

Informe temático

El "efecto noviembre"



OBSERVATORIO
Proceso Penal
Uruguayo



Este documento se redactó en el marco del proyecto “Castigo, delito y proceso penal en Uruguay”, financiado en 2019 por el Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Se trata de un proyecto conjunto de la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Derecho y la Facultad de Información y Comunicación.



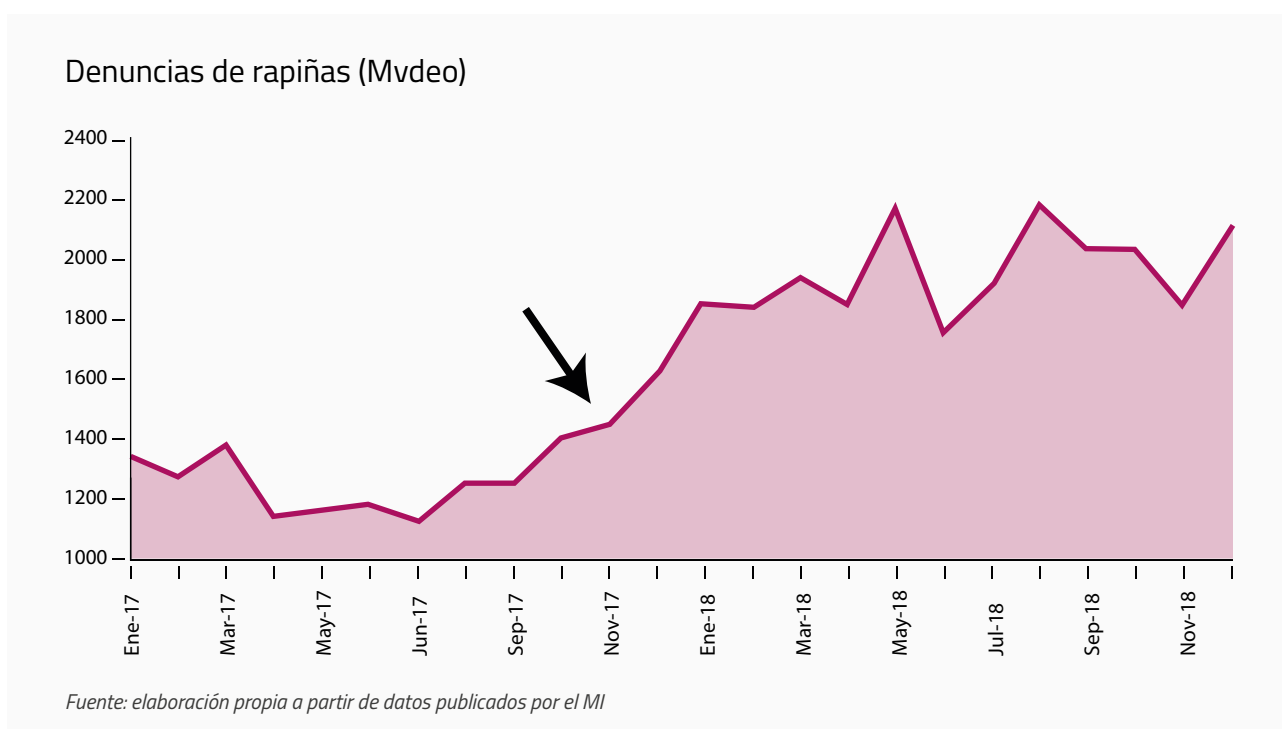
OBSERVATORIO
Proceso Penal
Uruguayo

www.fder.edu.uy/opp

El “efecto noviembre”

El primero de noviembre de 2017 comenzó la implementación del nuevo CPP. En esos meses se verificó el crecimiento de varios delitos, lo que llevó a que distintos actores (incluyendo al entonces presidente de la República) interpretaran que la causa había sido la puesta en marcha del proceso acusatorio. Se hizo habitual referirse a este fenómeno como el “efecto noviembre”.

Si se observa la evolución de las rapiñas en Montevideo (gráfico siguiente), se encuentra un incremento notorio en noviembre de 2017. Un experto que asesoraba al Ministerio del Interior estimó que el efecto era “real”, es decir, no producido por azar o por otros factores distintos a la implementación del Proceso Penal Acusatorio.



Pero, ¿por qué el cambio en el proceso penal habría generado ese incremento?

Esbozaremos a continuación algunas respuestas que surgieron en el debate público y las contrastaremos con la evidencia disponible.

Primer respuesta: la introducción del nuevo CPP produjo un incremento de delitos debido a que una menor cantidad de personas, que delinquen habitualmente, quedaron privadas de libertad. Y esto, a su vez, porque la cantidad de casos resueltos (delitos perseguidos, con imputados arrestados y formalizados) es menor en el nuevo proceso penal.

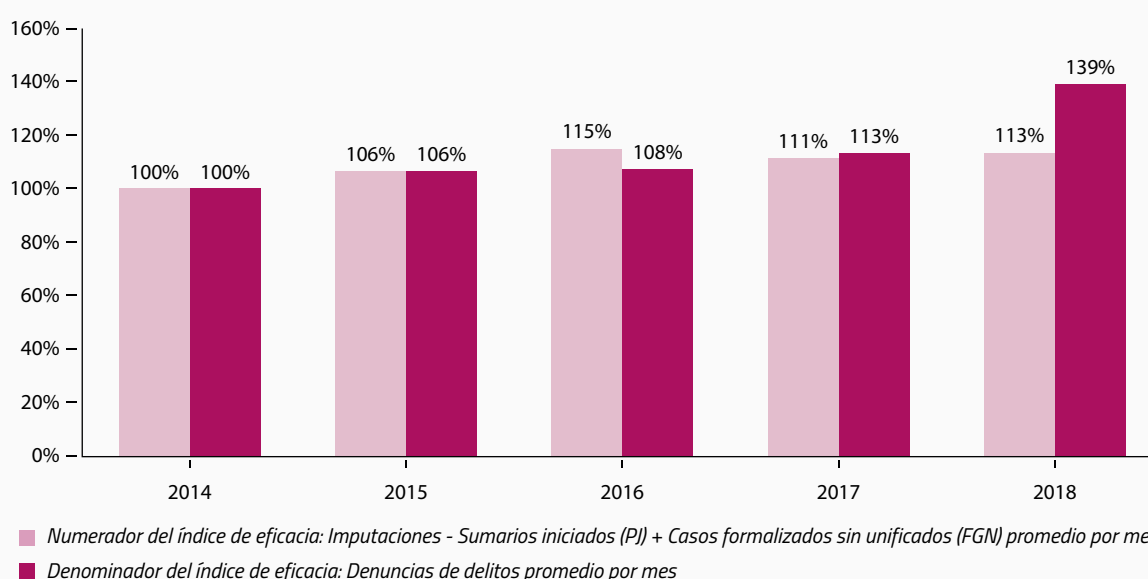
Esta es una explicación posible, porque en efecto, durante los primeros meses posteriores al comienzo de la aplicación del nuevo CPP, la cantidad de denuncias que terminaban en casos formalizados (es decir, con al menos

una persona acusada) fue bastante menor que la que se venía produciendo con el anterior proceso penal.

Sin embargo, rápidamente la cantidad de casos formalizados igualó e incluso superó los niveles de los años anteriores, como se observa en el siguiente gráfico, tomado de la Fiscalía General de la Nación.

Actualmente la cantidad de casos formalizados es bastante superior a la que se conseguía con el anterior proceso. Sin embargo, los delitos no han disminuido. Si la causa del incremento de delitos hubiera sido una caída de la capacidad del sistema penal, desde finales de 2018 deberíamos haber observado una disminución de los delitos, cosa que no ha ocurrido.

Evolución de las imputaciones y denuncias de delitos promedio por mes (2014-2018), base 2014 = 100



Fuente: Elaborado por FGN en base a datos de Poder Judicial, SGSP y SIPPAU. Referencias: Año 2018, cifras provisionarias, incluyen enero a octubre de ese año.

Segunda respuesta: la introducción del nuevo CPP produjo un incremento de delitos debido a que una menor cantidad de personas, que delinquen habitualmente, quedaron privadas de libertad. Y esto, a su vez porque, se aplica en menor medida la pena de privación de libertad, sea porque se acuerda una medida alternativa, o porque no se aplica prisión preventiva a aquellos que van a juicio ordinario.

Aunque similar a la anterior, esa explicación atribuye el aumento de noviembre de 2017 (y también posterior) a que las personas acusadas no iban a prisión inmediatamente, sino que habrían quedado en libertad a espera de juicio. O se les aplicaría una pena, pero no de prisión (por ejemplo, una suspensión condicional, o penas de libertad vigilada), mientras que en el proceso anterior más de

dos de cada tres personas procesadas recibían prisión preventiva (según datos del Poder Judicial, en el año 2016 el porcentaje habría sido del 69.5%).

Los datos disponibles parecen mostrar que en efecto hubo un menor porcentaje de casos donde las personas fueron a prisión en comparación a años anterior, al menos en Montevideo. La siguiente tabla se produjo a partir de datos de una muestra de casos realizada por el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho.

En total, los condenados a prisión efectiva en procesos abreviados, y los imputados que recibieron medidas cautelares de prisión (sin contar arresto domiciliario) constituyen el 57,2% del total de los casos. Por otra parte, el

Distribución de los imputados según salida procesal, tipo de condena y medida cautelar

Tipo de condena en proceso abreviado	Frecuencia	Porcentaje
Libertad vigilada, arresto domiciliario o similar	59	16.9%
Prisión efectiva (total o en parte)	176	50.3%
<i>Total proceso abreviado</i>	235	
Tipo de medida cautelar adoptada en formalización, continuando indagatorio o en proceso ordinario.		
Prisión preventiva	24	6.9%
Medidas cautelares sin prisión	13	3.7%
<i>Total proceso ordinario/ continúa indagatoria</i>	37	
Suspensión condicional		
Suspensión condicional	69	19.7%
Otras salidas procesales		
Medidas limitativas sin prisión fuera de proceso abreviado u ordinario	9	2.6%
Total general	350	100.0%

Fuente: Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho

Poder Judicial ha presentado datos respecto al total de personas que van a prisión en el total de condenas (no de formalizaciones): habría sido del 76% en 2018. El problema es que la cantidad de condenas es bastante menor que la cantidad de formalizaciones¹. Si se calcula sobre el total de formalizaciones, el porcentaje de personas que habría ido a prisión luego de aplicado el nuevo CPP sería del 51%.

En resumen, parecería que el porcentaje de privados de libertad con el nuevo CPP estuvo entre el 50 y el 60% de los casos, lo que sería una cifra menor de la que se obtenía en 2016. ¿Se puede concluir, a partir de esto, que la segunda explicación tiene fundamento?

No es posible dar una respuesta segura, primero por la calidad de los datos, y segundo porque cuando se desagrega por tipo de delito, se observa que en los de rapiña y hurto los porcentajes de penas de privación de libertad son muy elevados: nueve de cada diez acusados de rapiña van a prisión de inmediato, y ocho de cada diez acusados de hurto².

Por otra parte, las suspensiones condicionales, que se daban con frecuencia al comienzo (alrededor de un 20% de los casos) se aplicaban en delitos de lesiones, accidentes de tráfico u otros delitos leves. La posterior reducción de su aplicación no parece haber tenido efectos en la cantidad de delitos.

En conjunto, la segunda explicación no parece sostenerse claramente.

¹ La formalización se solicita cuando existen elementos para informar de la comisión de un delito y el fiscal tiene identificados a los presuntos responsables. Sin embargo, en instancias posteriores estas personas pueden resultar sobreseídas.

² Según datos provenientes del Informe 2019 del Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho, Udelar.

Tercera respuesta: El incremento de delitos se habría debido a que con el nuevo CPP se desorganizaron las coordinaciones entre distintos actores del sistema penal (policías, jueces, fiscales) lo que llevó a disminuir la capacidad del sistema para disuadir o prevenir delitos.

A diferencia de las anteriores, esta es una explicación que en principio resulta bastante plausible. Los problemas de coordinación fueron explícitamente expresados por los distintos actores involucrados, y puede haber sido la causa directa de la disminución de casos mostrada arriba.

Pero, como también se comentó arriba, estos problemas se fueron solucionando y pocos meses después el sistema había recuperado sus niveles anteriores de efectividad, sin que el delito disminuyera.

Cuarta respuesta. El incremento de delitos se debería a que en forma previa, y durante la vigencia del nuevo CPP, se difundió la idea de que el nuevo proceso sería muy permisivo, lo cual generó incentivos para que las personas que delinquen habitualmente cometieran más delitos, o más personas ingresaran a la actividad delictiva.

Finalmente, la cuarta respuesta puede considerarse plausible, pero aquí no hay datos, ni siquiera precarios, que puedan confirmarlo. Sin embargo, un aspecto interesante de esta respuesta refiere al hecho de que no sólo importa si el nuevo Código es efectivamente más benigno, o si se difunde la creencia de que lo es. En este caso, la explicación del hecho no estaría vinculada estrictamente a los cambios en materia procesal penal, sino en los discursos que se instalan en la opinión pública sobre dichas modificaciones.

Y entonces, ¿qué pasó en noviembre?

Lo ocurrido, entonces, permanece envuelto en el misterio. Incluso, hasta se podría poner en duda que haya existido globalmente un “efecto noviembre”. De hecho, algunos estudios econométricos³ muestran que si bien puede suponerse un efecto específico del nuevo CPP en algunos tipos de delitos (como ser los hurtos, que constituyen un porcentaje muy elevado de los ilícitos cometidos), no se observa lo mismo con otras figuras delictivas que generan gran preocupación a nivel de la opinión pública (como la rapiña o la violencia doméstica)

Los datos disponibles hasta el momento nos permiten cuestionar algunas de las respuestas que tomaron fuerza a nivel del debate público para explicar el “efecto noviembre”, y nos obligan a ser cautelosos respecto de las otras hipótesis, para las cuales no existe evidencia suficiente.

³ Ver, por ejemplo, Díaz (2018) “El efecto noviembre” en http://www.razonesypersonas.com/2019/08/efecto-noviembre_40.html



OBSERVATORIO
Proceso Penal
Uruguayo

www.fder.edu.uy/opp