



**Monitor Cannabis**  
Uruguay



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY

# Línea de base para la evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay

Objetivo Aplicación de la justicia

**Marcos Baudean**

**Colaboradores: Martín Collazo y Florencia Lemos**

**26/11/2017**

## CONTENIDO

1.	Regulación del cannabis en Uruguay: objetivos de política y medición de resultados. ....	3
1.1	Sobre la implementación de la regulación y la medición de resultados. ....	5
1.2	Fuentes de información. ....	6
1.2.1	Datos provenientes del Ministerio del Interior. ....	7
1.2.2	Datos provenientes del Poder Judicial. ....	8
2	Hipótesis sobre las consecuencias esperadas de la regulación e Indicadores seleccionados para monitorear la regulación. ....	10
2.1	Hipótesis en Aplicación de la justicia con equidad. ....	10
2.1.1	Principales hipótesis sobre las consecuencias esperadas de la regulación del cannabis en materia de justicia. ....	11
2.2	Algunos comentarios críticos sobre el modelo conceptual empleado. ....	12
2.3	Indicadores seleccionados para monitorear la regulación del cannabis recreativo. ....	14
3	Resultados obtenidos. ....	16
3.1	Principales resultados en Aplicación de la justicia. ....	16
3.1.1	Leyes de drogas y aumento de penas. ....	16
3.1.2	Detenciones por infracción a leyes de drogas. ....	18
3.1.3	Procesamientos por leyes de drogas. ....	19
3.1.4	Procesamientos por infracción a leyes de drogas. ....	20
3.1.5	Procesamientos por tenencia y por otros delitos de drogas. ....	21
3.1.6	Procesamientos por leyes de drogas. Grupos específicos. ....	23
3.1.7	Procesamientos con y sin prisión. ....	26
3.1.8	Caracterización de las sentencias y cantidad de personas privadas de libertad por infracción a leyes de drogas. ....	27
4	Discusión. ....	30
5	Reflexiones finales. ....	32
6	Bibliografía. ....	33

## 1. REGULACIÓN DEL CANNABIS EN URUGUAY: OBJETIVOS DE POLÍTICA Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

En el año 2014, el equipo de Monitor Cannabis trabajó en la Secretaría Técnica del Comité Científico Asesor. En dicho marco se elaboró una propuesta para la evaluación de la regulación del cannabis en Uruguay plasmada en el documento de FESUR “*Estrategia para la Evaluación de Resultados y Monitoreo de Implementación de La ley N.º 19.172*” (Baudean, Robaina, Musto, & Collazo, 2014). Esta propuesta proponía una metodología para evaluar resultados, implementación e impacto de la regulación. Como parte de la evaluación de Resultados 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, además de nuestro equipo, participó la Junta Nacional de Drogas (JND), el 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). 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, & Keuroglan, 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.

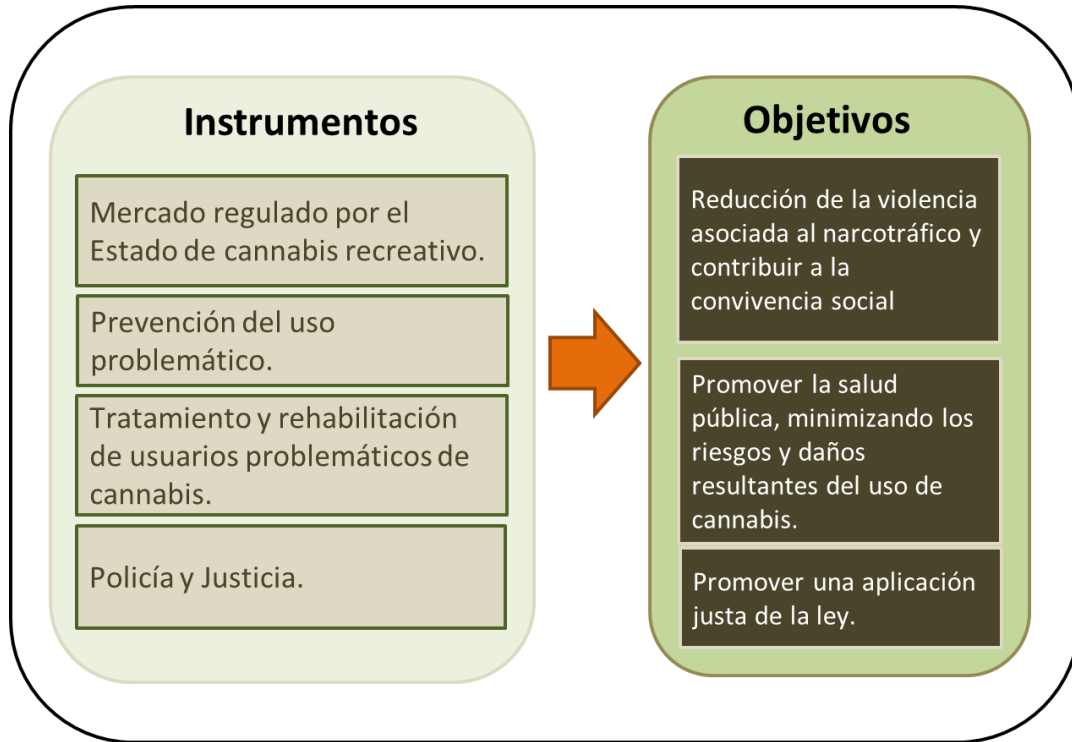
Nuestro equipo hizo una propuesta que tomó el trabajo de la JND, la crítica de los mismos que surgió de los seminarios internacionales y lo incorporó a un enfoque metodológico particular.

La propuesta de Monitor Cannabis pretendía ser un enfoque integral de la evaluación<sup>1</sup>. Basándose en la idea de que es necesario tomar los objetivos de la regulación como los referentes de la evaluación, apuntaba a evaluar: la implementación de los instrumentos creados para alcanzar los objetivos, los resultados y los impactos de la regulación en los objetivos. La distinción entre resultados e impactos no es menor. Los resultados refieren al monitoreo de cambios en los indicadores diseñados para medir el cumplimiento de los objetivos (Weiss, 1990). El estudio de impacto refiere a determinar cuánto de los cambios se debe a la regulación implementada y cuánto a otros factores (Vedung, 1997) (Mohr, 1995).

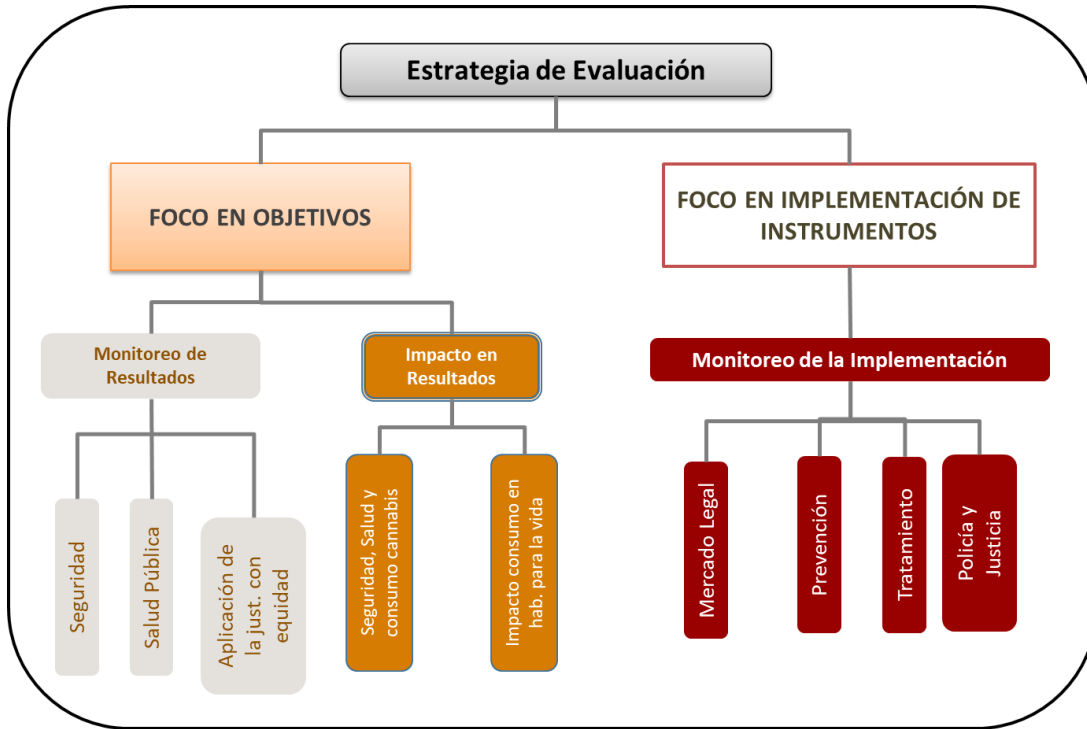
En la representación gráfica que sigue pueden visualizarse los instrumentos creados por la ley 19.172 y sus objetivos.

---

<sup>1</sup> Véase el capítulo 4 del documento publicado por FESUR (Baudean, Robaina, Musto, & Collazo, 2014).



El enfoque metodológico planteado buscaba delimitar herramientas de evaluación focalizadas en resultados e impacto de la política, y herramientas focalizadas en evaluar los instrumentos usados para implementar la política. En la representación gráfica que sigue puede visualizarse el conjunto de la estrategia.



En nuestra visión, diferenciar en la evaluación entre resultados de la política y herramientas empleadas para alcanzar los resultados permitirá:

- monitorear resultados y realizar ajustes necesarios,
- establecer en qué medida los resultados dependen de la calidad de los instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos y, por último,
- determinar cuánto de los resultados obtenidos depende de la política y cuánto de otros factores concomitantes.

Para evaluar los resultados alcanzados en los objetivos propuestos es necesario hacer una línea de base y monitorear su evolución. Eso es lo que intenta realizar este reporte, exclusivamente para el objetivo de **aplicación de la justicia con equidad.**

### 1.1 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REGULACIÓN Y LA MEDICIÓN DE RESULTADOS.

En sentido estricto, una línea de base está compuesta por los valores que adquieren los indicadores en el punto 0 de la política, esto es, antes de su implementación (Weiss, 1990) (Rossi & Freeman, 1993). Dado el carácter parcial y extremadamente dilatado en el tiempo de la regulación del cannabis en Uruguay, no es posible fijar estrictamente un punto 0.

En la implementación de la ley (aprobada en diciembre de 2013) en lo que respecta a cannabis de uso adulto (o recreativo) ha habido claramente dos fases.

La Fase 1 comprende la promulgación del decreto reglamentario y la habilitación y puesta en funcionamiento de los registros de autocultivo y clubes (habilitados en la segunda mitad de 2014). La fase 2 de la implementación de la política comienza con la habilitación del registro en farmacias recién en mayo de 2017 (el producto salió a la venta en julio de 2017).

Es claro que la apertura los primeros registros señala el comienzo de la producción y consumo de marihuana legal en Uruguay. Pero se trata de medios de acceso que son empleados por solo una parte de los usuarios de cannabis: aquellos con capital económico que arriesgar, vínculos que permitan apoyar las peripecias del cultivo o capacidad de acción colectiva como para organizar un club de cannabis. Por lo anterior es muy importante no perder de vista la distinción de la implementación en dos fases.

Teniendo en cuenta el problema señalado se ha optado por presentar una discusión de resultados atendiendo a los siguientes lineamientos:

- Los datos de resultados que se presentarán en este documento deben evaluarse como los resultados de una implementación parcial de la política. Esto tiene consecuencias importantes desde el punto de vista de las preguntas y el análisis a realizar. En vez de preguntarnos por los resultados de la regulación debemos preguntarnos por el impacto que una implementación parcial tiene sobre los objetivos esperados de la regulación.
- Intentaremos probar que la implementación parcial genera distorsiones que alteran los resultados esperados.
- Se tomará 2013 como el punto 0 de la política y en todos los indicadores que sea posible se presentará y discutirá su evolución hasta 2015 o 2016. De esta manera, tendremos la oportunidad de discutir la evolución de los indicadores.

La implementación de una política define la idoneidad, calidad y fortaleza de los instrumentos que fueron construidos para alcanzar los objetivos propuestos. Para evaluar los instrumentos se requiere de estudios específicos cuyo foco es la implementación de la política. La consideración de la implementación y sus características es clave para analizar los resultados de la regulación. Por ello es importante leer el reporte de Implementación a cargo del Soc. Martín Collazo como complemento de este reporte.

## 1.2 FUENTES DE INFORMACIÓN.

En líneas generales, no hay un organismo que esté recolectando la información para la evaluación y el monitoreo de la regulación en forma sistemática. La Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo (UEEM) de la ley 19.172 fue creada en 2015 en la órbita de la División de Sustancias controladas del Ministerio de Salud Pública (MSP). Esta oficina fue creada para cumplir con lo establecido en el artículo 42 de la ley 19.172, el cual mandata al MSP a elaborar informes anuales de monitoreo que serán remitidos a la Asamblea General.

Entre las prioridades de trabajo de la UEEM está el diseño de una estrategia de evaluación y monitoreo, y su trabajo se ha orientado por los materiales elaborados por la JND en el marco de la discusión ya referida y que se dio en 2014.

La UEEM elaboró un primer informe en 2016 y el mismo fue presentado al Parlamento. El informe (que tiene carácter reservado y al cual hemos podido acceder) se trata de una descripción de los avances de la regulación, la gestión de los diversos organismos involucrados en todo lo referente a la puesta en marcha de la ley. Por tanto, no contiene información sobre indicadores de resultado en los objetivos de la ley ni juicios evaluativos.

Por su parte, dos oficinas importantes en la recolección de datos para la evaluación son el Ministerio del Interior (MINTERIOR) y el Poder Judicial (PJ). Hemos realizado entrevistas en MINTERIOR y la percepción que las autoridades tienen es que el Ministerio no tiene un rol específico en la implementación de la regulación. Por tanto, no hay una producción de información específica para la evaluación. Una situación similar se constata en el Poder Judicial. En consecuencia, en lo que respecta a datos de seguridad y justicia se trabaja con aquello que está disponible y que las autoridades competentes han facilitado el acceso.

#### *1.2.1 DATOS PROVENIENTES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.*

Se cuenta con una base proveniente de la **Dirección Nacional de Policía Científica**, dependencia del Ministerio del Interior. La División de Identificación Criminal administra los datos de los ciudadanos con antecedentes penales de nuestro país. Se dispone de una base de datos de procesados en los años 2013 a 2016. La variable “delito” es de carácter narrativo, sin categorías precodificadas. Por tanto, la producción del dato exige un trabajo de codificación muy arduo ya que hay que realizar una identificación mediante búsqueda de palabras clave y una posterior validación de cada caso. El tratamiento que se ha dado a la variable “delito” de la base de datos de prontuarios ha sido discutido con el Director del Observatorio, Soc. Javier Donnangelo. Donnangelo ha validado las operaciones realizadas para obtener un dato de delito de drogas que permita evaluar su evolución desde 2013 a la fecha.

Características de la base de datos proveniente de la Dirección Nacional de Policía Científica:

- Base de datos de prontuarios.
- Es posible distinguir entre violación a leyes de drogas y otros delitos. La unidad de análisis es individuos (no delitos).
- Clasificación narrativa elaborada por digitador. Imprecisa, pero con descripción de delito.
- Evolución 2013 – 2016.

Además, se cuenta con información de la **Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID)** sobre personas detenidas e indagadas por violación a leyes de drogas. Los detenidos son el total de indagados por hechos ilícitos relacionados con estupefacientes que hasta el año 2016 fueron informados por las distintas Brigadas Departamentales Antidrogas de las distintas Jefaturas de Policía, e incluyen las actuaciones de esta Dirección General.

Se distingue a aquellos que luego por resolución judicial fueron procesados. Por tanto, es posible saber cantidad de detenidos y de procesados.

Por su parte se distingue a los adolescentes autores de infracciones a las leyes penales de estupefacientes. Éstos, por resolución judicial, podrán ser alojados en los distintos Centros del I.N.I.S.A. (Ley N° 19.367) o en el domicilio del menor, iniciándose un proceso especial regulado por el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.823). Se clasifica a los adolescentes como “internados”.

### 1.2.2 DATOS PROVENIENTES DEL PODER JUDICIAL.

Se cuenta con una base de datos proveniente del Instituto Técnico Forense, Poder Judicial. Esta base de datos refiere a procesos penales desde 2012 a 2015, la unidad de análisis es procesamiento (no individuo)<sup>2</sup>. El tratamiento que se ha dado a la base de datos de delitos cometidos ha sido discutido con el Soc. Marcelo Brito del Instituto Técnico Forense. Brito ha validado las operaciones realizadas para obtener el dato de delito de drogas que permita evaluar su evolución desde 2013 a 2015.

La base de datos de procesamientos del ITF tiene una dificultad. En el caso de delitos de drogas la modalidad del delito se registra en una fila diferente al delito en sí. Esto hace que haya que depurar la base, de lo contrario habría duplicaciones en el caso de delitos de drogas. Por otra parte, al momento de querer establecer qué artículo de las leyes de drogas fue violado nos encontramos con el problema que la modalidad aparece en una fila diferente a la del delito. Por tanto, hubo que trasladar “modalidad” a la misma fila donde se describe el delito. Pese a las varias validaciones de información realizadas siempre hay potencial de error al realizar esta tarea, por ello es posible encontrar otros estudios que sobre la misma base muestren números un poco diferentes.

Base de datos proveniente del Instituto Técnico Forense:

- Base de datos cuya unidad de análisis es delitos sobre los cuales recayó procesamiento, 2012 - 2015.
- Es posible distinguir violación a leyes de drogas.
- Clasificación se guía por artículo de ley de drogas. Para desagregar los delitos por tenencia y los delitos de tráfico en el artículo 31 de la 14.294 hubo que realizar un procesamiento especial.

Se presentará, además, información estadística elaborada por el Departamento de Estadística de la División Planeamiento y Presupuesto. Este departamento elabora diversos informes que se pueden

---

<sup>2</sup> En la carta enviada por Monitor Cannabis a la Suprema Corte de Justicia se solicitó: “A los efectos de realizar análisis estadísticos, es que solicitamos las bases de datos (en formato Excel) sobre procesamientos penales y según delito desde los años 2012 a 2015. Los datos necesarios para los procesamientos según delitos serían: Fecha de los procesamientos, Juzgado, Departamento, Detalle de delitos y figuras desglosadas en campos distintos, Fecha de sentencia de primera instancia y pena, Fecha de sentencia de segunda instancia y pena, Fecha de casación y pena, Fecha de sentencia de unificación y pena, Fecha de otros modos de conclusión y modo, Modalidad del procesamiento, Suspensión condicional de la pena, Libertad condicional, Libertad anticipada, Nacionalidad, País de nacimiento, Departamento de nacimiento, Fecha de nacimiento, Sexo, Estado Civil, Instrucción, Ocupación actual, Raza, Primario o reincidente”.





consultar por oficinas jurisdiccionales o por materias. Los informes en materia penal se pueden consultar en: <http://poderjudicial.gub.uy/estadisticas/materias/134-estadisticas/277-penal.html>

Se han consultado los informes en materia penal de 2012, 2013, 2014 y 2015. Aún no está disponible el de 2016. Estos informes se arman sobre la base de procesos concluidos. Esto hace que los números no coincidan con los números presentados a partir de la base de procesos iniciados en el año.

## 2 HIPÓTESIS SOBRE LAS CONSECUENCIAS ESPERADAS DE LA REGULACIÓN E INDICADORES SELECCIONADOS PARA MONITOREAR LA REGULACIÓN.

### 2.1 HIPÓTESIS EN APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CON EQUIDAD.

Una de las conclusiones a las que se arribó en los seminarios realizados de 2014 para definir la estrategia de evaluación<sup>3</sup>, es que la ley 19.172 implica el pasaje de un modelo prohibicionista a uno regulatorio en lo que respecta a cannabis. Esto supone una distinción sobre los riesgos y daños de la marihuana frente a otras drogas y el reconocimiento de los derechos de las personas consumidoras. Como se señala en documento de la JND, ya en la exposición de motivos de la ley, se busca con la regulación: “*La normalización e inclusión social plena del uso de marihuana, de forma que los usuarios no sean estigmatizados ni tratados a partir de la aplicación de la ley penal*” (Latorre & Brito, 2014). En el artículo 3 de la ley se ve reflejada esta intención<sup>4</sup>.

Durante los seminarios de 2014 se discutió cómo definir conceptualmente el objetivo de aplicación de la justicia. Se llegó a la conclusión que “Aplicación de la justicia con equidad” era el idóneo. Dicha expresión implica jerarquizar los derechos individuales por encima de las políticas de control de drogas y abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública e inclusión social.

Dos grandes cambios se plantean con la ley 19.172 en lo que refiere a aplicación de justicia:

- a. Hay modificaciones objetivas a nivel penal, sustituyéndose el criterio de convicción moral por el de sana crítica para valorar la posesión. Hasta 40 grs es posesión para consumo de cannabis.
- b. Hay un cambio de paradigma en política de drogas y se espera un cambio subjetivo en el abordaje que policías y jueces tienen de los casos que involucra el consumo de cannabis, en principio. En el mediano plazo también los casos que involucran el consumo de otras drogas.

El nuevo marco regulatorio busca incidir positivamente en la aplicación de justicia **promoviendo la aplicación del principio de proporcionalidad en el sistema de justicia**. Reconocido en la normativa internacional, este principio apela al equilibrio entre el daño cometido y el castigo impuesto. Se basa en

---

<sup>3</sup> Seminario “*Hacia una estrategia de Evaluación y Monitoreo Regulación del Cannabis en Uruguay*” realizado en setiembre de 2014.

<sup>4</sup> Ley 19.172, **Artículo 3º**. *Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, al disfrute de los espacios públicos en condiciones seguras y a las mejores condiciones de convivencia, así como a la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, de conformidad con lo dispuesto en diversos convenios, pactos, declaraciones, protocolos y convenciones internacionales ratificados por ley, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y libertades consagradas en la Constitución de la República, con sujeción a las limitaciones emergentes del artículo 10 de la misma.* (énfasis agregado Marcos Baudean).

la concepción de que las libertades y los derechos fundamentales de las personas han de ser preservados y solo limitados cuando sea una medida necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, que en las políticas de drogas y en particular para la Ley N° 19.172 es la salud pública (Latorre & Brito, 2014).

En el campo de las políticas de drogas, la sujeción a este principio ha de observarse en dos niveles:

- I. en las propias leyes como producto de la acción parlamentaria
- II. en su aplicación por parte de los jueces.

El nuevo marco regulatorio genera cambios en ambos niveles. A continuación se presentan estas modificaciones, los supuestos en los que se apoyan y los mecanismos causales por los cuales se espera, contribuyan con el objetivo aplicación de la justicia con equidad.

A **nivel legislativo**, la aplicación del principio de proporcionalidad requiere la revisión crítica de las leyes para discernir sobre la necesidad del castigo. La imposición de penas a la posesión, cultivo o adquisición de drogas ilícitas resulta desproporcionada en tanto en sí misma es generadora de daños, a la vez que es posible adoptar otras medidas más eficaces como la educación y la mejora en el acceso a la atención y tratamiento (Latorre & Brito, 2014).

La Ley N° 19.172 busca promover la proporcionalidad de la pena en la **aplicación de la justicia** por medio de dos tipos de modificaciones:

- La primera modificación opera a nivel objetivo y refiere a la sustitución del criterio conforme al cual el juez debe valorar la prueba. El artículo 7 sustituye el criterio de convicción moral por el de sana crítica. 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).
- La segunda modificación operaría a nivel subjetivo en la medida en que se procesa un cambio en el enfoque con que policías y jueces abordan la temática (Latorre & Brito, 2014). El planteo se basa en la idea de que el marco regulatorio comporta un cambio de paradigma en la política de drogas. Este cambio de paradigma tiene un componente de derechos humanos, el cual constituye una indicación para policías, fiscales y jueces. Esa indicación refiere a la necesidad de cambiar los criterios de selección de personas a ser perseguidas, detenidas, procesadas y juzgadas.

A continuación, se presentan las hipótesis relativas a los cambios previstos en la actividad parlamentaria y en la aplicación de la justicia por parte del Poder Judicial.

### *2.1.1 PRINCIPALES HIPÓTESIS SOBRE LAS CONSECUENCIAS ESPERADAS DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN MATERIA DE JUSTICIA.*

- a. Hipótesis 1 (mediano plazo): La regulación del cannabis desalentará el uso del mecanismo de aumento de penas en futuras leyes relacionadas con drogas.
- b. Hipótesis 2 (corto plazo): El nuevo marco legal establece con precisión casos que no pueden tipificarse como tenencia para no consumo, esto provocará reducción en cantidad personas judicializadas por tenencia de pequeñas cantidades de cannabis.
- c. Hipótesis 3 (largo plazo): El mercado legal de cannabis provocará reformulación de redes criminales y reducción del número de personas vinculadas al tráfico.
- d. Hipótesis 4 (largo plazo): Esto provocará reducción de procesos iniciados y sentencias condenatorias por delitos previstos en leyes de drogas.
- e. Hipótesis 5 (largo plazo): La valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica provocará la reducción en el número de sentencias condenatorias por delitos previstos en las leyes de drogas.
- f. Hipótesis 6 (largo plazo): El nuevo marco legal provocará cambio de enfoque en policía y magistrados que disminuirá los sesgos de selección en procedimientos policiales y las inequidades de la aplicación de justicia.
- g. Hipótesis 7 (largo plazo): una disminución en detenciones y procesamientos generará una disminución en la población privada de libertad que está en prisión por delitos de estupefacientes.

## 2.2 ALGUNOS COMENTARIOS CRÍTICOS SOBRE EL MODELO CONCEPTUAL EMPLEADO.

En esta sección queremos realizar **algunos comentarios críticos sobre la conceptualización que se ha presentado y que fue el producto de un debate donde participaron expertos y autoridades en 2014.**

Con respecto al impacto en términos subjetivos y la eventual consecuencia en la corrección de sesgos del sistema penal se han planteado varios argumentos críticos.

En primer lugar, hay quienes cuestionan que en Uruguay se haya dado un cambio de paradigma en la política de drogas. Pablo Galain, por ejemplo, afirma que 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 desde el sistema judicial se considere que con cannabis se hace una excepción en el marco de una política de drogas que sigue siendo prohibicionista. Los resultados de algunas

investigaciones realizadas con sentencias indican que no hay un cambio de enfoque en el tratamiento de cannabis por parte de los jueces (Bardazano & Salamano, 2016).

En segundo lugar, si bien una parte de los sesgos del sistema penal se debe a criterios de selección de actores involucrados, otra parte se debe a fuerzas que operan a nivel de la realidad y que están fuera de las posibilidades de la ley. Por distintas razones, hay más pobres y jóvenes vinculados al tráfico de drogas que otros segmentos sociales. Estas fuerzas que operan a nivel de la realidad no cesarán de ejercer efectos causales pese al nuevo marco legal en lo que respecta a marihuana. Por tanto, la expectativa de cambio en los sesgos del sistema penal debería ser moderada. Además, estos cambios no se producirán inmediatamente sino en el mediano y largo plazo.

En tercer lugar, la estigmatización es un proceso social amplio que repercute en el sistema policial y penal. En consecuencia, habría que esperar cambios en la sociedad y no solo en el sistema penal. Sería esperable que los cambios en el sistema penal acompañen los cambios que se darán en la sociedad con respecto a la estigmatización del consumo de cannabis. Por tanto, sería importante evaluar las consecuencias del nuevo marco regulatorio en lo que respecta a la estigmatización del consumo de marihuana y otras drogas a nivel de la sociedad.

En cuarto lugar, las hipótesis 3 y 4 plantean que la regulación provocará reformulación de redes criminales y reducción del número de personas vinculadas al tráfico. Es cuestionable que sólo la regulación pueda provocar este cambio. Si bien al principio del proceso de regulación hubo una gran expectativa respecto al impacto en el narcotráfico, el tiempo pasado ha mostrado que esa expectativa era excesiva. El narcotráfico es un fenómeno complejo y requiere un tratamiento con diferentes políticas públicas (política criminal, sistema penal, prisión y rehabilitación, política social, política educativa, etc.). El optimismo inicial respecto a los efectos de la regulación en el narcotráfico hizo olvidar que es necesario elaborar políticas que contemplen los múltiples aspectos del narcotráfico y coordinar estas políticas adecuadamente.

### 2.3 INDICADORES SELECCIONADOS PARA MONITOREAR LA REGULACIÓN DEL CANNABIS RECREATIVO.

Siguiendo las hipótesis planteadas en la sección anterior se ha elaborado un conjunto de indicadores para monitorear cambios en el **objetivo de Aplicación de la justicia con equidad**. En este documento se discutirá una primera evaluación de resultados, centrada en las hipótesis planteadas y los resultados observados a partir de la batería de indicadores elaborados.

A continuación se ofrece un resumen de los indicadores propuestos por el equipo de Monitor Cannabis publicado por FESUR<sup>5</sup>.

Si bien en los seminarios de 2014 se integró a personal de los Ministerios y oficinas estatales en el diseño de la evaluación, **buena parte de los indicadores diseñados aún no son producidos por el Estado**. En consecuencia, en la exposición de línea de base y resultados se utilizarán solo aquellos indicadores para los cuales existe información o para los cuales existe algún indicador aproximativo.

	APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CON EQUIDAD
1. Evolución de la legislación sobre drogas en Uruguay	Seguimiento de la legislación sobre drogas y sus características.
2. Detenciones por infracción a leyes de drogas	Proporción de personas detenidas policialmente no judicializadas en procedimientos que involucran infracciones a leyes de drogas en relación al total de personas detenidas.
	Proporción de personas de ascendencia afro, jóvenes de 18-24 años, primaria como mayor nivel educativo y mujeres detenidos policialmente en relación al total de infracciones a leyes de drogas.
3. Procesamientos por leyes de drogas, variantes.	Proporción de procesos iniciados por infracción a leyes de drogas en relación al total de delitos.
	Proporción de personas procesadas con prisión por infracciones a leyes de drogas en relación al total de personas procesadas con prisión.
	Proporción de personas procesadas con prisión por infracciones a leyes de drogas en relación al total de personas procesadas infracciones a leyes de drogas
	Proporción de personas de ascendencia afro, jóvenes de 18-24 años, primaria como mayor nivel educativo y mujeres procesados con prisión en relación al total de infracciones a leyes de drogas.
	Total de personas procesadas en aplicación del artículo 31 de la ley 14.294 en la redacción dada por la ley 19.172
	Total 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, en aplicación de la ley de drogas

<sup>5</sup> Como ya se explicitó en la introducción, estos indicadores toman como base los propuestos por los equipos de la JND y Ministerios. Se suprimieron algunos considerados innecesarios y se incorporaron otros no considerados por dichos equipos.

	Total de personas procesadas en aplicación del artículo 30 de la ley 14.294 en la redacción dada por la ley 19.172 (producción)
4. Caracterización de las sentencias y cantidad de personas privadas de libertad por infracción a leyes de drogas	Proporción de sentencias de condena por delitos previstos en las leyes de drogas en relación al total de delitos.
	Tiempo promedio de duración de la pena de privación de libertad para procesados por delitos de drogas.
	Proporción de personas privadas de libertad por infracciones a leyes de estupefacientes.

En 2014, para las tres dimensiones consideradas, se estableció que se hiciera apertura por sustancia. Para ello, se consideró realizar aperturas por marihuana, cocaína y pasta base. En las bases de datos de Ministerio del Interior y Poder Judicial (Instituto Técnico Forense, ITF), no hay discriminación por tipo de droga. Se ha conseguido la apertura de cantidad de condenados por sustancia a partir de bibliografía. El trabajo de Bardazano y Salamano presenta datos de condenas abierto por sustancia involucrada. Los datos provienen del ITF.

### 3 RESULTADOS OBTENIDOS

La exposición de resultados se dividirá en las tres dimensiones que componen el objetivo de aplicación de justicia:

- Datos relativos a detenciones por infracción a leyes de drogas
- Procesamientos por leyes de drogas, variantes.
- Procesamientos y sentencia por infracción a leyes de drogas en comparación con total delitos.

Para entender la evolución de los indicadores de aplicación de la justicia es importante tener una perspectiva histórica que observe lo ocurrido antes de 2013. Eso es lo que haremos a continuación concentrándonos en los procesamientos por leyes de drogas entre 1989 y 2012.

Un paper inédito del Soc. Marcelo Brito (Brito, 2017) muestra que los procesamientos por violación de leyes de drogas han crecido levemente y de forma irregular entre 1989 y 2002, habiendo un crecimiento pronunciado entre 2003 y 2012. Este crecimiento va desde el 2.5% del total de procesamientos en 2003 al 12% en 2012. Asimismo, en el largo plazo hay un gradual incremento de ofensores con bajo nivel educativo y de mujeres (pasando del 7% de los delitos cometidos por mujeres al 26%). Por su parte, la proporción de delitos de drogas procesados con prisión está por encima de la media del total de los procesamientos. A lo largo del período 1989 - 2012 se ha dado una importante transformación: ha aumentado la edad de los ofensores y ha crecido la proporción de primarios (Brito, 2017). Tal como puede observarse en otros países latinoamericanos, en Uruguay las leyes de drogas impactan sobre los grupos vulnerables de la sociedad.

Teniendo en cuenta los patrones descritos, los principales resultados que se mostrarán a continuación entre 2013 y 2015 son:

- estabilidad en la proporción de ofensores y un leve descenso de las ofensas (procesamientos).
- El perfil de los ofensores no ha cambiado entre 2013 y 2015: alta proporción de primarios, alta proporción de mujeres y bajo nivel educativo.

Una de las principales conclusiones que se defenderá es que se habría llegado a una meseta en lo que respecta a la cantidad de procesamientos y procesados por infracción a leyes de drogas. La información disponible y la metodología empleada no permiten afirmar que este proceso sea a causa de la regulación del cannabis.

#### 3.1 PRINCIPALES RESULTADOS EN APLICACIÓN DE LA JUSTICIA

##### 3.1.1 LEYES DE DROGAS Y AUMENTO DE PENAS

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. En concreto, 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 hace una excepción con el cannabis. En este sentido, el Ejecutivo solicitó mantener un diferencial de penas con la producción y tráfico de marihuana, ya que el Estado está avanzando en la legalización de la producción y consumo de marihuana.

La ley generó cuestionamientos desde el sector técnico. La República recoge la opinión del especialista Gumer Pérez. Según éste ya existen figuras que están reconocidas por la legislación nacional como el transporte, la producción, el tránsito y el comercio de sustancias. Aclara: *“Este tipo de penas ya están contempladas en la legislación actual. Por tanto, lo que se hace con este proyecto es hiperlegislar, tratando de lograr con ello disminuir el delito. En cambio, personalmente, como el resto de la doctrina minimalista en materia penal, considero que aunque se eleve el monto de las penas no se va a solucionar el tema de fondo. No por elevar las penas hasta el cielo se van a poder solucionar los problemas de la tierra”* (La República, 2017). Otro especialista, Pablo Galain Palermo, nos comenta en carta personal que esta ley insiste en que el monto de la pena es disuasorio, lo cual es una creencia equivocada. Explica Galain:

*“El incremento de penas no tiene ningún sentido favorable en relación a los fines que la doctrina identifica para legitimar y justificar el castigo monopólico en manos del Estado. Según la doctrina la pena procura fines de prevención, por un lado, especial positivos (resocialización del autor) y negativos (inoculización del autor peligroso) y, por otro lado, fines de prevención general positivos (reafirmación del valor de la norma ante el delincuente que desconoce o desobedece su mandato y mensaje general al resto de ciudadanos respetuosos de la norma en relación a que ese mandato mantiene su vigencia) y negativos (intimidar al resto de ciudadanos en cuanto a que quien comete delitos recibe una pena). En ninguno de estos fines “previene” más o mejor una pena mayor que una pena que “efectivamente” se cumpla, sea esta de la magnitud que fuere, 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. El mayor tiempo de reclusión solo puede ser visto como “positivo” para quienes entienden que el fin de la pena es la retribución del mal causado con una “cantidad similar” de “mal”, como una especie de ley de talión en la que la muerte de la víctima podría ser retribuida con la muerte del victimario”.*

Otros especialistas se han mostrado contrarios a esta ley en lo que respecta al agravamiento de las penas.

La aprobación de esta ley muestra que el pretendido cambio de visión en políticas de drogas no se ha consolidado en la actividad legislativa. En definitiva:

- a. 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).
- b. Se consolida una distancia entre la visión de los técnicos en materia penal y el elenco político.

- c. Se agrava la situación de los condenados por violación a leyes de drogas: un delito con alta participación de mujeres. Las consecuencias sobre quienes dependen de mujeres adultas se agravarán.

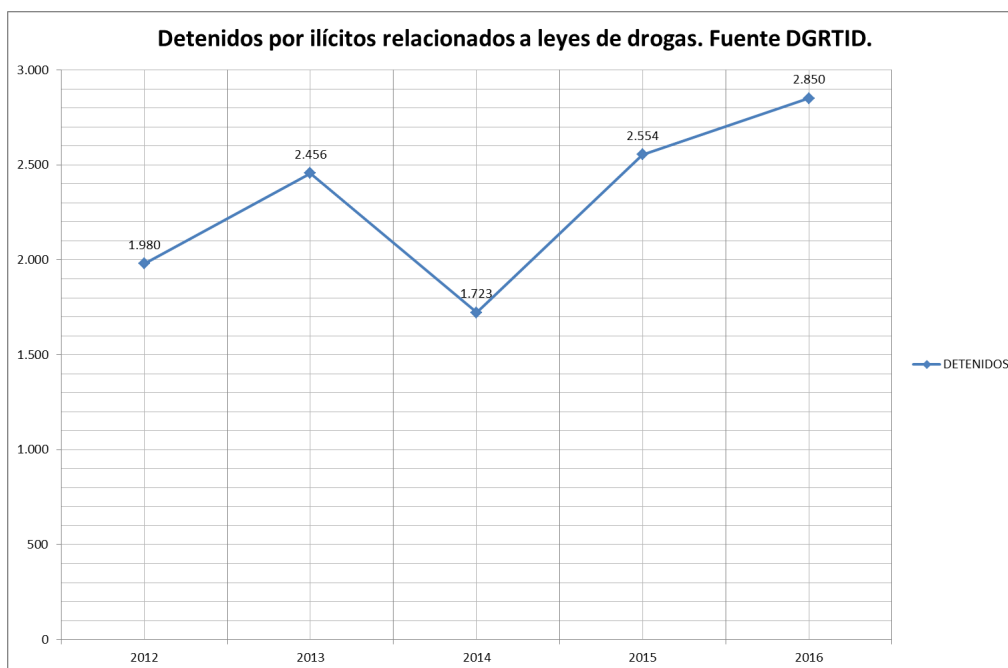
### 3.1.2 DETENCIONES POR INFRACCIÓN A LEYES DE DROGAS

Los indicadores diseñados en 2014 para este apartado son:

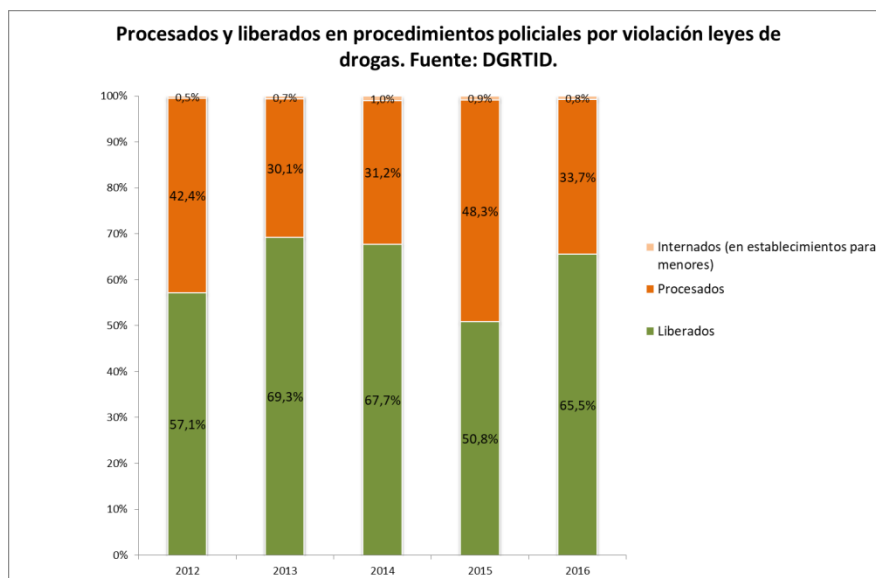
- Detenidos por policía sin judicialización, por leyes de drogas.
- Detenidos por policía sin judicialización, por leyes de drogas. Grupos sociales específicos.

Para estos indicadores se emplearán datos de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito. Esta oficina elabora una estadística con el total de indagados por hechos ilícitos relacionados con estupefacientes informados por las distintas Brigadas Departamentales Antidrogas de las distintas Jefaturas de Policía, e incluyen las actuaciones de la Dirección General. Se dispone del dato para el total país.

La cantidad de detenidos ha tendido a crecer entre 2013 y 2016, aunque con irregularidades. En 2016 hay un 16% más de detenidos que en 2013.



A nivel de procesamientos puede observarse que la proporción de procesados por la justicia tiende a mantenerse dentro del 30% del total de detenidos, con un pico en 2014 de 48%. Seguramente este pico se deba a algún evento especial, desconocemos cuál.



No contamos con información desagregada por sustancia involucrada en el procedimiento. Esto es una pieza clave para evaluar la regulación ya que la misma debería afectar a las personas que son detenidas por cantidades menores. El nuevo marco legal cambió sustantivamente la consideración de la tenencia y existe un procedimiento policial desde 2015 acorde a lo que prescribe la ley 19.172.

### 3.1.3 PROCESAMIENTOS POR LEYES DE DROGAS

Los indicadores diseñados en 2014 para esta dimensión del objetivo relacionado a justicia son:

- Procesamientos con prisión por infracciones a leyes de drogas.
- Procesamiento por tenencia, transporte o distribución de sustancias ilícitas.
- Procesamientos con prisión por infracciones a leyes de drogas. Grupos sociales específicos.
- Procesamiento por producción de cannabis.
- Procesamiento por producción de sustancias ilícitas.

Se presentarán datos de Policía Técnica (base de prontuarios) y datos provenientes del Instituto Técnico Forense (ITF). Los datos de Policía Técnica tienen como unidad de análisis individuos, mientras que los datos de ITF refieren a delitos que fueron objeto de procesamiento judicial. Por tanto, las cantidades en términos absolutos variarán entre las fuentes, mientras que los patrones en los datos tenderán a coincidir.

### 3.1.4 PROCESAMIENTOS POR INFRACCIÓN A LEYES DE DROGAS.

Las tablas que siguen muestran que la cantidad de delitos y de procesados por violación a leyes de drogas ha tendido a mantenerse estable con una leve tendencia a la baja en el período bajo estudio.

	Delitos por violación leyes de drogas.			
	2012	2013	2014	2015
Otros delitos	88%	90%	91%	90%
Delitos leyes de drogas	12%	10%	9%	10%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: ITF, Poder Judicial.

	Procesados por violación a leyes de Drogas.			
	2013	2014	2015	2016
Otros delitos	89%	91%	89%	91%
Delitos leyes de drogas	11%	9%	11%	9%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Policía Científica, Ministerio del Interior.

Según se registra en el informe de Bardazano para el CEDD (Bardazano & Salamano, 2016) las sustancias involucradas en los procesamientos por leyes de drogas en Uruguay han tenido un patrón estable entre 2011 y 2014.

Número de Procesados y condenados según sustancia.				
	2011	2012	2013	2014
Cocaína	43%	45%	33%	44%
Marihuana	34%	27%	44%	40%
Pasta Base	20%	28%	22%	16%
Otras Drogas	2%	0%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bardazano y Salamano (2016), con base en datos de ITF (Poder Judicial).

La mayoría de los procesados lo son por cocaína y marihuana. La evolución de la cantidad de procesados por estas drogas ha tenido una evolución irregular entre 2011 y 2014, mientras que los procesados por pasta base han tendido a disminuir. No sabemos cómo ha evolucionado este indicador con posterioridad a 2014.

### 3.1.5 PROCESAMIENTOS POR TENENCIA Y POR OTROS DELITOS DE DROGAS

En regímenes de drogas donde la posesión es penalizada, ésta suele ser la principal violación de las leyes de drogas. En Estados Unidos en 2015 el 83.9% de los arrestos por violación a leyes de drogas fue por posesión (Drug war facts, 2017)<sup>6</sup>. En Alemania en 2014, el 79.4% de las ofensas a leyes de drogas estaban relacionadas a posesión, en Francia el 93.2% (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2017). En Uruguay desde el decreto ley 14.294 de 1974 (lo cual se mantiene en la ley 17.016 de 1998) el consumo de drogas no está criminalizado. Sí son pasibles de sanción penal los actos preparatorios del consumo. Por tanto, los datos de Uruguay difieren del patrón antes descrito.

Un punto clave en la diferenciación de tenencia para el consumo y tenencia con intención de venta en Uruguay es la cantidad de sustancia que posee el individuo. El decreto ley 14.294 no determinaba con precisión qué cantidad se consideraba posesión con intención de venta. Esta determinación quedaba librada a la convicción moral del juez actuante. La consecuencia de esta situación es que si bien en Uruguay el consumo y la tenencia de drogas para uso personal no están sancionados penalmente, *“las prácticas judiciales han exhibido una apreciación sumamente restrictiva de las cantidades que son consideradas incluidas en la exención de pena establecida por la ley cuando se trata de distinguir las tenencias punibles de las no punibles”* (Bardazano & Salamano, 2016, pág. 6). Varios estudios demostraron que los criterios empleados por policías y jueces para determinar posesión con intención de venta eran muy variables. Giordina Garibotto, por ejemplo, detectó que entre 2006 y 2009 el 43% (681) de los procedimientos policiales relativos a cannabis tuvo como objetivo incautar menos de 10 grs. de cannabis (Garibotto, 2010). Esto implicaba que habrían sido procesadas con prisión personas que tenían cantidades muy pequeñas, presumiblemente para el consumo personal. Situación similar ha denunciado Bardazano (Bardazano, 2012) (Bardazano & Salamano, 2016). Una de las consecuencias esperables de la aplicación de la ley 19.172 es que haya una disminución en los casos de tenencia simple (definidos como tenencia con intención de venta) ya que la ley establece cuál es la cantidad considerada para consumo personal (40 grs.). En su trabajo más reciente Bardazano sugiere que a nivel de los jueces se interpreta el cambio de criterio planteado en la ley 19.172 para juzgar la tenencia como una forma de tolerar el acopio<sup>7</sup>.

Teniendo la discusión previa presente, un punto sensible para evaluar el avance de la regulación del cannabis es monitorear la evolución de las detenciones y procesamientos por tenencia. El mayor obstáculo para ello es que los datos de ofensas que recopila el Poder Judicial a través del ITF no permiten diferenciar con claridad posesión de tráfico ya que la modalidad del delito se ingresa en una fila diferente a la que se ingresa el delito y la asociación de ambas variables a un mismo delito debe hacerse manualmente para tener precisión<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Drug war facts toma los datos de los informes del Federal Bureau Agency (FBI).

<sup>7</sup> Afirma Bardazano: *“La aún escasa jurisprudencia de segunda instancia posterior a la reforma del año 2013 no exhibe la incorporación en el discurso judicial de un cambio paradigmático, sino que –por el contrario– se encuentran argumentos que, al menos con relación al cannabis, consideran que la ley ha autorizado el acopio”* (Bardazano & Salamano, 2016, pág. 8).

<sup>8</sup> Este problema es reconocido en la literatura sobre el tema: *“Teniendo en cuenta que la legislación nacional establece guarismos mínimos de penas inferiores a los dos años de Informe Uruguay penitenciaria, y que ello hace posible el procesamiento sin prisión de los enjuiciados por cualquiera de los delitos de drogas, la información desagregada relativa a cantidad de personas encarceladas por posesión y por tráfico, respectivamente, no está disponible, sino solo la cifra global de encarcelados por delitos*

Hemos podido construir el dato relativo a evaluación de procesamientos por tenencia tanto con la base del Poder Judicial como con los datos de la Policía Científica. Por tanto, hemos logrado tener dos fuentes de datos para conocer y validar la cantidad de delitos de tenencia para el período 2012-2016. Recordemos que la base de Policía Científica tiene como unidad a individuos, mientras que la base de ITF tiene como unidad a los procesamientos.

¿Cómo varían los delitos de violación de leyes de drogas? A continuación se presentan los tipos de delitos por el cual han sido procesadas las personas.

	Procesados por leyes de drogas: tipo de delito.			
	2013	2014	2015	2016
Tenencia (Art31)	23%	20%	18%	20%
Tráfico, negociación (Art. 31)	29%	30%	35%	38%
Suministro (Art34)	41%	43%	42%	36%
Asistencia a narcotráfico (Art54-58)	5%	4%	5%	5%
Otros delitos Drogas	3%	2%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%
Fuente: Policía Científica, Ministerio del Interior.				

Los datos de ambas fuentes muestran estabilidad en los delitos de drogas por los cuales son procesadas las personas. Los datos de Policía Científica muestran que los delitos de tenencia para no consumo tienden a descender de 23% a 20%, mientras que los delitos de tráfico tienden a aumentar (pasando de 29% a 38%). Parecería haber indicios de un cambio leve en los criterios de detención y procesamiento por tenencia, pero no lo podemos afirmar con certeza.

Si vemos la evolución del tipo de delito según los datos de ITF, se observa que la estructura de delitos es la misma en 2012 que en 2015. También se registra un leve descenso en la cantidad de procesamientos por tenencia. Más allá de las dimensiones de los cambios, lo importante es que ambas bases muestran que los procesamientos por tráfico superan en todos los casos a los procesamientos por tenencia.

	Procesamientos por leyes de drogas: tipo de delito.			
	2012	2013	2014	2015
Art 31, L.14294_Tenencia	19%	22%	19%	18%
Art 31, L.14294_Tráfico	41%	36%	39%	40%
Art 34, L.14.294_Suministro	37%	34%	35%	36%

*de drogas. Esta limitación de la información disponible es fundamental a la hora de evaluar con rigor la relación entre aplicación de la legislación de drogas y el sistema carcelario en Uruguay" (Bardazano & Salamano, 2016, pág. 4).*

Art 54-57, L.14294_Asistencia al narcotráfico	3%	5%	6%	5%
Otros delitos estupefacientes	1%	3%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%
Fuente: ITF, Poder Judicial.				

El delito que ha crecido en la serie (dentro de porcentajes menores) son aquellos vinculados a apoyo al narcotráfico o lavado de dinero del narcotráfico (en el marco de la ley 14.294 en la redacción dada por la 17.016). En este sentido, como la base de datos del ITF que incluye el año 2012 permite ver que los procesamientos por los artículos 54 a 58 de la ley 14.294 (en la redacción dada por ley 17.016) pasan de 3% a 5%. Esta evolución no se visualiza en la base de Policía científica porque comienza en 2013.

Nuevamente, **un problema clave que tenemos con la información disponible es que no disponemos de aperturas por sustancia**. Sería clave conocer cómo ha evolucionado el procesamiento por tenencia de cannabis en el período, pero no contamos con dicha discriminación.

### 3.1.6 PROCESAMIENTOS POR LEYES DE DROGAS. GRUPOS ESPECÍFICOS

Se presentará aquí datos de procesamiento por leyes de drogas abiertos por sexo y edad. Estos son los datos más confiables que se poseen, dado que desconocemos la forma de medir raza por parte de quienes procesan datos a nivel de las fuentes utilizadas. Se elimina en las aperturas la categoría “otros delitos de drogas” debido a que son pocos casos y no es recomendable extraer conclusiones estadísticas.

La proporción de hombres y mujeres en el total de procesamientos se ha mantenido estable según los datos del ITF. En el caso de la edad del procesado ha habido un crecimiento de los jóvenes entre 18 y 24 en el total.

Proporción de hombres y mujeres en procesamientos.								
	Hombres				Mujeres			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Total procesamientos	88%	88%	89%	89%	12%	12%	11%	11%
Otros delitos	91%	91%	91%	92%	9%	9%	9%	8%
Delitos leyes de drogas	74%	74%	76%	75%	26%	26%	24%	26%
Fuente: ITF, Poder Judicial.								

La proporción de mujeres en los delitos de drogas es mucho mayor que en otros delitos tomados en su conjunto (la proporción se multiplica por tres en caso de delito de drogas). Esta es una regularidad que se da en América Latina y el Caribe. Una particularidad de Uruguay es que la proporción de mujeres que

cometen delitos de drogas con relación a la proporción de mujeres que comete otros delitos tiende a estar en el entorno del 24% mientras que en otros países supera el 40%<sup>9</sup>.

La participación de mujeres en los delitos de drogas se ha mantenido estable en el período.

Procesamientos según edad.												
	18 a 24				25 a 35				36 y más			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
<b>Total procesam.</b>	9%	15%	21%	26%	49%	46%	44%	41%	41%	39%	35%	33%
Otros delitos	10%	16%	22%	27%	51%	47%	44%	41%	39%	37%	34%	32%
Delitos leyes de drogas	5%	8%	13%	19%	44%	43%	43%	42%	51%	49%	44%	39%

Fuente: ITF, Poder Judicial.

En los delitos de drogas la participación de jóvenes es menor que en otros delitos. Tanto en delitos de drogas como en otros ha crecido la participación de jóvenes de 18-24, pero en el caso de drogas esa participación se ha multiplicado por 3,6, mientras que en el caso de otros delitos lo ha hecho por 2,6.

Para observar el nivel educativo de los procesados por leyes de drogas se tomará como referencia la cantidad de personas cuyo máximo nivel educativo es primaria completa. Esto permite observar la cantidad de personas con bajo nivel educativo en la población de procesados. De acuerdo al trabajo inédito de Marcelo Brito entre 1989 y 2012 se da una confluencia a nivel de la educación de los procesados por leyes de drogas con los procesados por otros delitos (Brito, 2017). En el inicio de la serie los procesados por leyes de drogas tenían más educación que los procesados por otros delitos. Hacia el final de la serie el peso del grupo de menor educación se había nivelado en ambas poblaciones (procesados por leyes de drogas y por otros delitos). Este patrón se mantiene.

Procesamientos: personas con nivel educativo hasta primaria completa.				
	2012	2013	2014	2015
<b>Total procesamientos</b>	50%	49%	49%	50%
Otros delitos	50%	49%	49%	50%
Delitos leyes de drogas	49%	51%	47%	47%

Fuente: ITF, Poder Judicial.

¿En qué tipo de delitos se involucran hombres y mujeres? La estructura de los delitos de drogas por los cuales son procesados hombres y mujeres son similares: tráfico y suministro son los más importantes. Más allá de esta similitud, las diferencias son relevantes. Los hombres tienen mayor cantidad de procesamientos por el artículo 31 (tenencia y tráfico), mientras que las mujeres tienen más procesamientos (en términos comparativos) por suministro (artículo 34) y asistencia al narcotráfico. Estas

<sup>9</sup> Según datos del CEDD Argentina (65%), Bolivia (48%), Brasil (61%), Colombia (45%), Costa Rica (76%), Ecuador (43%), México (45%), Perú (61%) (Chaparro, Correa Pérez, & Youngers, 2017).



diferencias son marcadas y muestran que el involucramiento de hombres y mujeres es diferente en tráfico y suministro. En términos comparativos, los hombres se involucran más en tráfico mientras que las mujeres se involucran más en la venta y asistencia a actividades de narcotráfico. Por su parte, parecería que los hombres están más expuestos al tipo de situación que promueve la detención y el procesamiento por tenencia.

Desde el comienzo de la regulación hasta 2015 no ha habido variaciones sustantivas en esta estructura. Puede destacarse: una tendencia a la disminución de los procesamientos por tenencia y una tendencia al crecimiento en asistencia al narcotráfico, tanto en hombres como mujeres.

Procesamientos por leyes de drogas: tipo de delito por sexo.								
	Hombres				Mujeres			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Art 31, L.14294_Tenencia	20%	24%	21%	20%	15%	15%	12%	11%
Art 31, L.14294_Otros	45%	38%	40%	43%	31%	31%	35%	33%
Art 34, L.14.294_Suministro	33%	31%	33%	32%	47%	41%	42%	48%
Art 54-57, L.14294_Asistencia al narcotráfico	2%	4%	5%	4%	6%	10%	8%	9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ITF, Poder Judicial.

Si se abren los procesamientos por edad del ofensor puede observarse que en la mayor parte del período los jóvenes entre 18 y 24 tienen una mayor proporción de delitos por tenencia. Esto cambia hacia 2015. La principal variación en el período es que en todos los grupos etarios crece la proporción de procesamientos por Asistencia al narcotráfico (Artículos 54-57). Pero en los jóvenes este crecimiento es más pronunciado (segmento 18 a 24 se multiplica por 3 la proporción). Otra variación relevante es la caída en los procesamientos por tenencia entre jóvenes de 18 a 24.

Procesamientos por leyes de drogas: tipo de delito por edad.												
	18 a 24				25 a 35				36 y más			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Art 31, L.14294_Tenencia	23%	30%	21%	15%	20%	21%	19%	19%	17%	21%	18%	18%
Art 31, L.14294_Otros	31%	28%	31%	40%	39%	35%	38%	40%	44%	39%	42%	41%
Art 34, L.14.294_Suministro	44%	38%	43%	38%	38%	36%	37%	36%	35%	31%	31%	34%
Art 54-57, L.14294_Asistencia al narcotráfico	2%	3%	4%	6%	3%	6%	5%	5%	4%	6%	8%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ITF, Poder Judicial.

Al abrir el nivel educativo de las personas con procesamiento por artículos específicos de leyes de drogas puede observarse que el patrón de una baja educación se mantiene, excepto para el delito de asistencia al narcotráfico. En esta modalidad se incorporan personas con enseñanza secundaria, técnica y universitaria en mayor medida que en otros delitos de drogas.

Procesamientos por leyes de drogas según artículo: personas con nivel educativo hasta primaria completa.				
	2012	2013	2014	2015
<b>Total Delitos leyes de drogas</b>	49%	51%	47%	47%
Art 31, L.14294_Tenencia	50%	59%	47%	47%
Art 31, L.14294_Otros	48%	46%	50%	46%
Art 34, L.14.294_Suministro	53%	53%	45%	51%
Art 54-57, L.14294_Asistencia al narcotráfico	30%	41%	40%	36%
Fuente: ITF, Poder Judicial.				

Sería clave contar con la apertura por sustancia involucrada en el procesamiento. ¿Qué ha pasado con los procesados por cannabis? ¿cómo ha variado en el período el perfil de los procesados por cannabis en el período? No lo podemos determinar y sería clave hacerlo para poder evaluar la política. Este problema ha aparecido en otros experimentos de legalización del cannabis como Washington y Colorado y se ha dispuesto la creación de nuevos sistemas de información o mejoramiento de los existentes. Lo mismo deberíamos hacer en Uruguay para poder evaluar con mayor certeza la regulación del cannabis en marcha.

### 3.1.7 PROCESAMIENTOS CON Y SIN PRISIÓN.

En comparación con otros delitos tomados en su conjunto los delitos de drogas son castigados con prisión en mayor medida. Este patrón tiene un largo recorrido histórico según puede observarse en el trabajo inédito de M. Brito (Brito, 2017). La evolución de los procesamientos con prisión no muestra grandes cambios, por encima del 80% de los procesamientos por leyes de drogas son con prisión.

Procesamientos con prisión. Delitos por leyes de drogas y otros delitos.				
	2012	2013	2014	2015
<b>Total procesamientos</b>	66%	64%	65%	66%
Otros delitos	63%	62%	63%	65%
Delitos leyes de drogas	83%	83%	84%	82%
Fuente: ITF, Poder Judicial.				

En lo que respecta a los diferentes delitos por leyes de drogas, puede observarse que las violaciones al artículo 31 y 34 de la 14.294 (en la redacción dada por la 17.016) se castigan mayormente con prisión. Esta situación se ha mantenido incambiada en el período estudiado. El cambio se ha producido en los artículos relativos a asistencia al narcotráfico (54 a 57). En este caso ha aumentado sistemáticamente el procesamiento con prisión desde 54% en 2012 a 72% en 2015.

Procesamientos con prisión: Tipo de delito por leyes de drogas.				
	2012	2013	2014	2015
<b>Total procesamientos por leyes de drogas</b>	<b>83%</b>	<b>83%</b>	<b>84%</b>	<b>82%</b>
Art 31, L.14294_Tenencia	77%	80%	80%	79%
Art 31, L.14294_Otros	91%	92%	94%	92%
Art 34, L.14.294_Suministro	80%	80%	77%	76%
Art 54-57, L.14294_Asistencia al narcotráfico	54%	65%	76%	72%
Otros delitos estupefacentes	56%	60%	62%	50%
Fuente: ITF, Poder Judicial.				

En este punto sería clave poder realizar la apertura de todos los procesamientos por sustancia, pero sería particularmente importante en el caso de los referidos a tenencia. ¿Cómo se está procesando la tenencia de cannabis? ¿Qué cantidades están involucradas cuando se procesa a alguien por tenencia de cannabis? ¿Cómo ha evolucionado en el período?

### 3.1.8 CARACTERIZACIÓN DE LAS SENTENCIAS Y CANTIDAD DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR INFRACCIÓN A LEYES DE DROGAS.

En esta sección se presentarán datos relativos a los indicadores que permiten monitorear las sentencias por drogas y la evolución de la población privada de libertad: Proporción de sentencias de condena por delitos previstos en las leyes de drogas en relación al total de delitos, Tiempo promedio de duración de la pena de privación de libertad para procesados por delitos de drogas, Proporción de personas privadas de libertad por infracciones a leyes de estupefacentes.

La serie más completa que está disponible para ver la evolución de las condenas en materia de drogas y otros delitos está para Montevideo. La misma puede encontrarse en el Informe "Procesos Penales de la Capital. Estudio sobre procesos concluidos en materia Penal, en los Juzgados de la Capital, División Planeamiento y Presupuesto, Poder Judicial, de 2016.

Los datos de prisión llegan hasta 2013. No se ha podido recoger datos recientes. El Instituto Nacional de Rehabilitación (actual oficina dedicada a la administración de cárceles) está en proceso de actualización

de sus sistemas de información y no hay datos sobre el total del sistema. Se ha empleado un informe de CERES elaborado por el ex Comisionado Parlamentario Penitenciario, Álvaro Garcé.

La evolución de la participación de las **condenas por leyes de drogas** en los procesos penales concluidos sigue el patrón que hemos visto previamente: hay un crecimiento sostenido hasta 2012 y a posteriori comienzan a descender levemente y estabilizarse.

Evolución Procesos infraccionales concluidos, según tipo de delito. MONTEVIDEO							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hurto	42%	39%	36%	33%	35%	31%	34%
Rapiña	11%	14%	11%	13%	10%	11%	14%
Estupefacientes	8%	9%	11%	12%	9%	9%	10%
Receptación	5%	5%	6%	6%	6%	7%	8%
Lesiones Personales	4%	4%	4%	4%	4%	4%	6%
Homicidio	2%	1%	2%	3%	3%	2%	2%
Otro	28%	27%	30%	29%	33%	36%	26%
<b>Total encausados</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: "Procesos Penales de la Capital. Estudio sobre procesos concluidos en materia Penal, en los Juzgados de la Capital". 2016. División Planeamiento y Presupuesto, Poder Judicial.

Respecto al **monto promedio de la pena** según delito, se observa para Montevideo (2015) que los delitos de drogas tienen un promedio de 26 meses, siendo el tercer delito en cantidad de tiempo después de Homicidio y Rapiña.

Monto promedio de la pena según tipo de delito. Montevideo, año 2015.	
Hurto	17 meses (1 año y 5 meses)
Rapiña	54 meses (4 años y medio)
<b>Ley de estupefacientes</b>	<b>26 meses (2 años y 2 meses)</b>
Receptación	19 meses (1 año y 7 meses)
Lesiones personales	21 meses (1 año y 9 meses)
Homicidio	96 meses (8 años)

Fuente: "Procesos Penales de la Capital. Estudio sobre procesos concluidos en materia Penal, en los Juzgados de la Capital". 2016. División Planeamiento y Presupuesto, Poder Judicial.

En materia de **población privada de libertad**, los datos confirman el crecimiento de los condenados por leyes de drogas en esta población entre 2008 y 2013.

<b>Número de Personas Privadas de Libertad según delito que motivó el encarcelamiento.</b>		
	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Delitos a la Propiedad	68%	52%
Delitos a la Persona	14%	21%
Por Causal de Drogas	7%	12%
Delitos Sexuales	6%	5%
Otros	8%	10%
<b>Fuente: Garcé, Á. (2017) con base en datos de Junta Nacional de Drogas (2008) e Informe Comisionado Parlamentario (2013)</b>		

Como puede observarse, entre 2008 y 2012, los datos muestran que crecen los privados de libertad por delitos contra la persona y por leyes de estupefacientes. En la medida en que ha crecido el conflicto criminal en el período y este influye en la cantidad de privados de libertad por homicidios y lesiones personales, hay una influencia (no determinada con precisión) del narcotráfico en el crecimiento de delitos a la persona. En período similar, tanto en el caso de Uruguay como de otros países de América Latina y el Caribe se registra un crecimiento de la población carcelaria condenada por drogas que está por encima del crecimiento de la población carcelaria general (Chaparro, Correa Pérez, & Youngers, 2017, pág. 26).

Es una verdadera limitación no contar con datos actualizados sobre población privada de libertad ya que no permite cerrar la reflexión sobre la estabilización que otros indicadores muestran en judicializados por leyes de estupefacientes.

## 4 DISCUSIÓN

¿Qué podemos afirmar sobre las hipótesis que constituyen el punto de partida del trabajo de evaluación en el objetivo de Aplicación de la Justicia con Equidad?

*Hipótesis 1 (mediano plazo): La regulación del cannabis desalentará el uso del mecanismo de aumento de penas en futuras leyes relacionadas con drogas.*

La legislación más importante (aún a la espera de sanción en el Senado) que se ha elaborado en el período bajo estudio propone aumentar las penas a los delitos de drogas hasta los dos años como mínimo con el propósito explícito de hacerlas inexcusables. Se hace excepción para el cannabis. Parece claro que la expectativa de un cambio de enfoque en la política de drogas no se ve reflejada en la actividad parlamentaria. Como veremos a continuación tampoco parece haber un cambio en el enfoque judicial de las leyes de drogas.

*Hipótesis 2 (corto plazo): El nuevo marco legal establece con precisión casos que no pueden tipificarse como tenencia para no consumo, esto provocará reducción en cantidad personas judicializadas por tenencia de pequeñas cantidades de cannabis.*

Se ha accedido a información de sustancias a través de informes de especialistas. Los datos llegan hasta 2014 y no se conoce la evolución, siendo hasta ese momento cocaína y marihuana las drogas con mayor cantidad de personas procesadas. No es posible hacer afirmaciones sobre la evolución de este indicador.

*Hipótesis 3 (largo plazo): El mercado legal de cannabis provocará reformulación de redes criminales y reducción del número de personas vinculadas al tráfico.*

Se ha producido una meseta a partir de 2012 en la cantidad relativa de delitos de drogas. Esto se ve tanto en los datos provenientes de prontuarios (Policía Científica) como de procesamientos (ITF). Por su parte, la frecuencia absoluta de procesamientos por leyes de drogas como la cantidad de individuos prontuariados se han mantenido estables. No podemos establecer que esta estabilidad (y leve caída en algunos casos) sea a causa de la regulación del cannabis. Otros fenómenos pueden explicar la situación.

*Hipótesis 4 (largo plazo): Esto provocará reducción de procesos iniciados y sentencias condenatorias por delitos previstos en leyes de drogas.*

Como ya se ha dicho, hay una leve caída de los procesamientos y también en las sentencias, aunque solo se conocen datos para Montevideo. Por tanto, solo puede afirmarse que con la regulación no han aumentado los procesamientos por delitos de drogas.

*Hipótesis 5 (largo plazo): La valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica provocará la reducción en el número de sentencias condenatorias por delitos previstos en las leyes de drogas.*

Se cuentan con datos de Montevideo hasta 2015. Se constata el mismo fenómeno de caída en la cantidad relativa de sentencias de drogas en el período. Más información es necesaria para concluir.

*Hipótesis 6 (largo plazo): El nuevo marco legal provocará cambio de enfoque en policía y magistrados que disminuirá los sesgos de selección en procedimientos policiales y las inequidades de la aplicación de justicia.*

Los datos muestran que los procesamientos siguen el mismo patrón que previo a la regulación (mayor cantidad de procesamientos con prisión). Asimismo, el perfil de los procesados es el mismo: poco educados, con alta presencia de mujeres y adultos (aunque con una creciente presencia de personas entre 18 y 24). Esta hipótesis parece insostenible a la luz de la evidencia. La información disponible sugiere que no ha habido cambios mayores en el Poder Judicial respecto al tratamiento que se da a los delitos de drogas.

*Hipótesis 7 (largo plazo): una disminución en detenciones y procesamientos generará una disminución en la población privada de libertad que está en prisión por delitos de estupefacientes.*

No se dispone de datos recientes sobre población en cárceles. Esta es una fuerte limitante para poder concluir acerca de la estabilidad y leve caída en procesamientos y procesos concluidos por leyes de drogas.

## 5 REFLEXIONES FINALES

Para cerrar el informe quisiéramos reflexionar sobre el conjunto del trabajo realizado y plantear algunos puntos que creemos relevantes para futuras evaluaciones.

La primera reflexión que puede derivarse del recorrido realizado es la necesidad que tiene Uruguay de contar con un sistema de información de detenciones por leyes de drogas, procesamientos judiciales y población privada de libertad. Un sistema único, que recopile la información de las diferentes oficinas involucradas y que facilite la información para su uso por parte de investigadores y población general. Hoy tenemos varios sistemas de información, cuyos datos tienden a no coincidir, que no son de fácil acceso para los investigadores y en el cual las variables que miden delito requieren de arduos procesamientos para llegar a determinar valores muy simples como cantidad de procesamientos por leyes de drogas. Además, la información sobre los procesamientos de drogas es muy limitada, no hay datos acerca de los casos que no se judicializan (situaciones que el juez descarta), falta la especificación de sustancia, las cantidades de sustancia involucrada, entre otros. Todo esto es clave para evaluar la regulación. Lograr un cambio en la información será decisivo para que podamos construir una evaluación rigurosa del proceso de regulación del cannabis.

Para el funcionamiento de la aplicación de la justicia con relación a leyes de drogas deberíamos tener los siguientes datos en forma completa y accesible: detenidos por leyes de drogas, judicializados y no judicializados, procesados por artículo, sustancia involucrada y cantidades por las cuales la persona fue procesada, procesados con prisión, personas privadas de libertad, penas aplicadas, montos de las penas. En todos estos indicadores es importante poder discriminar entre sustancias.

En materia de aplicación de la justicia la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) va a requerir repensar las hipótesis respecto a los impactos posibles de la regulación. En este sentido, hay dos cambios relevantes. El primero tiene que ver con que con el nuevo CPP establece que el fiscal investiga y el juez juzga. En la situación anterior el juez investigaba y juzgaba. En 2014 se hipotetizó acerca de las reacciones de los jueces frente a la regulación porque eran los actores decisivos. Ahora es necesario incorporar a los fiscales y a la fiscalía y sus actitudes frente a la regulación. El segundo cambio es el relativo a la existencia de juzgados especializados. Por tanto, habrá fiscales especializados en delitos por violación a leyes de drogas. Es importante comprender la visión que tiene la fiscalía y los fiscales sobre las leyes de drogas y su aplicación, así como monitorear la evolución de los procesamientos en la materia.



## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.
- AGEV - MIDES. (2014). *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: AGEV - MIDES.
- Ariel, B. (16 de junio de 2014). Effect of legislation of cannabis in Uruguay on security: impact evaluation. Cambridge, United Kingdom.
- 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.
- Bardazano, G., & Salamano, I. (2016). *Por el lado más fino. Privación de libertad y legislación sobre drogas en Uruguay*. CEDD.
- Barriuso. (2011). Los clubes sociales de cannabis en España. Una alternativa normalizadora en marcha. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*.
- Baudean, M., Robaina, G., & Collazo, M. (2015). *El módulo sobre Cannabis en la 6ª Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares*. Montevideo: Fesur.
- 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.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T., & Jelsma, M. (2014). *Rise and Decline of Cannabis Prohibition*. Amsterdam/Swansea: Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory.
- Boidi, F., & Queirolo, R. (2014). *"Uruguayos y marihuana. Una mirada a la opinión pública sobre la regulación del mercado"*. Montevideo.
- Boidi, M. F., Cruz, J. M., Queirolo, R., & Bello-Pardo, E. (2015). *Marijuana legalization in Uruguay and beyond*. FIU Latin American and Caribbean Center.
- Boidi, M. F., Queirolo, R., & Cruz, J. M. (2015). Marijuana Consumption Patterns among Frequent Consumers in Montevideo. *9th Conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP)*.
- Bonomi, E. (16 de marzo de 2017). Ministro del Interior. (M. Baudean, & M. Collazo, Entrevistadores)
-

- Brito, M. (2017). *Procesos Penales Iniciados por Leyes de Estupefacientes. Características de los procesamientos y de los procesados.* (inédito).
- Canadian Centre on Substance Abuse. (2015). *Cannabis Regulation: Lessons Learned in Colorado and Washington State.* . Ottawa: CCSA.
- Castellano, U., DeAngelis, J., & Clark-Ibáñez, M. (2008). Cultivating a sociological perspective using nontraditional texts. *Teaching Sociology*, 36, 240-253.
- Caulkins, J. P., Hawken, A., Kilmer, B., & Kleiman, M. A. (2012). *Marijuana legalization. What everyone needs to know.* New York: Oxford University Press.
- Cerdá M, M. T. (s.f.). Persistent cannabis dependence is associated with midlife economic and social problems: A longitudinal cohort study. . *Under review.*
- Cohen, P. (1994). The case of the two Dutch drug policy commissions. An exercise in harm reduction 1968-1976. *5th International Conference on the Reduction of Drug related Harm.* Toronto: Addiction Research Foundation.
- Comité Científico Asesor. (2014). *Redes de consulta.* Recuperado el 1 de agosto de 2014
- Chaparro, S., Correa Pérez, C., & Youngers, C. (2017). *Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina.* CEDD, México.
- Drug war facts.* (2017). Recuperado el 04 de 07 de 2017, de [http://drugwarfacts.org/chapter/crime\\_arrests](http://drugwarfacts.org/chapter/crime_arrests)
- El Observador. (30 de noviembre de 2015). ¿Mercado de paso? 66 kg de cocaína para vender en Uruguay. *El Observador.*
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.* (2017). Recuperado el 04 de 07 de 2017, de Statistical Bulletin 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/data/stats2016>
- Galain, P. (2015). ¿Existe un nuevo modelo de regulación jurídica del cannabis? Cuestiones abiertas en el sistema jurídico de Uruguay. *Anatomia do crime*(2), 55-82.
- Garat, G. (2015). *El camino. La regulación del cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales.* Montevideo: Fesur.
- Garcé, Á. (2017). *Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay.* CERES, Montevideo.
- 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.
-

- Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 39, 143-174.
- Instituto Polo Tecnológico de Pando; Facultad de Química. (2016). *Screening de nuevas sustancias psicoactivas y cocaína en muestras de orina en fiestas electrónicas en Uruguay*. Recuperado el 01 de 02 de 2017, de Junta Nacional de Drogas:  
[http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Informe\\_Final\\_Estudio\\_Fiesta\\_Electronica\\_2016.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Informe_Final_Estudio_Fiesta_Electronica_2016.pdf)
- Intendencia Montevideo - División Planificación (a). (2016). *Información Física y Sociodemográfica por Municipio, 2015*. Montevideo: Intendencia Montevideo.
- Intendencia Montevideo - División Planificación (b). (2016). *Información Física y Sociodemográfica por CCZ, 2015*. Montevideo: Intendencia Montevideo.
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas (b). (2012). *5ta. Encuesta Nacional en hogares sobre consumo de drogas*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas.
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas. (s.f.). *Datos preliminares de la 6ª Encuesta de Estudiantes de Enseñanza Media*. Recuperado el 20 de diciembre de 2014, de Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas:  
[http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_estudiantes\\_2014.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_estudiantes_2014.pdf)
- Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas. (s.f.). *Hoja de datos de la 6ª Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares*. Recuperado el 11 de junio de 2015, de Junta Nacional de Drogas:  
[http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_encuesta\\_hogares\\_OUD\\_ultima\\_rev.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf)
- Junta Nacional de Drogas. (2011). *Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas Período 2011 – 2015*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Junta Nacional de Drogas. (4 de noviembre de 2014). *Junta Nacional de Drogas*. Obtenido de  
<http://www.infodrogas.gub.uy/>
- Kilmer, B. (2014). Policy designs for cannabis legalization: starting with the eight Ps. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 1-4.
- Kleiman, M., Caulkins, J., & Hawken, A. (2011). *Drugs and drug policy. What everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.
- 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-inexcarcelables/>

- Lagos, M., & Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana, el problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.
- 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.
- Layera, M. (9 de marzo de 2017). Comisario Inspector. (M. Collazo, & M. Baudean, Entrevistadores)
- Lessem, J. M., Hopfer, J. C., Haberstick, B. C., Timberlake, D., Ehringer, M. A., . . . Hewitt, J. K. (2006). Relationship between Adolescent Marijuana Use and Young illicit drug use. *Behavior Genetics*, 36(4), 498-506.
- Liccardo Pacula, R., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014). Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco. *American Journal of Public Health*, e1-e8.
- Maguire, E. (22 de agosto de 2014). Comments on Working Paper by Latorre and Fraiman. Washington DC, Estados Unidos.
- Meier, M., Caspi, A., Ambler, A., Harrington, H., Houts, R., Keefe, R., . . . Moffit, T. (2012). Persistent cannabis users show neuropsychological decline for childhood to midlife. *Sicological and cognitive science*, 1-8.
- Ministerio del Interior - División de Estadísticas y Análisis Estratégico. (5 de febrero de 2016). *Evolución de los delitos y niveles de esclarecimiento*. Recuperado el Julio de 2016, de Ministerio del Interior: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/3524-evolucion-delictiva>
- Misa, G. (2014). *Dimensión temática Gobernanza*. Montevideo: JND - Presidencia.
- Mohr, L. B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Monitor Cannabis Uruguay. (2016). *Seminario Evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis: a tres años de su aprobación*. Obtenido de Monitor Cannabis Uruguay: <http://monitorcannabis.uy/seminario-evaluacion-y-monitoreo-de-la-regulacion-del-cannabis-a-tres-anos-de-su-aprobacion-resumen/>

- Müller Sienna, C., & Draper, G. (2017). *Marihuana oficial. Crónica de un experimento uruguayo*. Montevideo: Sudamericana.
- Newcombe, R. (1992). The reduction of drug-related harm: A conceptual framework for theory, practice and research. En P. O'Hare, R. Newcombe, A. Mathews, E. Buning, & E. Drucker, *The Reduction of Drug-Related Harm*. London: Routledge.
- Noria, C. (05 de Juio de 2017). Crio. Mayor. (M. Baudean, Entrevistador)
- OEA. (2013). *El problema de las drogas en las Américas: Estudios. La economía del narcotráfico*. OEA.
- OPP - MIDES. (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo: Dirección de Presupuestos, control y evaluación de la gestión.
- Pacula, R. L., & Sevigny, E. L. (2014). Natural experiments in a complex and dynamic environment: the need for a measured assessment of the evidence. *Journal of Plicy Analysis and Management*, 33(1), 232-235.
- País, E. (14 de febrero de 2016). Destellos de una guerra invisible. *El País*.
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*(25), 727–735.
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*.
- Pereyra, G. (23 de mayo de 2016). Bandas Criminales El crimen organizado ya está aquí. *El Observador*, pág. 2 y ss.
- Pérez, M. (16 de enero de 2016). Los caminos del narco en Uruguay. *Caras y Caretas*.
- Queirolo, R., Boidi, M. F., & Cruz, J. M. (2016). Cannabis Clubs in Uruguay: The Challenges of Regulation. *International Journal of Drug Policy*, 34, 41-48.
- Ramsey, G. (2016). *Entendiendo la regulación. Un análisis de la ley histórica sobre cannabis en Uruguay*. WOLA.
- Room, R. (2014). Legalizing a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and beyond. *Addiction*, 109(3), 345–351.
- Room, R., Fischer, B., Hall, W., Lenton, S., & Reuter, P. (2010). *Cannabis policy: moving beyond stalemate*. New York: Oxford University Press.

- Rossi, A. (2010). Narcotráfico y los desaciertos de la política antinarcóticos. En R. Tenorio, *Ecuador, Academia y Drogas*. Quito: El Conejo.
- Rossi, P. H., & Freeman, H. E. (1993). *Evaluation. A systematic approach* (5ª ed.). Newbury Park - CA: Sage.
- Sherman (et al), L. W. (1998). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. *Research in brief*, 1-19.
- Sherman, L. W. (1995). Hot Spots of Crime and Criminal Careers of Places . En J. E. Eck, & D. Weisburd, *Crime and Place. Crime Prevention Studies, Vol. 1.* (págs. 35-52). New York: Criminal Justice Press.
- Smith, P. H., Homish, G. G., Collins, R. L., Giovino, G. A., White, H. R., & Leonard, K. E. (2014). Couples' marijuana use is inversely related to their intimate partner violence over the first 9 years of marriage. *Psychology of Addictive Behaviors*, 28(3), 734-742.
- Sosa, A. (5 de Julio de 2017). Comisario. (M. Baudean, Entrevistador)
- 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.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Veiga, D. (2008). Fragmentación socioterritorial y desigualdades en el Área Metropolitana de Montevideo. *Pampa*(4), 11-36.
- Weiss, C. (1990). *Investigación Evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción* (2da. ed.). México: Trillas.