a continuación algunos elementos relacionados a marco legal que pueden estar relacionados a variaciones en los datos:

- A partir de 2015 la acción policial relacionada a drogas tiene un foco en el microtráfico (Baudean, 2018a).
- A partir de 2015, se disuelven los departamentos de Drogas de las Zonas Operacionales y cada caso que involucre estupefacientes es abordado directamente por la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Esto aumenta la capacidad operativa porque se concentra y centraliza todo el trabajo relacionado con drogas.

- A partir de 2016, comienza a funcionar el PADO (Programa de Alta Dedicación Operativa). Éste es un programa que involucra patrullaje pie a tierra en lugares seleccionados de la ciudad por su alta concentración de rapiñas. La acción de PADO y de los GRT (Grupos de Respuesta Táctica) tiene una incidencia en los lugares de ocurrencia de los eventos policiales vinculados a estupefacientes. En concreto, incide en la cantidad de eventos policiales en vía pública.
- En el período se produce la generalización del uso de Whatsapp para las comunicaciones y esto debilitó el uso de una de las principales herramientas de investigación de la Policía: las escuchas telefónicas. Operadores judiciales y policías coinciden en que no disponer de una tecnología alternativa de tanta penetración como la escucha telefónica ha favorecido a los narcotraficantes.
- Desde agosto de 2015 está en funcionamiento el “Protocolo de actuación policial sobre Ley de marihuana y sus derivados”. El protocolo establece directivas de actuación especificando en qué situaciones la Policía debe actuar y cómo¹⁷.
- Nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en 2017 y el cambio del principio de legalidad por el de oportunidad¹⁸, lo cual impactó en los procesos formalizados

¹⁷ La página web del Ministerio del Interior comenta: *“La nueva ley de marihuana y sus derivados no implica una ‘legalización’ de la sustancia, sino una reglamentación sobre su uso y comercialización. En este sentido, conocer en detalle y profundidad todos los aspectos de esta nueva legislación es clave a la hora de brindarle a la población las garantías necesarias para que su libertad no se vea menoscabada pero a su vez, garantiza el correcto desempeño de las autoridades policiales en tanto auxiliares de la Justicia quienes deberán actuar en consecuencia en el caso de que se constate un consumo o comercialización de la marihuana por fuera de la Ley vigente. Dentro de este protocolo se establece por ejemplo que ‘el uso de cannabis continúa siendo legal en Uruguay cual quiera sea su forma (flores, prensado, hachís, entre otras), al igual que el uso de cualquier sustancia psicoactiva’, pero se aclara que ‘la ley establece sanciones para la comercialización no autorizada’ de las mismas. Además se especifica que si bien no existe un carnet que acredite ser consumidor de marihuana, ‘el uso de cannabis en el espacio público está sometido a las mismas restricciones que el uso de tabaco’. Por otra parte también se hace referencia a cuándo actuar en el caso de recibir una denuncia ya que la misma Ley indica que ‘la sola existencia de plantas de cannabis no implica una actividad ilícita’ por lo que se deberá actuar solamente en aquellos casos donde efectivamente se viole la normativa correspondiente. Finalmente se expresan las directivas a la hora de realizar un procedimiento policial, donde por ejemplo se deja constancia de la prohibición constitucional de realizar allanamientos nocturnos ‘sin el consentimiento de su jefe’ y ‘de día sólo de orden expresa de un juez competente’”* (Ministerio del Interior, 2015).

¹⁸ El principio de legalidad presente en el derogado CPP, opuesto al de oportunidad, establece que todo delito debe ser perseguido. En cambio, el principio de oportunidad, que es propio de los sistemas acusatorios, le permite a la fiscalía, ya no al juez, sino a la fiscalía que es la que ahora está encargada de la investigación, tener criterios políticos criminales de oportunidad, en tanto no todo tiene que ser

(que descendieron a partir de 2017). Entrevistas con la Policía señalan que los cambios producidos afectan tres grandes elementos. Primero la relación Juez - Policía que estaba asentada en el sistema previo. Hay una transición y un nuevo entendimiento con los fiscales. Segundo, cambió la cantidad de turnos disponibles para la presentación de casos de drogas. Se pasó de 4-5 turnos a 2 turnos (cada 15 días). Esto ha generado saturación en el sistema y enlentecimiento de los casos. Tercero, el nuevo CPP es garantista y exige más investigación por parte de la Policía¹⁹.

Estos cambios pueden ejercer influencia en direcciones diferentes. La focalización en microtráfico debería hacer crecer los operativos de drogas dirigidos a controlar el menudeo. La mayor presencia de patrullaje policial debería influir en que los eventos policiales en vía pública o vehículos crezcan. El protocolo de actuación policial en el caso de cannabis debería influir en una mayor discriminación de los casos de violación de la ley de aquellos casos que no lo hacen o que constituyen faltas administrativas. El nuevo CPP influye en la formalización de los procesados, presumiblemente a la baja.

Más allá de las hipótesis esbozadas es claro que en el período se producen muchos cambios en la Policía y en la operativa del narcotráfico. Esto hace que sea muy difícil poder determinar qué influencia tuvo la regulación del cannabis en los cambios detectados en las tendencias.

perseguido y no todo debe ser perseguido. El cambio del principio de legalidad por el de oportunidad incorpora una diferencia fundamental que proviene de que antes todo debía ser perseguido y ahora se puede discernir y elegir que debe ser perseguido según criterios de política criminal. Por ejemplo, puede decidirse concentrarse en los delitos más graves, los que causan mayor daño social y deja de lado los menos graves. Por tanto, si existe un principio que permite elegir qué perseguir, la consecuencia, por supuesto es, que la cantidad de delitos va a disminuir, salvo que se mantenga un principio de perseguir todo y ahí no habría diferencia entre un principio de oportunidad y legalidad u oficialidad.

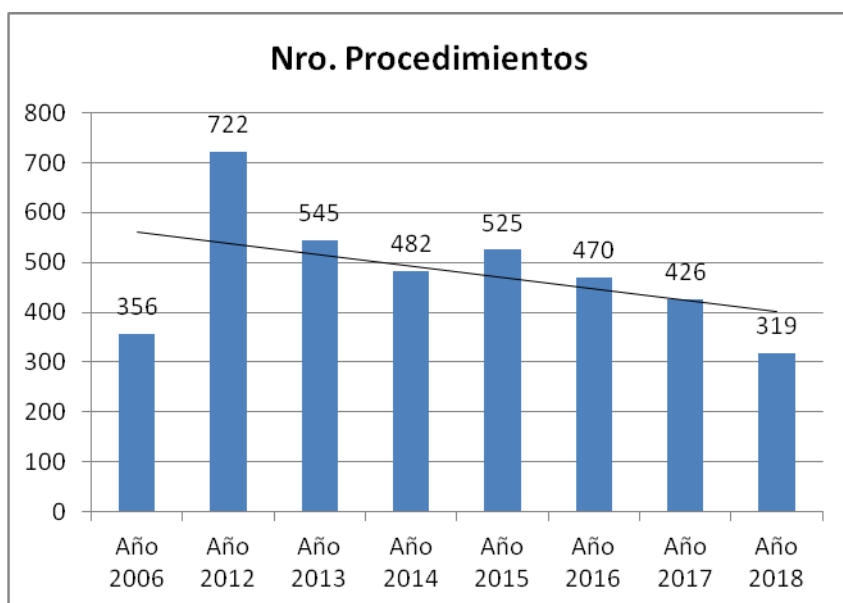
¹⁹ “Por ejemplo, nosotros tenemos un proceso previo para tramitar o iniciar una orden de allanamiento en el que le tenés que dar cuenta a Fiscalía de que tenés la información o el dato. A partir de ahí, Fiscalía tiene que disponer cómo vamos a seguir el trabajo. Si va a requerir alguna vigilancia, registro gráfico, foto o filmación. Vos tenés que cumplir con todos esos requisitos o cumplir con la información, presentarla y entregarla a Fiscalía para ver cómo sigue. Antes era más rápido. Vos tenías el dato, hacías la información, le dabas cuenta al Juez y capaz que en el día ya resolvías el caso. Ahora lleva un poco más de tiempo. Una vez que nosotros le pasamos las pruebas al Fiscal, ellos tienen que corroborar todo y dar cuentas al Juez del turno. No es siempre al mismo Juez, eso va cambiando. Entonces, tienen que hablar con ese Juez para que le dé la orden. Antiguamente llamabas directamente al Juez y era automático”. (Entrevista con la Policía).

5.3.3 Eventos policiales

Si bien la serie presenta ciertas irregularidades se presenta una tendencia decreciente en el número de procedimientos entre los años 2012-2018.

Gráfico Nro. 7: Número de procedimientos tipificados como “Estupefacientes”.

Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.



irregularidades mencionadas líneas arribas aparece en los últimos 3 años de la serie una tendencia a la disminución de casos, manteniéndose la relación detenidos/procesados en el entorno del 25-30% a partir del 2012 con la excepción hecha del año 2018 donde el porcentaje se incrementa al 36%.

Tabla 15. Número de detenidos, procesados e indagados según año por delitos de estupefacientes.					
Año	Detenidos	Procesados	Indagados	<18 años	Aclarados judicialmente
2006	891	164	923	2	s.d
2012	1757	435	1809	17	s.d
2013	1302	330	1329	13	272
2014	1059	262	1069	16	227
2015	1211	355	1230	15	267
2016	915	298	923	12	226
2017	845	216	851	11	180
2018	596	214	608	11	177
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.					

Otro indicador de la vinculación procedimiento-judicialización es el porcentaje de eventos sin procesamiento que son en promedio aproximadamente el 50% de los mismos. En el año 2018 este porcentaje varió significativamente 13 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Tabla 16. Porcentaje de procesados sobre detenidos y % de procedimientos sin procesados en delitos de estupefacientes		
Año	% de procesados sobre detenidos.	% de procedimientos sin procesados
2006	18.4	s.d
2012	24.7	s.d
2013	25.3	51
2014	24.7	54.9
2015	29.3	50.3
2016	32.5	52.9
2017	25.5	58.1
2018	35.9	45.8
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.		

Con respecto a las incautaciones los datos reflejan que en el 94% de los eventos hubo incautación de una o varias sustancias. Sin embargo, si observamos la serie, encontramos que a partir del año 2017 comienza a presentarse un incremento significativo de los procedimientos sin incautaciones, llegando al 15.4% de los procedimientos del año 2018.

Tabla 17. Incautación de estupefacientes en delitos de estupefacientes						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sin incautación	4,9%	4,8%	3,8%	3,2%	6,3%	15,4%
Con incautación	95,1%	95,2%	96,2%	96,8%	93,7%	84,6%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.						

En las residencias / bocas, vehículos, vía pública y establecimientos de reclusión se concentran hoy (2018) los lugares del evento policial. Los eventos vinculados a residencias /bocas han perdido su peso relativo en forma casi continua desde 2012 a 2016 a partir del cual se estabiliza involucrando a uno de cada cuatro eventos. Sin mostrar una tendencia o regularidad destacable los procedimientos en vía pública y vehículos son los otros que cuentan con mayor presencia. En contrapartida, se han incrementado notoriamente los procedimientos en los centros de reclusión que a partir de 2016 superaron el 15%. La fuerte presencia de establecimientos carcelarios como lugar de ocurrencia es uno de los cambios más importantes del período. Como se verá más adelante, este cambio es importante en todas las drogas, pero particularmente lo es en marihuana.

Tabla 18. Lugar de ocurrencia por año en delitos de estupefacientes								
	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vía pública u otros espacios abiertos	25%	33%	51%	51%	44%	40%	43%	37%
Residencia, boca	38%	41%	43%	33%	32%	22%	24%	25%
Establecimiento de reclusión	1%	0%	1%	8%	11%	26%	17%	18%
Vehículos	16%	15%	2%	5%	9%	7%	10%	14%
Otros	3%	1%	1%	0%	1%	2%	4%	3%
Combinación de más de un lugar del hecho, aclarar en observaciones	15%	7%	1%	1%	0%	1%	0%	1%
Bares, cantina, clubes nocturnos y similares	1%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
Locales deshabitados	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Local comercial	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	0%
Sin dato	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.								

Es claro que el crecimiento de la población privada de libertad influye en este fenómeno, puesto que las cárceles se constituyen en importantes mercados de drogas. Entre 2006 y 2017, la población privada de libertad creció un 62%.

Tabla 19. Evolución del promedio anual de Personas privadas de libertad								
	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Promedio anual personas privadas de libertad	6789	9413	9688	9727	9937	10303	11005	-
Fuente: Anuario Estadístico INE, 2018.								

En cuanto al modo de conocimiento más habitual, la mayor cantidad de eventos cae en las categorías “se recibe información, sin especificar” y “otras formas de conocimiento” (18% en promedio durante la serie). Estas dos categorías refieren a información que proviene de otras investigaciones que la Policía ya ha realizado o

tiene en marcha²⁰. El descenso que se percibe en las categorías “se recibe información sin especificar origen” podría ser consecuencia del descenso de las escuchas a causa del uso de Whatsapp, pero no tenemos confirmación.

En el resto de las categorías, la serie muestra estabilidad. En concordancia con el crecimiento de la vigilancia en calle, el principal modo de conocimiento de los eventos vinculados a drogas es el patrullaje. En promedio, el 45% de los eventos se conoce a través del patrullaje. Los otros medios que a lo largo de la serie tienen una presencia sistemática son las llamadas anónimas, a través de otros delitos y llamadas de vecinos. Entre el 8% y el 21% de los casos son detectados por estas vías en conjunto.

²⁰ El siguiente diálogo con la Policía ilustra el caso: *“Pregunta: En modo de conocimiento del evento, o sea, cómo la policía se enteró hay un porcentaje importante de casos clasificados como “información” sin especificar origen. ¿Qué pueden ser esos casos? Estamos hablando de 20-30%, depende del año. Policía: A veces es información que maneja la propia Unidad. En nuestro caso pasa que repetidas veces estás en un caso de crimen organizado y dentro de la información te surge algo de micro-tráfico. En ese momento se evalúa si se embarra la investigación de crimen organizado. Si no, se hace aparte. No implica que sea una denuncia. Es una información generada dentro de la misma Unidad”*. (Entrevista con la Policía).

Tabla 20 Modo de conocimiento de la Policía en delitos de estupefacientes								
	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Patrullaje	41%	40%	49%	46%	44%	43%	45%	52%
Llamada anónima	5%	11%	5%	3%	16%	5%	4%	11%
Se recibe información, sin especificar origen	19%	21%	34%	32%	20%	19%	19%	10%
A través de otros delitos	6%	4%	3%	3%	2%	2%	6%	6%
Llamadas de vecinos u otras personas, organizaciones identificadas	7%	3%	3%	4%	1%	1%	6%	4%
Policía actúa de oficio	0%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	3%
Combinación de las anteriores	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
Trabajo policial encubierto	0%	1%	4%	1%	1%	1%	0%	0%
Uso de nuevas tecnologías	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%
Informantes, colaborador de la policía a cambio de algo	0%	0%	1%	1%	3%	1%	0%	0%
Otras formas de conocimiento	19%	19%	1%	5%	12%	28%	18%	11%
Sin dato	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.								

Por tipo de sustancias incautadas, marihuana y pasta base de cocaína (PBC) son las que cuentan con mayor presencia. El porcentaje de eventos con incautación de marihuana crecieron sostenidamente desde el año 2013 hasta el año 2016 comenzando a bajar a partir de allí significativamente. Por el contrario, las incautaciones de PBC fueron descendiendo desde el año 2013 y en 2018 presenta un corte en la tendencia, incrementándose casi 7 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Con respecto a la cocaína, de menor peso relativo que las anteriores, presenta una tendencia creciente, pasando del 12% en 2012 al 21% en 2018. El conjunto de las otras

drogas tiene una tendencia creciente en el período, pese a mantenerse en cifras por debajo del 5% de los eventos.

Tabla 21. Porcentaje de procedimientos con incautación de estupefacientes (total y por sustancias principales). Por año. En delitos de estupefacientes								
	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL con incautación de sustancia	92%	95%	95%	95%	96%	97%	94%	84%
Marihuana*	57%	44%	43%	51%	57%	65%	60%	46%
Cocaína	11%	13%	14%	18%	15%	17%	17%	21%
PBC	43%	56%	60%	47%	50%	37%	40%	46%
Otras**	s.d	s.d	2%	0%	1%	3%	2%	4%
Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior. *Incluye prensado, cogollo, semillas, otras formas, plantas. **Éxtasis, metanfetaminas, LSD, heroína, morfina, sustancia desconocida, etc.								

La relativa estabilidad de la marihuana y PBC durante el período, más el crecimiento de las incautaciones de cocaína pueden indicar un crecimiento de las transacciones de drogas. Esto podría explicar el crecimiento de los eventos de drogas en vehículos: mayores transacciones podrían generar más necesidades de traslados.

Por su parte, las entrevistas a la Policía y funcionarios del Ministerio del Interior muestran que el tráfico interno de drogas ha buscado adaptarse a la creciente presión que existe sobre el menudeo y el aumento de la vigilancia en las calles. Los distribuidores buscan incrementar la cantidad de envíos a las bocas de manera de no concentrar grandes cantidades en cada envío. Esto hace que, si el delivery es atrapado, se pierda poca sustancia. Por otra parte, se busca manejar a favor el límite de los 40 gramos en el caso del cannabis, de manera de tener la excusa de tenencia para consumo personal²¹.

²¹ Respuesta: El mercado de drogas es grande y más dinámico. Por ejemplo, el tema de las motos que llevan y traen en pequeñas cantidades antiguamente no era normal.

Pregunta: ¿Y eso a qué puede deberse?

R: Para las organizaciones es mucho más dinámico. En esos 3-4 viajes de delivery van mandando de un lado para el otro, si llegan a ser detenidos les incautan dosis pequeñas. De repente si es una dosis mayor

Por último, una estrategia adaptativa a la regulación del cannabis ha sido la de incorporar varias drogas en la oferta de distribuidores y bocas. Según la Policía, puede ser un intento por compensar la pérdida de share en el mercado de cannabis²².

5.3.4 Sustancias involucradas en los eventos policiales

Analizando por sustancias involucradas en cada procedimiento es significativo detallar que en la gran mayoría de los casos (casi 3 de cada 4) involucran a sólo una sustancia. Aunque se han incrementado paulatinamente los eventos con más de una sustancia, desde el 20% en 2013 al 27% en 2018. Los procedimientos con incautación exclusiva de PBC eran los mayoritarios en los años 2013 y 2014 para luego ir perdiendo peso relativo con la marihuana que incrementa notablemente su participación hasta el año 2017. Para el año 2018, desciende significativamente la cantidad de eventos que involucran sólo marihuana aunque cabe destacar que este año también presenta un importante número de casos sin incautación de sustancias.

Por su parte, los datos permiten ver la consolidación del mercado local de cocaína a lo largo de la serie. Es la única de las tres drogas mayoritarias que ha tenido un crecimiento sistemático a lo largo de la serie (gráfica 8).

tienen otro punto. Antigüamente un vehículo 'x' iba con todo el cargamento, si la policía lo incautaba se quedaban con todo. Utilizan ese tipo de gente por si llegan a ser detenido solo pierden esa pequeña cantidad. Si, se manejan mucho con la cantidad.

P: ¿Cómo es eso?

R: La tienen clara con las cantidades, de lo que pueden llegar a perder o de lo que pueda llegarse a contemplar. A veces vos incautas cierta cantidad. Ponele, marihuana. Saben que esa cantidad...los 40 gramos es para consumo personal. Esos 40 gramos de repente están discriminados en dosis. Muchas veces esos 40 gramos están fraccionados en diferentes dosis prontas para llegar a la boca a la venta. Si vos los paras te va a decir que es para consumo personal. Y ahí, bueno...

²² Pregunta: Un dato que tenemos es que disminuyen los eventos en los que se incautan una sola sustancia.

Respuesta: Exacto. Justamente, esos incrementos de incautaciones en vía pública vemos que ya el distribuidor está llevando cocaína, pasta base, marihuana. Esas son las 3 drogas más consumidas, pero eventualmente aparece alguno con alguna pastilla. Hay una poli-oferta.

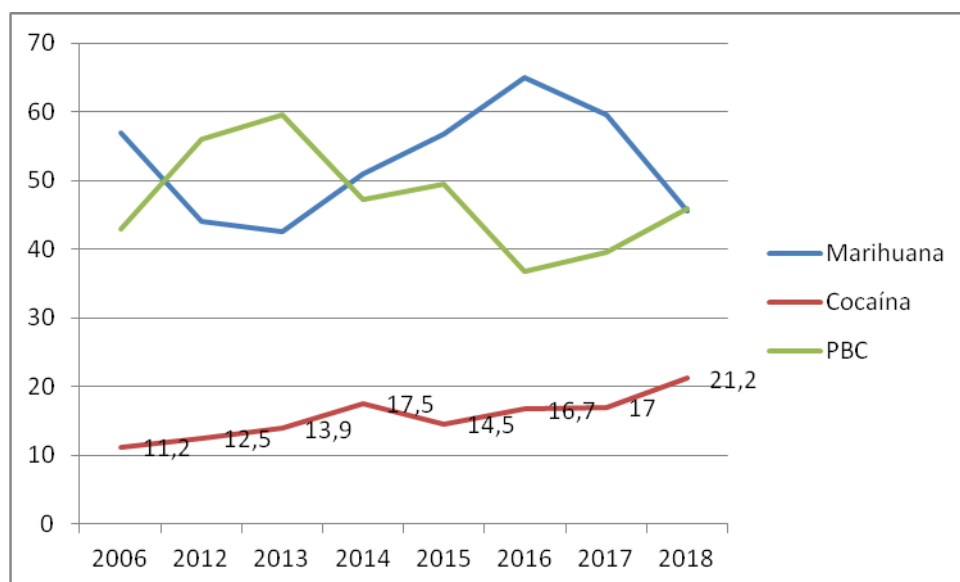
P: Ustedes cuando llegan encuentran más de una sustancia en el lugar. Cuando los atrapan también los pueden atrapar con más de una sustancia.

R: Es más seguido, no es que sea siempre así.

Tabla 22 Procedimientos según sustancias incautadas por año en delitos de estupefacientes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sólo PBC	43%	34%	32%	22%	25%	27%
Solo marihuana	26%	34%	36%	45%	39%	22%
Solo Cocaína	7%	10%	7%	7%	9%	9%
<i>Subtotal (1 sola sustancia)</i>	75%	77%	75%	75%	73%	58%
Marihuana y PBC	11%	10%	14%	11%	12%	12%
Cocaína y marihuana	3%	5%	3%	5%	4%	5%
Cocaína y PBC	3%	1%	2%	1%	1%	3%
Marihuana, cocaína y PBC	2%	1%	2%	1%	1%	2%
Drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	1%	0%	2%
Marihuana y drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	1%	1%	1%
Marihuana, cocaína y drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Marihuana, cocaína, PBC y drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	0%	0%	1%
PBC y drogas sintéticas y otras	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Cocaína y drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Marihuana, PBC y drogas sintéticas y otras	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sin incautación	5%	5%	4%	3%	6%	15%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Gráfico 8: Porcentaje de procedimientos con incautación de marihuana cocaína, PBC por año en delitos de estupefacientes. Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.



Al analizar el lugar donde se realiza el procedimiento policial, los cambios son importantes.

Procederemos a realizar dos comparaciones simplificadas para visualizar mejor los cambios. En primer lugar, observaremos los lugares y qué drogas son más importantes en cada lugar. En segundo lugar, observaremos qué lugares son importantes para cada droga. La comparación es entre 2013 (principio de la serie) y 2018 final de la serie) y se presentan en orden de importancia los 4 primeros lugares o drogas.

La observación de los cambios en la importancia relativa de cada droga en los lugares más importantes de los eventos policiales revela que marihuana y PBC en toda la serie han sido las drogas más importantes en establecimientos de reclusión. El cambio más importante es la relevancia que adquiere establecimientos de reclusión en el período, pasando del 1% de los eventos al 18%. El otro cambio relevante es la aparición de incautaciones de cocaína y otras drogas en vehículos, hecho que no aparecía en 2013. Cárceles claramente se convierten en mercados relevantes y se diversifican las drogas

que son transportadas, tal vez esto sea un signo de la consolidación de nuevos mercados de drogas en Montevideo.

Tabla 23. Comparación entre principio y final de la serie (2018-2013), lugares del evento y sustancias. Delitos de estupefacientes									
2018					2013				
		Vía pública	Residencia / boca	Establec. reclusión	Vehículos	Vía pública	Residencia / boca	Vehículos	Establec. reclusión
Peso % del lugar evento		37%	25%	18%	14%	51%	43%	2%	1%
Ranking sustancias en cada lugar	1	PBC	PBC	Marihuana	PBC	PBC	PBC	Marihuana	Marihuana
	2	Marihuana	Marihuana	PBC	Marihuana	Marihuana	Marihuana	Cocaína	PBC
	3	Cocaína	Cocaína	-	Cocaína	Cocaína	Cocaína	PBC	-
	4	Otras drogas	Otras drogas	-	Otras drogas	Otras drogas	Otras drogas	-	-

La observación del ranking de lugares para cada droga, muestra un cambio muy importante en el patrón de los eventos de marihuana. Pasan de ser eventos fundamentalmente localizados en vía pública y bocas a concentrarse en vía pública y establecimientos de reclusión. Las residencias / bocas pasan a un tercer lugar. Por otra parte, en el caso de cocaína y PBC los eventos en vía pública pasan a primer lugar, desplazando la tradicional importancia de las bocas. En el caso de otras drogas, vehículos desplazan a residencia / bocas.

Tabla 24. Comparación entre principio y final de la serie (2018-2013), sustancias y lugares del evento. Delitos de estupefacientes										
2018						2013				
		PBC	Marihuana	Cocaína	Otras drogas		PBC	Marihuana	Cocaína	Otras drogas
Peso % de sustancias en eventos		45%	44%	21%	4%		59%	42%	14%	1%
Ranking de lugares	1	Vía publica	Vía publica	Vía publica	Vehículo		Residencia / boca	Vía publica	Residencia / boca	Residencia / boca
	2	Residencia / boca	Est. reclusión	Residencia / boca	Residencia / boca		Vía publica	Residencia / boca	Vía publica	Vía publica
	3	Vehículo	Residencia / boca	Vehículo	Otros		Combinación	Vehículo	Local comercial	Vehículo
	4	Est. reclusión	Vehículo	Est. reclusión	Vía publica		Vehículo	Combinación	Vehículo	Otros

Con respecto a marihuana, mirado en forma longitudinal, encontramos que desciende notoriamente las incautaciones en la vía pública y residencias. En contrapartida se incrementa notablemente las incautaciones en cárceles.

Tabla 25. Lugar de ocurrencia según Año para los hechos en los que se incautó Marihuana en delitos de estupefacientes						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vía pública u otros espacios abiertos	57%	52%	42%	34%	36%	33%
Establecim. de reclusión	1%	10%	17%	33%	24%	29%
Residencia / boca	35%	31%	27%	21%	25%	21%
Vehículos	3%	5%	10%	8%	12%	14%
Otros	2%	0%	1%	2%	2%	1%
Combinación	2%	0%	0%	0%	0%	1%
Local comercial	1%	1%	1%	1%	1%	0%
Bares, cantina, clubes noct., y ss.	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Locales deshabitados	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Sin dato	0%	0%	0%	1%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Si se observan los eventos en los que sólo se incautó marihuana, el peso de los establecimientos de reclusión es mayor aún, prácticamente la mitad de los casos se producen en cárceles.

Tabla 26. Evolución de incautación de marihuana (eventos exclusivos) según lugares más frecuentes y año en delitos de estupefacientes.						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Establecimiento de reclusión	1%	12%	21%	42%	33%	49%
Vía pública u otros espacios abiertos	65%	59%	47%	35%	39%	28%
Residencia / boca	27%	25%	19%	15%	14%	13%
Vehículos	4%	4%	10%	5%	11%	8%
Otros	2%	1%	2%	2%	2%	1%
Local comercial	0%	1%	1%	0%	1%	0%
Bares, cantina, clubes nocturnos y similares	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Locales deshabitados	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Combinación de más de un lugar del hecho, aclarar en observaciones	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Sin dato	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total eventos	141	162	187	212	166	71
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.						

Las incautaciones de marihuana según modalidad no arrojan información significativa ya que predominan las categorías “genéricas” de sustancia vegetal y Otras. Pese a ello, se observa un crecimiento de la incautación de cogollos y en contrapartida una disminución de lo correspondiente a “prensado”. Este dato es muy importante ya que está mostrando cambios en las estrategias de venta de traficantes frente a la preferencia que los usuarios tienen por el cogollo (Baudean, 2018c) (Queirolo, Boidi, & Cruz, 2018).

Tabla 27. Porcentaje de procedimientos con incautaciones de marihuana según clasificación y por año en delitos de estupefacientes.								
Año	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Marihuana TOTAL*	57	44	42.7	51.3	56.7	64.9	59.6	45.5
Cogollo	s.d	s.d	0.2	0.6	0.6	0.9	2.9	3.2
Prensado*	s.d	s.d	10.1	8.8	4.4	5.1	6.2	5.5
Sustancia vegetal**	s.d	s.d	18.2	30.1	39.5	53.7	47.9	29.3
Semillas	s.d	s.d	0	0.6	0.6	0.5	0.9	0.3
Plantas	s.d	s.d	2.8	3.5	2.7	3.0	2.6	1.0
Otras*	s.d	s.d	14.2	14.1	4.1	6.2	5.2	10.1
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.								
Base: procedimientos con incautaciones.								
*La fila puede sumar más de 100 porque puede aparecer más de una modalidad de sustancia en un mismo procedimiento.								
**En la mayoría de los casos corresponden a sustancia incautada del exterior tipo “prensado”. En la tabla se denomina como consta en el parte policial. La Policía no clasifica la sustancia cuando hay dudas porque eso corresponde al laboratorio del Instituto Técnico Forense.								

Por su parte, los datos de cantidades incautadas muestran que las incautaciones de cogollo crecen en volumen durante el período.

Tabla 28. Gramos incautados totales de marihuana según clasificación y por año en delitos de estupefacientes								
Año	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cogollo	s.d	s.d	16	1.436	189	163	9.721	2.524
Prensado*	s.d	s.d	127.937	75.792	274.278	60.690	59.027	13.737
Sustancia vegetal*	s.d	s.d	6.721	15.257	157.646	111.109	12.117	9.506
Semillas	s.d	s.d	0	92	483	5	726	12
Plantas	s.d	s.d	98	81	238	167	89	13
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.								
*Eventos con los cuales se cuenta con el peso en campo.								

En definitiva, los datos de sustancia permiten ver que el mercado de drogas de Montevideo ha sufrido varios cambios entre 2013 y 2018:

- Crecen los eventos con más de una sustancia
- Hay una consolidación del mercado local de cocaína, sustancia que crece a lo largo de todo el período.
- Crecen los eventos en centros de reclusión y en vehículos.

- Los eventos de marihuana se concentran en vía pública y lugares de reclusión, hay crecimiento de cogollo tanto en procedimientos como en volumen.

Los datos pueden estar mostrando estrategias adaptativas a la presión sobre el microtráfico y también al avance de la regulación del cannabis.

5.3.5 Caracterización de las personas procesadas

A partir de los datos del SGSP puede conocerse el perfil de las personas detenidas. La siguiente tabla resume los principales indicadores elaborados para caracterizar a los procesados.

Tabla 29. Caracterización de las personas procesadas / formalizadas en Montevideo por violación leyes de estupefacientes, 2013-2018.							
		AÑO PROCESAMIENTO					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sexo del autor	<i>Hombre</i>	73,6%	73,1%	66,8%	75,2%	78,9%	82,1%
	<i>Mujer</i>	26,4%	26,9%	33,2%	24,8%	21,1%	17,9%
Existencia o no de Antecedentes y anotaciones judiciales del autor	<i>Sin antecedentes</i>	47,4%	50,9%	54,1%	60,4%	49,8%	42,0%
	<i>Con Antecedentes</i>	52,6%	49,1%	45,9%	39,6%	50,2%	58,0%
Antecedentes y anotaciones judiciales del autor por delitos de estupefacientes	<i>Sin antecedentes por estupefacientes</i>	78,4%	74,0%	76,4%	79,9%	74,0%	78,0%
	<i>Posee antecedentes por estupefacientes</i>	21,6%	26,0%	23,6%	20,1%	26,0%	22,0%
Situación judicial del autor resultante de este evento	<i>Procesado</i>	97,6%	94,9%	95,9%	96,0%	94,2%	85,0%
	<i>Inicio de procedimiento</i>	2,4%	5,1%	4,1%	4,0%	5,4%	15,0%
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.							

El cambio más importante es la caída de la presencia de mujeres entre los detenidos que son derivados a la Justicia. Este dato va en sintonía con la caída de la presencia de mujeres en los delitos de drogas de acuerdo a los datos del Poder Judicial. Por su

parte, la evolución de la condición de tener antecedentes penales muestra que desciende hasta 2016 y a partir de allí retoma crecimiento ubicándose en 2018 por encima de la proporción de 2013 (58% vs 53%). Por último, es muy importante notar que la proporción de personas con antecedentes penales por drogas es baja, estando por debajo de la cantidad que posee antecedentes penales. Esto puede estar relacionado con que el mercado de drogas es lo suficientemente flexible como atraer tanto a personas que no tienen antecedentes como a personas que ya tienen trayectoria en otros delitos. El que los números se mantengan estables durante el período muestra que el mercado de drogas pese a los cambios registrados es atractivo para quienes se vinculan a actividades delictivas.

La edad de las personas se ha mantenido estable y las diferencias entre hombres y mujeres no son significativas.

Tabla 30. Edad del autor calculada restando la fecha de nacimiento a la fecha del hecho. Delitos de estupefacientes					
Sexo del autor	Media	Mediana	Desv. típ.	N	Error típ. de la media
Hombre	32,0	30,0	11,0	1254	,31
Mujer	32,9	30,0	11,9	440	,57
Total	32,2	30,0	11,2	1694	,27
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de SGSP, Ministerio del Interior.					

5.3.6 Estadísticas sobre incautaciones en establecimientos penitenciarios

La información relativa al crecimiento de las incautaciones en establecimientos penitenciarios generó un particular interés por el crecimiento explosivo de la misma. Además, de confirmarse esa tendencia, podría estar sugiriendo que uno de los caminos que ha seguido el narcotráfico para recuperar mercado perdido es el de consolidar su presencia en cárceles. No solo ha habido un crecimiento importante de la población carcelaria, de 62% entre 2006 y 2017, sino que las drogas tienen un costo mucho mayor en prisión que fuera.

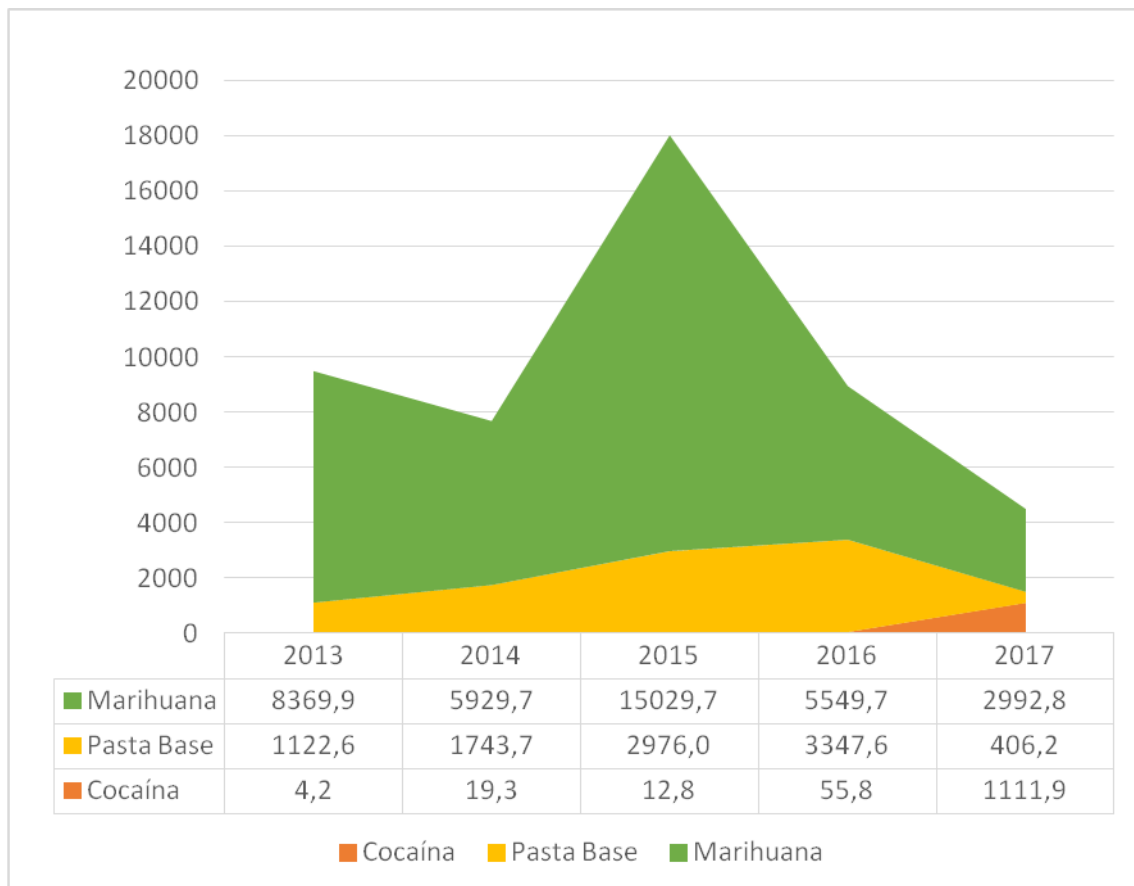
Un problema de la información basada en el SGSP es que el INR empezó a cargar información a partir de 2016 aproximadamente. Por tanto, el crecimiento puede estar dado por el registro y no por cambios en el comportamiento de narcotraficantes. Para tener una visión más certera de la evolución de las incautaciones se recurrió a estadísticas de la UIAP (Unidad de investigación y Análisis Penitenciario)²³.

La estadística de UIAP es relativa a todo el sistema penitenciario, no discriminando entre Montevideo e Interior. En los datos que aporta la UIAP hay años en que se discrimina por prisión y otros en que no. Eso limita la elaboración de una serie histórica que discrimine Montevideo de Interior. Los procesados por estos delitos de acuerdo a la UIAP, son más mujeres que hombres. Se mantiene la tendencia ya observada por la cual desciende en términos relativos la presencia femenina, y en mayor medida son procesadas sin prisión. Por su parte, ha habido un crecimiento de los procesamiento sin prisión desde 2014 a 2017. Ese crecimiento se explica porque las mujeres a partir de 2014 son procesadas sin prisión en mayor medida que los hombres.

En la gráfica 9 puede observarse la evolución de las principales drogas incautadas.

²³ La UIAP está en la órbita de la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional – DIPN, del Ministerio del Interior.

Gráfico 9. Incautaciones de sustancias en prisiones (en gramos). Total país. Unidad de investigación y Análisis penitenciario. Ministerio del Interior.



En definitiva, la estadística de la UIAP permite ver que ya en el año 2013, lo incautado en prisión está por encima de lo registrado en SGSP. Esto abona la hipótesis de que ya desde el comienzo del período estudiado había una importante presencia de incautaciones en prisión. Por tanto, las prisiones ya eran desde el comienzo del período mercados de marihuana y pasta base relevantes, solo que no estaban siendo registrados en el SGSP.

6 CONCLUSIONES

Las incautaciones de cannabis muestran estabilidad en el período. Pese a ello, tanto estimaciones independientes (Monitor Cannabis Uruguay) como de la misma JND muestran que el consumo de cannabis ha crecido en cantidad de usuarios (y muy probablemente en volumen). Teniendo en cuenta que muchos factores concurren en la cantidad de producto incautado, puede hipotetizarse que la regulación ha limitado las posibilidades de crecimiento del narcotráfico tradicional (prensado paraguayo). Hay varios elementos destacados en el “Estudio sobre estrategias del narcotráfico frente a avance del mercado regulado de cannabis de uso adulto” (Junta Nacional de Drogas, 2019) que van en el sentido de ésta interpretación: los precios han sido afectados a la baja, los narcotraficantes buscan incorporar cogollo a su operativa porque perciben que su producto no es el preferido. Por su parte, datos de incautaciones muestran aumento de incautaciones de plantas y crecimiento de incautaciones de cogollo. Más investigación permitirá determinar si el volumen de negocio ha disminuido y cuánto.

El avance del mercado regulado ha sido constante en el período. Sin embargo, el canal farmacia que fue pensado como el principal canal de venta, enfrenta problemas de abastecimiento que parecen estar influyendo en un desaceleramiento de la inscripción en el canal.

Los datos de la actividad policial confirman el descenso de los delitos de estupefacientes registrado en el capítulo de Justicia. Pero, tanto los datos de homicidios (Observatorio de Violencia y Criminalidad) como la percepción de las Jefaturas Operacionales, es que aumentan los indicadores de violencia en los mercados de drogas. Tal vez estemos en una situación en la que el narcotráfico ha permanecido estable en cuanto a sus dimensiones (la cantidad de personas involucradas) aumentando su conflictividad. Si bien esta situación coincide con algunas hipótesis esbozadas al inicio de la regulación del cannabis, no hay evidencia que permita considerar a la regulación como causa.

La operativa policial y judicial ha tenido cambios muy importantes en el período, los cuales han sido consignados y descriptos a lo largo del informe. Hay una mayor presión

sobre el menudeo, más presencia policial en calle y la DGRTID asume centralmente todos los casos de estupefacientes (desapareciendo las anteriores dependencias que había en las jefaturas operacionales). Estos cambios están generando stress en los mercados ilegales y promoviendo conductas adaptativas: más distribución en pequeñas cantidades, ampliar la oferta de drogas en el menudeo, consolidación de prisiones como mercados de drogas importantes (con consolidación de la presencia de marihuana, pasta base y cocaína). En la explicación de estas adaptaciones parecen ser más importantes los cambios en la operativa policial, que los cambios fruto de la regulación del cannabis.

Los datos de Montevideo muestran una consolidación paulatina del mercado local de cocaína a lo largo del período. Esto puede ser resultado del avance progresivo de la regulación, pero falta más información para confirmarlo.

Un dato muy relevante del período es la caída en la presencia de la mujer en los delitos de drogas (tanto a nivel relativo como absoluto). Esto puede ser un indicador de que se están produciendo cambios en los mercados ilegales de drogas. La creciente violencia en los mismos puede ser un elemento que contribuya al descenso en la presencia de mujeres.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Bardazano, G. (2012). Se presume culpable. Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016. En C. Casacuberta (et al), *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*. (págs. 39-61). Montevideo: Udelar.
- Baudean, M. (01 de 06 de 2018a). *Línea de base para la evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay. Objetivo Seguridad y convivencia*. Obtenido de Monitorcannabis.uy: <http://monitorcannabis.uy/informe-sobre-el-objetivo-seguridad-de-la-regulacion-del-cannabis-recreativo-en-uruguay-linea-de-base/>
- Baudean, M. (01 de 06 de 2018b). *Línea de base para la evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay. Objetivo Aplicación de la Justicia*. Obtenido de Monitorcannabis.uy: <http://monitorcannabis.uy/informe-sobre-el-objetivo-aplicacion-de-la-justicia-de-la-regulacion-del-cannabis-recreativo-en-uruguay-linea-de-base/>
- Baudean, M. (2018c). Una primera lectura sobre los resultados de la regulación del cannabis en Uruguay a cinco años de promulgada la ley 19.172. *Congreso Cinco años de Regulación del Cannabis*. Montevideo.
- Baudean, M., Robaina, G., Musto, C., & Collazo, M. (2014). *Estrategia para la evaluación de resultados y monitoreo de implementación de la ley 19.172. Propuesta*. Montevideo: Fesur.
- Bergman, M. (2018). *Illegal drugs, drug trafficking and violence in Latin America*. New York: Springer International Publishing.
- Brito, M. (2017). *Procesos Penales Iniciados por Leyes de Estupefacientes. Características de los procesamientos y de los procesados*. (inédito).
- Búsqueda. (23 de Noviembre de 2017). La oposición destaca que, pese a que el Frente Amplio antes se resistía, en cinco años votó varias leyes para aumentar penas. *Búsqueda*. Recuperado el 12 de Setiembre de 2019, de <https://www.busqueda.com.uy/nota/la-oposicion-destaca-que-pese-que-el-frente-amplio-antes-se-resistia-en-cinco-anos-voto-varias>
- Galain, P. (2015). ¿Existe un nuevo modelo de regulación jurídica del cannabis? Cuestiones abiertas en el sistema jurídico de Uruguay. *Anatomía do crime*(2), 55-82.
- Garibotto, G. (2010). Cárceles y drogas en Uruguay. En TNI, & WOLA, *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (págs. 82-89). Washington: TNI WOLA.
- IRCCA. (01 de 04 de 2018). *Mercado Regulado del Cannabis. Informe al 05/04/18*. Obtenido de www.ircca.gub.uy/: <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>

- IRCCA. (2018a). *Mercado Regulado del Cannabis. Informe al 05/04/18*. Research report, Montevideo. Recuperado el 1 de June de 2019, de <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>
- IRCCA. (2018b). *Mercado Regulado del Cannabis. Informe al 05/06/18*. Research report, Montevideo. Obtenido de <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>
- IRCCA. (2019a). *Mercado Regulado del Cannabis. Informe al 30/01/19*. Research report, Montevideo. Obtenido de <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>
- IRCCA. (2019b). *Mercado Regulado del Cannabis. Informe al 31/10/19*. Obtenido de <https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/>
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas. (2016). *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas*. Montevideo: JND - OUD.
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas. (2018). *VII Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en Estudiantes de Enseñanza Media, 2016*. Montevideo: JND - OUD.
- Junta Nacional de Drogas. (2019). *Estudio sobre estrategias del narcotráfico frente a avance del mercado regulado de cannabis de uso adulto*. Montevideo: JND - Presidencia.
- La República. (4 de Julio de 2017). Aumentan las penas para delitos por narcotráfico y serán inexcusables. *La República*. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de <http://www.republica.com.uy/aumentan-las-penas-para-delitos-por-narcotrafico-y-seran-inexcusables/>
- Latorre, L., & Brito, M. (2014). *Dimensión aplicación de la justicia con equidad. Aportes al diseño de evaluación y monitoreo de la ley 19172*. JND.
- Latorre, L., & Fraiman, R. (2014). *Dimensión seguridad ciudadana y convivencia. Aportes al diseño de evaluación y monitoreo de la ley 19172*. JND - MI.
- Ministerio del Interior. (20 de agosto de 2015). *Ministerio del Interior*. Recuperado el 20 de octubre de 2019, de Cannabis: ¿cómo debe actuar la Policía?: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3070
- Misa, G. (2014). *Dimensión temática Gobernanza*. Montevideo: JND - Presidencia.
- Queirolo, R., Boidi, M. F., & Cruz, J. M. (2018). El impacto de la regulación de la marihuana en los consumidores frecuentes en Uruguay. *Congreso Cinco años de regulación del cannabis*. Montevideo.
- Suárez, H., & Lagomarsino, M. E. (2017). *Primer Informe sobre la problemática del consumo de drogas en los países de Unasur*. UNASUR.
- Suárez, H., & Rossal, M. (2016). *Viajes sintéticos. Estudios sobre uso de drogas de síntesis en el Uruguay contemporáneo*. Obtenido de Junta Nacional de Drogas: <http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/JND-Viajes%20Sint%C3%A9ticos-todo-WEB.pdf>
- Suárez, H., Ramírez, J., & Keuroglan, L. (2014). *Dimensión Salud. Aportes al diseño de evaluación y monitoreo de la ley 19172*. JND.

Tenenbaum Ewig, G. (2018). El mercado de las drogas ilegales en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4), 855-880.