

REFORMA PROCESAL PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Luis PÁSARA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Criminalidad, ley, Estado de derecho y aparato de justicia*. III. *La promesa de la reforma*. IV. *Vuelta a la realidad en busca de nuevas respuestas*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

Los niveles de criminalidad aumentan de manera significativa en América Latina. Frente al fenómeno, ha surgido una reforma procesal penal¹ que, a través del cambio de sistema de enjuiciamiento, se propone como una respuesta eficaz a él. En la mayor parte de países latinoamericanos la RPP ha sido instaurada y en algunos otros está en discusión o en proceso de aprobación. El examen que aquí se propone no intenta evaluar los resultados, hasta ahora percibidos, en la ejecución de la RPP en América Latina; tarea que trabajos con determinada base empírica han empezado a realizar.² La pregunta que se intenta responder es si el cambio en el sistema de enjuiciamiento penal otorga al Estado una mejor herramienta para garantizar la seguridad ciudadana.

La tesis central que será expuesta sostiene que no hay evidencias para responder afirmativamente a la pregunta. Los ejes de la tesis son

* Investigador Ramón y Cajal, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

¹ En lo sucesivo RPP.

² Véase Riego, Cristián, "Informe comparativo. Proyecto Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina", *Sistemas Judiciales*, año 2, núm. 3, 2002, pp. 12-58; Baytelman, Andrés, *Evaluación de la reforma procesal chilena*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Jurídicas-Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Justicia-Universidad de Chile, 2002; Riego, Cristián y Santelices, Fernando, "Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Segundo informe comparativo", *Sistemas Judiciales*, año 3, núm. 5, 2003, pp. 34-76; Vargas, Juan Enrique (ed.), *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proceso de seguimiento*, Santiago, CEJA, 2005.

fundamentalmente dos: 1) se incurre en un yerro conceptual respecto de la RPP —una reforma legal con diversos aspectos de interés— cuando se la concibe como una variable capaz de influir decisivamente sobre el fenómeno delictivo; 2) debido a una serie de nociones e instrumentos propios de la RPP, su desenvolvimiento deja fuera de juzgamiento —y, en muchos casos, de sanción— un número si no mayor cuando menos equivalente al que gozaba de impunidad antes de la reforma, hecho que al ser percibido probablemente incrementa la sensación de indefensión o la “inseguridad subjetiva” del ciudadano medio.

Tal tesis no descarta, ni mucho menos, que ciertos logros importantes puedan estar siendo alcanzados mediante la RPP. Ellos tienen que ver principalmente con: a) una mayor celeridad en el procesamiento de aquellos casos que, siendo minoritarios, sí obtienen solución real a través de su paso por el sistema; y b) un conjunto de garantías que, consagradas legalmente desde hace mucho, tienen a través del nuevo sistema mayores posibilidades de eficacia, al procurar al procesado una vigilancia probablemente mayor de sus derechos. Ninguno de estos importantes logros mantiene una relación de causalidad con el nivel de combate a la delincuencia ni, por cierto, contribuye, objetiva o subjetivamente, a una mejora en la seguridad ciudadana.

Con respecto a la seguridad ciudadana, la relación punición/impunidad aparece como clave en la medida en que aquello que en el Estado de derecho se puede alcanzar, a los efectos de aumentar la seguridad ciudadana, es el acatamiento de sus normas. Si, por el contrario, las normas no son respetadas —esto es, si hay un alto grado de impunidad— la seguridad no sólo no está objetivamente garantizada por el Estado, teórico detentador monopólico de la fuerza, sino que la creciente conciencia ciudadana respecto a tal impunidad producirá un efecto de incumplimiento en cascada y, en consecuencia, de cada vez mayor inseguridad.

El texto está organizado en tres partes. La primera examina sucintamente la relación entre criminalidad y justicia; la segunda presenta sumariamente los principales contenidos de la RPP y examina algunos de los trabajos que han estudiado sus resultados. La parte final retoma la cuestión central del artículo para preguntarse de qué manera una reforma de la justicia penal podría contribuir a la seguridad ciudadana.

II. CRIMINALIDAD, LEY, ESTADO DE DERECHO Y APARATO DE JUSTICIA

En la cultura latinoamericana existe un sentido común que, a contracorriente de una extendida experiencia, atribuye carácter causal a la re-

lación norma/realidad; esto es suponer que al modificarse una ley o una disposición reglamentaria se produce un cambio en la realidad a la que se refiere la misma.³ En materia penal, este sentido común se traduce como: a) a mayor rigor en la penalización establecida por la ley, menor propensión a delinquir; y b) a mayor eficacia en la sanción, menor incidencia de conductas delictivas.

Es difícil poner en duda que tanto el aumento de la sanción como su efectiva aplicación incrementan el costo de transgredir la norma, pero es menos claro que de ese solo incremento se pueda derivar un menor grado en la transgresión. Conviene analizar ambos elementos por separado.

El establecimiento legal de la sanción o el aumento de la penalidad, por sí solos, no producen ningún efecto si no están acompañados de la operación de un sistema coactivo que haga posible que el comportamiento del sujeto se atenga a lo previsto por las normas vigentes. Este sistema coactivo tiene un aspecto interior en el sujeto, que lo lleva —guiado por principios morales o sociales, o temores a ser sancionado— a no transgredir las normas. Complementariamente, existe un aspecto externo, a cargo de un aparato sancionador que debe ponerse en marcha ante una transgresión, a fin de perseguirla y sancionarla (*enforcement*) según lo establecido normativamente.

Dos observaciones deben ser añadidas. La primera consiste en que el aparato sancionador correspondiente a lo que aquí se ha llamado la fase externa no estaría en capacidad de actuar eficazmente si la mayoría de los habitantes de un país decidieran transgredir una norma. De hecho, es lo que ocurre en algunos países del tercer mundo, por ejemplo, con diversas normas de tránsito: el caudal de transgresiones produce un colapso en el funcionamiento de las entidades encargadas de perseguir y sancionar a sus autores, como consecuencia de lo cual la norma pierde efectividad.

La segunda observación se deriva de algún modo de la anterior: cuando se verifica el cumplimiento mayoritario de una norma, éste no depende fundamentalmente de la operación eficaz del aspecto exterior del sistema coactivo que induce al cumplimiento de las normas, sino que es el autocontrol del sujeto el que, debido a las razones que fueren, lo inhibe de incurrir en una falta o delito. Ese es el momento en que dere-

³ Pásara, Luis, "Lecciones ¿aprendidas o por aprender?", en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 530.

chos y obligaciones del ciudadano han sido “internalizados en lugar de ser impuestos”.⁴

Estas nociones deben llevarnos a considerar, de una parte, los factores que actúan sobre el individuo en dirección a inhibirlo de incurrir en una conducta contraria a la ley penal y, de otra, la reubicación, en ese contexto, del papel que efectivamente puede ser asignado al aparato de justicia en el control de los actos contrarios a la normatividad vigente en un país dado.

Muchas de las sociedades latinoamericanas ofrecen un cuadro en el que destacan, de un lado, la existencia de sistemas económico-sociales de exclusión, con bajos niveles de empleo formal y altos porcentajes de pobreza, y, de otro, el desarrollo de procesos de fragmentación y disolución sociales, en los cuales los ámbitos de socialización primaria como la familia y la escuela funcionan bajo condiciones en las cuales difícilmente pueden transmitir al sujeto el mandato de comportarse según lo previsto por las normas vigentes.

América Latina no sólo exhibe altos niveles de pobreza sino el más alto nivel de desigualdad en el mundo, que se ha mantenido como tal durante las dos últimas décadas del siglo anterior⁵ y se prolonga en el actual. En cuanto a la incidencia del desempleo, conviene tener presente que, como cualquier estadística judicial o penitenciaria revela, existe una fuerte asociación entre la condición de desempleado y la conducta delictiva.

El criminólogo británico Robert Reiner argumenta que la comisión de un delito requiere de cuatro factores:

...una persona que cuente con un motivo para cometer el delito, que tenga los medios necesarios para producir dicho hecho, que pueda aprovechar la oportunidad creada por la existencia de una víctima vulnerable y, por último, que no existan controles externos —policía o sistemas de seguridad— o internos —la conciencia y los valores— cuya presencia impediría la actuación del delincuente.⁶

Interesa preguntarse, en el caso latinoamericano, cuántos de estos elementos se produce socialmente. La pobreza constituye un marco

4 Whitehead, Laurence, *Democratization. Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 166.

5 IDB, *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report*, Washington, BID, 1998.

6 Citado en Frühling, Hugo, *La prevención del crimen. Notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la delincuencia*, Conferencia “Crimen Urbano” organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el estado de Río de Janeiro, 2-4 de marzo de 1997, mimeo, 1997, p. 8.

adecuado tanto para el otorgamiento de motivos como para el relajamiento de los controles internos. Como apunta Frühling:

...la pobreza no sólo constituye un incentivo para la criminalidad porque el delito permite obtener acceso a bienes determinados, sino porque acelera la desorganización social, creando barreras para la vigencia social de las normas generalmente aceptadas, deteriora los procesos de socialización y educación de los jóvenes, debilitando los controles sociales que inducen a la autodisciplina.⁷

De allí que la posibilidad hipotética de que, en un momento dado, todos los sujetos se den cuenta del beneficio relativo que conlleva una auto-restricción, dado que la opción transgresora proporciona menos provecho, sea de dudosa viabilidad en las condiciones propias del subdesarrollo. Las consecuencias de la dificultad en construir un equilibrio social con base en la ley y un funcionamiento de la legalidad que se realimente positivamente van mucho más allá del campo penal: “el espacio del control social formal, representado por el aparato estatal de justicia, es disputado, desafiado e incluso sustituido al margen de la legalidad formal, en el contexto de América Latina”.⁸

Ese desafío supone un obstáculo para la construcción de la democracia. Sin Estado de derecho y, por consiguiente, sin derechos y deberes ciudadanos efectivamente vigentes, la democracia se reduce progresivamente a un conjunto de prácticas rituales, más que a instituciones, que giran en torno a la periódica realización de elecciones y a las consecuencias formalmente derivadas de ellas. La criminalidad es parte clave de ese proceso y “constituye un serio impedimento para el proceso de consolidación democrática en América Latina, puesto que precipita el aumento de la violencia pública y privada como respuesta, e incrementa la desconfianza ciudadana hacia las instituciones y las autoridades del Estado”.⁹ La criminalidad sin control provoca desconfianza y descontento ciudadanos,¹⁰ lo que debilita al conjunto del régimen político.

En esas condiciones reales, debe abordarse la segunda cuestión anunciada: ¿cuáles son, de hecho, las posibilidades de alcanzar en América Latina una efectiva aplicación de la norma? En un texto clásico, O'Donnell¹¹

⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁸ Gabaldón, Luis Gerardo, “Seguridad ciudadana y control del delito en América Latina”, *El observatorio de Nueva Sociedad*, septiembre de 2004, p. 6.

⁹ Frühling, Hugo, *op. cit.*, nota 6, p. 1.

¹⁰ Whitehead, Laurence, *op. cit.*, nota 4, p. 183.

¹¹ Véase O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130, 1993.

remitió la respuesta a la cuestión del Estado: su cobertura, su eficacia y su actuación en razón del interés público. Tratándose específicamente del aparato de justicia, esto significa las posibilidades reales de acceso a él, de su funcionamiento pronto y de aplicación imparcial del derecho. Pero esas posibilidades no conciernen solamente al aparato de justicia mismo sino que están socialmente demarcadas, tanto por los recursos que a él se asigne como por sesgos y discriminaciones que lo penetren. La justicia es un producto social y, en consecuencia, la vigencia efectiva y la aplicación imparcial de las normas pueden no depender, exclusiva ni principalmente, de actos de voluntad de los jueces.

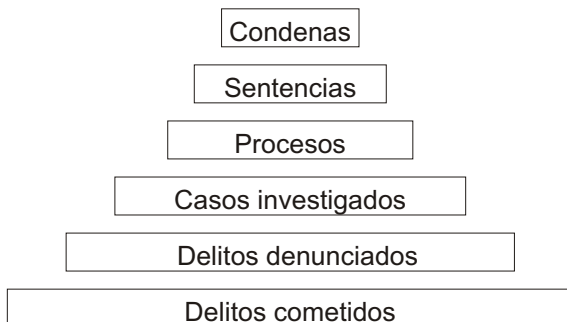
¿Cuán decisivo es, en ese marco, lo que haga la justicia? Si bien hay quien considera que “el castigo efectivo es un poderoso disuasivo del delito”,¹² el asunto debería ser explorado sobre cierta base empírica, asumiendo que algún papel juega el desempeño de la justicia en el desarrollo o la contención de la criminalidad, pero que está por determinarse cuán poderoso es este factor como disuasivo.

Sin duda, la respuesta empírica no será la misma para todos los países. Evidentemente, en aquellos Estados donde la capacidad de investigación y juzgamiento sea mayor, el poder disuasivo se verá incrementado. Pero la cuestión estriba en saber si ese factor de disuasión cobra o no, en el caso de países como los latinoamericanos, un peso determinante sobre la posibilidad de incurrir en una conducta delictiva.

Aunque la información estadística es incompleta y, en ciertos casos, dudosa, para cada país es posible construir una suerte de pirámide de seis niveles (figura 1), cuyo piso inferior —casi siempre indeterminado o sujeto a estimaciones gruesas con base en encuestas— está constituido por el número efectivo de delitos cometidos en un periodo dado. El siguiente piso, algo más confiable —aunque su relación de proporcionalidad con el primero no pueda serlo— está dado por el número de delitos denunciados ante alguna autoridad. En el siguiente piso, correspondiente al de los delitos investigados, aparece nuevamente un hueco negro, en el que es imposible establecer aquellos casos que efectivamente fueron objeto de trabajo por las autoridades, para distinguirlos de aquellos otros que no recibieron atención alguna luego de ser denunciados. Finalmente, los tres últimos pisos generalmente tienen bases estadísticas precisas y corresponden a las cifras de casos llevados a juicio, casos sentenciados y casos en los que recayó condena.

¹² Buvinic, Mayra *et al.*, *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*, Washington, Inter-American Development Bank, Technical Study, 1999.

FIGURA 1



Es posible ilustrar la pirámide en el caso de México, con los datos que aporta Zepeda:¹³ 1) respecto de la relación entre los dos primeros niveles, las encuestas sugieren que sólo se denuncia uno de cada cuatro delitos; 2) en el tercer nivel, de los casos denunciados apenas 18.5% desemboca en una investigación concluida; 3) en el cuarto nivel, el de los casos que llegan a conocimiento del juez, se encuentra solamente 11.4% de los casos del segundo nivel, esto es, los denunciados; 4) en el sexto nivel se encuentra, como condenados, a tres de cada cuatro sujetos que fueron sentenciados (quinto nivel). Según este autor, estas cifras equivalen a que 3.3% de quienes delinquen llegan ante un juez.

Pero, dado que el nivel inicial es estimado con base en encuestas, en rigor no se cuenta con base suficiente para establecer los niveles de impunidad, dado que no es posible comparar con certeza los casos en los que hubo condena con el número de casos efectivamente ocurridos, correspondientes a un tipo delictivo. Tampoco es posible determinar si la condena recayó en efecto sobre los responsables del delito o fue fruto de una maquinaria destinada a condenar, como se ha constatado en algunos casos.¹⁴ Y, lo que es más importante, no se conoce qué ocurre

¹³ Zepeda, Guillermo, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana*, México, Fundación Friedrich Naumann-CIDAC, 2006.

¹⁴ Para el caso de México Distrito Federal, puede consultarse Pásara, Luis, *Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. La imposición de una condena a quien no cabía condenar ha sido motivo de escándalo en Estados Unidos, en los últimos años, al aplicarse pruebas de ADN sólo a condenados a muerte, permitieron probar la no culpabilidad en centenares de casos. Debe ponerse especial atención en este aspecto cualitativo de las condenas porque una condena inadecuada carece de efecto disuasorio y, por el contrario, desacredita al sistema.

en verdad con aquellos casos, de enorme incidencia en México y en todos los países de los cuales hay información, que son denunciados y nunca son llevados a juicio, ni encuentran alguna *solución legal*. Incapacidad de recursos o de orden profesional, incuria y corrupción son algunas de las posibles explicaciones de esto último.

Dado que parece una constante que, en nuestros países, la mayor parte de los casos penales —aun limitándolos solamente a aquéllos que fueron materia de denuncia— no reciben solución alguna en el aparato administrador de justicia, la primera conclusión, que puede extraerse acerca del papel de éste, es que otorga a la delincuencia un amplio margen de impunidad. Tal margen probablemente se vería sustancialmente ampliado luego de un examen cualitativo de lo ocurrido con aquellos casos que sí fueron procesados y recibieron aparente solución en el aparato de justicia, en el que probablemente se pueda probar que “rasgos culturales vinculados a la afiliación, al clientelismo y a la coalición grupal facilitan conductas que muchas veces generan inmunidad para victimarios de diversa condición y los colocan en posición de privilegio frente a las víctimas”.¹⁵ Tanto en este caso como en el de las condenas recaídas sobre quien no correspondía constituyen vías de impunidad que socavan la capacidad disuasiva de la actuación del aparato de justicia.

La eficacia en la aplicación de la ley está severamente limitada por los factores señalados que, en buena medida, corresponden a características sociales de las que el aparato de justicia “se contagia”¹⁶ y que, en consecuencia, difícilmente pueden ser desterradas sólo en éste, mediante tal o cual tipo de reforma institucional.

Toca ahora examinar el tipo de respuesta dado a esta problemática por las reformas del procedimiento penal que, bajo diversos tipos pero un solo modelo inspirador —consistente en el paso del sistema inquisitivo al sistema acusatorio— han sido introducidas en más de la mitad de los países de la región, a partir de la década de los noventa.

III. LA PROMESA DE LA REFORMA

América Latina es una región donde anualmente uno de cada cinco mil habitantes es víctima de un homicidio; ésta es una tasa tres veces mayor a la de Estados Unidos y seis veces mayor a la europea.¹⁷ El ni-

¹⁵ Gabaldón, Luis Gerardo, *op. cit.*, nota 8, p. 8.

¹⁶ Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 2, 2002, p. 385.

¹⁷ Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio, “Citizen Security and Reform of the Criminal Justice System in Latin America”, en Frühling, Hugo *et al.*, *Crime and violence in Latin*

vel de criminalidad constituye objetivamente una situación de inseguridad, que crecientemente —y en ocasiones sin relación positiva con un aumento objetivo de la inseguridad— ocasiona una percepción social de inseguridad, con diversas consecuencias entre las que de tipo político y económico no son menores. En ese contexto ha surgido la RPP como respuesta: “Enfrentados con la presión social, los políticos y la gente en el poder están girando a una respuesta institucional para resolver los problemas: reformar los procedimientos de la justicia penal”.¹⁸

¿De qué modo una reforma procesal penal puede ser una respuesta a la inseguridad? Aunque el mensaje no siempre haya sido explícito, se ha entendido que una mayor eficiencia en aquellos procesos destinados a sancionar el crimen debe colaborar en su combate. Pero la propuesta ha venido en un paquete de rango mayor. En efecto, la RPP consiste en un cambio de sistema que, desde fines de los años ochenta —con apoyo en el código modelo aprobado en 1988 por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal—, ha contado con el soporte significativo de la cooperación estadounidense que, según señala Blanco, “a partir de los ochentas [...] ha invertido más de doscientos millones de dólares en proyectos relacionados a la justicia penal”.¹⁹

Los nuevos códigos procesales que introdujeron la RPP han entrado en vigencia a partir de 1994, cuando Guatemala inauguró la nueva institucionalidad. Siguieron Costa Rica y El Salvador en 1998; Venezuela y Bolivia en 1999, y, posteriormente, Ecuador, Honduras, Chile, Paraguay, Bolivia y Perú. En Colombia, República Dominicana y México se discuten proyectos similares. Ciertamente, “no existe una ‘reforma procesal penal latinoamericana’ homogénea”²⁰ pero, al mismo tiempo, las varias reformas introducidas en todos esos países “no son independientes entre sí. Las ideas centrales son las mismas”.²¹ O, como subrayan Riego y Santelices, no sólo estamos ante “propuestas de reforma tan similares en cuanto a sus propósitos y en cuanto a los instrumentos utilizados [sino que] también ha existido mucha similitud en cuanto a las de-

America. Citizen Security, Democracy and the State, Baltimore-Londres, Woodrow Wilson Center University Press, The John Hopkins University Press, 2003, p. 80.

¹⁸ *Ibidem*, p. 84.

¹⁹ Blanco Escandón, Celia, “El nuevo proceso penal en América Latina”, *Criminalia*, México, año LXX, núm. 1, 2004, pp. 271-293, p. 277.

²⁰ Ambos, Kai y Woischnik, Jan, “Las reformas procesales en América Latina”, en B. J. Maier, Julio *et al.*, *Las reformas procesales en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck, 2000, p. 837.

²¹ Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio, *op. cit.*, nota 17, p. 77.

ficiencias que los procesos exhiben en los diversos países”.²² El núcleo común de la RPP revela que ésta es una especie de movimiento que no sólo ha contado en todos los casos con un mismo apoyo externo —de Estados Unidos de América— sino incluso con los mismos protagonistas en varios países.

Usualmente, el contenido de la RPP es planteado como el paso del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, y más precisamente puede ser presentado como la sustitución del “tradicional sistema inquisitivo heredado de las instituciones coloniales por un proceso más del tipo acusatorio con fuerte influencia del modelo norteamericano”.²³ En términos concretos, el peso de los actores del proceso resulta drásticamente alterado por la reforma. Mientras en el sistema tradicional el eje del proceso reposaba en el juez —en ocasiones, investigador y también sentenciador—, en la RPP el proceso adopta una forma adversarial, que hace de él un enfrentamiento entre las partes acusadora y defensora, donde un juez vigila el cumplimiento de las normas y otro(s) dicta(n) sentencia.

Además, debe notarse que “el proceso penal reformado se basa en los principios de publicidad, oralidad, contradicción y continuidad, con importancia medular del principio de intermediación”.²⁴ Estos principios se condensan en lo que es la característica más visible del nuevo procedimiento: el juicio oral. Sin embargo, quienes han propugnado la RPP han cargado la propuesta con otros objetivos adicionales:

Conseguir que los sistemas judiciales sean accesibles para recibir las denuncias y demandas de todas las personas, especialmente de los más débiles; que sean rápidos en resolver las cuestiones planteadas; que sean predecibles en sus decisiones; que sean eficaces en el control del crimen; que sean respetuosos de las garantías judiciales y que repriman a quienes vulneran los derechos humanos; que sean eficientes en su gestión administrativa; que sean eficaces en la determinación de los derechos de propiedad; que controlen la corrupción; que sean transparentes y que contribuyan a la legitimación del sistema democrático.²⁵

De esa manera, la RPP quedó comprometida con múltiples objetivos. Entre ellos debe destacarse dos: de una parte, se le relaciona con el au-

22 Riego, Cristián y Santelices, Fernando, *op. cit.*, nota 2, p. 36.

23 Blanco Escandón, Celia, *op. cit.*, nota 19, p. 272.

24 Ambos, Kai y Woischnik, Jan, *op. cit.*, nota 20, p. 873.

25 Riego, Cristián, “Informe comparativo. Proyecto Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina”, *op. cit.*, nota 2, p. 14.

mento de la criminalidad, debido a éste “el legislador se ve obligado”²⁶ a buscar mecanismos distintos a los tradicionales para administrar la justicia penal;²⁷ de otra parte, se le vincula a la reforma general de la justicia “para asegurar la seguridad jurídica de los ciudadanos y, más específicamente, de los inversores”.²⁸

La propuesta pretende ser, pues, algo mucho más importante que un mero cambio técnico y, en consecuencia, se halla fuertemente cargada de tintes valorativos.

El concepto *acusatorio* tiende a denominar atributos tales como progreso, modernidad y Estado de derecho. En cambio, se define como *inquisitivo* a un proceso cuando el observador lo considera tradicional, conservador y, por ende, en función del punto de vista personal, preocupante desde la perspectiva del Estado de derecho. Con frecuencia, de este modo se argumenta unilateralmente a favor de una estructura procesal angloamericana.²⁹

Esa carga connotativa ha sido muy marcada a lo largo de los debates que se han seguido, en cada país, al momento de ser propuesta la RPP. A menudo, sus defensores han echado mano de una comparación sesgada, entre los términos del funcionamiento del modelo tradicional —plagado de vicios e insuficiencias— y los componentes de un modelo abstractamente considerado, sin atención a su funcionamiento efectivo. Esto es, se ha comparado la realidad conocida con la intención propuesta, en un ejercicio que resulta obviamente favorable a la segunda.

La práctica del modelo alternativo introduce, como es natural, algunas sorpresas y nuevas dificultades. Entre las sorpresas destaca el hecho de que el componente emblemático del nuevo procedimiento, el juicio oral, es utilizado para un mínimo número de casos en aquellos países que han usado desde siempre el modelo adversarial. Entre las dificultades, se ha destacado que la actuación de todas las pruebas en el juicio oral —requisito del procedimiento alternativo— conduce a deficiencias de probanza que limitan, respecto del procedimiento tradicional, la reconstrucción de la verdad. “La prueba en el juicio oral nos presenta a la verdad procesal como algo contingente”.³⁰

26 Ambos, Kai y Woischnik, Jan, *op. cit.*, nota 20, p. 888.

27 En esta dirección, incluso se ha sugerido que los delitos cometidos por policías, dada su alta frecuencia en América Latina, pueden estar relacionados con el tipo de proceso tradicional. Véase Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio, *op. cit.*, nota 17, p. 81. Sin reparar en que los países europeos en los que prevalece el modelo tradicional no exhiben el fenómeno del abuso policial sistemático.

28 *Ibidem*, p. 78.

29 Ambos, Kai y Woischnik, Jan, *op. cit.*, nota 20, p. 867.

30 Blanco Escandón, Celia, *op. cit.*, nota 19, p. 283.

Debe ponerse en relieve que, en el diseño de la reforma, el acusador emerge como un personaje central. El fiscal —que tenía encargado un rol muy secundario, casi prescindible, en el modelo tradicional— tiene en el proceso reformado facultades sumamente importantes: a) usualmente detenta el monopolio de la acción penal, esto es, sólo él puede denunciar un hecho delictivo ante el juez, dando lugar así a la apertura de un proceso; b) tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo; y c) ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que, por una razón u otra y según su criterio, no ofrecen elementos o componentes suficientes para ser sometidos a juicio.

La discrecionalidad confiada al fiscal, para dar curso o no a la denuncia de un caso dado, es una característica del nuevo modelo procesal penal que es contrastable “al modelo de legalidad absoluta existente antes de la reforma”,³¹ en el que cada caso debía ser objeto de pronunciamiento por un juez. En el marco de la RPP, un porcentaje variable pero significativo de casos no llegan nunca a conocimiento de un juez.

Bajo variantes que corresponden a los códigos adoptados nacionalmente, el fiscal recibe la denuncia y evalúa si el caso tiene o no, a su juicio, entidad suficiente para que él ejerza la acción penal. El fiscal puede entonces: 1) desestimar el caso planteado a él por un particular o la policía, cuando estime que no hay delito o ha prescrito; 2) archivarlo provisionalmente cuando, tratándose efectivamente de un delito, el caso no reúne elementos suficientes para ser materia de una investigación efectiva; o 3) cerrar el caso cuando, en uso del llamado principio de oportunidad, se considere que los hechos, si bien son constituyentes de delito, no revisten mayor gravedad para el interés público, según la interpretación que de éste haga el fiscal a cargo. Además, tratándose de delitos menos graves, el fiscal puede: 1) decidir la suspensión condicional del procedimiento, sometiendo al imputado a ciertas obligaciones; y 2) negociar acuerdos reparatorios entre el responsable y la víctima del delito.³² La legislación nacional establece en cuáles de estos supuestos el fiscal debe someter su decisión a aprobación por el juez competente, pero es el fiscal quien maneja los elementos de conocimiento del caso y quien los presenta como una decisión que, en determinados casos, debe ser confirmada por el juez.

³¹ *Ibidem*, p. 287.

³² Véase Baytelman, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 50; Blanco Escandón, Celia, *op. cit.*, nota 19, pp. 287, 290.

CUADRO 1
FACULTADES DISCRECIONALES Y SALIDAS ALTERNATIVAS
ESTABLECIDAS EN LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES

<i>País / provincia</i>	<i>Facultades discrecionales</i>			<i>Salidas alternativas</i>	
	Archivo	Desestimación	Principio de oportunidad	Suspensión a prueba	Acuerdo reparatorio
Bolivia	SI	SI	SI	SI	SI
Buenos Aires	SI	NO	NO	SI	SI
Córdoba	SI	SI	NO	SI	NO
Costa Rica	SI	SI	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SI	SI	NO	NO	NO
El Salvador	SI	SI	SI	SI	SI
Guatemala	SI	SI	SI	SI	SI
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI	SI	SI
Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Riego (2005: 204)

Un estudio realizado sobre el uso de estas facultades por el Ministerio Público dio cuenta de que en el caso de Chile, según estadísticas oficiales de 2003, tres de cada cuatro casos llegados a las fiscalías reciben alguna de las salidas no conducentes a juicio; el mismo trabajo, sobre bases muestrales aplicadas en diversos países, sostuvo que en Costa Rica 64% de los casos corrían la misma suerte; en Bolivia, dos de cada cinco casos recibidos por el Ministerio Público fueron igualmente retirados del procesamiento conducente a una sanción.³³

³³ Riego, Cristian, "Informe comparativo. Tercera etapa", en Vargas, Juan Enrique (ed.), *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proceso de seguimiento*, Santiago, CEJA, 2005, p. 215.

Parece estar fuera de duda la centralidad del acusador en el nuevo modelo, que es la misma que el fiscal tiene desde hace mucho en México y desde la reforma constitucional de 1991 en Colombia, bajo sistemas inquisitivos en ambos casos. La experiencia de estos países, precisamente, sugiere cuál es la ruta burocráticamente adoptada por un fiscal dotado de tan amplias competencias para acusar o no: investigar aquellos casos en los que se cuenta con más evidencia probatoria porque, al ser llevados a juicio, serán más probablemente objeto de condena, es decir, se lleva a proceso aquellos casos de probable éxito para el registro de la fiscalía. Bajo el nuevo modelo, en Chile, a pocos meses de iniciarse la reforma, un evaluador constató “aprensiones de los fiscales en litigar casos cuya investigación no tiene afinada a la perfección”.³⁴ La rutina lleva entonces a investigar, primero, y llevar a juicio, después, los casos probatoriamente más sencillos, que no son necesariamente los más importantes. El criterio de oportunidad, legalmente diseñado para desechar los casos sin trascendencia, podría entonces amparar un vicio burocrático tendiente a trabajar sobre los casos fáciles debido a que pueden incrementar los indicadores de éxito.

Un elemento adicional de conversión del criterio de oportunidad sería el de priorizar determinados delitos, sin atender a la gravedad del hecho concreto del que se trate. Bajo este prisma, por ejemplo, en algunos países los delitos vinculados a drogas son objeto de especial atención por el Ministerio Público,³⁵ que resulta incentivado para ello mediante recursos externos, provistos por la cooperación internacional.

Algunos estudios adelantan que las decisiones tomadas por el fiscal, en su amplio marco de facultades, dan motivos a insatisfacciones y reclamos de parte de los ciudadanos,³⁶ que ven cómo *su* caso no llega al juez para que el perpetrador sea sancionado, sino que es encaminado hacia una “salida” dispuesta por el fiscal, que puede ni siquiera implicar una sanción.

En el ámbito de los resultados alcanzados en el funcionamiento de la RPP aún es poco lo que puede decirse. Un gran ámbito pendiente de investigación empírica, como ha notado Hammergren,³⁷ es el conjunto de casos que no van a juicio y que son la mayoría de los ingresados. En este terreno, cuya exploración llevaría a establecer cómo funciona la investigación y cómo son usadas las facultades legales por el fiscal, debe evaluarse en buena medida los verdaderos efectos de la RPP; esto es, no según los casos que juzga sino según aquéllos que deja de juzgar.

34 Baytelman, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 55.

35 Sobre Colombia, véase Blanco Escandón, Celia, *op. cit.*, nota 19, p. 279.

36 Baytelman, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 46.

37 Hammergren, Linn, “Latin American Criminal Justice Reform: Evaluating the Evaluators”, *Sistemas Judiciales*, año 2, núm. 3, 2002, p. 63.

Hay indicaciones de que el número de estos casos es creciente. En el caso colombiano —que, dentro de un proceso todavía inquisitivo, otorgó al fiscal las facultades que usualmente asume bajo el modelo adversarial o acusatorio—, se ha constatado que, tratándose del delito de secuestro, “se observa una disminución drástica en la tasa de capturas”, que se estabiliza “en un nivel de 0.14 aprehendidos por cada secuestro realizado”.³⁸ En términos más generales, aunque no señala fuentes, Blanco indica que “la probabilidad de que un delito sea hoy investigado en Colombia se ha reducido a menos de una cuarta parte del nivel previo a la reforma” de 1991, que pasó la facultad de investigación del juez al fiscal. La misma autora sostiene que “debido a la discrecionalidad que otorgan las nuevas leyes a los fiscales, la posibilidad de que un presunto delincuente sea procesado descendió dramáticamente”.³⁹

En los pocos estudios realizados en aquellos países donde se ha puesto en práctica la RPP resultan de interés los datos relativos al tiempo de duración del proceso. Pese a que se ha sostenido que “las estadísticas señalan una disminución significativa en la duración del proceso penal”,⁴⁰ el estudio de Riego y Santelices muestra datos que no corresponden con lo que pudiera esperarse de un sistema procesal penal renovado, según se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 2
DURACIÓN PROMEDIO DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN JUICIOS
OBSERVADOS EN SIETE PAÍSES DONDE OPERA LA RPP

<i>País</i>	<i>Días entre la comisión del delito y la realización del juicio oral</i>	<i>Días entre la acusación y la realización del juicio oral</i>
Argentina (provincia de Córdoba)	500	240
Costa Rica	900	820
Chile	196	46
Ecuador	268	135

³⁸ Restrepo, Elvira María *et al.*, *¿Impunidad o castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado*, Documentos CEDE, Bogotá, Universidad de los Andes, 2004, p. 12.

³⁹ Blanco Escandón, Celia, *op. cit.*, nota 19, p. 279.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 277.

<i>País</i>	<i>Días entre la comisión del delito y la realización del juicio oral</i>	<i>Días entre la acusación y la realización del juicio oral</i>
Guatemala	732	490
Paraguay	368	190
Venezuela	566	350

Fuente: Riego y Santelices 2003: 48, 49

Sólo en Chile y Ecuador se llega al juicio oral antes de un año, mientras en Guatemala el proceso tarda dos años, algo más en Córdoba, y en Costa Rica se aproxima a los tres años. Se trata, sin duda, de “tiempos demasiado largos”.⁴¹ Si se reprochaba al modelo tradicional rendimientos tardíos, y aunque no se cuente con datos confiables sobre su funcionamiento, la mejora presuntamente obtenida con el nuevo modelo no parece ser significativa.

Si bien sería prematuro formular un balance del funcionamiento de la RPP, los datos disponibles no muestran cambios rotundos respecto de la situación precedente:

Desde el punto de vista de los usuarios, el sistema sigue siendo masivamente oscuro, las decisiones siguen siendo lejanas y su percepción del sistema judicial no cambia sustancialmente porque unos pocos juicios tengan lugar. La experiencia diaria con el sistema sigue siendo muy similar a la que se tenía con el sistema antiguo.⁴²

Si ésta fuera la situación, la resultante social, con base en la percepción ciudadana acerca de los resultados de la reforma, podría ser la de un incremento en la inseguridad subjetiva.

IV. VUELTA A LA REALIDAD EN BUSCA DE NUEVAS RESPUESTAS

Ante este panorama, Riego se pregunta “hasta qué punto el modelo de reforma judicial puede desvincularse del tipo de Estado en que ésta se inserta”.⁴³ Duce y Pérez Perdomo recuerdan entonces que la reforma

41 Riego, Cristián y Santelices, Fernando, *op. cit.*, nota 2, p. 48.

42 *Ibidem*, p. 42.

43 Riego, Cristián, “Informe comparativo. Proyecto Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina”, *op. cit.*, nota 2, p. 49.

no es una panacea, y se apartan expresamente de la postulación de que “las reformas harán posible sancionar más delincuentes más rápidamente, incrementando así el costo del delito y reduciendo las tasas delictivas”, como se promete en la introducción explicativa del código venezolano. Concluyen, pues, en que “la reforma tiene una capacidad limitada para resolver problemas sociales que rodean la seguridad ciudadana, desde que las causas de estos problemas exceden claramente el alcance del sistema de justicia penal”.⁴⁴

Hemos vuelto a la realidad. En la que la RPP no tiene capacidad, por sí sola, de combatir eficazmente la criminalidad y, en consecuencia, la inseguridad que padece América Latina, esto es así porque “los problemas de seguridad ciudadana son también resultado de diversas variables sociales que van más allá de la limitada esfera del sistema penal”.⁴⁵

Las razones no son sólo teóricas, como las sugeridas en la primera parte de este capítulo; son también prácticas, es decir, surgen de la experiencia de aquellos países donde se ha ejecutado la RPP y no han ocurrido transformaciones dramáticas en la operación del sistema de justicia.

Desde el recobrado realismo, es hora de preguntarse qué puede hacer una reforma. Según Duce y Pérez Perdomo,

...la reforma puede hacer contribuciones importantes, dentro de la esfera limitada de la acción del sistema de justicia penal, al combate de los problemas de inseguridad ciudadana y delito”, pero “de la reforma judicial sola, o aun en conjunción con la reforma policial u otras reformas específicas, no puede esperarse que tenga un impacto decisivo en los problemas asociados con una alta incidencia de crímenes violentos o sobre su construcción social.”⁴⁶

La respuesta, sin embargo, no resuelve el problema fundamental que es delimitar cuál es exactamente *la limitada esfera de acción del sistema de justicia penal* y, en consecuencia, cuáles son los posibles alcances de reformarlo.

La necesidad de respuesta es mayor si se toma en cuenta los niveles de inversión hechos —o por hacer, según el país de que se trate— en la RPP; en el caso chileno, a partir de 2005 el Estado debía destinar 212 millones de dólares anuales al funcionamiento del nuevo sistema de en-

44 Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio, *op. cit.*, nota 17, pp. 84 y 85.

45 *Ibidem*, pp. 88 y 89.

46 *Ibidem*, p. 86.

juiciamiento penal.⁴⁷ De allí el reclamo de que la RPP no sólo muestre mejores resultados que el sistema tradicional “sino que debe hacerlo de un modo que justifique haber multiplicado varias veces el presupuesto de la justicia penal en Chile”.⁴⁸ Ante esa altísima inversión, que en diferentes grados se ha dedicado a la RPP en varios países, es justo plantearse si “*the same funds and efforts put into an inquisitorial system might have had the same or better results*”.⁴⁹ Esto nos lleva a la consideración del tipo de mediciones que se efectúe respecto del éxito de la reforma. Por ejemplo, es preocupante constatar que en el estudio hecho sobre los primeros meses de ejecución de la RPP en Chile, se considera como *solucionados*, entre los casos estudiados, todos aquéllos sobre los que ha recaído una suspensión condicional del procedimiento o un sobreseimiento definitivo.⁵⁰ Es evidente que ninguna de estas *salidas* del procedimiento pueden ser consideradas como *soluciones* por las víctimas de los delitos correspondientes.

El otro aspecto resaltante es el vacío en cuanto a evaluaciones de calidad de las decisiones judiciales. En un estudio efectuado en Colombia⁵¹ se considera operacionalmente como indicador de éxito el caso en el que ha recaído una sentencia condenatoria. Para construir el indicador no se incluye determinar si se condenó a quien, con los elementos de juicio disponibles en el caso, aparecía como responsable. Los estudios evaluativos de la RPP, si quieren responder a la pregunta de si vale la pena o no pagar los muchos costos de un cambio de sistema, tienen que abordar la cuestión de la calidad de las sentencias.

Con los elementos de juicio disponibles, y dado que la RPP es un hecho en la mitad de los países latinoamericanos, antes de extenderla a otros se debería contar con una evaluación más completa de sus resultados en los primeros. Esta evaluación tendría que ampliar y profundizar en los datos cuantitativos que se han recogido, abordar el estudio de aspectos cualitativos que permitan establecer si la RPP brinda una justicia mejor, y explicar la naturaleza de los límites encontrados en su aplicación; esto es, si se trata de barreras superables mediante mecanismos de seguimiento y corrección o, más bien, estamos ante problemas cuya resolución pertenece no a la reforma de la justicia sino a la transformación de la sociedad.

47 Baytelman, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 19.

48 *Ibidem*, p. 15.

49 Hambergren, Linn, *op. cit.*, nota 37, p. 62.

50 Baytelman, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 21, tabla 3.

51 Restrepo, Elvira María, Sánchez, Fabio y Martínez, Mariana, *op. cit.*, nota 38.

La conexión social, en el caso de la justicia penal, es directa, dada la relación entre altos niveles de pobreza, desempleo y criminalidad. Responder eficazmente, pues, a la demanda de seguridad ciudadana es un asunto que va mucho más allá de la justicia penal. Para comenzar, se requiere superar la equívoca equivalencia entre seguridad y prevención/sanción del delito, como anota Gabaldón,⁵² lo que implica abordar el conjunto de políticas públicas —en materia de crecimiento y empleo, de inversión social, etcétera— como creadoras de seguridad o de inseguridad.

En lo que hace específicamente a prevención del delito, la tarea corresponde en buena medida a la realización de “programas que pretenden identificar las condiciones físicas y sociales que facilitan la comisión de delitos, programas dirigidos hacia grupos de riesgo y que desarrollan hacia ellos estrategias destinadas a impedir su conversión en delincuentes habituales, y programas de control preventivo”.⁵³ Desgraciadamente, “hay solo un puñado de programas de prevención” en América Latina, al tiempo que “se ha venido careciendo tristemente de medidas de prevención de costo comparativamente bajo y alto potencial de retorno”.⁵⁴

En el marco de otro tipo de políticas públicas será posible determinar, con seriedad, el ámbito que corresponde al aparato de justicia penal y establecer la responsabilidad que le es propia para responder al fenómeno de la delincuencia. Las formas de enfrentarlo, desde el sistema de justicia —contándose simultáneamente con un cambio de las políticas públicas que afectan el fenómeno—, corresponden básicamente al desarrollo de una política de persecución del delito que:

a) Concentre atención prioritaria en dos tipos de delito: el crimen organizado y los delitos de alto impacto y daño social —entre ellos los de orden económico—, utilizando para ello un componente orgánico de inteligencia en la fase investigadora, que actualmente es casi inexistente.

b) Provea respuestas a los demás delitos, que no impliquen su desatención y que, al darlas, se tenga debidamente en cuenta las expectativas de las víctimas.

Desde esta perspectiva, el procedimiento en sí resulta posicionado en un papel menos importante, en tanto se halla sujeto a una política persecutoria del delito, en la que reside la orientación fundamental de la tarea del aparato de justicia. Pero, en todo caso, el cambio del sistema procesal tradicional a uno alternativo debe tomar en cuenta cuidadosamente

52 Gabaldón, Luis Gerardo, *op. cit.*, nota 8, p. 1.

53 Frühling, Hugo, *op. cit.*, nota 6, p. 1.

54 Buvinic, Mayra *et al.*, *op. cit.*, nota 12, p. 23.

los costos del cambio mismo, los recursos humanos y financieros que requiere la transformación y si, en definitiva, los resultados a obtenerse ameritan esa inversión. En esos términos, y no como una propuesta ideológica, es que debe juzgarse la transformación de la justicia penal actualmente en curso en la región.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBOS, Kai y WOISCHNIK, Jan, "Las reformas procesales en América Latina", en B.J. MAIER, Julio *et al.*, *Las reformas procesales en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck, 2000.
- BAYTELMAN, Andrés, *Evaluación de la reforma procesal chilena*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Jurídicas-Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Justicia-Universidad de Chile, 2002.
- BLANCO ESCANDÓN, Celia, "El nuevo proceso penal en América Latina", *Criminalia*, México, año LXX, núm. 1, 2004.
- BUVINIC, Mayra *et al.*, *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*, Washington, Inter-American Development Bank, Technical Study, 1999.
- DUCE, Mauricio y PÉREZ PERDOMO, Rogelio, "Citizen Security and Reform of the Criminal Justice System in Latin America", en FRÜHLING, Hugo *et al.*, *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Baltimore-Londres: Woodrow Wilson Center University Press, The John Hopkins University Press, 2003.
- FRÜHLING, Hugo, *La prevención del crimen. Notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la delincuencia*, Conferencia "Crimen Urbano" organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el estado de Río de Janeiro, 2-4 de marzo de 1997, mimeo, 1997.
- GABALDÓN, Luis Gerardo, "Seguridad ciudadana y control del delito en América Latina", *El observatorio de Nueva Sociedad*, septiembre de 2004.
- HAMMERGREN, Linn, "Latin American Criminal Justice Reform: Evaluating the Evaluators", *Sistemas Judiciales*, año 2, núm. 3, 2002.

- IDB, *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report*, Washington, BID, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130, 1993.
- PÁSARA, Luis, "Justicia y ciudadanía realmente existentes", *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 2, 2002.
- , "Lecciones ¿aprendidas o por aprender?", en PÁSARA, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , *Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- RESTREPO, Elvira María *et al.*, *¿Impunidad o castigo? Análisis e implicaciones de la investigación penal en secuestro, terrorismo y secuestro*, Documentos CEDE, Bogotá, Universidad de los Andes, 2004.
- RIEGO, Cristián, "Informe comparativo. Proyecto Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina", *Sistemas Judiciales*, año 2, núm. 3, 2002.
- , "Informe comparativo. Tercera etapa", en VARGAS, Juan Enrique (ed.), *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proceso de seguimiento*, Santiago, CEJA, 2005.
- y SANTELICES, Fernando, "Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Segundo informe comparativo", *Sistemas Judiciales*, año 3, núm. 5, 2003.
- VARGAS, Juan Enrique (ed.), *Reformas procesales penales en América Latina: resultados del proceso de seguimiento*, Santiago, CEJA, 2005.
- WHITEHEAD, Laurence, *Democratization. Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- ZEPEDA, Guillermo, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana*, México, Fundación Friedrich Naumann, CIDAC, 2006.