



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
DIVISIÓN DE POSGRADO**

**LA JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL EN MÉXICO A 10 AÑOS DE LA
REFORMA**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA:

HÉCTOR ARMANDO LEÓN CHAN

**TUTOR DE TESIS:
DR. GERARDO GARCIA SILVA
F.E.S. ACATLÁN, UNAM**

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO FEBRERO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL EN MÉXICO A 10
AÑOS DE LA REFORMA, CON ENFOQUE EN LA
CIUDAD DE MÉXICO.**

DEDICATORIA

A mi esposa Julieta
Por darme su apoyo incondicional.

A Sandra y Héctor, mis queridos hijos
Por ser la motivación de mi vida

A Donaciana y Vidalio por darme la vida, a José dolores y María dolores por asumir con amor el papel de padres cuando ellos faltaron

A toda mi familia y amigos presentes y a los que se adelantaron en el camino
Por ser entrañables acompañantes de mi existencia

A los compañeros de Posgrado
Yesica, Mayra, Paola, Luis y Edgar por su gran apoyo

Sobre todo, a mi padre celestial, con su bendición
concluyo un ciclo más de mi existencia

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor: Doctor Gerardo García Silva

Por su paciencia, atinada dirección y generosidad en compartir su experiencia y sabiduría para enriquecer este trabajo de investigación

A mis sinodales:

El Doctor Víctor Manuel Rangel Cortes y a los Maestros: Rubén Escobedo Cabello, Roberto Gabriel Ruiz y Ruiz y David Alejandro Parada Sánchez

Por sus atinados consejos para mejorar este trabajo

A la Doctora Carolina Campos

Quien con su profesionalismo y dedicación encauzó metodológicamente la presente investigación

A todos los catedráticos de la FES Acatlán

Quienes se esfuerzan cada día por formar nuevas generaciones de maestros

A la Universidad Nacional Autónoma de México campus Acatlán

Mi entrañable alma mater, quien me ha acunado intelectualmente en sus brazos y donde he encontrado el soporte para mi desarrollo profesional

Índice

Introducción.....	V
-------------------	---

Capítulo I

Marco Teórico de la Justicia Alternativa Penal

	Páginas
Introducción	1
1.1 Los Conflictos y la Justicia Alternativa	2
1.1.1 La Justicia Restaurativa	3
1.1.2 Concepto de Justicia Restaurativa	4
1.2 Nils Christie y la Justicia Restaurativa	6
1.3 Derecho Penal Mínimo según Luigi Ferrajoli	8
1.3.1 Principio de ultima ratio	10
1.3.2 Garantismo en materia penal	11
1.3.3 Principio Pro persona	12
1.4 Características de los Sistemas Procesales: Inquisitivo, Acusatorio y Mixto	13
1.4.1 Sistemas procesales	14
1.4.2 El Sistema Procesal Mixto, sus características	16
1.4.3 Principios del Proceso Penal Mexicano	17
1.5 Los Medios Alternativos para Solución de Controversias	19
1.5.1 Exposición de motivos para la codificación única	20
1.5.2 Exposición de motivos para la inclusión de las Soluciones Alternas en el CNPP	21
1.6 Principios de Procedimientos Penales en la legislación secundaria	22
1.6.1 Etapas del Proceso Penal en México	23
1.6.2 Otras Salidas Alternas al juicio	25
1.6.3 Clasificaciones y objetivos de la Justicia Alternativa	26
1.7 Principios de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	29
Conclusiones del capítulo	

Capítulo II

Inspección del Marco Jurídico de la Justicia Alternativa Penal en México y sus antecedentes internacionales.

Introducción	31
2.1 Marco Jurídico Nacional	32

2.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.1.2	El Código Nacional de Procedimiento Penales	36
2.1.3	La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP)	46
2.2	Marco Jurídico Internacional de la Justicia Alternativa	60
2.2.1	La Organización de las Naciones Unidas (ONU)	61
2.2.2	La Justicia Alternativa en la reforma procesal penal en América Latina, el caso de Chile	63
	Conclusiones del capítulo II	

CAPÍTULO III

Determinar la problemática de los Órganos de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México a diez años de las reformas constitucionales del 2008

	Introducción	67
3.1	La operación de la Justicia Alternativa Penal	69
3.1.1	Definición del problema	69
3.1.2	Metodología aplicada en este trabajo	71
3.2	Análisis del problema	73
3.2.1	Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal	75
3.3	Análisis de los habilitantes de la operación	79
3.3.1	Instituciones responsables del Sistema de Justicia Alternativa Penal	82
3.3.2	Los Órganos de operación de Justicia Alternativa Penal	87
3.3.3	Modelos de Gestión para la operación de la Justicia Alternativa Penal	91
3.3.4	Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs)	94
3.3.5	Normatividad para la Operación del Sistema de Justicia Alternativa	101
3.3.6	Operatividad jurídica de la normatividad Alternativa penal	104
3.3.7	Unidades de Atención Temprana	109
3.3.8	Capacitación de operadores para el Justicia Alternativa Penal	112
3.3.9	Servicio Profesional de Carrera para facilitadores	117
3.3.10	Difusión del Sistema de Justicia Alternativa Penal	118
3.3.11	Recursos financieros y presupuestales	120
3.4	Resultados	121

Capítulo IV

Comprobación de Resultados y propuestas para la operación de los órganos de Justicia Alternativa

	Introducción	123
4.1	Análisis de resultados	123
4.1.1	Sistematización de resultados	124

4.1.2	Confrontación de resultados	125
4.1.3	Administración y Modelos de Gestión de Justicia Alternativa Penal	126
	A. Institución responsable del seguimiento y evaluación a nivel nacional	126
	B. Infraestructura de los Órganos de Operación de Justicia Alternativa	129
	C. Estructura Organizativa y modelos de gestión para Justicia Alternativa	132
	D. Difusión del Sistema de Justicia Alternativa Penal	133
	E. Recursos Presupuestales para el Sistema de Justicia Alternativa Penal	135
	F. Servicio Profesional de Carrera para los operadores del Sistema de Justicia Alternativa Penal	136
4.1.4	Tecnologías de Información y Comunicaciones en apoyo a la Justicia Alternativa Penal	138
4.1.5	Normatividad del sistema de Justicia Alternativa penal	139
4.1.6	Capacitación para los operadores de Justicia Alternativa Penal	141
4.2	Paradigmas de la Justicia Alternativa Penal	142
4.2.1.	Sustento normativo de los paradigmas de Justicia Alternativa Penal	143
4.2.2	Acciones en desarrollo por parte del Estado Mexicano en apoyo a la consolidación de la Justicia Alternativa penal.	145
	A. Estrategias de Consolidación promovidas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública	145
	B. Elaboración de un modelo homologado de órganos de Seguridad Alternativa Penal	146
	C. Implementación del Registro Nacional para el Sistema de Justicia Alternativa Penal	147
	D. Implementación de un Modelo Homologado de Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión condicional del proceso (UMECAS).	148
	E. Impartición de cursos 2017 por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, a través de su Instituto de Formación Profesional	149
	F. Presupuestos para Justicia Alternativa Penal	150
4.2.3	Impacto del movimiento político de contrarreforma penal	151
4.3	Resultado de la comprobación y ponderación final	154
	Conclusiones y propuestas	156
A.	Conclusiones generales	156
B.	Propuestas de optimización del Sistema de Justicia Alternativa Penal	162
	Bibliografía	171
	Glosario y anexos	180

Índice de Tablas

1.1	Diferencias entre los Sistemas acusatorios e inquisitivos	15
3.1	Operatividad jurídica del Código Penal Federal, para los Acuerdos Reparatorios	107
3.2	Operatividad jurídica del Código Penal Federal, para la Suspensión Condicional del proceso	108
3.3	Resumen de Resultados	122
4.1	Habilitantes de operación de Justicia Alternativa Penal.	124
4.2	Valoración de Organismos de seguimiento	129
4.3	Unidades de Gestión Judicial de la Ciudad de México	130
4.4	Centro de Justicia Alternativa dependiente del TSJ CDMX	130
4.5	Órganos de Justicia Alternativa de la PGJ de la Ciudad de México	131
4.6	Niveles de valoración de la Infraestructura de los órganos de operación	132
4.7	Modelos de Gestión y estructura organizativa órganos de operación.	133
4.8	Ponderación de acciones de difusión del sistema	134
4.9	Niveles para calificar la asignación de presupuesto para el sistema	136
4.10	Régimen de contratación de los operadores del sistema	137
4.11	Niveles de ponderación de las herramientas de TICs para el sistema	139
4.12	Calificación del Nivel alcanzado en la normatividad del sistema	140
4.13	Niveles de ponderación sobre el habilitante de capacitación	142
4.14	Las ideas del paradigma y su fundamento legal	144
4.15	Tabla de Artículos objetados	153
4.16	Tabla final de ponderación	155

Índice de Graficas

3.1	Esquema del proceso de análisis por capítulos	75
3.2	Condicionantes de implementación	79
3.3	Habilitantes de operación	81
3.4	Ubicación orgánica de los órganos de Justicia Alternativa	89
3.5	Estructura Orgánica y Organigrama General del TSJ CDMX	89
3.6	Modelo de interconectividad tipo para procuraduría	98
3.7	Modelo de interconectividad computacional para el Poder judicial	99
3.8	Cuadro de interconectividad, para el sistema del proceso penal,	100

INTRODUCCIÓN

El año 2008 nuestro país llevó a cabo importantes reformas a la Constitución Política Federal, relacionadas con la Seguridad y Justicia, en particular sobre el derecho procesal penal, con objeto de sustituir el sistema procesal penal preponderantemente inquisitivo o mixto, por un procedimiento con enfoque procesal penal acusatorio adversarial; asimismo se determinó que era necesario considerar un periodo para materializar las acciones previas a su operación plena.

El plazo que en la misma se determinó para la puesta en operación fue de 8 años¹, de tal manera que, transcurrido el plazo, a partir del 18 de junio del 2016 de acuerdo con lo previsto, cobró vigencia a nivel nacional las reformas citadas, materializándose en diversas legislaciones, como es el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Lo anterior implicó un completo cambio de paradigma, lo que en términos prácticos significa que los recursos involucrados, hablese de sujetos del proceso y otros operadores del sistema penal, normatividad, estructuras, instalaciones y toda clase de recursos tienen una transformación en sus formas de operar y conducirse en general para materializar la nueva justicia penal en nuestro país.

A pesar de que las diversas autoridades encargadas de realizar las acciones para la implementación y operación tuvieron ese plazo de 8 años, para preparar a los órganos de operación del sistema, para la entrada efectiva de las reformas, es hecho notorio que, para principios del año del 2018, quedan varios pendientes por atender. Las entidades de acuerdo con lo planeado y sus posibilidades propias han venido presentando diversos avances en la adopción efectiva del nuevo sistema.

Esta nueva regulación procesal penal incluye figuras jurídicas que, aunque se han empleado e incluso han estado reguladas en el pasado, no han tenido el protagonismo debido para resolver controversias de tipo penal. Este es el caso de

¹Vacatio legis prevista en el transitorio número dos del decreto de expedición del CNPP publicado el 5 de marzo del 2014 en el D.O.F. Consultado el 4 de agosto del 2017, dirección Electrónica: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

los Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias en Materia Penal (MASCMP) y las Soluciones Alternas del Procedimiento (CNPP).

Con la inclusión formal de la Justicia Alternativa en materia penal, se pretende hacer más democrática la impartición de la justicia en esta materia, constituyéndose en una opción en la que participan activamente la víctima u ofendido y el ofensor previendo también, la figura de un tercero capacitado por el estado que realiza la función de facilitador, a fin de que este proceso se lleve a cabo en condiciones de equidad y demás principios de la justicia alternativa.

También se pretende que la Justicia Alternativa, coadyuve a cambiar la percepción que la sociedad tiene sobre la justicia penal como insensible, compleja, lenta, costosa y en segundo lugar funcione como válvula del sistema, al atender ágilmente los delitos de menor impacto social, apoyando la consolidación del nuevo sistema penal.

Las salidas alternativas definirán la eficiencia del Nuevo Sistema de Justicia Penal que privilegia un acceso pronto y expedito a la aplicación de la ley, que otorgue soluciones rápidas y justas, las cuales no necesariamente transitan por todo un proceso penal. Se trata de la defensa de los derechos de la víctima, la cual espera soluciones prontas y resarcimientos justos al bien jurídicamente tutelado afectado, y al Imputado cuando está consciente de la afectación causada aceptando el hecho y al buscar una solución pronta para resarcir el daño².

Ahora bien, si es tal el papel que juega el sistema de Justicia Alternativa, entonces corresponde hacer un análisis sobre la operación de este aspecto particular de la justicia penal.

Con lo antes expuesto, se estima que está plenamente justificado que se ponga el máximo interés en que se investigue si los órganos de operación de Justicia Alternativa Penal cuentan con lo necesario para que funcionen como fue concebido por él constituyente, se investigue cuál es la problemática y en su caso se

²Doctora en Derecho María De Los Ángeles Fromow Rangel, Titular de la Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el periodo de 2013-2016, consultado 16 de agosto de 2017, en la Dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/53035/Revista_NSJP_VI.pdf

propongan acciones para corregir o complementar lo necesario para lograr tal objetivo.

Es imperativo dotar a los órganos operación de Justicia Alternativa penal³ de lo necesario para su tarea y, asimismo, implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de la operación de los mismos. Por lo tanto, con este trabajo se trata de presentar cuál es la problemática en la operación de los Centros de Justicia Alternativa Penal, a fin de identificar las áreas de oportunidad y generar propuestas de posible solución, el enfoque para efectos de obtener muestras es la Ciudad de México.

Por lo anterior expuesto, se establece como pregunta de investigación la siguiente: *¿Cuál es la problemática actual en la operación de los Órganos de Justicia Alternativa penal en la Ciudad de México, que limita el cumplimiento de los objetivos establecidos con su inclusión en el marco normativo penal?*

Este trabajo se enfoca en investigar cual es la problemática en la operación de los Centros de Justicia Alternativa en la aplicación de las Soluciones Alternas, previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y de los mecanismos considerados en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP) a 10 años de la reforma del 2008 ya citada.

El trabajo de investigación es de tipo teórico documental, empleando los medios tecnológicos disponibles y con las actividades de campo necesarias, para identificar la manera en que operan los órganos de operación.

Se identifican los habilitantes⁴ de operación que inciden en el adecuado desempeño de los Órganos de Justicia Alternativa Penal en su tarea de aplicar las salidas alternativas y se tratará de identificar la problemática en su implementación y operación.

³No existe uniformidad para denominar a estos Órganos de Justicia Alternativa, recibiendo denominaciones tales como Centros de Mediación, Centros Estatales de Soluciones Alternas, etc.

⁴De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C (CIDAC).

Aunque el tema se aborda de forma general, las muestras, por razones logísticas, se circunscriben a la información sobre su aplicación en la Ciudad de México⁵.

a. Objetivo General

Analizar los habilitantes de operación de los Órganos de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México, a fin de determinar la problemática en la aplicación de las Soluciones Alternas reguladas en el CNPP y generar propuestas de optimización, a fin de que constituyan una opción atractiva para la sociedad en la resolución de sus controversias penales y alcancen el objetivo de despresurizar el sistema penal.

b. Objetivos Específicos

1. Examinar las bases teóricas conceptuales y antecedentes de la Justicia Alternativa Penal en México.
2. Inspeccionar el marco jurídico fundamental nacional e internacional que regula la operación de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal.
3. Determinar cuál es la problemática en la operación de los Órganos de justicia alternativa penal en la Ciudad de México a 10 años de la reforma.
4. Sistematizar y confrontar resultados para comprobar la hipótesis, Generar conclusiones y propuestas de optimización para consolidar la Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México.

Formulación de la Hipótesis

Para este trabajo se tiene la siguiente hipótesis:

⁵Declaratoria de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Distrito Federal, ahora la Ciudad de México, consultado el 11 de octubre del 2017, dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/declara/cnpp/fed/05_Decla_22sep15.pdf

“Los órganos de operación de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México, actualmente no cuentan con las condiciones adecuadas para captar el interés de la sociedad para resolver sus controversias por los Mecanismos de solución de controversias y Soluciones Alternas del Procedimiento”.

Espacialmente, se delimitó para efecto de obtener muestras de esta investigación, a los Órganos de Justicia Alternativa penal, de la Ciudad de México, aunque para desarrollo del tema se incluye información general del sistema en nuestro país, asimismo, el periodo que comprende este trabajo fue de febrero del 2016 a inicios del 2018, coincidiendo con el tiempo de estudios de la maestría en derecho del programa de Posgrado de la UNAM campus Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

Métodos

Se efectuó investigación documental, se emplearon diversos métodos, como el método Lógico-deductivo partiendo de conceptos generales para llegar a la particularidad del tema; el método sistémico para ubicar dentro del sistema de justicia penal el tema de las soluciones alternas identificando sus principios y antecedentes.

El método jurídico, al analizar el marco normativo de las soluciones alternas y mecanismos alternativos para determinar la operatividad del sistema con la regulación actual, en el capítulo 3.

El método inductivo para que en base a observaciones particulares de problemas específicos obtener un panorama general de la problemática que afecta a la implementación y operación de las Soluciones Alternas al procedimiento penal, el método descriptivo para detallar la operación de los Centros de Justicia Alternativa Penal.

Metodología.

Para el trabajo en general se siguieron los pasos que señala la metodología del problema.

Para el capítulo 3 y 4, se empleó preponderantemente la metodología desarrollada por la organización no gubernamental, denominada “Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) esta metodología fue desarrollada específicamente para coadyuvar al seguimiento y evaluación de la operación del nuevo sistema de justicia penal en México, como lo expresa su propio nombre⁶.

Esta metodología es aplicable para determinar la problemática en la implementación y operación de las soluciones alternas al procedimiento penal en nuestro país y para obtener muestras, en el caso específico de las Unidades de Mediación Penal de la Ciudad de México.

Para la investigación documental se encontró que la información actualizada en forma de bibliografía, artículos, informes y reportes está en el internet, lo que es comprensible por lo reciente del tema y el enfoque sobre la operación, por esa razón se hace abundantes citas de diferentes direcciones de sitios gubernamentales, de instituciones privadas y organismos no gubernamentales.

Las conclusiones y propuestas son resultado también de la investigación por observación directa, para lo cual se visitaron Órganos de Justicia Alternativa en el área de estudio, para obtener información respecto a sus actividades prácticas e impresiones de los operadores respecto a su trabajo.

Para el alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos el trabajo se dividió en cuatro capítulos:

- En el capítulo primero se exponen las ideas de los teóricos de la Justicia Restaurativa y los principios que respaldan la regulación nacional sobre Justicia Alternativa Penal;
- En el capítulo segundo se describe en forma desglosada y comentan los artículos de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y de las Soluciones Alternas del Código Nacional de procedimientos Penales;

⁶Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México. Cidac-Usaid, consultado el 13 de octubre del 2017, dirección electrónica: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguintimiento_web.pdf

- En el capítulo tercero se analiza la problemática de los Habilitantes de Operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal en general y de la Ciudad de México; y
- En el capítulo cuarto se sistematizan resultados y se confrontan para verificar el cumplimiento de la hipótesis.

El trabajo se cierra con las conclusiones y propuestas para optimizar la operación de la Justicia Alternativa Penal en México.

Durante el trabajo se observó que en los dos años que duró, hubo un desarrollo y surgieron diversas fuentes de información, notándose que al principio estas eran escasas y fueron incrementándose con el tiempo, por lo que se estima que el tema ha despertado interés y cada vez aumentará la información disponible.

Penal y generar propuesta que ayuden a optimizar tal sistema y así, colaborar en la aspiración de nuestra sociedad a una justicia penal completa, pronta, imparcial y gratuita En forma personal, como estudiante de la maestría en derecho del Sistema de Posgrado en Derecho de la UNAM y en particular de la FES Acatlán, mi objetivo al realizar este trabajo es aportar un punto de vista práctico sobre el desempeño actual de la Justicia Alternativa.

Este trabajo espero que sea para el lector interesado en el tema, una guía, un manual para conocer los factores que inciden en la operación del sistema de Justicia Alternativa Penal y como deben constituirse para lograr sus objetivos para el sistema penal, como ya se apuntó, en beneficio de la sociedad mexicana.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL

Introducción

El 18 de junio del 2008 se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, de la Constitución, todos relacionados con la seguridad pública y justicia penal de nuestro país.

El objetivo es ofrecer una nueva forma de hacer justicia, un nuevo paradigma que sustituye al sistema mixto anterior por el sistema penal acusatorio adversarial, que incluye alternativas al proceso penal regular, al incluir en el artículo 17º el fundamento para aplicar los Mecanismos Alternativos de solución de Controversias.

Los Mecanismos Alternativos o Justicia Alternativa como se conoce genéricamente, es la figura jurídica en la que los involucrados en un conflicto pueden decidir la manera de solucionarlo, con la condición que a la víctima u ofendido se le repare el daño.

En este capítulo se pretende presentar la base teórica básica que nos servirá para abordar el problema en estudio y así conseguir el objetivo general de investigar la problemática existente en la implementación de las soluciones alternas del procedimiento penal y la operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal en el actual proceso de consolidación.

Se incluyen las ideas de pensadores contemporáneos sobre el tema como Howard Zehr, Nils Christie y Luigi Ferrajoli, que apoyan el empleo de la Justicia Alternativa para la resolución de conflictos.

Los principios constitucionales que sustentan las Soluciones Alternas del procedimiento son la base y antecedente del tema, por lo que igualmente se abordan. Otro antecedente que se estima importante es la comparación de los métodos que emplean los procedimientos penales inquisitivo y acusatorio a fin

dimensionar lo que significa los cambios que conlleva la reforma penal del 18 de junio del 2008.

Igualmente importante son los principios teóricos que rigen al Código Nacional de Procedimientos Penales y La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal, que son las dos leyes reglamentarias reguladoras de las salidas alternativas del proceso.

Con la exposición incluida en este capítulo, se aborda el conocimiento general y básico del tema para preparar el posterior análisis jurídico y problemática de la Justicia Alternativa Penal en México a 10 años de la reforma.

1.1. Los conflictos y la Justicia Alternativa

Los conflictos son parte de la vida de las personas y cada día tenemos que tomar decisiones para resolverlos, algunos son eventos que podemos calificar como simples contratiempos relacionados con nuestra actividad diaria, algunos involucran a otras personas y se requiere tener alguna interacción para resolverlos de tal manera que, lo ideal, es que se solucione de la manera más conveniente para ambas partes.

En algunos casos la situación no es tan simple, como sucede con el conflicto que se establece entre las personas por la comisión de un delito, ya sea como imputados, como víctimas u ofendidos; sin embargo, la ley tiene previsto métodos alternos de tal manera que se llegue a un acuerdo consensuado entre las partes, para la solución del conflicto, sin tener que pasar por un juicio.

El fenómeno conocido como conflicto es constante, surge en todos los ámbitos de nuestra vida y en toda forma de vida: es inimaginable el funcionamiento de una sociedad integrada por individuos para quienes los "otros" no existen en su contexto material y espiritual [...]

Las motivantes y desmotivantes experiencias de vida, afectivas o cognitivas que nos ofrece la interacción con las personas de nuestro alrededor, son indispensables para la vida de cada uno. Pero como cada individuo es diferente, esto hace que las relaciones sociales

*alcancen un profundo grado de complejidad*⁷.

Este trabajo tiene como propósito estudiar la operación de las Salidas Alternativas en materia penal o como se denominan en el Código Nacional de Procedimientos Penales “Las Soluciones Alternas”. Estas son opciones que el sistema de justicia penal ofrece para solucionar las controversias, sin tener que pasar por las etapas de un juicio, con todas las implicaciones que esto significa para las partes y para el sistema de Justicia Penal.

En nuestro país existen diversos precedentes en diversas materias del Derecho e igual en diferentes entidades, en las que se han empleado estos procedimientos, cuyas experiencias fueron tomadas en consideración para integrar el Código Nacional de Procedimientos Penales⁸.

En relación con las teorías filosóficas jurídicas, que sustentan la normatividad específica, que en este caso se ubican en la corriente de ideas de justicia restaurativa, que a continuación se explica, sin detrimento que conforme se vaya desarrollando este capítulo, se establezca su relación, con doctrinas como derecho penal mínimo y otras que ayuden a encontrar su fin.

1.1.1 La Justicia Restaurativa

El empleo de la Justicia Alternativa y los Mecanismos Alternativos, se conceptúan como una evolución o modernización de la justicia penal, según algunos teóricos del tema⁹. La Justicia Alternativa Penal, en sentido amplio consiste en todas aquellas opciones que el sistema de justicia ofrece, para que los involucrados en un conflicto

⁷ Acosta León, Amelia, *Conflicto, medios alternos de solución y pensamiento complejo en México*: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2010, p 19.

⁸González, Obregón, Diana Cristal, *Las salidas alternas y el juicio oral en el sistema acusatorio mexicano*, Tesis de Doctorado, México, UNAM, 2015, p. 27, consultado 2 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://132.248.9.195/ptd2015/enero/094326169/Index.html>

⁹Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Oficina del subsecretario de Asuntos Jurídicos, *MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES AMERICANOS*, Consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica: <https://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp09044s04.doc>

de tipo delictivo, lo solucionen evitando someterse al procedimiento tradicional penal, previsto en la ley¹⁰.

Muy relacionado con la Justicia Alternativa, se tiene el concepto de justicia restaurativa, que diversos autores la expresan de variadas maneras, para este trabajo, se tomará la definición que presenta la organización de Justicia Alternativa en línea¹¹, que después de haber revisado otras definiciones, se considera adecuada y completa.

Su importancia radica en que una de las aspiraciones de las Salidas Alternativas en materia penal, debería ser, alcanzar la calidad de justicia restaurativa, la que presenta características que a continuación se enuncian¹²:

1.1.2 Concepto de Justicia Restaurativa

Es posible definir a la Justicia Restaurativa, como una respuesta sistemática frente al delito, que enfatiza la sanación de las heridas causadas o reveladas por el mismo, en víctimas, delincuentes y comunidades¹³.

- A. Características de las prácticas y programas que reflejan propósitos restauradores
 - a. Identificarán y darán pasos a fin de reparar el daño causado;
 - b. Involucran a todas las personas interesadas;
 - c. Transformarán la relación tradicional comunidad-gobierno.

¹⁰ Ibídem, p. 29

¹¹ Justicia Restaurativa.org, página de internet especializada en investigar y divulgar lo concerniente al tema, consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.justiciarestaurativa.org/>

¹² Idem.

¹³ La teoría relacionada con la justicia restaurativa tiene diversos autores y orígenes, uno de los más reconocidos actualmente -que incluso autores especializados como Virginia Domingo de la Fuente, coordinadora del servicio de mediación penal, presidenta de la sociedad científica de justicia restaurativa y experta en justicia restaurativa- y se considera el padre de esta justicia es el criminólogo Norteamericano Howard Zehr (1944, edad 73 años) y que en su obra titulada el pequeño libro de la justicia restaurativa (2002), expone los principios restaurativos, consultado el 19 de octubre del 2017, direcciones electrónicas: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-EntrevistaAHowardZehr-4063101.pdf y <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/bienestar/proteccion/responsabilidad-penal/justicia-restaurativa/Howard%20Zher%20-%20El%20pequen%CC%83o%20Libro%20de%20la%20Justicia%20Restaurativa.pdf>

- B. Algunos de los programas y resultados de la Justicia Restaurativa incluyen:
- a. Mediación entre víctima y delincuente;
 - b. Reuniones de restauración;
 - c. Círculos;
 - d. Asistencia a la víctima;
 - e. Asistencia a ex delincuentes;
 - f. Restitución;
 - g. Servicios a la comunidad.
- C. Tres bases para la Justicia Restaurativa:
1. La justicia requiere que trabajemos a fin de que se ayude a volver a su estado original a aquellos que se han visto perjudicados.
 2. De desearlo, aquellos que se han visto directamente involucrados o afectados por el delito, deben tener posibilidad de participar de lleno en la respuesta.
 3. El rol del gobierno consiste en preservar el justo orden público, la comunidad debe construir y mantener una justa paz.
- D. Los programas restaurativos se caracterizan por principios clave¹⁴:
1. Centrarse en los daños y en las consiguientes necesidades de las víctimas, pero también de las comunidades y de los ofensores.
 2. Atender las obligaciones que estos daños conllevan, tanto para los ofensores como para las comunidades y la sociedad.
 3. Usar procesos incluyentes y colaborativos.
 4. Involucrar a todos aquellos que tengan un interés legítimo en la situación, lo que incluye a las víctimas, los ofensores, otros miembros de la comunidad y a la sociedad en general.
 5. Procurar enmendar el mal causado.

¹⁴Zehr, Howard, El Pequeño Libro de Justicia Restaurativa, publicado por acuerdo de la editorial Good Books y el Centro Evangélico Menonita de Teología de Asunción Paraguay, para los países del Mercosur, 2010, p. 40.

1.2 Nils Christie y la Justicia Restaurativa

Entre las obras de Nils Christie¹⁵ se encuentra bibliografía, como el libro titulado “Los límites del dolor”, donde hace una crítica a la justicia penal que se basa en castigos como respuesta a la infracción de las normas penales. Castigos que causan dolor y sufrimiento, sin resolver el conflicto y por tanto en su texto, apoya la justicia colaborativa.

Su lógica es que el estado está autorizado para causar dolor deliberado justificándose como medidas de tratamiento y medidas de prevención; en contraste, Nils propone un sistema de justicia participativa y restaurativa, donde el estado usaría su poder únicamente para asegurarse que el acuerdo resultante sea justo.

El razonamiento es el siguiente: la imposición de un castigo dentro del marco de la ley significa causar dolor, dolor deliberado. Ésta es una actividad que frecuentemente está en desacuerdo con los valores estimados, como la bondad y el perdón. Para reconciliar estas incompatibilidades, suelen hacerse intentos por esconder el carácter básico del castigo; y en los casos en que no es posible ocultarlo, se da toda clase de razones para la imposición intencional del dolor.

Ninguno de los intentos para hacer frente al dolor intencional parece bastante satisfactorio. Los intentos por cambiar al infractor de la ley crean problemas de justicia. Los intentos de infligir sólo una pena justa crean sistemas rígidos, insensibles a las necesidades individuales¹⁶.

Para a este autor, la solución es cambiar el enfoque que se le da a las conductas contrarias a la sociedad como delitos, y en cambio, considerarlos como conflictos de intereses en los que intervienen variables como el entorno social, la desigualdad de oportunidades entre otros y que se pueden solucionar directamente por los involucrados.

[...] algunos sistemas están creados de tal suerte que hacen natural percibir muchos actos

¹⁵ Nils Christie, fue un sociólogo y criminólogo noruego, fue profesor de criminología en la Facultad de Derecho, en la Universidad de Oslo, nació en 1928 y falleció en el 2015, Letras libres, autores, consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.letraslibres.com/autor/nils-christie>.

¹⁶ Nils, Christie, Los límites del dolor, 1ª. Reimpresión, México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 7.

como crímenes; otros están contruidos de tal forma que los mismos actos se ven más fácilmente como expresiones de intereses en conflicto. Para reducir el dolor impuesto por el hombre, deberíamos fomentar el establecimiento de este último tipo de sistemas.

La simplificación que se necesita aquí, y dándome cuenta de que hago a un lado asuntos complejos, mi posición puede condensarse diciendo que los sistemas sociales deberían construirse de manera que redujeran al mínimo la necesidad percibida de imponer dolor para lograr el control social. La aflicción es inevitable, pero no lo es el infierno creado por el hombre¹⁷.

Una de sus ideas centrales es que los conflictos le pertenecen a los involucrados y quien mejor que ellos pueden resolverlo.

La víctima en un caso penal es una especie de perdedor por partida doble en nuestra sociedad: en primer lugar, frente al infractor, y después frente al Estado. Está excluido de cualquier participación en su propio conflicto. El Estado le roba su conflicto, un todo que es llevado a cabo por profesionales.

Esta pérdida es ante todo una privación en *oportunidades para la aclaración de las normas*. Es una pérdida de posibilidades de aprendizaje, de oportunidades para la discusión continua de lo que representa la ley de la tierra. ¿Hasta qué punto estaba equivocado el ladrón y hasta cuál asiste la razón a la víctima? Los abogados han sido instruidos para llegar a un acuerdo respecto de lo que es pertinente para el caso. Esto significa que a causa de su instrucción son incapaces de dejar que las partes decidan lo que *crean* que es pertinente¹⁸.

La obra de Nils es importante porque ha sido vocero de la justicia restaurativa penal, ha sentado bases, que se están empezando a emplear en nuestro país, como la inclusión en nuestra constitución de la previsión de la reparación del daño como uno de los pilares de las soluciones alternas penales:

Debe restitirse la paz. Particularmente, la víctima debe ser compensada. En todos los sistemas que no tienen un Estado fuerte, la compensación de la víctima parece ser la mejor solución. Es lo que los antropólogos sociales informan en gran parte; es lo que describen los historiadores del derecho; y es el sistema que aplicamos nosotros mismos cuando

¹⁷ Ibídem, p.15.

¹⁸ Ibídem, p.127.

lastimamos a otra persona y sentimos, o se nos hace reconocer, que hemos de enmendarlo¹⁹.

A lo largo de este trabajo, se manejarán diversas variantes de Justicia Alternativa que a su vez tiene características propias de Justicia Restaurativa, como se observa por las definiciones expresadas.

1.3 Derecho Penal Mínimo según Luigi Ferrajoli, como sustento de las Salidas Alternativas al juicio²⁰

Luigi Ferrajoli, hace un amplio análisis sobre los orígenes filosóficos y metodológicos de la pena:

La tarea preliminar del análisis filosófico es entonces la de aclarar los distintos estatutos epistemológicos de los problemas reflejados por la pregunta « ¿por qué castigar?», como así mismo de sus diferentes soluciones. Para alcanzar estos fines me parece esencial realizar dos clases de distinciones. La primera —que, siendo banal, no siempre es tomada en cuenta— se relaciona con los posibles significados de la pregunta; la segunda —más importante y habitualmente olvidada— se refiere a los niveles de discurso desde los cuales se pueden ensayar las posibles respuestas²¹.

En su trabajo encuentra que existen varias corrientes que sustentan la necesidad de la pena, del castigo como consecuencia de la infracción de la norma; sin embargo; en sus reflexiones invalida cada una de ellas.

La asimetría entre fines justificadores —que atañen a los no desviados y a los medios justificados—, los cuales lesionan el interés de los desviados, transforma por lo tanto en inconmensurables los medios presupuestados y los fines perseguidos y, a su vez, convierte en arbitraria la justificación de los primeros a través de los segundos. Es por esta razón que todas las doctrinas de la prevención de los delitos sirven para ser utilizadas como criterios

¹⁹ *Ibidem*, p.128.

²⁰ Ferrajoli, Luigi, *El Derecho Penal Mínimo*, consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica:
<http://www.nparangaricutiro.gob.mx/Libros/31.-%20El%20Derecho%20Penal%20M%C3%ADnimo%20-%20Ferrajoli,%20Luigi.pdf>

²¹ *Ibidem*, p. 2.

de justificación ideológica, por defecto del segundo tipo de requisitos meta éticos antes establecidos²².

Ferrajoli, considera que el problema de la pena se sustenta en su aplicación, más que en sus fundamentos; sin embargo, esto no amerita que se apoye a las teorías de tipo abolicionista:

Los vicios ideológicos de las doctrinas de justificación y/o de las justificaciones corrientes, parecerían dar apoyo a los proyectos abolicionistas que desde muchos ángulos han sido recientemente propuestos. Ninguno de los fines indicados por dichas doctrinas parece, en efecto, por sí mismo suficiente como para justificar aquella violencia organizada y programada que es la pena, contra un ciudadano inerme. Como es natural, ésta sería una conclusión impropia, tanto lógica como teóricamente. Lógicamente impropia, porque la fallida satisfacción de fines justificadores e incluso su ausente identificación, no son razones suficientes —según la ley de Hume— para fundar doctrinas normativas, tales como lo son las abolicionistas. Teóricamente impropia, porque las doctrinas normativas de semejante género son a su vez valoradas sobre la base de las perspectivas que su actuación abriría²³.

Expresa en su reflexión que el derecho penal se debe de manifestar como un derecho del más débil, que, en caso de las controversias penales, tanto la víctima del delito que sufre la infracción en relación con el ofensor, como posteriormente lo puede ser el inculpado al sufrir la venganza estatuida legalmente por parte del estado a través del proceso penal:

Es claro que, entendido de esta manera, el fin del derecho penal no puede reducirse a la mera defensa social de los intereses constituidos contra la amenaza representada por los delitos. Dicho fin supone más bien la protección del débil contra el más fuerte, tanto del débil ofendido o amenazado por el delito, como del débil ofendido o amenazado por las venganzas; contra el más fuerte, que en el delito es el delincuente y en la venganza es la parte ofendida o los sujetos con ella solidarios²⁴

Concluye Luigi Ferrajoli su estudio, determinando que un adecuado sistema penal debe de fundarse en el respeto de los derechos fundamentales tanto de la

²² *Ibidem*, p. 11.

²³ *Ibidem*, p. 12.

²⁴ *Ibidem*, p.16.

víctima como del victimario, pues tan negativo es el resultado del delito como la imposición de penas desproporcionadas, este es su pensamiento garantista que confluye en el derecho penal mínimo.

Esto depende de la aceptación como fin del derecho penal, no sólo de la máxima ventaja de los no desviados a través de su defensa contra los delitos, sino también del mínimo daño de los desviados por medio de su defensa frente a daños más graves. Este segundo parámetro corresponde a un aspecto del problema penal a menudo abandonado, cual es el del costo social de las penas y, más en general, de los medios de prevención de los delitos, que puede ser superior al mismo costo de las violencias que aquéllos tienen el fin de prevenir. La seguridad y la libertad de los ciudadanos no son en efecto amenazadas únicamente por los delitos, sino también, y habitualmente en mayor medida, por las penas excesivas y despóticas, por los arrestos y los procesos sumarios, por los controles de policía arbitrarios e invasores; en una palabra, por aquel conjunto de intervenciones que se definen con el noble nombre de «justicia penal» la que quizás, en la historia de la humanidad, ha costado más dolores e injusticias que el total de los delitos cometidos²⁵.

Como señala el último párrafo y quizá una de las reflexiones más contundentes en apoyo a otras formas de hacer justicia, como los mecanismos alternativos y soluciones alternas, los procedimientos de la Justicia Penal, en ocasiones, son más devastadores que los delitos que pretende castigar.

1.3.1 Principio de ultima ratio

Otra manera de expresar el derecho penal mínimo, que subyace en las Soluciones Alternas al proceso penal, donde el derecho penal es la medida última a la que se debe recurrir contra los elementos de la sociedad para prevenir o corregir las conductas indeseables a la armonía social, es el mismo derecho penal mínimo o teoría garantista de Ferrajoli que se expresa en el principio de *ultima ratio*.

El principio de la *última ratio*, este principio nos obliga a utilizar el derecho penal como último recurso, ante las conductas desplegadas por una persona y que no resultan gravosas para la sociedad, ya que las partes en conflicto pueden tener la

²⁵ *Ibidem*, p. 22.

posibilidad de utilizar algún otro recurso o medio legal para poder ejercitar sus pretensiones; luego entonces, el derecho penal debe esgrimirse cuando resulta absolutamente necesario.

Los instrumentos de los cuales se vale el derecho penal para la protección de los bienes jurídicos son muy severos, al grado de que están muy por encima de otras ramas del orden jurídico. En ese tenor, la aplicación de dichos medios sólo ha de ser posible cuando la sociedad no está en aptitud de regular o controlar los conflictos graves, resultando aplicable entonces el referido recurso (y, por ende, en su caso, la pena)²⁶.

No podemos ignorar el impacto negativo que tiene para las personas y para la sociedad el hecho que nuestro sistema penitenciario, es claramente identificado como verdaderas escuelas del crimen, donde de ninguna manera se reinserta a la sociedad a los internos, antes se perfeccionan e incluso se motivan para delinquir.

1.3.2 Garantismo en materia penal

Relacionado con el tema se tiene el de los derechos humanos y su relación con el sistema penal, el tema es muy amplio y excede el objetivo en estudio; sin embargo, un aspecto que no se puede soslayar es el tema del garantismo en materia penal que se relaciona con la idea, ya comentada, del derecho penal mínimo, que intenta restringir el poder punitivo del Estado, según lo que establece Luigi Ferrajoli²⁷.

Distinguiendo, que esta vertiente del garantismo de Ferrajoli se proyecta en garantías penales sustantivas y garantías penales procesales, Considerando que el tema de estudio es de índole procesal, es interesante hacer la consideración.

²⁶Hernández Reyes, René, Breve comentario sobre las salidas alternas al conflicto penal en el nuevo código procesal penal. Oaxaca, México, p. 2, consultado el 2 de enero del 2018, Dirección electrónica:

<http://www.juiciooraloaxaca.gob.mx/publicaciones/revista55JSL/BREVE%20COMENTARIO%20SOBRE%20LAS%20SALIDAS%20ALTERNAS%20AL%20CONFLICTO%20PENAL%20EN%20EL%20NUEVO%20CODIGO%20PROCESAL%20PENAL.pdf>

²⁷Aguilera Portales, Rafael Enrique y López Sánchez Rogelio, Derechos Fundamentales en la Teoría Garantista de Ferrajoli, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, consultado el 19 de octubre del 2017, disponible en la Dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf>

Entre las garantías procesales están los principios de contradicción, la igualdad entre acusación y defensa, la separación entre juez y acusación, la presunción de inocencia, la carga de la prueba para el que acusa, la oralidad y la publicidad del juicio y el principio del juez natural.

Las garantías penales sustantivas tienen por objetivo la averiguación de la verdad jurídica, a partir de la verificabilidad y refutabilidad en abstracto de las hipótesis de la acusación.

La justicia Alternativa, algunos autores la consideran como una evolución del derecho Penal que permite resolver la controversia por los titulares del conflicto con amplias ventajas sobre el proceso tradicional.

1.3.3 Principio Pro persona

Es evidente que la protección que recibe a través de los derechos humanos consagrados en la constitución es muy importante para la sociedad, por ejemplo, el principio de interpretación *pro persona* es un gran aliado para preservar los límites protectores de su integridad personal, este principio expresa, que se debe aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos.

Se complementa la idea, en su aplicación inversa, esto es, se debe aplicar la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

El principio pro persona es un criterio que ha sido desarrollado por diversos tribunales constitucionales en la interpretación de los derechos. Tiene como objetivo el maximizar la protección de los derechos por encima de otros principios para dirimir conflictos normativos. La clave en México es que su implementación no queda en manos del arbitrio de la autoridad, sino que es un mandato constitucional expreso para que éste sea ejercido. Asimismo, su inclusión dentro de la reforma a la Constitución es un paso de suma importancia que consagra –por lo menos en el texto de la Carta Magna– la protección más amplia de los derechos²⁸.

²⁸Ibídem, p. 37.

La Justicia Alternativa Penal, para su ejecución requiere de la voluntad de las partes o como el caso de la Suspensión Condicional del Proceso, que se tramita a petición del imputado o del Ministerio Público, se requiere que no haya una oposición fundada de la víctima u ofendido.

El imputado tiene el derecho de optar por esta Solución Alternativa de procedimiento y puede considerarse como una expresión del principio en análisis al concederle la opción legal menos aflictiva para resolver el conflicto penal y reintegrarse a la sociedad sin pasar por el estigma de la prisión.

Por parte de la víctima u ofendido, también le ofrece la oportunidad de recibir la reparación del daño, en su caso, recibir la disculpa del infractor.

Los principios filosófico-jurídicos anteriores justifican la operación de las Soluciones Alternas que considera el procedimiento penal, por otra parte, su efectividad corresponde a las autoridades quienes con acciones motivantes deben atraer a la sociedad para que las encuentre como una forma de solución a sus conflictos de manera más ágil, que les restaure el daño y les permita participar activamente en la solución.

Si se considera que las Soluciones Alternas son una de las líneas de acción más importantes de la reforma Constitucional de Seguridad y Justicia de junio del 2008, respecto al sistema procesal penal, entonces procede, cuando menos, revisar las generalidades del proceso penal.

1.4 Características de los Sistemas Procesales: Inquisitivo, Acusatorio y Mixto

Una definición simple y completa acorde al tema es la siguiente:

Por sistemas de enjuiciamiento penal entendemos aquel cúmulo de normas procedimentales que determinan la manera en que se juzgará a una persona por atribuírsele la comisión de un ilícito. Existe el reconocimiento de tres principales sistemas de enjuiciamiento: acusatorio, inquisitivo y mixto. Cada uno de ellos surgió en un momento histórico determinado –la Grecia antigua, la Edad Media y el preludio de la Revolución francesa– y con rasgos distintivos específicos, aunque el sistema mixto es más bien una amalgama entre el acusatorio y el inquisitivo²⁹.

²⁹ Contreras Melara, José Rogelio, Manual para el curso de la Licenciatura en Derecho: Derecho Procesal Penal en el Sistema Acusatorio, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje

1.4.1 Sistemas procesales

Históricamente, las diferentes sociedades han pasado por varios métodos para dirimir sus controversias de tipo penal, o relacionadas con faltas que podemos conceptualizar como delitos, como la simple justicia por propia mano, que no era más que una venganza, que incluso se manifiestan de formas más cruentas y horribles que la ofensa causada.

Conforme ha pasado el tiempo, dos sistemas procesales penales³⁰ han tenido presencia en nuestro país, el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio; asimismo una combinación de los dos, llamados “Mixto”.

En la reforma del sistema procesal penal del 18 de junio del 2008, se modificó el artículo 20 constitucional que actualmente establece en su párrafo inicial: “Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.”

El artículo anterior y otros de la misma Constitución de la república, así como diversas leyes secundarias son las que fundamentan y regulan nuestro actual sistema procesal penal que se denomina acusatorio adversarial con características de desahogo preponderantemente oral.

Es importante señalar que un sistema procesal penal debe de tener un equilibrio de tal manera que permita alcanzar sus fines sin detrimento de respetar los derechos fundamentales de los gobernados.

Por ello es fundamental que el sistema tenga un equilibrio entre la eficacia y el garantismo que hemos señalado, ya que un sistema altamente eficiente vulneraría derechos

del Derecho, A.C. (CEEAD), México, 2011,p. 9 Consultado el 13 de enero del 2018, dirección electrónica:

<http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/Manual%20DPP%20para%20LED.pdf>
Hernández Pliego, Julio Antonio. El Proceso Penal Mexicano, Ed. Porrúa, México D.F., 2002. pp. 32-34.

³⁰Polanco Braga, Elías, El nuevo sistema de enjuiciamiento penal mexicano, consultado el 2 de enero del 2018, Dirección electrónica:

<http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/nuevo%20sistema%20de%20enjuiciamiento%20penal%20mexicano.pdf>

*fundamentales de las partes involucradas y, por otra parte, un proceso altamente garantista entorpecería el funcionamiento del sistema*³¹.

En la doctrina, el consenso general, es que el sistema anterior en operación en nuestro país era el de corte mixto, para efectos ilustrativos, en la tabla siguiente se contrastan los sistemas procesales inquisitivo y acusatorio.

Tabla 1.1. Diferencias entre los sistemas acusatorios e inquisitivos³²

Sistema Inquisitivo	Sistema Acusatorio.
Concentración de función jurisdiccional en una misma autoridad.	Separación de estas funciones en diferentes autoridades.
El acusado es objeto de la investigación, por lo que no participa en la misma, su declaración es un medio de prueba, su silencio es presunción de culpabilidad. Tiene derecho a un abogado cuando ya existe acusación en su contra.	El imputado es sujeto de derechos y debe ser escuchado, su silencio no debe interpretarse como indicio de culpabilidad, tiene derecho a conocer la carpeta de investigación y presumirse su inocencia. Tiene derecho a un abogado desde su detención.
El ministerio público investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado.	Una autoridad acusa: ministerio público, otra autoridad acepta o rechaza la procedencia del caso y dicta medidas cautelares para proteger los derechos de víctimas y acusados.
La prisión preventiva es una medida cautelar muy común.	La libertad es la regla general y la detención es la excepción.
La víctima regularmente no participa durante la investigación, ni durante la celebración del proceso penal. Poco interés en resarcir el daño que sufrió la víctima	La víctima ocupa una parte central en el proceso penal. Participa en las investigaciones, el sistema busca resarcir el daño que ha sufrido
Esfuerzo institucional para construir un expediente.	Sistema de audiencias públicas. Las pruebas que no se desahoguen durante la audiencia pública no existen para el proceso
Las audiencias de un mismo caso pueden llevarse a cabo en sanciones separadas entre sí.	Principio de concentración. La audiencia pública de un mismo caso es continua
El juez puede delegar a funcionarios menores en el juzgado la celebración de diversas etapas procesales.	Principio de inmediación. El juez tiene que estar presente en la celebración de las audiencias del proceso

³¹ García Silva, Gerardo, El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Fundamentos, Alcances y perspectivas, 2ª. ed., México, Porrúa, 2014, p. 94.

³² Jaimes, Ramos, Beatriz J, Generalidades de los sistemas penales acusatorios en México y en Colombia., p. 5-8. Consultado el 21 de abril del 2016., Dirección electrónica: <http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/archivo%201.pdf>

Sistema Inquisitivo	Sistema Acusatorio.
Secreto, poco transparente. Del nivel de acceso al expediente, para víctimas, acusados y cualquier interesado varía en diversos sistemas y en diversas partes del proceso. Su apertura puede ser limitada para las partes, parcial durante las etapas procesales y general una vez que ha concluido el caso con sentencia al juez.	Público y transparente todas las audiencias del proceso son públicas salvo contadas excepciones. La víctima y el acusado tienen acceso a las pruebas del caso desde el inicio del caso penal y a participar directamente en las audiencias y con la presencia del juez
La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública con la presencia del juez	Principio de contradicción. La víctima y el acusado tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en la audiencia pública con la presencia del juez
El objeto del proceso es imponer una pena a quien sea declarado culpable. El estado debe de agotar todas las etapas del procedimiento penal para cada uno de los casos que son de su conocimiento.	Principio de oportunidad. El objeto del proceso penal es solucionar de mejor forma el conflicto generado por la violación de la ley el estado permite la suspensión del proceso. para aceptar sistemas alternativos para la solución de controversias
Prueba tasada. Las pruebas que presenta el estado tienen mayor valor probatorio que las pruebas que presenta el acusado.	Principio de igualdad procesal. Todas las partes del proceso ofrecen sus pruebas en igualdad de condiciones en la audiencia pública. El valor de prueba no va a estar determinado previo a la audiencia
Sistema de desconfianza. Todo debe quedar por escrito en el expediente. Se destina un amplio esfuerzo institucional para cumplir las formalidades del proceso. Debido proceso legal	La formalidad legal tiene como objeto proteger o garantizar el debido proceso de ley y principios que de ahí derivan como legalidad, inocencia, objetividad y defensa integral

Fuente: Jaimes, Ramos, Beatriz J, Generalidades de los sistemas penales acusatorios en México y en Colombia. P. 5-8.

1.4.2. El Sistema Procesal Mixto, sus características

El sistema Mixto, como lo señala el Doctor Gerardo García Silva. En la segunda edición de su libro “El nuevo Sistema de Justicia Penal, fundamentos, Alcances y Perspectivas”³³, surge con posterioridad a la revolución francesa y representa una nueva ruptura con el sistema acusatorio y el sistema inquisitivo, pues, entre otras

³³García, Silva, Gerardo, El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Fundamentos, alcances y perspectivas, México, Porrúa, 2014, p.96.

reflexiones, considera que la persecución no es un derecho de los particulares y el juez no puede ser al mismo tiempo acusador.

Sus principales características son:

1. La separación entre la función de acusar, la de instruir y la de juzgar, confiadas a órganos distintos, esto es, al fiscal, al juez de instrucción y al tribunal con jurado respectivamente.
2. Excepto para el tribunal con jurado, rige el principio de la doble instancia.
3. También rige el principio del tribunal colegiado;
4. La justicia está a cargo de jueces profesionales
5. La prueba se valora libremente.
6. La acción penal es indisponible y rige el principio de necesidad en todo el curso del procedimiento. La acción también es irrevocable.

Se conservan elementos del sistema inquisitivo respecto al secreto, la escritura y en lo referente a la práctica de los medios de prueba, por parte del Ministerio Público, que carece de los principios de oralidad, inmediación, contradicción, igualdad de armas, concentración y publicidad.

1.4.3. Principios del Proceso Penal Mexicano

El nuevo paradigma se distingue por un conjunto de ideas que describen una nueva forma de operar y que se suponen una mejor manera de ofrecer la justicia procesal penal a la sociedad.

El Magistrado Rafael Zamudio Arias, Considera los siguientes como principios del proceso penal acusatorio³⁴. Considerando como principio a los postulados

³⁴ Zamudio, Arias, Rafael, Consejo de la Judicatura Federal Poder Judicial de la Federación (coord.), El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional “Principios rectores del nuevo proceso penal, aplicaciones e implicaciones: Oralidad, Inmediación, Contradicción, Concentración”, México, 2011, p. 59.

esenciales que permiten el desarrollo de los estudios científicos³⁵ y que se recogen en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

1. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen
2. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica
3. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo
4. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral
5. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora conforme lo establezca el tipo penal, las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa respectivamente
6. Ningún juez podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución
7. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley
8. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado
9. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula
10. Los principios previstos en este artículo se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

Asimismo, Zamudio Arias³⁶, expresa en un resumen sobre las opiniones recogidas de doctrinarios y operadores Iberoamericanos, lo siguiente.

³⁵ Tomado de <https://definicion.de/principio/>

³⁶ Zamudio Arias, op. cit.

- A. El debido proceso penal se sustenta en el respeto a la dignidad y libertad de los individuos.
- B. En la sentencia, el juez debe sustentarse, al valorar la prueba, en los principios de la lógica y las máximas de la experiencia. El sistema de valoración de la prueba es libre. En la motivación de la valoración de la prueba, se explica el procedimiento intelectual que se realizó y se exteriorizan las razones que condujeron a la formación de su convencimiento.
- C. Se necesitan adoptar instrumentos útiles para combatir la corrupción, de lo contrario, todo el proceso de reforma entrará en una profunda situación de crisis.

1.5 Antecedentes de los Medios Alternativos para Solución de Controversias como parte de la reforma penal del 18 de junio del 2008

El motivo de implementar en el quinto párrafo del artículo 17 Constitucional³⁷ el sustento de los mecanismos alternativos de solución de controversias tiene orígenes prácticos en la realidad social que presenta nuestro actual sistema de justicia penal y que se pretende revertir con las reformas realizadas³⁸.

- A. La evidente ineficacia del sistema penal, entre otras causas se debe a lo limitado de los recursos para atender todas las necesidades presentes de tipo administrativo y operativo del sistema, lo cual hace muy difícil o imposible atender todos los hechos delictivos de que se tiene conocimiento.
- B. Ya sea porque la policía, con su deficiencia en capacitación y recursos de investigación no aportó los elementos necesarios, ya sea por falta de personal de Ministerios Públicos o impartidores de justicia, el caso es que con reforma o sin reforma, no es posible en México o en cualquier parte del mundo atender

³⁷CPEUM, Artículo 17, Párrafo 4, "Las leyes preverán Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurará la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial."

³⁸Cuaderno de apoyo, Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, proceso legislativo, secretaría de servicios parlamentarios centro de documentación, información y análisis dirección de bibliotecas y de los sistemas de información, México, 18 de junio de 2008. Consultado el 2 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

todos los asuntos que se presenten ante las instancias correspondientes.

- C. Por tanto, podemos inferir que las Soluciones Alternas a los conflictos de tipo penal forman parte de una política de estado para lograr los objetivos de impartir una justicia pronta y expedita, trayendo como consecuencia permita descongestionar el sistema de justicia penal³⁹ con la participación directa de las partes en el diseño de su solución y con enfoque de reparación del daño.

1.5.1 Exposición de motivos para la codificación única en materia procesal penal

A partir de las reformas en materia de justicia penal y seguridad pública, aprobadas en el 2008, el Legislativo Federal tuvo la encomienda de realizar trabajos para plasmar un código procesal penal único, que recogiera los principios sobre el sistema de justicia penal que incluyó la citada reforma. Diversos grupos parlamentarios presentaron iniciativas de proyecto de decreto, de una de las exposiciones de motivos tomamos la siguiente.

[...]IV. Con la codificación única en materia de proceso penal para todo el país se logrará la unificación de criterios, incidiendo de manera positiva en la capacitación de los operadores del sistema, en los procesos de enseñanza y formación de los estudiantes de Derecho y abogados, toda vez que partirían de una misma base aplicable a todo el país. Asimismo, otorgará mayor certidumbre jurídica al ciudadano y al operador, se podrían generar criterios jurisprudenciales uniformes, se contaría con elementos más homogéneos para la planeación del rediseño institucional que requiere la reforma constitucional del 2008, e incluso se facilita el proceso de implementación de la reforma a nivel nacional.

V. Es necesario crear un Código Único que logre cumplir con las exigencias de la sociedad mexicana de contar con un instrumento que unifique criterios para la aplicación de la Ley penal en nuestro país y, proporcione claridad y certeza sobre los contenidos de la Ley.

³⁹ Dictamen de la comisión de puntos constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/CD-LXIII-II-1P-101/02_dictamen_15nov16.pdf

VI. La Iniciativa es congruente con el Pacto por México, el cual plasmó en uno de sus acuerdos la necesidad de implantar un Código Procesal Penal Único para todo el país conforme a la reforma del 18 de junio de 2008. Agrega que también es congruente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011⁴⁰.

Uno de los puntos que se resalta, es que, al momento de tener una sola regulación procesal en el país, se facilita su comprensión y manejo por parte de los operadores y de la ciudadanía. Esto es muy importante sobre todo para las nuevas figuras procesales penales, incluidas, como es el caso que nos ocupa.

1.5.2 Exposición de motivos para la inclusión de las Soluciones Alternas en el Código Nacional de Procedimientos Penales

Entre los temas a considerar dentro del capitulo del Código Nacional de Procedimientos Penales, resalta desde el inicio, en las discusiones legislativas, lo relativo a las Soluciones Alternas, como se observa en lo señalado en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales⁴¹”:

En adición a los temas que fueron materia de las audiencias públicas, a lo largo de las cuatro sesiones los comparecientes se pronunciaron sobre un conjunto de temas que destacaron por su prevalencia en la discusión, y que fueron:

[...] El uso de Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias. Si bien su utilización plantea ciertas dificultades en el orden federal, el consenso entre los comparecientes fue que su correcto funcionamiento, así como su capacidad para erigirse como uno de los canales más importantes de desahogo de conflictos penales depende de dos factores. El primero, una adecuada capacitación de los operadores del sistema. El segundo, una transformación de orden cultural para que la ciudadanía rompa ese paradigma inquisitivo que coloca a la prisión como un sinónimo de justicia.

⁴⁰Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana presentada el día 30 de abril de 2013 por los Senadores Arely Gómez González et al. p. 19, Consultado el 27 de abril del 2016. Dirección electrónica:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Dictamen_CNPP_031213.pdf

⁴¹Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, que hace a su vez funciones de exposición de motivos, consultado el 19 de octubre del 2017, dirección electrónica:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Dictamen_CNPP_031213.pdf

***El juicio oral como último recurso.** Dado que el modelo acusatorio plantea un catálogo más amplio de vías para procesar y terminar asuntos —como lo son las salidas negociadas o las formas abreviadas— se ha tendido a utilizar, como indicador de éxito, un bajo porcentaje de asuntos que efectivamente llegan a la fase de audiencia de juicio oral. Ante este tipo de mediciones, el consenso entre los participantes fue concebir al juicio oral, no como una instancia excepcional, sino como un referente para la decisión respecto de cuál es la mejor vía para resolver los asuntos.⁴²*

Aparte del hecho de resaltar la importancia que tiene estos mecanismos de solución de controversias, es conveniente observar el hecho de que se menciona entre los factores para el éxito de esta alternativa, un cambio cultural en la percepción de la sociedad respecto a la prisión como solución a un conflicto penal.

1.6 Principios de Procedimientos Penales en la legislación secundaria

El trabajo de la doctora Diana Cristal González Obregón, en su libro sobre el sistema adversarial⁴³, señala una lista de ventajas y principios incluidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismas que se retoman, por considerarse ilustrativos y pertinentes al tema.

A. Cuenta con diversas formas a las cuales pueden acceder víctimas u ofendidos e imputados para poner fin al conflicto penal (formas de terminación anticipada y salidas alternas). El sistema acusatorio penal ofrece un mapeo de varias formas a las que se puede acceder para poner fin al conflicto penal, como pueden ser la mediación, la conciliación, la suspensión del proceso a prueba o inclusive el mecanismo de aceleración denominado procedimiento abreviado.

B. El Ministerio Público puede acceder, por el principio de legalidad inclusive, a

⁴² Ídem.

⁴³ González, Obregón, Diana Cristal, “Una Nueva Cara de la Justicia en México: Aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales Bajo un Sistema Acusatorio Adversarial”, México, coordinado bajo auspicios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, consultado el 19 de octubre del 2018, dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3718/6.pdf>

criterios de oportunidad para aquellos casos que la ley lo permita bajo el nuevo esquema de justicia penal y para descongestionarlo. Las partes participan de manera activa en la solución del conflicto penal y con un objetivo también restaurativo que beneficia a la sociedad.

- C. Se alimenta de las buenas prácticas que han funcionado en el diseño legislativo de entidades federativas que aplican el sistema acusatorio adversarial.
- D. *Evita la dispraxis en la experiencia nacional, toda vez que el diseño de su contenido permite mayor descongestión en el procedimiento penal evitando dilaciones y trámites innecesarios.⁴⁴ [...] Al existir la posibilidad de acceder a salidas alternas desde la etapa de investigación y hasta la etapa intermedia, antes de que se dicte el auto de apertura a juicio oral, sólo algunos casos llegan a la etapa de juicio oral, permitiendo la optimización de recursos económicos y humanos.*
- E. *[...] La legislación única incluye tanto salidas alternas como formas anticipadas para poner fin al conflicto penal, incluyendo requisitos indispensables para acceder a estas y fomentando su mejor y mayor aplicación.*

1.6.1 Etapas del Proceso Penal en México

Otro aspecto importante, para este estudio, del Código Nacional de Procedimientos Penales es el desarrollo del proceso por etapas, de tal manera que, en cada una de ellas, las partes tienen una serie de obligaciones y potestades que pueden ejercer ante la autoridad que corresponda, ya sea el ministerio público, el juez de control o el juez o tribunal de juicio oral.

Dentro de estas etapas se materializa las diferentes figuras y mecanismos de la Justicia Alternativa Penal.

⁴⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, “*Artículo 16. Justicia pronta.* Toda persona tendrá derecho a ser juzgada dentro de los plazos legalmente establecidos. Los servidores públicos de las instituciones de procuración e impartición de justicia deberán atender las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilaciones injustificadas”.

Las autoridades tienen responsabilidades de conducción de las etapas apegándose a lo establecido en el propio código, respetando los procedimientos y plazos determinados para cada una de estas etapas. El Código Nacional ya estipula en forma detallada lo que corresponde a cada una de ellas y los principios que la rigen.

- I. La etapa de investigación, que comprende dos fases⁴⁵:
 - A. Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación.
 - B. Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;
- II. Etapa intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio
- III. La etapa del juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación. El proceso dará inicio con la audiencia inicial y terminará con la sentencia firme.

Las etapas no tienen un plazo determinado; sin embargo, sí existen para llevar a cabo determinadas audiencias o recursos; persistiendo los plazos constitucionales

⁴⁵Luna, Tania y Sarre, Miguel, Lo que usted siempre quiso saber acerca de... LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, reforma del sistema de justicia penal en México, págs. 15-21, consultado el 2 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/Penal/biblioteca/5investigacion/Lo-que-usted-siempre-quiso-saber-sobre-la-etapa-de-investigacion.pdf>

señalados para el Ministerio Público y para las autoridades jurisdiccionales de 48 y 72 horas o la duplicación en caso de delincuencia organizada y por petición del imputados de 96 y 144 horas respectivamente.

1.6.2 Otras Salidas Alternas al juicio

Se tiene que señalar que en la doctrina y diversas legislaciones existen multiplicidad de denominaciones a las formas jurídicas que nuestro Código Nacional de Procedimientos Penales, tituló, como Soluciones Alternas, que son las alternativas que se le presentan a las partes involucradas en el conflicto para solucionar su controversia sin tener que esperar a cumplimentar todas las etapas procesales de un juicio⁴⁶.

Estas figuras procesales (salidas alternas) surgieron como consecuencia primeramente de buscar medidas sustitutivas a la pena de prisión que en los años setentas del siglo pasado se buscaron como medidas alternativas o paralelas a ésta frente a la crisis de la misma (la cárcel), argumentando, que la pena de prisión demostraba una completa ineficacia, no solamente a nivel sociológico, al constituir un grave daño a los presos, sino que también la pena impuesta al sujeto que delinquía trascendía a sus familias, lo que se sigue viendo con frecuencia ante la población penitenciaria; esto es, en los casos en el que el recluso es encargado de los ingresos económicos, es decir, como la cabeza de familia y en consecuencia ésta se ve afectada; así mismo, la pena de prisión en el ámbito de la criminalidad no grave, a la víctima del delito, no le importa si el sujeto del delito es recluido o no, sino que aquella le fuera resarcido el daño o perjuicio causado⁴⁷.

Las Soluciones Alternas del juicio, según algunos autores, no forman parte propiamente del proceso penal acusatorio; sin embargo, se han incluido porque sí forman parte de las mismas políticas del estado para hacer eficiente el sistema de

⁴⁶Hernández Reyes, René, Breve comentario sobre las salidas alternas al conflicto penal en el nuevo código procesal penal, Honorable Tribunal superior de Justicia de Oaxaca, México, p. 3. Consultado 25 abril del 2016, Dirección electrónica: <http://www.juiciooraloaxaca.gob.mx/publicaciones/revista55JSL/BREVE%20COMENTARIO%20SOBRE%20LAS%20SALIDAS%20ALTERNAS%20AL%20CONFLICTO%20PENAL%20EN%20EL%20NUEVO%20CODIGO%20PROCESAL%20PENAL.pdf>.

⁴⁷Idem.

justicia penal y no sólo forman parte, sino que se consideran de importancia primordial para la consecución de los objetivos ya que a través de su operación se pretende optimizar todo el sistema.

La consecuencia del empleo de la Justicia Alternativa Penal es nada menos que descongestionar el Sistema, al canalizar hasta un alto porcentaje de los asuntos que se presenten.

En el proceso penal convencional, se tendrán que atender los delitos graves y de mayor impacto negativo hacia la sociedad y tratar de canalizar por justicia alternativa los delitos que involucren preponderantemente la esfera privada de las personas. Como se señala a continuación.

1.6.3 Clasificaciones y objetivos de la Justicia Alternativa

Es pertinente considerar una definición general sobre las salidas alternativas en términos genéricos que incluya a las soluciones alternas, encontrando la que señala la Doctora Diana Cristal González Obregón, en su tesis Doctoral titulada “Las Salidas alternas y el juicio oral en el sistema acusatorio en México”⁴⁸.

Las salidas alternas han sido concebidas también como mecanismos alternativos de solución de controversias de manera indistinta. Para otros, sin embargo; esto no es posible, al concebirse los mecanismos alternativos de solución de controversias desde un ámbito más general.

Respecto a la diferencia entre Salidas Alternas y Justicia Restaurativa, que en la doctrina y en algunos códigos de las entidades se nombran indistintamente.

Se han concebido también a las salidas alternas y a la justicia restaurativa de manera indistinta y como formas alternas para resolver un conflicto penal. Otros autores difieren, y conciben a las salidas alternas como formas alternas para poner fin al conflicto penal y a la justicia restaurativa como el proceso que deben seguir las partes en el cumplimiento del acuerdo

⁴⁸ Doctora Diana Cristal González Obregón, op. cit.

*producto de la aplicación de una salida alterna y para poder llegar a una efectiva reinserción social, tanto la víctima como el imputado*⁴⁹.

Más adelante en la misma tesis mencionan las diversas figuras que maneja el código para resolver las controversias sin llegar al juicio oral:

*Los mecanismos alternativos de solución al conflicto penal pueden ser definidos como todas aquellas formas de terminación de un conflicto penal que permiten a las partes participar conjuntamente en su solución, antes de la etapa del juicio oral y por vía distinta al juicio*⁵⁰.

Dentro de éstos, se pueden concebir:

A. Las formas de terminación anticipada:

- a. Archivo temporal
- b. No ejercicio de la acción penal
- c. Facultad de abstenerse de investigar
- d. Criterios de oportunidad

B. Las salidas alternas en estricto sentido (soluciones alternas del juicio según CNPP):

- a. Acuerdos Reparatorios y
- b. Suspensión Condicional del proceso.

C. Los mecanismos de aceleración:

- El procedimiento abreviado.

Asimismo, se señala cuáles son los objetivos y finalidades de las Salidas Alternas como políticas públicas:

Los mecanismos alternativos o llamadas salidas alternas tienen como objetivo poner fin al conflicto penal como formas alternativas al juicio oral y descongestionar el procedimiento.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ídem.

Desde el punto de vista de políticas públicas, éstas pueden tener las siguientes finalidades⁵¹:

- a. Descongestionar el procedimiento penal;
- b. Proporcionar respuestas prontas y eficaces a las partes involucradas en el proceso (víctimas u ofendidos del delito) y a la sociedad;
- c. Poner fin al conflicto de manera rápida;
- d. Acortar el tiempo para el cumplimiento de la reparación del daño;
- e. Dar certeza pronta al imputado sobre su situación jurídica;
- f. Dar oportunidad a las partes de participar activa y voluntariamente en la solución del conflicto penal;
- g. Facilitar la creación de acuerdos entre las partes para poner fin al conflicto penal;
- h. Optimizar recursos económicos y humanos, al no avanzar la causa hasta la etapa de juicio para poner fin al conflicto penal;
- i. Permitir una reparación del daño real para las víctimas, en virtud de que ellas mismas acuerdan los montos de ésta.

En el caso de este trabajo, se pretende darle seguimiento a la implementación y operación de las Soluciones Alternas por parte del estado, desde una óptica imparcial, identificar sus debilidades y áreas de oportunidad a fin de proponer se tomen las medidas de solución, el proyecto incluye conocer su regulación y problemática.

Como adelanto, cabe señalar que de acuerdo a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, los mecanismos son la Mediación, Conciliación y la Junta Restaurativa que más adelante se estudian.

⁵¹ Doctora Diana Cristal González Obregón, op. cit.

1.7 Principios de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se regirán bajo los siguientes principios, según la ley de la materia⁵²:

- A. Voluntariedad.
- B. Información.
- C. Confidencialidad.
- D. Flexibilidad.
- E. Simplicidad.
- F. Imparcialidad.
- G. Equidad.
- H. honestidad.

Brevemente se pueden explicar de la siguiente forma:

- El principio de voluntariedad se refiere a que los intervinientes por decisión propia, libre y no por obligación deciden resolver su controversia a través de los mecanismos alternativos.
- En cuanto a la información, se refiere a que los intervinientes sean informados de manera clara y completa sobre los alcances y consecuencias de los mecanismos alternativos.
- La confidencialidad en cuanto a que la información no será divulgada ni utilizada en perjuicio de los intervinientes.
- Por flexibilidad y simplicidad la Ley señala que los mecanismos alternativos carecerán de forma estricta a fin de propiciar un entorno idóneo para la manifestación de las propuestas de los intervinientes, es decir, sin establecer formalismos y con el uso de un lenguaje sencillo.

⁵²Herrera, Navarro, Julio Cesar, Centro de justicia alternativa Chihuahua, p. 31, México, Revista semestral del consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal, año IV septiembre 2013 número 6, p. 31, consultado el 2 de enero del 2018, dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/53035/Revista_NSJP_VI.pdf y texto de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal vigente, consultado el 20 de octubre del 2017, Artículo 4º.

- Respecto al principio de imparcialidad se refiere a que los mecanismos deberán ser conducidos con objetividad, evitando la emisión de juicios, prejuicios, favoritismos, inclinaciones o preferencias.
- La equidad para otorgar equilibrio entre los intervinientes.
- La honestidad por cuanto a que los facilitadores, deberán conducirse con apego a la verdad.

Por lo que la ley parte de atender como objetivo general, el cambio de paradigma respecto de un sistema penal inquisitivo mixto excluyente a un sistema acusatorio incluyente que puede contribuir a la posibilidad de los MASC para el restablecimiento de la paz social y jurídica⁵³.

La conclusión del capítulo es la siguiente:

Existen pensadores doctrinarios que han consolidado una serie de principios y argumentaciones que apoyan el establecimiento positivo de la Justicia Alternativa en materia penal y justifican ampliamente que en nuestro país y a nivel mundial se esté optando por darle un papel preponderante como una opción para que las personas resuelvan sus conflictos de una manera más rápida, económica, con la participación de las partes, con un enfoque restaurativo de sanación del tejido social al reparar el daño y reintegrar al infractor a la sociedad libre de estigmas como la prisión.

⁵³Hernández Aguirre, Christian Norberto et al., Importancia de los métodos alternativos de solución de controversias en el sistema penal acusatorio mexicano, Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho Año 4, México, núm. 7 p. 71, consultado 20 abril del 2016. Dirección electrónica: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5144762.pdf>

CAPÍTULO II

INSPECCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL EN MÉXICO Y SUS ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Introducción

Como se señaló en el primer capítulo, en términos generales, la justicia alternativa penal es aquella que es opcional al procedimiento litigioso que se practica en los tribunales y la justicia restaurativa⁵⁴, que va más allá, es aquella que, tiene como propósito recomponer el tejido social por medio de la reparación del daño a la víctima y la reinserción social del infractor.

Las Soluciones Alternas, previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, constituyen las figuras jurídicas que regulan la operación procesal de la Justicia Alternativa Penal y constituyen un sistema preponderantemente auto compositivo⁵⁵ al permitir que la solución sea resultado de la voluntad de las partes.

Además de la voluntad de los intervinientes, para formalizar las Soluciones Alternas del procedimiento, se requiere la intervención de un tercero facilitador y la autorización del Ministerio Público o del Juez de Control, según la etapa procesal en que se promueva.

Para lograr el objetivo de analizar los fundamentos y regulación de la Justicia Alternativa Penal, en este capítulo, se desarrollará lo relativo a la legislación nacional que rige a los órganos de operación de tal sistema.

Para el estudio, se considera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, como fundamentos jurídicos de la normatividad interrelacionada con el tema.

⁵⁴ Domingo, Virginia, página de internet de la Justicia Restaurativa en Línea, consultado el 28 de abril del 2017, Dirección electrónica: <http://www.justiciarestaurativa.org/>

⁵⁵ Márquez Algara, María Guadalupe y De Villa Cortez, José Carlos, Medios alternos de solución de conflictos, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 1588, consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/15.pdf>

Se verifican las últimas reformas de cada una de las regulaciones mencionadas. Además de las mencionadas, evidentemente toda la legislación penal e inclusive de otras materias en diferentes etapas se pueden relacionar con la operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

2.1. Marco Jurídico Nacional de la Justicia Alternativa Penal

Los fundamentos y reglamentación directa del área de estudio, la Justicia Alternativa y de lo que denomina el Código Nacional de Procedimientos Penales: como “Las Soluciones Alternas”⁵⁶, se encuentra en los siguientes ordenamientos:

A. Los artículos: 17 párrafo tercero y quinto, 18 párrafo séptimo y 73 Fracción XXI Inciso c, constitucionales como fundamento normativo.

B. La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, como leyes reglamentarias de las mismas.

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A. Artículo 17 constitucional

La sociedad mexicana tiene la aspiración de una justicia penal, que cumpla con los diversos principios que la constitución señala; en este caso se trata de interpretar lo que contempla el artículo 17, párrafo quinto, por contener el fundamento de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal.

El artículo 17, al inicio, señala la prohibición del uso de la violencia para exigir el reconocimiento de un derecho violado, así como la llamada autocomposición, y continúa con la obligación del estado para proporcionar

⁵⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, libro segundo, del procedimiento, título I, Soluciones alternas y formas de terminación anticipada, Artículos del 183 al 200, Última Reforma DOF 17-06-2016, consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

tribunales que se deberán sujetar a los tiempos que señalen las leyes para administrar la justicia a los ciudadanos.

Asimismo, dispone que todas las resoluciones deban expedirse de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Para explicar mejor estos principios, se tiene lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁷:

1. *Justicia pronta*, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

2. *Justicia completa*, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

3. *Justicia imparcial*, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y

4. *Justicia gratuita*, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público⁵⁸.

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez; 187030. 2a. L/2002. Segunda Sala. Novena Época. Tomo XV, mayo de 2002, P. 299

⁵⁸ Ídem.

La dificultad de alcanzar el ideal de justicia que expresan los conceptos anteriores, justo reclamo de la sociedad es precisamente lo que motivó, que en el quinto párrafo del artículo 17, el legislador adicionará, en las reformas constitucionales del 18 de junio del 2008, el fundamento constitucional de la Justicia Alternativa en nuestro país, al señalar textualmente:

[...]Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial⁵⁹[...]

Previamente en el párrafo tercero establece:

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales".

En estos párrafos, el legislador establece la obligación de considerar opciones para el ofensor y/o a la víctima u ofendido, inmersos en una controversia legal, para optar por un mecanismo alterno del procedimiento para solucionar su conflicto, con la condición de obtener la reparación de daño.

Este artículo constitucional, obliga la inclusión en las leyes, de tales mecanismos, sin establecer limitación alguna, respecto a materia o fuero. Observándose al mismo tiempo, que el artículo 17 constitucional, es específico respecto a la materia penal, donde establece que se deberá regular su aplicación por las respectivas leyes.

También se dispone, como se comentó, que se debe asegurar la reparación de daño⁶⁰, lo cual pone de manifiesto una de las características distintivas de este tipo de justicia: el enfoque hacia la satisfacción de la afectación a la víctima.

⁵⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17, Párrafo 5. Última reforma publicada DOF 15-09-2017.

Una de las particularidades principales, de las Soluciones Alternas del procedimiento, es la participación directa de las partes, asistidos por especialistas designados y capacitados por el Estado para ese efecto, de tal manera que los implicados pueden tomar en sus manos la solución de su conflicto, lo que contribuye a democratizar la justicia⁶¹, según el punto de vista doctrinario.

Finaliza el párrafo quinto, con la siguiente imposición: *“Establecerán los casos en que se requerirá supervisión judicial”*; obligando a las autoridades responsables de su aplicación a proveer el puntual seguimiento del trámite hasta su conclusión o en su caso verificar la interrupción prematura del mismo y su re canalización al procedimiento penal.

B. Artículo 18 constitucional

Al definir los lineamientos respecto a la justicia para adolescentes, en el párrafo séptimo impone la aplicación de la Justicia Alternativa al señalar textualmente lo siguiente:

“Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente [...]”

Considerando en sentido amplio tal disposición, ya que abre la posibilidad de acceder a cualquier solución de la controversia diferente al procedimiento formal.

C. Artículo 73 constitucional

Este artículo, de la sección III “De las Facultades del Congreso”, en la fracción XXI, inciso c), autoriza al congreso para emitir la legislación única en lo relativo a

⁶⁰ Vasconcelos, Méndez, Rubén, La reparación del daño y los mecanismos alternativos de solución de controversias en el artículo 17 constitucional, Acervo virtual del IJ, UNAM, México, 2012. p. 433, Consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/viewFile/8993/11043>

⁶¹ Quiroz Villarreal, Santiago Ignacio, Democratización de los Medios Alternos, Poder Judicial del Estado de Nuevo León H. Consejo de la Judicatura Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://www.pjenl.gob.mx/MecanismosAlternativos/download/Democratizacion-Medios-Alternos.pdf>

la regulación en materia de justicia alternativa⁶². Lo cual, en primera instancia, permite contar con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de controversias en materia penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, que son referentes del tema en análisis.

Se observa, que previo a la reforma constitucional del 18 junio del 2008, la normatividad reglamentaria de algunas entidades de la república, ya contaban con regulación y operaban este tipo de justicia alternativa⁶³.

Es indudable que la experiencia nacional previa en este tema ha sido vasta y de gran valor, siendo antecedentes directos del gran logro que significa haber incluido en la constitución, como obligatorio, considerar los mecanismos alternos para la solución de controversias en las leyes correspondientes.

2.1.2. El Código Nacional de Procedimiento Penales (CNPP)

Una de las leyes reglamentarias para consolidar la reforma constitucional del 2008 en materia procesal penal, en nuestro país, es el hecho de implementar el CNPP⁶⁴ como ordenamiento adjetivo único de la materia, con ámbito de aplicación federal y local.

Lo anterior, entre otras ventajas, facilita enormemente su estudio a los operadores del derecho penal, pues para la práctica de la materia sólo se tienen que enfocar en analizar y aplicar el código único, y no los 31 de las entidades federativas, el de la Ciudad de México, además del Código Federal, como fue anteriormente.

El CNPP, en sus artículos del 183 al 200 regula *las Soluciones Alternas*, mediante dos figuras jurídicas, de las que se analizarán sus conceptos, procedencia, oportunidad y demás características en los párrafos siguientes:

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

⁶³ Contreras, Melara, José Rogelio, Manual del profesor para la materia Métodos alternos de solución de controversias y salidas alternas al proceso penal acusatorio, México, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), 2015, p. 23.

⁶⁴ El Código Nacional de Procedimientos Penales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, como una de las leyes secundarias que regula lo establecido en la reforma constitucional del 2008.

A. Disposiciones comunes

El Código Nacional de Procedimientos Penales, en el libro Segundo, llamado “Del Procedimiento” en el título I, contempla “Las Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada”, las primeras son el tema central de esta investigación.

El capítulo I, inicia con las Disposiciones comunes, que se contemplan en los artículos 183 al 185, y proporcionan la definición de los conceptos básicos de estas formas de Justicia Alternativa.

Formas de Justicia Alternativa en materia penal, que se materializan a través del empleo de alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, tema que se desarrolla más adelante, cuando se estudia la ley nacional respectiva, con figuras como la mediación, la conciliación y la junta restaurativa.

El CNPP emplea el término de “Soluciones Alternas”, para el capítulo donde considera las dos figuras jurídicas que se ofrecen como Justicia alternativa Penal⁶⁵ del procedimiento penal para solucionar las controversias de esta materia. Observándose que esta es la denominación particular que se emplea en nuestro país y que no necesariamente coincide con la de otros países e incluso con normatividad previa que se expidió en las entidades de la república mexicana.

Para agosto de 2013, 26 leyes locales de justicia alternativa habían sido promulgadas; más allá de las distintas denominaciones para los distintos tipos de MASCP y sus sedes, la multiplicidad de leyes era relevante porque existían divergencias considerables en la adopción de los principios de la justicia alternativa⁶⁶.

⁶⁵Secretaría de Gobernación, Fecha de publicación 09 de febrero de 2016, ¿Qué es la Justicia Alternativa?, La Justicia Alternativa es una herramienta para la solución de conflictos que forma parte del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Tiene como propósito lograr un acuerdo entre los involucrados a través de la voluntad, la cooperación y el diálogo. Consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-la-justicia-alternativa-19298>

⁶⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, Asociación Civil, CIDAC, La otra Justicia, México, 2016, p. 21, consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/03/tinker.pdf>

El artículo 183, hace alusión, a que se debe de contar con un registro para seguimiento y consulta de las salidas alternas⁶⁷, que estará a disposición de los operadores del sistema para su verificación y alimentación.

La base de datos, que es en lo que se materializa el sistema de registros mencionado, al analizarla, también debe arrojar datos estadísticos, que permitan determinar la aceptación y efectividad de las soluciones alternas del procedimiento penal, entre otra información valiosa que sirva como retroalimentación para determinar qué acciones implementar en apoyo de sus cometidos.

Recapitulando que tales cometidos u objetivos son: primero, debido a su forma de operar, revertir la opinión que tiene la sociedad, que en forma notoria, considera al sistema de justicia penal, como complejo, lento, costoso; y Segundo, su función como política de estado, para despresurización del sistema procesal de justicia penal, actualmente rebasado.

B. Definición de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal

El artículo 184 nos define dos figuras como Soluciones Alternas del Procedimiento penal:

- a. El Acuerdo Reparatorio y
- b. La Suspensión Condicional del Proceso.

Para cada una de estas figuras jurídicas, se tienen sus propias reglas y formas de aplicación, en el capítulo II del CNPP, llamado de los “Acuerdos Reparatorios”, se desarrolla la forma como se define y se aplica esta solución alterna. En el capítulo III del mismo código, se explica lo relativo a la suspensión condicional del proceso.

⁶⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 183, Última Reforma DOF 17-06-2016, consultado el 3 de enero del 2018, dirección electrónica:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

En términos generales, las Soluciones Alternas, son un atributo o potestad concedida procesalmente, a las personas implicadas en una controversia penal, para elegir alguna de estas formas de resolución, como opción, en lugar del procedimiento convencional penal, que se lleva a cabo, por etapas ante el juez y con intervención de demás operadores jurídicos.

C. Los Acuerdos Reparatorios

En el artículo 186⁶⁸ del CNPP, se definen de la siguiente forma:

Los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.

En otros términos, estos acuerdos, consisten en un pacto o convenio entre las partes para solucionar el conflicto generado por la comisión de un delito. Señalando la ley las condiciones o requisitos para la realización de estos acuerdos.

El cumplimiento de lo convenido con la aprobación del Ministerio Público o el Juez de Control tiene el efecto de concluir el asunto y por tanto la acción penal⁶⁹ se extingue al concluir exitosamente el trámite.

El artículo 187, indica en qué casos procede y las formas de control de los acuerdos reparatorios:

Este artículo acota los delitos en los que es procedente elegir esta forma de Solución Alternativa del Procedimiento Penal, a los de querrela⁷⁰ y en los que procede el perdón por parte de la víctima u ofendido, por tutelar bien jurídico

⁶⁸Ídem.

⁶⁹El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se avoque el conocimiento de un asunto en particular; la acción penal pasa durante el proceso, por tres etapas bien diferenciadas que son: investigación, persecución y acusación, Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII, noviembre de 1991, Pág. 144.

⁷⁰ Artículo 225, op. cit.

legalmente disponible para ellos, así como, delitos culposos y patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

Señalando su improcedencia en caso de que el imputado haya incumplido previamente un Acuerdo Reparatorio, salvo que haya sido absuelto⁷¹. El artículo 187, también considera limitantes para su procedencia:

No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un Acuerdo Reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

Respecto a la oportunidad, en el artículo 188, se especifica el momento procesal en que se puede elegir esta Solución Alternativa del Procedimiento; fijándose el momento oportuno para su presentación, desde la denuncia o querrela y hasta antes de decretarse el auto de apertura a juicio oral. Lo último tiene lugar precisamente en la etapa intermedia, previo a cerrar la audiencia.

También se previene, que, a petición de las partes, el juez de control podrá suspender el proceso, hasta por 30 días, como plazo para que lleguen a Acuerdos Reparatorios, citada suspensión, será sin detrimento de las medidas cautelares o de seguridad correspondientes, de acuerdo con el procedimiento penal en curso.

De no llegar a un acuerdo o se interrumpan las negociaciones, cualquiera de las partes podrá solicitar se reanude el proceso antes del plazo de 30 días. En la aplicación de esta facultad, el MP o el Juez, tendrán que ser cuidadosos para evitar que este plazo sea empleado con fines dilatorios por alguna de las partes.

El Ministerio Público o el Juez de control, podrán invitar a las partes a suscribir el Acuerdo Reparatorio, se resalta que al emplearse en el CNPP la

⁷¹ Artículo 187, op. cit.

expresión, “podrá invitar a los interesados”, implica que es opcional para estas autoridades realizar tal invitación⁷². El artículo 189, señala:

Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señalar plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

Lo que no sujeta a un plazo específico, solo en el caso que no se señale por las partes se entenderá que este es de un año.

Se destaca lo señalado por el penúltimo párrafo, de este artículo, donde indica: “*La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal*”; donde la primera previsión sería que las autoridades que conozcan del caso en cualquier etapa del procedimiento penal tendrán que ser diferentes a las que tramiten el Acuerdo Reparatorio.

En el artículo 189, también se tiene que, una vez culminado con éxito y aprobada la tramitación de los Acuerdos Reparatorios, el juez decreta la extinción de la acción lo que tendrá el efecto de sentencia ejecutoriada.

Dependiendo de la etapa procesal, en la cual las partes decidan optar por los Acuerdos Reparatorios, será la autoridad que intervenga en su aprobación y seguimiento. Como lo señala el artículo 190 de CNPP, “Los acuerdos reparatorios deberán ser aprobados por el Juez de Control a partir de la etapa de investigación complementaria y por el Ministerio Público en la etapa de investigación inicial”.

Si cualquiera de las partes, estima que el trámite realizado no se sujetó a lo que previene la ley respectiva, podrá acudir ante el Juez, dentro de los 5 días siguientes a su aprobación por el Ministerio Público; si este determina validar las pretensiones de la parte inconforme, podrá declarar como no celebrado el

⁷² Artículo 189. op. cit.

acuerdo y dado el caso incluso, autorizar la modificación que subsane tal acuerdo.

Aquí cabe notar lo siguiente, incluido en el mismo artículo, refiriéndose a las partes “[...] cuando estimen que el mecanismo alternativo de solución de controversias no se desarrolló conforme a las disposiciones previstas en la ley de la materia. [...], sólo para resaltar que estos mecanismos son la Mediación, la Conciliación y la Junta Restaurativa, que son definidos en la LNMASCOMP y que conducen a las Soluciones Alternas del Procedimiento.

El párrafo final del capítulo se refiere al tema de la equidad y la obligación de verificar su observancia por parte del Juez de Control o Ministerio Público⁷³. En la práctica, podría suceder, que una de las partes aprovechando que cuenta con mayores recursos económicos y/o de asistencia legal, le impone a la otra sus pretensiones. La autoridad responsable deberá estar alerta para evitar tal situación.

D. La Suspensión Condicional del Proceso

La segunda clasificación que presenta el título de Soluciones Alternas del Procedimiento Penal en el CNPP comprende del artículo 191 hasta el 200; desarrollándose la *Suspensión Condicional del Proceso*, que, a diferencia de los Acuerdos Reparatorios que es propuesto por las partes, en este caso la facultad es del Ministerio Público o el imputado.

Esta solución, consiste en un planteamiento formulado por el MP o el imputado, para suspender el proceso bajo la condición que el imputado, repare el daño y se sujete al cumplimiento de una serie de imposiciones en su conducta, mismas, que deberá de observar, bajo supervisión de la autoridad, para que la víctima u ofendido, se den por satisfechos en la afectación recibida en su bien jurídico tutelado y así ponerle fin a la controversia penal⁷⁴.

⁷³ Artículo 190, op. cit.

⁷⁴ Artículo 191, op. cit.

La ley señala los casos de procedencia, de la Suspensión Condicional de Proceso:

1. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años;

2. No haya oposición *fundada* de la víctima u ofendido; y

3. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso, lo que no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.

Cabe mencionar que constitucionalmente el fundamento de la Suspensión Condicional de Proceso se relaciona con el artículo 20, apartado A. De los Principios generales, fracción VII:

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley [...]

Asimismo, se considera el momento procesal oportuno para el trámite:

Oportunidad. Procede solicitar su trámite, a partir de que dicte el auto de vinculación a proceso; una vez que se solicite por el Ministerio Público o el indiciado, al juez de control, este deberá de resolver en audiencia, misma en que se planteará por él o los solicitantes, el plan de reparación y plazos de cumplimiento⁷⁵.

El artículo 195, señala los plazos de duración para la Suspensión Condicional del proceso, los que no podrán ser inferiores a seis meses ni

⁷⁵ Artículo 194, op. cit.

superiores a tres años, señalando que se determinará imponer al imputado una o varias de las condiciones que deberá cumplir, existiendo la posibilidad de ampliar este plazo por una sola vez, hasta por 2 años más⁷⁶.

Las condiciones por cumplir, que contempla, el CNPP, se refieren a conductas de hacer y de abstención por parte del indiciado. Dependiendo de cada caso en concreto, el juzgador determinará cuál o cuáles se van a imponer. El legislador previene, que la lista deberá de interpretarse en forma enunciativa más no limitativa. Entre estas conductas se incluyen:

- Residir en un lugar determinado
- Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas
- Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes
- No consumir o abusar de las bebidas alcohólicas
- Entre otras medidas

Asimismo, Se incluye la previsión de que el Juez de control pregunte al imputado si se obliga a cumplir con las condiciones impuestas y, en su caso, lo prevendrá sobre las consecuencias de su inobservancia.

En el artículo 196, respecto al trámite, señala que la incomparecencia de cualquiera de las partes no impide se resuelva por el juez de control lo conducente, fijando las condiciones para la suspensión del proceso, pudiendo modificarlo en audiencia y con la observación que la sola falta de recursos del imputado no sea causa para rechazarlo, previendo que la reparación del daño sea a través de un tercero o incluso que sea simbólico y no de tipo material.

El incumplimiento injustificado de las condiciones impuestas o del plan de reparación, previa audiencia de discusión sobre su procedencia podrá conducir a la revocación de la Suspensión Condicional del Procedimiento. En este caso los pagos recibidos por la víctima u ofendido se destinarán al pago de indemnización de daños y perjuicios que les corresponda.

⁷⁶ Artículo 198, op. cit.

La obligación de cumplir con las condiciones impuestas, así como el plazo se interrumpirá mientras el imputado esté privado de su libertad. El cumplimiento de las condiciones establecidas tendrá el efecto extinguir la acción penal, en consecuencia, el juez, de oficio o a petición de parte, deberá dictar el sobreseimiento correspondiente⁷⁷. Siempre y cuando no esté sometido a otro proceso.

Efectos de la suspensión condicional del proceso

- a) *En el imputado*. La regla general es que la acción penal se extinga.
- b) *En la víctima*. Obtiene la reparación del daño causado por el delito.
- c) *En el proceso*. El proceso penal se suspende por un período de 6 meses a 3 años, plazo durante el cual deberá cumplirse con la reparación del daño y las condiciones impuestas por el juez. Si lo anterior se acata, la acción penal se extingue y el juez dicta sobreseimiento.

El juez de control puede ampliar, por una sola ocasión, el plazo de la suspensión condicional del proceso hasta por dos años. Mientras el proceso penal está suspendido, la prescripción de la acción penal se interrumpe⁷⁸.

El Ministerio Público tomará las medidas necesarias para conservar los registros del proceso.

En este apartado, se desarrollaron las dos Soluciones Alternas, que regula el CNPP, como se observa, del artículo 183 al 200 se describen en forma general sus definiciones, su procedencia, la oportunidad para presentar la solicitud para participar en alguna de estas soluciones, causas de terminación anticipada y efectos de su conclusión exitosa.

⁷⁷ Artículo 199, op. cit.

⁷⁸ Contreras Melara, José Rogelio, op. cit. p. 123.

Lo anterior, permite tener los elementos para la comprensión de sus características y formas de aplicación en los asuntos derivados al órgano por parte de los Ministerios Públicos y los Jueces de Control.

2.1.3. La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP)

En nuestro país, existe una tradición de justicia alternativa, que tiene como fecha de entrada formal, el año 1997, cuando se publicó la primera Ley de Justicia alternativa en el Estado de Quintana Roo, a partir de esa fecha las entidades fueron publicando la propia.

Las leyes estatales de Justicia Alternativa, aunque con los mismos fines, no tienen uniformidad en sus procedimientos, términos, denominaciones, sus figuras jurídicas, catálogo de delitos, los esquemas de certificación de habilidades, esquemas de validación y ejecución de acuerdos⁷⁹ y el mismo ordenamiento se aplica para múltiples materias, como civil, mercantil, penal, etc.

El 29 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, no fue hasta el 18 de junio del 2016, que entró en vigor, en toda la república, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, al mismo tiempo que el Código Nacional de Procedimientos Penales, de acuerdo con lo establecidos en artículos transitorios.

A partir de esta fecha nuestro país cuenta con dos leyes nacionales, que, de manera específica, regulan la Justicia Alternativa en materia penal, donde se asignan denominaciones, definen principios, sistematizan procedimientos, se señalan autoridades responsables y establecen criterios de capacitación, en fin, cumple la función de unificar y armonizar criterios normativos y de aplicación para todo el país.

⁷⁹Cabello, Tijerina París Alejandro *et al.*; "Comentarios a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal", Asociación Internacional de Doctores en métodos alternos de solución de conflictos, México, colegio de profesionistas A. C., Editorial Tirant lo Blanch, 2015, p. 15.

1. Objeto de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal

Establecer las Principios, Bases, requisitos y condiciones de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal que conduzcan, a través del diálogo, a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable⁸⁰.

Lo anterior, bajo un desarrollo pedagógico que se considera conveniente, a fin de proporcionar a los operadores del sistema, profesionales del derecho o de otras especialidades, una guía clara de estos principios rectores del sistema de justicia alternativa penal.

En el artículo primero, el legislador establece que los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que regula esta ley son el conducto para materializar las Soluciones Alternas del Procedimiento (Acuerdos Reparatorios y Suspensión Condicional del Proceso) que norma el Código Nacional de Procedimientos Penales. Estableciendo así, la relación entre estos dos ordenamientos.

2. Competencia

Para los hechos delictivos que sean de su competencia⁸¹, esta ley rige los órdenes federal y local, siempre de acuerdo con lo establecido por la CPEUM y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; El CNPP y

⁸⁰LNMA SCMP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014

Artículo 1. Objeto general

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

⁸¹ El CNPP, en los artículos 187 y 192 señala los criterios que deben cumplir los delitos para que proceda su resolución a través de los Acuerdos Reparatorios y Suspensión Condicional del Proceso, respectivamente.

demás disposiciones jurídicas aplicables determinan la competencia de los órganos de Justicia Alternativa⁸² del poder judicial y de las procuradurías.

3. Principios

De acuerdo con la ley, los Mecanismos Alternativos tienen como principios a observar: la participación voluntaria, informada, honesta y confidencial, así como la aplicación de procedimientos flexibles, simples, imparciales, honestos y con equidad.

4. Oportunidad

Los MASCMP coinciden con los Acuerdos Reparatorios en lo que respecta al periodo de oportunidad para su tramitación, por lo que procede iniciar su trámite desde la formalización del procedimiento y hasta antes del dictado del auto de apertura a juicio, esta última parte se encuadra al final de la etapa intermedia del proceso penal⁸³.

5. Disposiciones comunes de los Mecanismos Alternativos en la LNMASCMP

a. Derechos de los intervinientes⁸⁴

- i. Recibir información respecto a sus alcances
- ii. Solicitar la sustitución del facilitador, cuando exista conflicto de intereses

⁸² Artículo 2. Ámbito de competencia, op. cit.

Esta Ley será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes federal y local en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La competencia de las Instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las Procuradurías o Fiscalías y de los Poderes Judiciales de la Federación o de las entidades.

⁸³ Artículo 6. Oportunidad, op. cit.

Los Mecanismos Alternativos podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio o antes de que se formulen las conclusiones, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la legislación procedimental penal aplicable.

⁸⁴ Artículo 7 y 8, op. cit.

- iii. Recibir un servicio acorde a la ley
- iv. A no ser presionado, coaccionado o intimidado
- v. Libre expresión de sus pretensiones
- vi. Intervenir personalmente
- vii. Solicitar la intervención de auxiliares y expertos.

b. Obligaciones de los intervinientes

- i. Acatar los principios y reglas de los MASC
- ii. Conducirse con respeto y buen comportamiento en las sesiones
- iii. Cumplir los acuerdos a los que se lleguen como resultado
- iv. Asistir personalmente o por conducto de su representante o apoderado legal

c. Solicitud

Respecto a los derechos de los intervinientes; su primer derecho, es elegir si desean resolver su controversia por el procedimiento penal regular o por una Solución Alternativa, una vez que se deciden por esta última, podrán ejercer los derechos que la ley prevé, asimismo de manera correlacionada adquieren las obligaciones incluidas con la solución alternativa seleccionada⁸⁵.

En el caso de las personas morales, serán sus representantes quienes realizarán los actos mencionados como intervinientes en el Mecanismo Alternativo⁸⁶.

⁸⁵ Cabello, Tijerina París Alejandro *et al.*; "Comentarios a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal", Asociación Internacional de Doctores en métodos alternos de solución de conflictos, México, Colegio de profesionistas A. C., Editorial Tirant lo Blanch, 2015, p.14.

⁸⁶ Artículo 9, *op.cit.*

[...]La solicitud contendrá la conformidad del Solicitante para participar voluntariamente en el Mecanismo Alternativo y su compromiso de ajustarse a las reglas que lo disciplinan. Asimismo, se precisarán los datos generales del Solicitante, así como los nombres y datos de localización de las personas complementarias que hayan de ser invitadas a las sesiones. Realizada la solicitud a que se refiere este artículo, o la derivación de la autoridad competente a que se refiere el artículo siguiente, dará inicio el Mecanismo Alternativo.

d. Flexibilidad

Los MASC, son flexibles y la ley prevé su instrumentación simple, de tal manera, que no se exija trámites formales o solemnes, propiciando que el propio interesado pueda acudir a las instancias correspondientes a solicitar su aplicación, sin tener que presentar algún formato escrito, solamente manifestar su deseo de participar en este trámite. En respuesta la autoridad lo orientará como se indica:

e. Elección informada

A diferencia de lo que establece el CNPP, que expresa como una opción para la autoridad el informarle sobre las soluciones alternas del procedimiento, en la LNMASCMP, tiene carácter de vinculatorio para el Juez de Control o Ministerio Público, informar al denunciante o querellante sobre esta opción para solucionar su conflicto⁸⁷.

f. Voluntariedad de los participantes y obligación de la autoridad de informar

Es potestad de la víctima u ofendido y del indiciado, participar o no en la justicia alternativa, Se resalta el hecho que, al respecto, la ley vincula a la autoridad, el hecho de informar sobre las salidas alternativas, pero sólo respecto al querellante o denunciante, no así, respecto al indiciado, aunque este debe recibir tal orientación por parte de su defensa⁸⁸.

Respecto a los requisitos para su derivación al órgano, el Ministerio público, ya debe contar con una carpeta iniciada o cuando menos ya realizó algunas actuaciones de investigación a efecto de identificar los domicilios de las partes involucradas en el conflicto penal, además de estudiar, si el delito en cuestión aplica para un Acuerdo Reparatorio.

⁸⁷ Artículo 10, op. cit.

⁸⁸ CNPP, cit., Artículo 117 fracción X. Es obligación del defensor: promover a favor del imputado la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias [...].

g. Derivación y selección de órgano

El Ministerio Público o el Juez de Control, según la etapa del proceso en que encuentre, informa sobre las características alcances de los MASC y con acuerdo de la víctima deriva el asunto al órgano adscrito. No obstante, ya vinculado a proceso, los intervinientes podrán elegir el órgano donde se desarrolle, ya sea en el órgano adscrito a la procuraduría o en el adscrito al poder judicial, si este existe. Previa verificación de los requisitos de oportunidad y procedencia.

Al respecto, artículo 10, especifica que la derivación del MP al órgano requiere de:

- i.El acuerdo de la víctima u ofendido
- ii.Los intervinientes se encuentren identificados
- iii.Se cuente con su domicilio
- iv.Se encuentre entre los plazos, delitos y condiciones establecidos en la ley
- v.Admisión

El órgano de Justicia Alternativa, que recibe el trámite, en base al estudio que haga, determina si es procedente su admisibilidad. En caso negativo el solicitante podrá solicitar la reconsideración⁸⁹.

h. Una vez admitido, se abrirá y registrará el expediente, que contendrá:

1. Breve relación de los hechos
2. El Mecanismo alternativo que aplicar
3. El resultado obtenido

⁸⁹ LNMA SCMP, cit., Artículo 13. [...] Se podrá solicitar al Órgano que reconsidere la negativa de admisión. En caso de que se estime procedente el Mecanismo Alternativo, se asignará a un Facilitador. En su caso, se hará constar que el Solicitante acepta sujetarse al Mecanismo Alternativo, por lo que se fijará la Cita o Invitación correspondiente al Requerido a la sesión inicial.

i. Invitación al requerido

La ley prevé que el expediente contenga datos mínimos sobre el trámite, en aras de la simplicidad. La invitación al requerido, la realizará el órgano dentro de los 5 días hábiles a partir del registro de expediente, Este plazo de 5 días es el único que se incluye en la ley, que señala un plazo razonablemente corto para tal invitación.

Se resalta, el empleo del término “invitación”, menos formal que el de citación o algún otro que se emplee con ese fin en la legislación vigente.

j. Sesiones preliminares

El facilitador designado, podrá tener sesiones preliminares con los intervinientes, quien, deberá observar la discreción debida, para evitar que la otra parte, tenga la impresión de que el interviniente en sesión recibe un trato preferencial. Debiendo tener la capacidad de mantenerse de hecho y en apariencia, imparcial, sin dejar de ser cordial y receptivo con los participantes⁹⁰.

k. Aceptación de sujetarse

Igual que en el caso de los plazos, como parte de la sencillez de los trámites, la ley considera solamente dos documentos que se deberán de firmar por los intervinientes, uno es la manifestación de la voluntad de someterse al mecanismo, el otro, es el documento final, donde se plasmen los acuerdos alcanzados.

l. Suspensión de la prescripción

A partir de la primera sesión del mecanismo alternativo, el término de la prescripción de la acción penal se suspende⁹¹.

⁹⁰ Congreso Nacional de Mediación, recomendaciones expresadas en el foro, septiembre del 2016.

⁹¹ CNPP, cit., Artículo 18. Suspensión de la prescripción

m. Sesiones de MASC

Los abogados de las partes pueden asistir a la sesión, pero no podrán intervenir, sin embargo; la ley permite que se interrumpa la sesión, por cualquier interviniente, para que reciban la asesoría que consideren necesaria.

En el inicio de la sesión se les hará saber las características, reglas y alcances legales de los acuerdos alcanzados. Se explicará que lo tratado tiene carácter de confidencial, de acuerdo con el artículo 4 fracción III de esta ley⁹². El mecanismo alternativo se dará por concluido, si alguno de los intervinientes revela información confidencial, sin perjuicio de las responsabilidades que incurra por tal conducta.

6. La Mediación

a. Concepto:

El artículo 21 de la LNMA SCMP nos proporciona la siguiente definición de la mediación: *“Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes.”*

La característica que la distingue es permitir la libre determinación de las partes para acordar los términos en que solucionarán su conflicto. El papel del facilitador es solamente propiciar las mejores condiciones para este efecto,

El término de la prescripción de la acción penal se suspenderá durante la sustanciación de los Mecanismos Alternativos, a partir de la primera sesión del Mecanismo Alternativo y hasta que se actualice alguna de las causales de conclusión, salvo que ésta produzca la extinción de la acción penal.

⁹² LNMA SCMP, cit., artículo 4, fracción III. Confidencialidad: La información tratada no deberá ser divulgada y no podrá ser utilizada en perjuicio de los Intervinientes dentro del proceso penal, salvo que se trate de un delito que se esté cometiendo o sea inminente su consumación y por el cual peligre la integridad física o la vida de una persona, en cuyo caso, el Facilitador lo comunicará al Ministerio Público para los efectos conducentes.

manteniéndose al margen de las decisiones tomadas por las partes. Verificando que el convenio alcanzado este dentro de la legalidad, sea equitativo, libre de coacción o imposición por cualquiera de las partes.

b. Desarrollo de la Sesión

La mediación se materializa en la práctica mediante sesiones que se llevan a cabo en los Órganos previstos para tal fin. La ley llega al detalle de explicar las actividades a realizar en la sesión de mediación, de tal manera que el facilitador, tenga una guía, estimándose que el mediador, dentro de la misma línea, podrá de acuerdo con la situación y su experiencia adaptar lo señalado.

Al final de la sesión de mediación, en caso de llegar un acuerdo, se elaborará el documento correspondiente, para firma, de acuerdo con lo previsto por esta ley. Las sesiones serán orales, solo este acuerdo queda como registro⁹³.

Con la anuencia de los interesados podrá sustituir el mecanismo alternativo, cuando considere que es lo idóneo, de acuerdo con el caso concreto. Si no llegan a un acuerdo, se tratará de conservar su voluntad para participar y se podrá programar sesiones subsecuentes, dentro del marco de lo razonable y conveniente⁹⁴.

7. La conciliación

El artículo 25 nos proporciona la definición siguiente: *“Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas.*

⁹³ LNMASCMP, cit., Artículo 23. Oralidad de las sesiones.

⁹⁴ LNMASCMP, cit., Artículo 24. Pluralidad de sesiones. Cuando una sesión no sea suficiente para que los Intervinientes se avengan, se procurará conservar su voluntad para participar y se les citará, de común acuerdo, a la brevedad posible para asistir a sesiones subsecuentes para continuar con la mediación, siempre dentro del marco de lo que resulte razonable y sin que ello pueda propiciar el agravamiento de la controversia.

La conciliación se desarrollará en los mismos términos previstos para la mediación; sin embargo, a diferencia de ésta, el Facilitador estará autorizado para proponer soluciones basadas en escenarios posibles y discernir los más idóneos para los Intervinientes, con respeto a los principios de la Ley⁹⁵.

8. De la Junta Restaurativa

a. Concepto:

El artículo 27 nos proporciona su definición:

La junta restaurativa es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.

La justicia restaurativa, va más allá de solucionar el conflicto, incluye un proceso de sanación de la víctima u ofendido y reintegración del infractor a la sociedad, previendo, incluso la participación de miembros de la propia comunidad afectados por el conflicto:

La LNMASCMP, es muy detallada respecto a la forma de conducir el evento o sesión de la *Junta Restaurativa*, lo que aparentemente simplifica el trabajo del facilitador, lo sujeta a un procedimiento, al igual de lo que sucede con la mediación y conciliación.

⁹⁵ Artículo 26, op. cit.

b. Desarrollo de la sesión⁹⁶

- i. El Facilitador realiza sesiones preparatorias con cada uno de los intervinientes a fin de informarles las características del mecanismo e identificar la naturaleza y circunstancias del caso concreto.
- ii. En la sesión conjunta, el facilitador, lleva a cabo una secuencia de actividades, lógicamente estructuradas donde incluso se especifica el orden para la intervención de las partes, concluyendo con el acuerdo que todos estén dispuestos a aceptar, como resultado de la sesión de la junta restaurativa.
- iii. Cierra la sesión y prepara el documento para la firma, de acuerdo con la ley.

9. Reglas generales de los Mecanismos Alternativos⁹⁷

- a. En el caso de que habiendo participado en un mecanismo sin haber logrado solucionar su controversia, los intervinientes pueden recurrir a uno diverso, a sugerencia del facilitador, fijando fecha y hora para una sesión posterior.
- b. En el caso anterior, o sólo se alcance un acuerdo parcial, los intervinientes conservarán sus derechos para resolver la controversia por los medios legales que procedan, respecto de lo no resuelto⁹⁸.
- c. La LNMA SCMP establece textualmente que el Mecanismo Alternativo se tendrá por concluido de manera anticipada en los casos siguientes⁹⁹:
 - i. Por voluntad de alguno de los Intervinientes;

⁹⁶ Artículo 28, op. cit.

⁹⁷ Artículos del 30 al 32, op. cit.

⁹⁸ Artículo 31, op. cit.

⁹⁹ Artículo 32, op. cit.

- ii. Por inasistencia injustificada a las sesiones por más de una ocasión de alguno de los Intervinientes;
- iii. Cuando el Facilitador constate que los Intervinientes mantienen posiciones irreductibles que impiden continuar con el mecanismo y se aprecie que no se arribará a un resultado que solucione la controversia;
- iv. Si alguno de los Intervinientes incurre reiteradamente en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatoria del mecanismo alternativo;
- v. Por incumplimiento del Acuerdo entre los Intervinientes, y
- vi. En los demás casos en que proceda dar por concluido el Mecanismo Alternativo de conformidad con la Ley.

10. De los Acuerdos

En caso de que el Mecanismo Alternativo concluya con una solución mutuamente acordada por los Intervinientes, el facilitador lo hará constar por escrito con la información general¹⁰⁰ del trámite, el número de registro, el plazo en que deba cumplirse, el cual no podrá exceder de tres años a partir de la firma obligaciones contraídas y los efectos del incumplimiento, señalando que el acuerdo deberá ser validado por un licenciado en derecho del Órgano.

El Órgano informará de dicho acuerdo al Ministerio Público y, en su caso, al Juez de control, el acuerdo celebrado entre los Intervinientes con las formalidades establecidas por esta Ley será válido y exigible en sus términos¹⁰¹. Corresponde al Ministerio Público o al Juez aprobar el cumplimiento del Acuerdo,

¹⁰⁰ Artículo 33, op. cit.

¹⁰¹ Artículo 34, op. cit.

en cuyo caso resolverá de inmediato sobre la extinción de la acción penal o el sobreseimiento del asunto, según corresponda¹⁰².

Uno de los pilares de la justicia alternativa es la reparación del daño, por lo que el legislador dispuso, para el caso de no concluir exitosamente el acuerdo, el cumplimiento parcial del contenido pecuniario sea tomado en cuenta por el Ministerio Público para efectos de la reparación del daño¹⁰³ en el procedimiento penal.

11. Seguimiento de los acuerdos¹⁰⁴

El quinto párrafo del artículo 17 constitucional, en relación con los MASC expresa que “La ley establecerá los caso en que se requiera supervisión judicial”, esta supervisión tiene como propósito verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

El artículo 36 de la LNMASCMP, previene que el Órgano contará con un área de seguimiento, la cual tendrá la obligación de monitorear e impulsar el cumplimiento de los Acuerdos alcanzados por los Intervinientes en el Mecanismo Alternativo¹⁰⁵, a través de llamadas telefónicas, visitas de verificación, entre otras.

En caso de incumplimiento, el área de seguimiento convocará a una reunión de revisión. Si por riesgo de revictimización no se lleva a cabo o de su revisión se concluye que no habrá cumplimiento, el facilitador se lo comunicará al MP o Juez, con el objeto de continuar con el procedimiento penal, si la víctima así lo decide.

¹⁰² Artículo 35, op. cit.

¹⁰³ Artículo 35, op. cit.

¹⁰⁴ Artículo 36, op. cit.

¹⁰⁵ Artículo 38, op. cit.

12. Base de funcionamiento de los MASC¹⁰⁶

- a. Las procuradurías deberán de contar con órganos especializados en MASC, para el Poder Judicial es opcional, para el efecto contarán con facilitadores y demás personal capacitado en Derecho y diversas disciplinas de apoyo.
- b. Los Órganos, tienen la obligación de estandarizar sus programas de capacitación y difusión continua para promover la utilización de los MASC.
- c. Las tecnologías de la información juegan un papel determinante en la aplicación de los MASC, ya que el primer requisito que debe de cumplimentar el MP o el Juez de control, antes de autorizar la derivación o canalización al Órgano, es verificar en la base de datos de justicia alternativa, si existen antecedentes de participación previa de los solicitantes y cuál fue el resultado.
- d. El órgano podrá efectuar convenios con instituciones auxiliares y de apoyo, en marco de la cooperación que se debe establecer entre la federación y las entidades federativas; conformando un consejo de certificación en sede judicial a nivel federal y de las entidades.
- e. La Conferencia y el Consejo son las instancias responsables de emitir los criterios mínimos para certificación de facilitadores.

13. Requisitos Para ser facilitador¹⁰⁷

- a. Poseer grado de Licenciatura afín a las labores que deberán desarrollar, con cedula profesional con registro federal;

¹⁰⁶ Artículos del 40 al 47, op. cit.

¹⁰⁷ Del artículo 48 al 52, op. cit.

- b. Acreditar la certificación que establece esta Ley;
 - c. Acreditar las evaluaciones de control de confianza que establecen las disposiciones aplicables para los miembros de instituciones de procuración de justicia;
 - d. No haber sido sentenciados por delito doloso, y
 - e. Los demás requisitos que establezca esta Ley y otras disposiciones que resulten aplicables.
14. La certificación de los facilitadores tiene una vigencia de tres años, renovándose con el requisito de cumplir con 100 horas de capacitación en ese periodo.
15. La ley, en el artículo 51, señala una serie de Obligaciones de los Facilitadores, entre ellas conducirse con respeto a los derechos humanos, abstenerse de fungir como testigos, representantes jurídicos o abogados de los asuntos de MASC en los que hayan participado. Entre otros que señala la propia ley.
16. Los Facilitadores¹⁰⁸ que se encuadren en los supuestos de la ley, por causas de impedimento, deberán excusarse o podrán ser recusados para conocer de los asuntos en que intervengan; asimismo, para ingresar al órgano deberán de acreditar 180 horas de capacitación teórico-práctica en los MASC.

2.2 Marco Jurídico Internacional de la Justicia Alternativa

La Justicia Alternativa, en su carácter formal, es una respuesta innovadora para atender la problemática del crimen. Es resultado de que a nivel internacional se

¹⁰⁸ Artículo 52, op. cit.

venga gestando un movimiento hacia esta dirección. En diversos foros se ha insistido para que se positivase y forme parte de los sistemas procesales de las naciones.

En el ámbito internacional, a partir de las últimas décadas del siglo XX los MASCP incrementaron su notabilidad en el marco de los Congresos Internacionales sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, convocados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Buenrostro, 2010). Este creciente interés derivó en la “Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI” del año 2000, en la cual se exhorta en su artículo 28 al “(...) desarrollo de políticas, procedimientos y programas de justicia restaurativa que sean respetuosos a los derechos, necesidades e intereses de las víctimas, los delincuentes, las comunidades y las demás partes interesadas¹⁰⁹.

2.2.1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Organización de las Naciones Unidas, ha venido realizando cada 5 años o antes, diversos congresos sobre el tema de la Prevención del delito y Tratamiento de Delincuentes, de tal manera que analizan diversas ponencias de los países participantes y suscriben acuerdos generales sobre la posición de los Estados miembros; constituyéndose en directivas generales o Tratados que los miembros firmantes se adhieren y se comprometen a observar¹¹⁰.

A. La Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 40/34 el 29 de noviembre de 1985, conocida como "Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder", Dicha resolución en su artículo 7 contempla la utilización, cuando proceda, de

¹⁰⁹ CIDAC, Reporte la otra Justicia, México, 2016, p. 15, consultado el 24 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/03/tinker.pdf>

¹¹⁰ UnitedNations Audiovisual Library of International Law, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, p. 1, Consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dbpjvcap/dbpjvcap_ph_s.pdf

mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación a favor de las víctimas.

B. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

En 2002, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó una resolución convocando a los Estados miembros que están implementando programas de justicia restaurativa a hacer uso de un conjunto de "Principios Básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal"¹¹¹. Estos principios definen el marco en que, de manera alternativa al juzgamiento, es posible y deseable procesar ciertas incidencias consideradas como delitos.

C. Declaración de Costa Rica y Bangkok

En 2005, se realizó la Declaración de Costa Rica sobre la Justicia Restaurativa en América Latina, la cual recomienda usar procedimientos restaurativos como herramientas en la resolución de conflictos¹¹².

De la misma manera, la declaración de Bangkok de 2005, derivada del 11º Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, refuerza la resolución del Consejo Económico y Social, instando a los Estados miembros a reconocer la importancia de desarrollar aún más políticas, procedimientos y programas de justicia restaurativa que incluyan alternativas a los procedimientos judiciales.

¹¹¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa, 7 de enero de 2002, t. español, Original: inglés, consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-05-Add1/E-CN15-2002-5-Add1_S.pdf

¹¹² Declaración de Costa Rica sobre la Justicia Restaurativa en América Latina. Consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/Especiales/prueba/Bienestar/SRPA/Tab/DCosta-Rica-2005.pdf>

Lo anterior, a fin de evitar los posibles efectos adversos del encarcelamiento, ayudar a reducir el número de causas que se presentan ante tribunales penales y promover la incorporación de enfoques de justicia restaurativa en las prácticas de justicia penal para tutelar con ello los intereses de las víctimas u ofendidos.

2.2.2. La Justicia Alternativa en la reforma procesal penal en América Latina el caso de Chile

A. La Reforma procesal penal de América Latina, fue motivada por el impulso internacional de sustituir el procedimiento Penal inquisitivo o en nuestro caso del Procedimiento penal mixto por el Procedimiento penal Acusatorio y oral.

Diversos autores e instituciones han documentado este movimiento de migración de sistemas procesales latinoamericanos, al respecto tenemos:

Las reformas procesales penales se han diseminado rápidamente en América Latina. En los últimos 15 años, 14 países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales.

Estos códigos son, posiblemente, la transformación más profunda que los procesos penales latinoamericanos han experimentado en sus casi dos siglos de existencia. Si bien estas reformas no han sido exactamente iguales en todas estas jurisdicciones, los reformadores han descrito a estas reformas en términos similares, como una movida de un sistema inquisitivo a uno acusatorio o adversarial¹¹³.

Ubican este movimiento a partir de la adecuación Constitucional, hacía el respeto a los derechos humanos:

El panorama empezó a cambiar con la suscripción, ratificación y vigencia de los tratados internacionales de derechos humanos que contenían previsiones

¹¹³Langer, Máximo, Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2007 p. 4 consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica:
www.ibraspp.com.br/wp-content/uploads/.../revolucionenprocesopenal_Langer1.pdf

específicas sobre determinadas reglas procesales. Así, por ejemplo, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)¹¹⁴.

B. Justicia Alternativa como parte de la Reforma de Procedimientos Penales en Chile

Por considerarse un caso exitoso de este movimiento reformista, la reforma del sistema procesal penal chileno, constituyó un referente para los trabajos legislativos de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de México; para efectos de este trabajo, se revisó *Las salidas alternativas que regula el Código de Procedimientos Penales Chileno, que es el tema de estudio, de nuestro CNPP*.

Como resultado de tal revisión, se llega a la conclusión que la regulación de las salidas alternativas del procedimiento, denominadas, el Acuerdo Reparatorio y la Suspensión Condicional de Proceso, son prácticamente iguales y se encuentran reguladas en los códigos procesales respectivos, con algunos detalles que se comentan.

- a. La legislación penal chilena, no menciona los mecanismos o procedimiento para llevar a cabo los Acuerdos reparatorios, tales como la mediación o conciliación, lo que en principio otorga discrecionalidad para su materialización, ni cuenta con alguna ley equiparable a la LNMASCMP de nuestro país¹¹⁵.

¹¹⁴Oré Guardia, Ramos Dávila, Liza, Aspectos comunes de la reforma procesal penal en América latina, Consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección Electrónica: <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=reformas%20procesales%20penales%20en%20america%20latina>

¹¹⁵Díaz Gude, Alejandra, La experiencia de la Mediación Penal en Chile, 2010, *versión On-line* ISSN 0718-339, consultada el 24 de octubre del 2016, dirección electrónica: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992010000100001

b. El CPP chileno, en su artículo 241, señala la procedencia de los Acuerdos Reparatorios(AR) y el fiscal nacional, como forma de control adicional, gira criterios de actuación para su aprobación de acuerdo con los tipos de delitos, de tal manera que los fiscales:

- Favorecerá los AR en: hurtos, daños, estafas, giro fraudulento de cheques, entre otros.

- Evaluará con atención la procedencia de los AR en: robo con fuerza en lugar habitado y robo con fuerza en lugar no habitado, robo de cosas en bienes nacionales de uso público, violación no violenta de domicilio, delitos aduaneros, delitos tributarios, entre otros.

- Se opondrá a los AR, en los delitos de: robo por sorpresa, robo con violencia e intimidación, entre otros¹¹⁶.

c. Otra particularidad, se presenta en la Suspensión Condicional del Procedimiento (SCP), la cual tiene expresamente la disposición que, en la Audiencia debe estar presente el Defensor del imputado, en base a la reflexión siguiente:

[...]En tanto que la SCP supone un acuerdo entre el imputado y el Estado, representado por la figura del fiscal. La misma circunstancia de que en la SCP el imputado deba “negociar” con el Estado, representado por el Ministerio Público, justifica que la presencia del defensor sea un requisito de validez, y más aún, de legitimidad de esta salida procesal. En cambio, en los acuerdos reparatorios, el acuerdo se produce entre las partes directamente afectadas, no siendo la presencia del defensor, ni de fiscal, un requisito de validez de la misma¹¹⁷.

¹¹⁶*Ídem.*

¹¹⁷*Ídem.*

Ahora bien, es de interés el caso de Chile, pues en el año 2000, inició la operación gradual de su reforma penal de tal manera que cuenta ya con 17 años de operación; al respecto, algunos autores como Mauricio Duce, han documentado el desempeño y los resultados obtenidos¹¹⁸. Uno de estos trabajos de investigación nos arroja algunas experiencias sobre la justicia alternativa.

Después de la enunciación y comentarios que se efectuó en las páginas anteriores respecto a la normatividad, en el capítulo siguiente se analizará la problemática en las condiciones de operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal.

Conclusión del capítulo

Se estima que con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y lo previsto para las Soluciones Alternas del Procedimiento que incluye el Código Nacional de Procedimientos Penales, se *cuenta con la regulación básica necesaria para operar la Justicia Alternativa Penal en nuestro país*. En el siguiente capítulo se abordará la problemática sobre la operación y nuevamente se abordará el tema de la normatividad, la que es perfectible y factible de ser complementada.

¹¹⁸Duce J, Mauricio, La reforma procesal chilena, Gestión y Estado de Avance de un proceso en marcha y diez Años de reforma procesal penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos. Consultado el 26 de octubre del 2016, Dirección Electrónica: http://www.cejamerica.org/congreso10a_rpp/MAURICIO%20DUCE_10yeardeRPPenChile.pdf
http://ceja.cl/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/1800-la-reforma-procesal-penal-chilena-gestaci%C3%B3n-y-estado-de-avance-de-un-proceso-de-transformaci%C3%B3n-en-marcha.html

CAPÍTULO III

DETERMINAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO A DIEZ AÑOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2008

Introducción

Después de haber transcurrido el plazo impuesto para la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 2008 sobre Justicia Penal, a partir del 18 de junio del 2016 se encuentra en ejecución plena la etapa de operación en todo el país. Sin omitir considerar la entrada de la vigencia gradual de las leyes reglamentarias en las entidades, el hecho es que este año, el 2018, se cumplen 10 años de tales reformas constitucionales.

Como parte del sistema integral de Justicia Penal, se encuentra lo referente al Sistema de Justicia Alternativa, tema del presente estudio. En el capítulo anterior se realizó la revisión de las leyes reglamentarias especiales como son la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el título que regula las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En esta etapa de ejecución, las personas que por cualquier razón se involucran en un conflicto de tipo penal, ya sea como víctimas u ofendidos e incluso como ofensores, tienen como opción resolver su controversia por medio de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias -Mediación, conciliación y Junta Restaurativa- y optar por alguna de las Soluciones Alternas, como son los acuerdos reparatorios y la Suspensión Condicional del Proceso.

Una vez que los participantes reciben información y deciden voluntariamente resolver su controversia a través del empleo de los Mecanismos de Justicia Alternativa Penal, el trámite puede incluir acuerdos, la reparación del daño a la víctima, cumplimiento de condiciones y la extinción del ejercicio de la acción penal o declaratoria de sobreseimiento¹¹⁹ en favor del ofensor.

¹¹⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo, Asociación Civil (CIDAC), Infografía de la sustanciación

Es en este caso cuando tienen contacto con las instituciones, cuando acuden a las instituciones, donde interactúan con los funcionarios que los orientan y auxilian en la resolución de su conflicto penal, por tanto, viven y experimentan los procedimientos establecidos por la ley y códigos citados, hacen uso de instalaciones y demás componentes del Sistema de Justicia Penal.

También es importante considerar que, a su vez, esa infraestructura, las instalaciones y procedimientos, constituyen el entorno del trabajo de los funcionarios operadores del sistema e igual disfrutarán o sufrirán al igual que los usuarios de lo adecuado o inadecuado que estos sean.

Para este estudio, lo importante a notar, es el hecho de que se han depositado grandes esperanzas en que la Justicia Alternativa Penal¹²⁰, sea parte importante para el éxito del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio, que como forma de resolver la controversia considera la participación de los involucrados y condiciona su efectividad a la reparación de daño y tiene entre sus consecuencias, no menos importantes, la de despresurizar el sistema, al atender los casos de menor impacto social¹²¹.

La operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal y el desempeño de los Órganos o Unidades de Mediación como se denominan en la Ciudad de México, en particular, dependen en gran parte de los recursos y de las decisiones que se asumen actualmente o se asumieron en la etapa previa de planeo, preparación e

de los MASC consultado el 14 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://cidac.org/sustanciacion-los-masc-en-materia-penal/>

¹²⁰ Díaz López de Falcó, Rosa María, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, p. 47 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3709/5.pdf>

¹²¹ Por ejemplo, en el área de Facilitación Penal y de Justicia para Adolescentes del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, opera como Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y como Órgano Especializado de la Justicia para Adolescentes. Se atienden asuntos derivados de los siguientes Sistemas:

- Sistema procesal penal acusatorio en materia de adultos
- Sistema procesal acusatorio del sistema integral de justicia penal para adolescentes
- Sistema tradicional en juzgados en materia de justicia para adolescentes
- Sistema tradicional en juzgados penales de delitos no graves y Sistema tradicional de otras instituciones. Consultado el 4 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/cja/mediacion-penal-y-justicia-para-adolescentes2/>

implementación.

La consecución de resultados favorables solo es posible cuando coexisten al interior de las instituciones las capacidades necesarias para llevar a cabo la operación, por lo que la calidad y cantidad de dichos resultados dependen directamente del alcance de las habilitantes y de la ejecución cabal de las condiciones de implementación¹²².

3.1 La operación de la Justicia Alternativa Penal

El artículo 17^o constitucional, en su párrafo quinto, previene el empleo de la Justicia Alternativa, estableciéndose así, por mandato constitucional la obligación de implementar y ejecutar la normativa de tales mecanismos en las leyes penales correspondientes.

Cabe señalar que la Justicia Alternativa Penal, es un modelo impulsado por las Naciones Unidas y a pesar de haberse practicado de alguna forma desde tiempos ancestrales por diversas culturas, su inclusión en el Sistema Penal mexicano, se considera un avance hacia una mejor manera de hacer justicia¹²³.

Siendo el Sistema de Justicia Penal, responsabilidad del Estado, corresponde que sea el propio Estado quien tome acciones para que se consolide la operación eficiente de este Sistema y en especial de los Órganos de Justicia Alternativa Penal o denominación similar.

3.1.1 Definición del problema

Como ya se mencionó, el Sistema de Justicia Alternativa Penal, tiene como fin atender la mayor parte de los delitos de bajo impacto social, como son: los delitos de querrela, los delitos culposos, aquellos cometidos sin violencia y patrimoniales, permitiendo que los Tribunales, Ministerios Públicos y demás auxiliares del aparato de justicia penal, se enfoquen en los delitos de mayor impacto para la sociedad.

¹²² Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Reporte Hallazgos 2015, evaluación de la implementación y operación a 8 años de la reforma constitucional en materia de justicia penal, consultado en marzo del 2017, en la dirección electrónica: <http://www.cidac.org>, página 28.

¹²³ Sánchez García, María Gabriela y Ortiz López, Gilda Lizette, Justicia Alternativa, una visión panorámica, p. 29, consultado el 4 de enero del 2018, dirección electrónica: http://www.stj-sin.gob.mx/assets/files/masc/articulos/Justicia_Alternativa_una_vision_panoramica.pdf

De acuerdo con una proyección del Comité de Evaluación de SETEC, los estados podrían canalizar a los MASCP entre el 25% y 40% de los asuntos presentados ante las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, las posibilidades de descongestionar al sistema de justicia son significativas, pues los delitos que podrían ser canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los denunciados en cada estado.

[...] existen estados donde se hace un uso mínimo –alrededor del 0.5%- como Sonora, San Luis Potosí, Sinaloa y Estado de México [...]¹²⁴

Presentada de esta manera, y considerada muy importante para el logro de los objetivos del nuevo sistema penal en nuestro país, entonces, no solo corresponde, sino que se estima imperativo dar seguimiento, hacer un análisis y evaluar, sobre cuál es la situación actual de la operación de la Justicia Alternativa Penal.

Lo cierto es que una cuestión es lo proyectado y otra la realidad de operación del sistema, pues, a pesar de las buenas intenciones de la reforma, la ejecución requiere que todos los factores de operación se desempeñen efectivamente.

Para tratar de conocer la situación real en la actualidad, en este análisis, se investiga cuáles son los posibles indicadores y cuál es el estado del seguimiento y evaluación de la operación del sistema.

Se estima, condición indispensable para el proceso de operación de Justicia Alternativa (Anexo 3-1, Infografía MASC¹²⁵), primero dotar a las instituciones con la infraestructura necesaria, lo que es una responsabilidad, del estado. Constituyéndose en un parámetro para conocer qué tanto interés tiene el estado, la autoridad responsable -con capacidad de decisión- para que este proyecto se consolide debidamente.

Aparte del obligado interés que debe haber de la autoridad a cargo, existe el interés de la sociedad, en que el Sistema de Justicia y en este caso de la Justicia

¹²⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), reporte Hallazgos 2015, evaluación de la implementación y operación a 8 años de la reforma constitucional en materia de justicia penal, consultado en marzo del 2017, en la dirección electrónica: <http://www.cidac.org>, página 131.

¹²⁵ CIDAC, Infografía de los MASC en Materia Penal, Consultado el 14 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://cidac.org/sustanciacion-los-masc-en-materia-penal/>

Alternativa Penal, cumpla con los objetivos proyectados y para el efecto, se investigue su situación actual y en su caso se propongan las acciones para corregir o adicionar lo necesario para lograr el objetivo enunciado.

Ese interés de la sociedad es el que motiva este trabajo y para tratar de satisfacerlo, se establece, el siguiente, como problema de investigación de este capítulo:

“Determinar la problemática que limita la operación de los Órganos de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México a diez años de la reforma”

Acotándose, espacialmente, como área de interés la Ciudad México, a fin de obtener muestras para comparación y evidencia de la investigación, aunque el estudio incluye información general, que involucra la situación en nuestro país sobre este tema y siendo el criterio de selección la relativa facilidad de acceso para visitar los Órganos de Justicia Alternativa de la Ciudad de México.

Para completar los requerimientos metodológicos, se establece como pregunta de investigación, la siguiente:

¿Cuál es la problemática actual en la operación de los Órganos de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México, que limita el cumplimiento de los objetivos establecidos con su inclusión en el marco normativo penal?

3.1.2 Metodología aplicada en este trabajo

Existen diversas metodologías para efectuar trabajos de investigación, en este caso, se emplean principalmente dos guías metodológicas, elaboradas ex profeso para seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal y de Justicia Alternativa respectivamente, una nacional y otra internacional, ambas son complementarias y en varios puntos coincidentes en su objetivo de determinar el estado y guiar el seguimiento y evaluación de la operación. Se describen a continuación:

A. Guía metodológica elaborada por el “Centro de investigación para el Desarrollo, Asociación Civil” (CIDAC)

En el año 2016 el CIDAC publicó la más reciente versión de su metodología para seguimiento y evaluación, se trata de la guía titulada, “Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México” los objetivos de este instrumento son los siguientes ¹²⁶ :

- a. Establecer una medición independiente del sistema de justicia penal (SJP) en México, con perspectiva social, a través de un conjunto de indicadores. Lo que se ajusta al objetivo de este estudio.
- b. Coadyuvar al establecimiento de estándares que permitan mejorar el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño en la implementación y la operación del Sistema de Justicia Penal.

B. Guía metodológica elaborada por la UNODC

Se trata de la guía metodológica, de carácter internacional, titulada “Manual para Programas de Justicia Alternativa”, publicado por la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC).

Este documento contiene los temas y lineamientos que, personal de expertos acreditados de esa oficina, recomienda se consideren para implementar y operar sistemas de justicia alternativa, el manual aborda los temas en forma abstracta y general, para efectos de que se adapte a las circunstancias particulares de la entidad que la aplique¹²⁷.

El Manual fue preparado para la Oficina de las Naciones Unidas contra La Droga y el Delito (UNODC) por Yvon Dandurand, Decano de Investigación de Facultad de Fraser Valley,

¹²⁶ Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Consultado el 27 de marzo del 2017 http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf.

¹²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Manual para programas de justicia alternativa, publicado por la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito(UNDOC), 2006, consultado el 23 de marzo del 2017, dirección electrónica:
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

Canadá; Asociado Sénior del Centro para la Reforma de Leyes Penales y Políticas de Justicia Penal y por Curt T. Griffiths, Profesor de la Escuela de Criminología de la Universidad Simon Fraser en Canadá. El Manual fue revisado en una junta de grupos de expertos llevada a cabo en UNODC, en Viena el 30 y 31 de enero de 2006. [...]

Muchos de los conceptos y directivas que incluye este manual, son considerados por la citada “*Metodología para el seguimiento y evaluación de la operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*”, elaborada por el CIDAC, metodología, esta última, que se considera de aplicación *actualizada, específica y coherente* y por tanto se selecciona, para emplearla como guía metodológica para este trabajo de investigación.

También se revisaron y consideraron ampliamente, los reportes titulados “Hallazgos 2015” y “La otra Justicia”, publicados en el año 2016 y “Hallazgos 2016”, publicado en el año 2017, elaborados por el propio CIDAC, donde publican datos duros sobre el seguimiento de los trabajos de implementación y operación de la reforma penal y del Sistema de Justicia Alternativa respectivamente, aplicando su propia metodología.

3.2 Análisis del problema

El análisis de la problemática en la operación de los Órganos de Justicia Alternativa en materia penal es complejo e incluye los factores “*Habilitantes*” denominación empleada en la metodología para referenciar los indicadores cuyo estudio presenta el panorama de operación.

Para lograr el objetivo del análisis se incluye la información siguiente:

1. Se definen los conceptos de seguimiento y evaluación institucional.
2. Se revisa lo concerniente a determinar quién tiene la responsabilidad de expedir y supervisar las políticas públicas, modelos de gestión y de desempeño de las instituciones de Justicia Alternativa Penal.
3. Se definen los cuatro habilitantes de operación, que considera la metodología

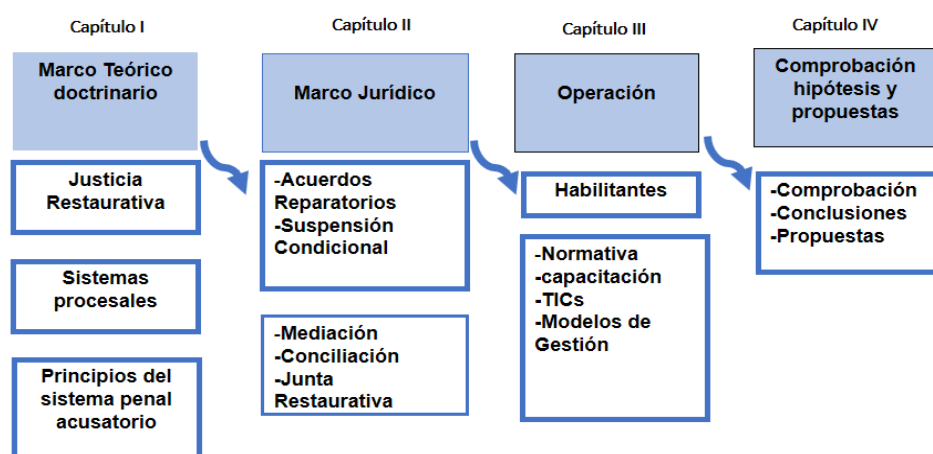
del CIDAC, que son los factores seleccionados por su impacto en el desempeño operativo, siendo estos:

- **La Normatividad:** se verifica si cuenta con la legislación fundamental, la complementaria concordada y de la propia de la institución como son los reglamentos internos, acuerdos y circulares que regulan el día a día de la operación además de su índice de operatividad jurídica¹²⁸.
 - **La Gestión pública:** existencia de prácticas administrativas e infraestructura, formalizadas en protocolos y manuales de operación para una adecuada guía de administración para los operadores.
 - **La Capacitación:** sistematizada, avalada y supervisada por las instancias oficiales que les corresponda.
 - **Las Tecnologías de Cómputo y Comunicaciones (TICs):** aplicaciones informáticas que permitan el registro y consulta de la información sobre Justicia Alternativa Penal.
4. Se describen, por separado, cada uno de los habilitantes y los factores que los integran, además de otros factores relacionados que se consideran importantes para la operación de los Órganos de Justicia Alternativa, como son:
- Presupuesto
 - Estabilidad laboral
 - Difusión y
 - Las Unidades de Atención Temprana

¹²⁸ La operatividad jurídica de las salidas alternativas en materia penal, es un estudio para determinar qué tanta aplicabilidad tienen las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal de acuerdo con su procedencia en los delitos de mayor incidencia en cada entidad, más adelante se ejemplifica con un estudio al respecto.

5. Se cierra el capítulo con los resultados respectivos.

A continuación, se incluye una gráfica que contempla el proceso de estudio por capítulos de este trabajo, para concluir con los resultados y las propuestas de optimización del sistema que es opcional al de justicia retributiva que de acuerdo a los conceptos de doctrinarios incluidos no ha sido la respuesta que la sociedad espera¹²⁹.



Gráfica 3.1 Esquema del proceso de estudio del tema por capítulos, elaboración propia, marzo del 2017.

3.2.1 Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal

A. Marco conceptual de la evaluación

Uno de los aspectos más importantes de la actividad pública, en este caso la materialización de la Justicia Alternativa Penal, una vez implementado un programa, es el proceso de seguimiento y evaluación, este debe ser permanente y acompañar todas las etapas, desde la planeación hasta la ejecución.

Uno de los ejes más importantes en el proceso de implementación es el relativo al

¹²⁹ Álvarez de Lara, Rosa María, coord., Sistema de justicia penal de Chihuahua, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010, p. 6, consultado el 4 de enero del 2018, dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2806/5.pdf>

seguimiento y la evaluación, mismos que deben ser continuos, pues solo de esta manera los procesos de implementación podrían mejorar también de manera continua. [...] ¹³⁰.

En síntesis, la evaluación de un proceso o programa tiene fines de detectar deficiencias y guiar acciones para corregirlas. Esta es una función de propio estado, quien debe establecer las directivas y crear el organismo responsable correspondiente.

[...] Se considera la evaluación institucional como un proceso complejo que distingue dos fases: la Autoevaluación y la Evaluación Externa, cada una de ellas con distintos actores, pero compartiendo un objetivo común como es el aseguramiento de la calidad institucional en el bien o servicio que ofrece.

Objetivos de la Evaluación Institucional:

-Promover el diálogo, el intercambio de ideas, opiniones y puntos de vista entre los integrantes de la institución.

-Favorecer la comprensión de la realidad institucional mediante la realización de un diagnóstico de situación.

-Jerarquizar objetivos estableciendo un orden para ejecutar prioridades y resolver problemas.

[...] Fundamentos y propósitos de evaluación institucional:

La evaluación es una actividad básica, generadora de otros procesos de mejora. Busca una percepción ajustada de lo que se hace y de lo que se consigue. Potencialmente sirve como mejora y para la mejora ¹³¹.

Como principio, se insiste, todos los aspectos del desarrollo de una actividad institucional deben ser evaluados, lo que incluye el proceso de consolidación de la operación de Justicia Alternativa Penal.

Dar seguimiento y evaluar a largo plazo una política pública como la reforma constitucional de junio de 2008, tiene beneficios potenciales reales, pues eleva la productividad y eficiencia, al tiempo que permite replicar procesos de valor y contribuye a la modernización de la función pública ¹³².

¹³⁰ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 87.

¹³¹ Prezi.com, Consultado el 24 de marzo del 2017, dirección electrónica: <https://prezi.com/ofazyhg6g3dl/fundamentos-y-propositos-de-la-evaluacion-institucional/?webgl=0>

¹³² Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 91.

Llevar a cabo los trabajos de seguimiento y evaluación implica costos en tiempo y recursos. Por tanto, de toda la gama de indicadores posibles, se selecciona los que se consideran relevantes para la operación.

Este trabajo, a fin de detectar la problemática, y considerando el momento de desarrollo del proyecto de reforma penal, trata de determinar cuál es la situación actual de la operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

Desde el año 2008 hasta el 2016, los órganos de coordinación y ejecución del nuevo sistema de justicia penal se enfocaron en materializar los condicionantes relacionados con la adecuada operación del nuevo sistema de Justicia penal, que incluye los Centros de Justicia Alternativa.

Si se mantiene el ritmo de implementación que han mostrado las entidades federativas desde 2013 a nivel nacional nos llevará, en promedio, once años alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada, en relación con el estándar ideal establecido por CIDAC¹³³.

Ante el escenario anterior, es imperativo prever organismos de seguimiento y evaluación de la operación, que motiven a las autoridades y operadores a realizar el trabajo que les corresponde para alcanzar los objetivos del sistema de Justicia Alternativa Penal en el menor tiempo posible.

[...] de las Unidades de Atención Inmediata y de las Unidades de Investigación no existe información pública sobre el número de asuntos ingresados, reingresados, despachados, solucionados por mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (MASCP) y pendientes. Esta situación impide caracterizar la gestión de las cargas de trabajo Litigación¹³⁴.

La etapa previa a la operación fue la de implementación -desde la reforma del 2008 hasta la entrada plena en junio del 2016- en la que los indicadores fueron agrupados en lo que la metodología del CIDAC, denominó: Condicionantes, para

¹³³ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p.124.

¹³⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p.16.

complementar la información se mencionan brevemente.

B. Condicionantes¹³⁵

Las condiciones o condicionantes de implementación, en la metodología, se definen, como las acciones realizadas para conseguir que éstas tengan:

1. Un desempeño adecuado;
2. Desarrollen mayores capacidades; y
3. Generen mejores resultados.

Son acciones previas en el proyecto, son tareas desarrolladas, en la fase de implementación, son actos preparatorios y de previsión que permiten, posteriormente, una adecuada operación.

Las condiciones de la implementación -o condicionantes- se definen como las circunstancias necesarias y suficientes que debieron generarse en las instituciones del sistema de justicia penal, durante el proceso de implementación, para lograr que éstas tengan un desempeño adecuado, desarrollen mayores capacidades y generen mejores resultados. Es decir, para que las habilitantes de resultados se logaran a satisfacción, era necesario que, previamente, se generaran satisfactoriamente las condicionantes de la etapa de implementación¹³⁶.

La siguiente figura consolida estos factores que se consideran para la implementación del sistema procesal penal.

¹³⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 81.

¹³⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p.81.

Figura 3.2 Condicionantes de implementación¹³⁷

Coordinación y flujos de la Información	Simetría Institucional
Ritmos de implementación	Recursos

Fuente: Cidac, Reporte Hallazgos publicado 2016.

Implementar estos indicadores, a nivel nacional, fueron responsabilidad de las entidades federativas, bajo coordinación y con apoyo de subsidios por parte de la federación, recursos que fueron administrados por el Consejo Coordinador y Secretaría Técnica para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal. En este trabajo, el enfoque es analizar la fase de operación.

3.3. Análisis de los habilitantes de la operación

El objetivo de analizar los habilitantes de resultados o de operación es determinar, si el sistema de Justicia Alternativa Penal, en su desempeño práctico, en su operación, cuenta con las condiciones para alcanzar los objetivos, que motivaron su implementación:

Ofrecer a la sociedad una alternativa sencilla, flexible, económica en tiempo y costos para solucionar sus conflictos de tipo penal y alcanzar el objetivo de política pública de descongestionar los órganos de procuración y administración de justicia penal.

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una

¹³⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p.82.

actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo¹³⁸.

La metodología, considera dentro de la clasificación de habilitantes a los indicadores de la evaluación, datos seleccionados por su relevancia, que permitirán determinar el desempeño del programa.

Como ya se mencionó, el objetivo de evaluar, en este, caso, es obtener la información que nos permita determinar si el objetivo se está alcanzando, específicamente, en el caso de las instituciones, se expresa el concepto siguiente:

[...] entenderemos evaluación institucional como el proceso de recolección, sistematización, análisis y calificación de la información sobre el desempeño y gestión de las instituciones públicas y/o funcionarios en el que se utilizan metodologías acordes al actor que evalúa. [...] Tener conocimiento de la gestión y el desempeño institucional, hacer seguimiento, requerir procesos de mejoramiento, informar a la ciudadanía y tener una base de datos para compartir interinstitucionalmente, son algunos de los objetivos que tienen las diferentes iniciativas que evalúan las instituciones públicas¹³⁹.

Entonces, para obtener el panorama de la operación del sistema, se da seguimiento y se verifica el desempeño de los indicadores señalados como habilitantes que, de acuerdo con la metodología, fueron seleccionados como relevantes para la operación del sistema.

En otras palabras, y siguiendo la lógica secuencial de la metodología desarrollada por CIDAC, las habilitantes determinan la calidad y cantidad de los resultados de la operación del sistema de justicia, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condiciones de implementación¹⁴⁰.

¹³⁸ Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, Indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, noviembre del 2005, página 22, consultado el 25 de marzo del 2017, dirección electrónica: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf

¹³⁹ Závodníková, Nadia, La evaluación de las instituciones públicas, Una reacción de la sociedad civil al mal gobierno, página oficial del Instituto de Investigación para la Gobernanza, Consultado el 30 de marzo del 2017, <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-389.html>

¹⁴⁰ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 30.

La imagen consolida estos factores fundamentales para la obtención de resultados en la operación:

Figura 3.3 Habilitantes de operación¹⁴¹

Gestión institucional	Tecnologías de información y comunicación(TICs)
Capacitación	Normatividad

Fuente: Cidac, Reporte Hallazgos 2015.

Implementar los factores o aspectos habilitantes de la operación, se considera, tiene los objetivos siguientes:

- A. Contar con la normatividad suficiente para proporcionar certeza jurídica en su operación tanto a la sociedad usuaria como a los operadores responsables de su ejecución.
- B. implementar Modelos de Gestión Institucionales, procedimientos administrativos internos, externos y de atención al público, eficiente y efectiva que sean acordes a las tareas a realizar, sujetos a la normatividad vigente.
- C. Capacitar a los Servidores Públicos, a fin de inculcarles los conocimientos y actitudes, para cumplir su especial labor como administrador o facilitador de Justicia Alternativa Penal, lo que inicia con la adecuada selección de perfiles para seleccionar a las personas idóneas.
- D. Se adquieran los apoyos de tecnología, como son, los de intercomunicación

¹⁴¹ Ídem.

electrónica y de programas de cómputo e informática, para potenciar la capacidad de coordinación, captura, intercambio, análisis y difusión de la información necesaria durante el trámite de la operación normal de los Órganos de Justicia Alternativa.

En este trabajo, se verifican los habilitantes de operación, bajo *la hipótesis que los órganos de operación no cuentan con las condiciones óptimas para cumplir los objetivos para lo que fueron considerados como parte de la reforma penal y por tanto el estado requiere ponerle una mayor atención, optimizarlos y así, como consecuencia potenciar al Sistema de Justicia Alternativa Penal, todo con enfoque constructivo.*

Previo a entrar estudio de cada uno de los habilitantes, se considera conveniente clarificar importantes aspectos relacionados con la problemática de operación en estudio. En primer término, se trata de determinar, cuál es, actualmente, la institución responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación del sistema de Justicia Alternativa Penal.

3.3.1 Instituciones responsables del Sistema de Justicia Alternativa Penal

La responsabilidad general del adecuado desempeño de las funciones proyectadas y previstas en las leyes reglamentarias de la Justicia Alternativa Penal, de los órganos de Justicia alternativa penal, lógicamente, recae en el Estado mexicano como tal, representado en cada funcionario de los diferentes niveles del sistema que tenga a su cargo alguno de los factores, llamados habilitantes o condicionantes, ya mencionados.

En los hechos no siempre es posible identificar plenamente, que autoridad es responsable del seguimiento, evaluación y difusión a la sociedad de su operación. En este trabajo, se trata de identificar además de las instituciones estatales a los componentes de la sociedad, como son los Organismos no Gubernamentales, con interés en el sistema penal del país.

A. Instituciones del Estado responsables de la Justicia Alternativa Penal

El desarrollo del gran proyecto nacional, de implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio y Oral, en nuestro país, incluyó la determinación de instaurar organismos coordinadores y ejecutores de los trabajos necesarios para su planeación, implementación y operación, a nivel federal y de los estados.

Se integró, mediante decreto¹⁴², un Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y una Secretaría Técnica (SETEC) para la organización, administración, implementación, seguimiento y evaluación, en los aspectos de recursos presupuestarios, generación de marcos normativos, directrices, etc., para instaurar el nuevo sistema penal acusatorio.

Para la función específica de seguimiento y evaluación, la SETEC, contó con órganos propios, como el Comité de Evaluación y organismos externos, como son instituciones no gubernamentales, con las que estableció convenios, a través de las que generó, recopiló y divulgó información sobre los avances programados, generando información estadística, en la que analizó los indicadores seleccionados, asignando diversas calificaciones a cada una de las entidades en los aspectos evaluados.

Lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 8º. Del decreto citado

Artículo 8.- El Consejo de Coordinación, con el propósito de hacer operable y a fin de lograr la implementación del Sistema de Justicia Penal tiene las atribuciones siguientes:

[...]Emitir los lineamientos para la evaluación y seguimiento de las acciones que se deriven de las políticas, programas y mecanismos señaladas en la fracción II de este artículo [...]

De la misma manera, administró y asignó recursos presupuestarios, diseño políticas públicas, generó directivas y manuales de capacitación, entre otras

¹⁴² Decreto presidencial, publicado en el D.O.F. el 13 de octubre del 2008, mediante el cual se crea el Consejo de Coordinación y Secretaría técnica para la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Consultado el 12 de abril del 2017, Dirección electrónica: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Marco_Juridico_base

funciones relacionadas¹⁴³.

A pesar de los esfuerzos realizados, después de 8 años de operaciones, el 13 de octubre del 2016, el Consejo Coordinador y Secretaría Técnica para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, por disposición establecida desde el decreto de su creación, cesaron sus funciones¹⁴⁴.

A esas fechas, se supondría que el trabajo, asignado a estas dependencias, estaría concluido; sin embargo, en la realidad, se está lejos de contar con un sistema penal acusatorio consolidado. *Por tanto, las funciones de seguimiento y evaluación para los avances para la implementación del sistema, parecería, en primera instancia, que quedó inconclusa, al igual que las demás responsabilidades asignadas.*

Lo que es un hecho, dadas las condiciones, es que el cese de operaciones de los organismos citados generó incertidumbre sobre el éxito de los objetivos planteados para el sistema de justicia penal adversarial, situación que prevalece.

Las responsabilidades que los citados organismos desarrollaban fueron encomendadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)¹⁴⁵. El SESNSP, tiene como responsabilidad sentar las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública¹⁴⁶.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene la siguiente atribución.

Articular y coordinar a las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de

¹⁴³ El consejo coordinador y la SETEC del 2008 al 2016, establecieron convenios con instituciones como EL CEEAD, CIDAC, SEP, ANUIES, UNAM entre otros. Consultado el 12 de abril del 2017 en la dirección electrónica: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Convenios_de_Colaboracion

¹⁴⁴ Artículo primero transitorio, del decreto de creación del consejo de coordinación para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, DOF: 13/10/2008, consultado en la dirección electrónica el 20 de marzo del 2017: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Marco_Juridico_base.

¹⁴⁵ Informe de acciones para consolidar el sistema de justicia penal periodo octubre 2016-junio del 2017, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consultado el 13 de septiembre de 2017 en la dirección de correo electrónico: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf

¹⁴⁶ Página oficial de internet del SESNSP en www.gob.mx, consultado el 11 de marzo del 2017, con dirección electrónica siguiente: <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>.

gobierno a través de establecer directrices, alinear las políticas públicas, establecer sistemas de planeación estratégica, así como de evaluación y transparencia, constituyéndose en un sistema confiable, legítimo y eficaz, buscando el respeto a la integridad física, moral y patrimonial de las personas y sociedad, facilitando con ello su desarrollo y plenitud¹⁴⁷.

Lo que, asigna al SESNSP, responsabilidades de evaluación del sistema de procuración de Justicia Penal a nivel nacional, y por tanto de los organismos dependientes de las procuradurías, entre los que se encuentran los Órganos de Justicia Alternativa, sin omitir que el poder judicial también cuenta con este tipo de órganos en operación.

En revisión efectuada a la página de internet de esta institución y exploración efectuada con diversos buscadores electrónicos, hasta enero del 2018, no se encontró alguna liga, publicación o información sobre resultados de evaluaciones o seguimiento a la implementación y operación sobre un tema de interés en estudio: *Los resultados de la operación de los Centros de Justicia Alternativa Penal*.

A nivel entidad federativa, es igualmente importante, determinar quién es el responsable directo de la especial atribución de dirigir, coordinar y ejecutar la normatividad y políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de la Justicia Alternativa Penal ya sea a cargo de las fiscalías o de los tribunales judiciales.

En igual búsqueda, se observó misma situación para la Ciudad de México, objeto espacial de estudio, donde tampoco se han encontrado publicados, resultados actualizados de seguimiento y evaluación de la operación de la Justicia Alternativa Penal, tanto en las páginas de la Procuraduría como de Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

B. Instituciones de la Sociedad Civil, que apoyan, dan seguimiento y evalúan al nuevo Sistema de Justicia Penal

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia

¹⁴⁷ Página de internet de gov.mx, sistema de seguridad pública, consultado el 11 de marzo del 2017, con dirección electrónica siguiente:

Penal, a través de la SETEC, estableció convenios, con instituciones, como: El CEEAD (Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho) cuyo objetivo es desarrollar proyectos que impacten en la adecuada implementación y consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, enfocados principalmente al fortalecimiento de las escuelas de Derecho y centros de capacitación y a la socialización de este sistema de justicia¹⁴⁸.

El CEEAD, entre sus aportaciones, elaboró una colección de libros especializados que pueden apoyar la capacitación en temas del Sistema Penal Acusatorio¹⁴⁹, entre ellos el “Manual del profesor para la materia de Métodos Alternos de Solución de Controversias y Salidas Alternas al Proceso Penal Acusatorio”, también imparte cursos de capacitación y realiza tareas de divulgación tales como videos de sensibilización para el seguimiento y evaluación del mismo sistema.¹⁵⁰

Otro convenio, fue el realizado con “El Centro de Investigación para el Desarrollo Asociación Civil” (CIDAC), que, en su página electrónica, tiene la siguiente misión:

Misión: CIDAC es un think tank¹⁵¹ independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo, cuyos objetivos son: Contribuir, mediante propuestas de políticas públicas viables, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el Desarrollo Económico y Social de México. Enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad¹⁵².

¹⁴⁸ Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho , consultado el 13 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://www.ceedad.org.mx/reforma-de-justicia.html>

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Ídem.

¹⁵¹ Un think tank es un "tanque" o depósito de pensamiento. Un centro o institución dedicada a la investigación. El nombre proviene del inglés, por la abundancia de estas instituciones en Estados Unidos, y significa "depósito de ideas". Algunos medios en español utilizan la expresión "fábrica de ideas" para referirse a los think tank. Consultado el 4 de abril del 2017, dirección electrónica: http://www.avizora.com/publicaciones/que_es/textos/0027_think_tanks.htm

¹⁵² Centro de Investigación para el Desarrollo Asociación Civil, Consultado el 12 de marzo del 2017, dirección electrónica oficial del Cidac, <http://cidac.org/acerca-de/>

De la investigación, se observa, que, al igual que el CEEAD, la participación del CIDAC en apoyo a la transición hacia el sistema penal acusatorio ha sido y es muy importante, sobre todo en la parte de seguimiento y evaluación, ya que ha generado reportes, como los que se han titulado “*Reporte de Hallazgos sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México.*” que desde el año 2013 y con las ediciones de 2014, 2015 y 2016 (esta última publicada en 2017), presentan los resultados de los avances para la implementación.

En particular, interesa su reporte del año 2016 que se denomina “La otra Justicia”, donde se desarrolla el seguimiento y evaluación de la Justicia Alternativa, como parte del sistema de Justicia Penal, en este trabajo del CIDAC, se presentan los resultados de los indicadores Condicionantes de la Justicia Alternativa Penal.

Otras instituciones públicas y privadas realizaron o realizan trabajos de colaboración para la mejor consecución de los objetivos de la nueva justicia penal en este trabajo, se considera que, a nivel nacional, las dos mencionadas son las que destacan sobre las demás.

En primera instancia, lo que se observa, es que la sociedad, por medio de los organismos no gubernamentales, está interesada en evaluar la Operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal y publicar sus resultados, lo que permite complementar trabajos como el presente estudio y establecer propuestas de mejora.

3.3.2 Los Órganos de operación de Justicia Alternativa Penal

Los Órganos de Justicia Alternativa, Unidades de Mediación o denominación parecida¹⁵³, son las instalaciones a donde acuden o se canalizan a los solicitantes¹⁵⁴ con fin de buscar solución a una controversia penal.

En estas instalaciones, que fueron planificadas, –aludiendo a los Habilitantes-

¹⁵³ Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, Modelo homologados para organismos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal: La Institución especializada en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal de la Federación o de las entidades federativas

¹⁵⁴ Solicitante: La persona física o moral que acude a los Órganos de Justicia Alternativa, con la finalidad de buscar la solución de una controversia penal.

laboran funcionarios públicos capacitados, que aplican procedimientos de Gestión Pública establecidos en manuales y protocolos, acordes con la normatividad vigente, cada uno, en el ámbito de su responsabilidad, haciendo uso de todo tipo de equipo e infraestructura de cómputo y de comunicaciones.

Lo anterior es la descripción de la operación de Justicia Alternativa penal considerando los habilitantes, para cumplir con el propósito de ofrecer a la sociedad una opción de justicia penal, enfocada a satisfacer las necesidades de las partes, llamadas participantes, entre otras importantes consideraciones.

A. Orgánica institucional de la Justicia Alternativa Penal

Estos organismos, en las entidades dependen de las Fiscalías o Procuradurías de Justicia, en otras también se ubican como dependientes del Poder Judicial, o incluso pueden ejercer esta función particulares certificados y autorizados.

Físicamente, algunos de estos organismos, cuentan con instalaciones independientes, con su propio edificio, como el Centro de Justicia Alternativa de la Ciudad de México, dependiente del poder Judicial o puede ser una oficina o módulo dentro de la Agencia del Ministerio Público o Tribunal correspondiente.

Dentro del organigrama de la institución en que se encuadre, igualmente, pueden constituirse como dirección, subdirección, unidad, oficina, área, módulo, etc. dependiendo de la importancia que la institución le otorgue a la Justicia Alternativa Penal, sin que haya uniformidad en las entidades.

Como ejemplo, la Procuraduría General de la República, en su “Manual del Modelo de Gestión tipo del sistema de Justicia penal acusatorio”, encuadra al nivel de área, al organismo de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal, y lo ubica dentro de la denominada “Unidad de Atención Inmediata”, que incluye varias áreas de atención de primer contacto con los querellantes o denunciados.

Figura 3.4 Ubicación orgánica de los Órganos de Justicia Alternativa, según el manual de gestión de la PGR

DENOMINACIÓN	ÁREAS
UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ATENCIÓN INMEDIATA	<ol style="list-style-type: none"> 1. OFICIALÍA DE PARTES 2. ATENCIÓN AL PÚBLICO 3. ATENCIÓN Y DETERMINACIÓN 4. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL. 5. DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

Fuente: Manual de modelo de gestión tipo de la PGR¹⁵⁵, abril del 2017.

Por su parte, en la Ciudad de México, el Tribunal Superior de Justicia, en su orgánica, plasmada en el documento “Estructura Orgánica y Organigrama General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”, contempla, a nivel de Subdirección, a la mediación penal y a la Justicia para adolescentes.

Figura 3. 5 Estructura Orgánica y Organigrama General del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Organigrama TSJ CDMX	
Dirección General del Centro de Justicia Alternativa	Dirección de Mediación Familiar
	Subdirección Operativa de Mediación Familiar
	Dirección de Mediación Civil–Mercantil
	Subdirección Operativa de Mediación Civil-Mercantil
	<i>Dirección de Mediación Penal y de Justicia para Adolescentes</i>
	<i>Subdirección Operativa de Mediación Penal y de Justicia para Adolescentes</i>
	J.U.D. de Gestión y Seguimiento

Fuente: Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de México¹⁵⁶, abril 2017.

¹⁵⁵ Manual del modelo de Gestión tipo del sistema de Justicia penal acusatorio, PGR, México, consultado el 31 de marzo del 2017, dirección electrónica: http://pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, encuadra a las Unidades de Mediación en la orgánica de la Subprocuraduría Jurídica de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos, la cual si la trata de localizar no la encontrará en la Planilla que se encuentra en su página oficial de internet¹⁵⁷. Por tanto, se concluye que, en su estructura orgánica, a nivel de dirección o subdirección, no incluye organismos de Justicia Alternativa Penal¹⁵⁸.

B. Número y ubicación geográfica de los Órganos de Justicia Alternativa

A nivel operativo, para el usuario, y acorde con la característica de la justicia alternativa: que se espera, deba ser una opción sencilla y económica, por tanto, es importante, que, geográficamente, tenga una ubicación, que sea de fácil acceso y no implique altos costos y viajar largas distancias para asistir a juntas de mediación o trámite parecido.

Se estima que el Estado deberá instalar en lugares estratégicos del territorio, suficientes órganos de Justicia Alternativa Penal. En el caso de la Ciudad de México, la denominación del Órgano por parte del poder Judicial es: Centro de Justicia Alternativa, que es un órgano de atención mixta que se ubica en centro de la Ciudad de México.

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México cuenta con 14 Unidades de Mediación distribuidas en su territorio¹⁵⁹, en la actualidad, en algunas delegaciones no se cuentan con este servicio de acuerdo a la información recabada. Por lo que se tiene trabajo que hacer para acercar estas Unidades de mediación a la población usuaria.

¹⁵⁶ Estructura orgánica y organigrama general del tribunal superior de justicia del distrito federal No. TSJDF/2014, México, marzo 2014, Página 21, consultado el 12 de abril del 2017. <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr02/DE/TSJDF-2014.pdf>

¹⁵⁷ Página Oficial de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, consultado el 14 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.pgj.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura>

¹⁵⁸ Ídem.

¹⁵⁹ Información proporcionada directamente por operadores de la Unidad de Mediación en Procuración de Justicia en la sede del edificio central “Bunker” Ciudad de México y plasmada en folleto informativo para el público en general, el 11 de octubre del 2017.

En el *anexo 3-2* se muestra las ubicaciones aproximadas de los Órganos de Justicia Alternativa dependientes de la PGJ de la Ciudad de México.

En general, lo que se observa, es que tanto la Procuraduría como el poder Judicial de la Ciudad de México, se encuentran en proceso de cubrir adecuadamente la ciudad con el fin de facilitar el acceso a las ubicaciones de los órganos de Justicia Alternativa por parte de los ciudadanos.

3.3.3 Modelos de Gestión para la operación de la Justicia Alternativa Penal

Otro aspecto que forma parte de los cuatro componentes, de los Habilitantes de Operación que se consideran importantes para el adecuado desempeño y por tanto se constituyen cómo indicadores de seguimiento y evaluación de los Centros de Justicia Alternativa, son *los Modelos de Gestión*. Se parte de la definición siguiente:

La Gestión supone un conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto, concretar un proyecto o administrar una empresa u organización, Por lo tanto, un Modelo de Gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública. Esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos¹⁶⁰.

La inclusión de la Justicia Alternativa en el esquema de la nueva Justicia Penal implicó adaptar las estructuras existentes en las instituciones y se elaborarán nuevos modelos de organización para el trabajo, acordes a las nuevas funciones que se agregan. Cuando menos es lo que se espera.

De esta forma, con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se iniciaron procesos de profunda reingeniería institucional e innovación, con el objetivo de mejorar la eficiencia de las instituciones de justicia y la calidad de los servicios que prestan. En sentido estricto, la nueva organización institucional implica que la gestión y administración de la justicia penal deben profesionalizarse y estar separadas de la actividad jurisdiccional¹⁶¹.

El Modelo de Gestión para la operación de la Justicia Alternativa Penal, debe

¹⁶⁰ consultado en marzo del 2017, dirección electrónica: <http://definicion.de/modelo-de-gestion/>

¹⁶¹ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 30.

ser congruente con las condiciones particulares del lugar donde se encuentre la institución, a su misión y visión, ajustándose a la normatividad rectora.

De acuerdo con las definiciones anteriores, el Modelo de Gestión, es una guía para la administración y operación, por tanto, una vez delineado y aprobado lo siguiente es hacerlo del conocimiento de los operadores del sistema para su ejecución.

Esta directriz, el Modelo de Gestión, se plasma en documentos tales como, manuales, guías, protocolos, organigramas o cualquier otro, que una vez autorizados, sea vinculante y especifique la organización, los responsables, componentes y formas de actuación para alcanzar los objetivos de la institución.

Ejemplo de documento directriz, es el “El Manual del modelo de Gestión tipo”¹⁶² de la PGR, que incluye el siguiente índice:

- I. Consideraciones.
- II. Marco Jurídico.
- III. Organización
- IV. Organigramas de Gestión.

Se hace notar que, para el mismo fin, se puede tener denominación, índice de contenido y estructura diferentes, según criterio de sus autores.

Por tanto, el documento o documentos, donde se plasme el Modelo de Gestión institucional, al especificar directivas de operación, se convierte la guía para efectuar el seguimiento y evaluación del sistema.

Su importancia, está en guiar efectivamente el trabajo que tienen que realizar los funcionarios públicos para alcanzar los objetivos. Se supone que deba cubrir, todos los aspectos de operación, ser detallada, para que cuando así se requiera, reducir la discreción en el actuar de los funcionarios, permitiendo homologar la

¹⁶² Procuraduría General de la República, Manual del modelo de gestión tipo para la operación del sistema de justicia penal acusatorio en la PGR. Normateca sustantiva, Consultado el 31 de marzo del 2017 en la dirección electrónica: http://pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf

operación de la Justicia Alternativa Penal.

Respecto a la Ciudad de México, por parte del Tribunal Superior de Justicia, se encontró que cuenta con diversos documentos, que regulan la Justicia Alternativa Penal. Cuenta, con:

1. El “Reglamento Interno del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México”;
2. El “Manual de Procedimientos”;
3. El “Manual de Organización y reglas del mediador privado”¹⁶³

Aunque en estos casos los documentos citados regulan varias materias y no son específicos para la Justicia Alternativa Penal.

La Procuraduría General de Ciudad de México, en su página oficial no hace mención alguna sobre alguna directiva o manual sobre Justicia Alternativa Penal, conduciéndose por medio de los llamados “acuerdos” y oficios circulares del procurador, que no están a disposición para consulta en la página oficial de internet respectiva.

Por otra parte, es importante considerar, que la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP), así como el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), constituyen los documentos rectores sobre el cual operan los Órganos de Justicia Alternativa en Materia Penal, y se pueden considerar como las principales guías para la operación.

Aunque, como es comprensible, a pesar de su desarrollo didáctico, no incluye los aspectos de detalle para conducir las actividades diarias de los procesos de mediación.

Como ya se asentó, esa es la función de los Modelos de Gestión, que, en la

¹⁶³ Página electrónica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. “Reglamento interno del centro de justicia alternativa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México”, consultado el 8 de abril del 2017 en la dirección electrónica: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/274/6/images/Reglamento_Interno_CJA_del_TSJCDMX_Acdo_23_23_2016_Vigente.pdf

forma de los documentos citados, tienen por objeto, dirigir los múltiples aspectos particulares de la institución u Órgano de Justicia Alternativa y guían los flujos de trámites internos, ayudando a homologar funciones, y al seguimiento y evaluación de indicadores propios del lugar.

Un punto que se resalta es que previo a la elaboración del documento que plasme los objetivos de los Modelos de Gestión, es necesario tener claro cuáles son los procesos para alcanzar el objetivo general y contar con la información más aproximada de la situación de los condicionantes de la etapa anterior, la de implementación. Datos como los siguientes, son importantes:

¿Cuál es la carga de trabajo prevista?, ¿Cuánto tiempo se le dedica a cada junta de mediación?, ¿Cuánto tiempo dura en promedio un proceso de mediación u otro mecanismo de justicia alternativa penal?, entre otras cuestiones. Estos estudios se basan en estadísticas e información de datos duros, a estas fechas, inicio del 2018, no se encuentran disponibles para la sociedad interesada

En esta parte, se recalca la importancia que tiene elaborar y aplicar métodos institucionales de administrar, dar seguimiento y evaluar el proceso de justicia Alternativa Penal, para retroalimentar y mejorar el sistema.

Los documentos, con que cuentan los órganos que se mencionan en este párrafo, cumplen en parte esa función; sin embargo, se estiman incompletos y adolecen de homologación, resaltando el hecho de falta de coordinación por parte de las instituciones rectoras a nivel nacional y local. No contar con un Modelo de Gestión oficialmente establecido y documentado, puede implicar una causa de probable deficiencia en la operación.

3.3.4 Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs)

En las instituciones de cualquier tipo, es muy importante poder establecer enlaces con los diversos responsables y auxiliares de las áreas en que se compartimenta el trabajo, ya sea para intercambiar información, solicitar algún apoyo o transmitir alguna orden ejecutiva o disposición general.

De igual manera, es importante que cuenten con sistemas informáticos de aplicaciones para captura, bases de datos para almacenar y cuando se requiera, recuperar la información a fin sustentar los procedimientos en trámite.

La información es un elemento crucial para generar un ambiente sano y funcional dentro de la organización y sostener relaciones productivas con su entorno. De hecho, sin información es imposible gestionar tarea alguna. Por tanto, es difícil subestimar la importancia de los sistemas de información dentro de la organización¹⁶⁴.

El sistema de TICs debe permitir que la información fluya en todos sentidos, de abajo hacia el escalón superior para informar, hacia los laterales para coordinar y hacia el escalón subordinado para transmitir las directivas y comunicar las órdenes.

El habilitante de Tecnologías de Información y Comunicaciones, al igual que los demás, es de importancia para la operación adecuada del sistema de Justicia Alternativa Penal. Se trata de disponer con sistemas de cómputo para la captura de información, una vez capturada, se requiere consolidarla, analizarla, compartir sus resultados y difundir para efectos de su empleo para mejora continua y transparencia pública.

Entendemos por Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) el conjunto de procesos y productos derivados de las nuevas herramientas (hardware y software), soportes y canales de comunicación relacionados con el almacenamiento, procesamiento y transmisión digitalizados de la información [...] Las TIC, entonces¹⁶⁵:

- A. Generan y procesan información;
- B. Facilitan el acceso a grandes masas de información y en período de tiempo corto;
- C. Presentan al usuario la misma información con códigos lingüísticos diferentes; y
- D. Transmiten información a destinos lejanos, con costos cada vez menores y en tiempo real.

¹⁶⁴ Velasco, Sánchez, Ernesto, Ingeniería de Sistemas: Necesaria pero no Suficiente. Un Enfoque Metafórico del Análisis de Sistemas de Información, Revista de Administración Pública, 116 Volumen XLIII, No 2, México, mayo-agosto 2008, p. 15, consultado el 5 de enero del 2018, dirección electrónica:

http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/revista%20rap%20116ok.pdf

¹⁶⁵ Página Web del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, consultado 5 de abril del 2017, Dirección Electrónica:

http://www.ruv.itesm.mx/especiales/citela/documentos/material/modulos/modulo2/contenido_ii.htm

Por otra parte, para dotar de esta herramienta a los órganos de justicia alternativa, se requiere considerarla en el planeo de las condicionantes, donde intervienen las cuestiones presupuestarias y los procesos de adquisición. Aquí, se trata de determinar si efectivamente se cuenta con este apoyo a la operación, cuya responsabilidad de suministrar, es obviamente del ámbito de las autoridades correspondientes, al respecto se encontró la información siguiente:

Como se ha descrito en los previos reportes de Hallazgos, durante la implementación del sistema de justicia acusatorio, se observaron tres corrientes en materia de tecnologías de la información:

- 1) El Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), desarrollado por la SETEC;
- 2) Sistemas de gestión intercomunicados y operativos en todas las instituciones de justicia de una entidad federativa; y
- 3) Esfuerzos individuales de algunas instituciones, que no han logrado generar coordinación e interconexión con el resto de los operadores locales en materia de seguridad y justicia.

En muchos casos el uso de estos sistemas no fue integral, es decir, no estaban interconectados entre todas las instituciones y para todas las funciones. Esta falta de integralidad limitaba su funcionamiento, como la asignación de un número único o la homologación de datos de identificación de la causa¹⁶⁶.

Una de las características más importantes de los sistemas de cómputo, es la interconectividad, que es la capacidad de interconectar dos o más redes para compartir información de las bases de datos, para emplearla en la toma de decisiones de Justicia Alternativa Penal. Puede ser local, en el mismo edificio; a nivel institución; a nivel entidad; a nivel regional y lo óptimo, es tener su disponibilidad a nivel nacional.

A pesar de que a nivel nacional no se ha logrado consolidar un esquema integral y funcional de interconectividad, destacan sistemas que funcionan adecuadamente como es el caso de Yucatán, el de Guanajuato, que es integral, o el de Baja California, en el que existe

¹⁶⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 58

interconexión entre el Poder Judicial, la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública¹⁶⁷.

Por cualquier aspecto que se estudie la operación del sistema, se justificará ampliamente la necesidad de contar con un adecuado soporte de Tecnologías de Información y de Comunicaciones.

En la parte de operación del Centro de Justicia Alternativa, una vez recibido un caso para trámite, una de las obligaciones del juez o la autoridad que autorice las Solución Alterna del Procedimiento Penal, ya sea un Acuerdo o Suspensión Condicional del Proceso, es precisamente verificar los antecedentes del ofensor.

Para dar cumplimiento a lo que establece la norma¹⁶⁸, se requiere consultar la base de datos, el registro donde se guarden los antecedentes de las Soluciones alternas que se hayan tramitado.

Lo que interesa a esta investigación, es determinar, si se cuenta con esta herramienta para la operación del sistema, ya que, como está establecido, es indispensable conocer los antecedentes del imputado, antes de autorizar su participación en las soluciones alternas del procedimiento.

Además de servir como medio de consulta, el registro, es el medio para suministrar información estadística que ayuda a tomar decisiones sobre el trabajo que se genera en el Centro de Justicia Alternativa Penal, Información, que, a su vez debe estar disponible para otras instancias.

El resultado es que al momento no se ha encontrado información precisa, sobre cuántas instancias y a qué nivel fue implementado este sistema, lo que sí se sabe, es que se ha invertido cuantiosos recursos presupuestales para factor Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs).

Como ya se mencionó, uno de los proyectos para dotar de sistemas de cómputo a las instancias del nuevo sistema de Justicia penal, es el denominado SIGI

¹⁶⁷ *Ibíd*em, p. 59

¹⁶⁸ Para el caso de los Acuerdos Reparatorios lo establece el artículo 187 y para la Suspensión Condicional del Proceso lo contempla el artículo 192 del CNPP.

(Sistema Informático para Gestión Integral)¹⁶⁹, no encontrándose más información sobre la empresa responsable ni adjudicación de contratos.

Lo que se encuentra en la red y nos ilustra sobre el alcance de este sistema es una presentación¹⁷⁰, con los modelos de interconectividad, del cual se presentan dos de los principales, el de la Procuraduría, que contempla, entre otros el módulo de Justicia Alternativa y del poder judicial.



Figura 3.6 Modelo de interconectividad tipo para procuraduría.
Fuente: presentación del sistema SIGI¹⁷¹, Gobierno de Chiapas, 2015

La imagen del modelo propuesto SIGI para la Procuraduría, muestra la interconectividad necesaria entre los módulos que la integran, es una red a nivel institucional y no refleja las conexiones a los laterales, superiores y transversales, lo que se trata de resaltar es el hecho de que existen proyectos respecto a estas

¹⁶⁹Presentación del sistema de cómputo (sistema informático de gestión de integral) SIGI, con descripción de los modelos informáticos, consultado el 5 de marzo del 2017, dirección electrónica: <http://www.reformapenalchiapas.gob.mx/download.php?file=TECSIGI.ppsx>

¹⁷⁰ ídem

¹⁷¹ ídem.

tecnologías y la complejidad que implica.

Por parte del modelo para el Poder Judicial, igualmente se observa, en su modelo de conectividad, que considera el módulo de Justicia Restaurativa, equivalente al de Justicia Alternativa de la Procuraduría.

Figura 3.7 Modelo de interconectividad computacional para el Poder judicial



Fuente: sistema SIGI, Gobierno de Chiapas¹⁷², 2015

La complejidad del proceso penal, en el que intervienen diversas áreas de la dependencia, de acuerdo a la etapa procesal en que se encuentre el trámite, requiere la conectividad que solo es posible con el empleo de las herramientas de cómputo adecuadas.

¹⁷² Ídem.

Fig. 3.8 Cuadro de interconectividad, para el sistema del proceso penal, que incluye los operadores y módulos entre los que se encuentra la parte de Justicia Alternativa, Mediación y Conciliación¹⁷³.



Fuente: sistema SIGI, Gobierno de Chiapas¹⁷⁴, 2015

Después de dejar clara la importancia de los TICs, para la Justicia Alternativa Penal, la obligatoriedad de consulta que establece el CNPP, la necesidad de contar con datos para generar estadísticas y transparentar el sistema, además de otras ventajas. Ahora, lo importante es determinar, si los órganos de Justicia Alternativa Penal cuentan con esta herramienta para la operación adecuada del sistema.

El sistema de justicia penal acusatorio requiere de una gestión integral de datos entre las instituciones operadoras, para alcanzar una operación eficiente del sistema, que provea de resultados satisfactorios. Por ello, es menester contar con sistemas de gestión e infraestructura tecnológica que faciliten las actividades diarias de los operadores y las

¹⁷³ *Ibidem*, p. 10.

¹⁷⁴ *Idem*.

instituciones, para complementar y facilitar la adecuada organización del proceso de trabajo en las instituciones de justicia penal¹⁷⁵.

La responsabilidad de dotar de esta tecnología es del Estado, en el proceso de implementación, a través de la SETEC, se asignaron cantidades millonarias, sin que se encontrara información exacta verificable, para este rubro; sin embargo, al igual que los otros condicionantes, no se tiene la certeza que se hayan tomado las decisiones correctas o que haya sido suficiente la inversión efectuada por la falta de transparencia.

En las respectivas páginas no existe referencia respecto a la implementación y operación de la TICs para el sistema de Justicia Alternativa Penal. Por Cuestionamiento directo a mediadores en los Órganos de Justicia Alternativa, se sabe que actualmente no existe, en funcionamiento, una base de datos nacional, en el capítulo siguiente se menciona los avances en proyecto, según reportes de las autoridades a cargo.

3.3.5 Normatividad para la Operación del Sistema de Justicia Alternativa

La normatividad actual del Sistema de Justicia Alternativa Penal señala directrices generales para la operación de los Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias (LNMA SCMP) y para la aplicación de las Soluciones Alternas del Procedimiento (CNPP). Esta legislación regula el procedimiento con la flexibilidad característica de estas formas de Justicia Penal.

Respecto a la normatividad, es conveniente hacer las siguientes consideraciones:

- A. En la parte formal, se cuenta, desde las reformas constitucionales de junio del 2008, con la base constitucional, prevista, en el párrafo quinto del artículo 17 constitucional;
- B. Como leyes secundarias, se tiene que, el 5 de marzo de 2014, se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales que incluye las Soluciones Alternas

¹⁷⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 57

del Procedimiento y asimismo en diciembre de 2014 se publicó la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que incluye los mecanismos de Mediación, Conciliación y Juntas Restaurativas. completando, de esta manera, el cuadro normativo

- C. Siendo las citadas Ley y Código de carácter nacional, son vinculantes en todos los niveles de gobierno, por tanto, no admiten que se elaboren con el mismo sentido, legislaciones a nivel de las entidades.
- D. En adición a las Leyes Nacionales, en comento, se estima que se requiere normatividad que regule el nivel de los órganos de operación, en la forma de acuerdos, circulares o documentos similares, que ayuden a normalizar la operación rutinaria, de acuerdo con los Modelos de Gestión -que ya fueron comentados- y a los recursos con que se dispongan para cumplir con sus objetivos.
- E. Asimismo, es necesaria la adecuación o creación de otras leyes, como las Orgánicas de la Procuraduría y Tribunales que apoyen el esfuerzo de los objetivos de la Justicia Alternativa. Lo anterior, es opinión de los investigadores del CIDAC y en este estudio se concuerda, Como se expresa en el párrafo siguiente.

[...] es necesaria la elaboración de la normatividad secundaria que garantice que los preceptos generales contemplados en la Constitución y en la Ley Nacional, que sean observados en la operación diaria de las instituciones. En primer lugar, para garantizar la viabilidad y sustentabilidad en el tiempo de los MASCP, es recomendable que se realicen adecuaciones a las leyes orgánicas de las Procuradurías y Fiscalías¹⁷⁶.

Anterior a la entrada en vigor del CNPP y LNMASCMP, ya existían leyes y reglamentos estatales de Justicia Alternativa, mismos que quedaron abrogados y en

¹⁷⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 34

algunos casos, que regulan a varias materias, derogados, en la parte de justicia penal.

Aunado a lo anterior, se considera conveniente, que, en cada entidad, en cada región y quizás en cada unidad de atención, cuente con sus propios protocolos y/o manuales de operación para que uniformen y guíen las actividades de cada Órgano de Justicia Alternativa, como se mencionó en el apartado de Modelos de gestión.

Los protocolos, de las diferentes dependencias internas de la procuraduría o tribunal, deben estar coordinados para converger sus esfuerzos en la misma dirección institucional.

[...] la adecuada operación del sistema de justicia penal requiere del desarrollo de protocolos de actuación apegados al CNPP. Sin estos instrumentos, existe el riesgo de que no sean estrictamente observados los principios y lineamientos generales establecidos en las leyes en la operación diaria de las instituciones del sistema de justicia penal¹⁷⁷.

Como ya se comentó, de las leyes secundarias más importantes a adecuar a la nueva Justicia Penal acusatoria, son las leyes orgánicas, ya que al incluir las atribuciones de los funcionarios y su plantilla orgánica son los que sustentan normativamente su actuación.

En revisión efectuada a las Leyes Orgánicas de las Procuradurías de diversas entidades, se encontró que en general ya tienen prevista la figura de Justicia Alternativa Penal, aunque sin homologación alguna, pues la encuadran en órganos de diferente nivel y asignan a sus titulares diverso lugar en el escalafón jerárquico, lo que obviamente les faculta, igualmente, diverso poder de decisión.

Insistiendo en la homologación a nivel nacional, pues esto facilita la coordinación y la ejecución de medidas de seguimiento y evaluación, con los beneficios multicitados de mejora continua.

Respecto a la Ciudad de México, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, todavía señalada como del Distrito Federal, no se ha adecuado para

¹⁷⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 76

conceder el lugar preponderante que el nuevo Sistema de Justicia Penal le concede a la Justicia alternativa.

Lo anterior se señala, debido a que no incluye ninguna unidad orgánica, área, dirección o subdirección de Justicia Alternativa penal y solo la menciona como una atribución del propio procurador promover su empleo y realizar trabajos de supervisión general.

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, dentro de su organización considera en sus artículos 186 al 186 bis 4, al Centro de Justicia Alternativa funciones de apoyo jurisdiccional muy generales y con enfoque mixto de materias jurídicas.

3.3.6 Operatividad jurídica de la normatividad Alternativa penal

De poco serviría implementar un sistema normativo que no se pudieran aplicar o que su aplicación fuera tan reducida, que en realidad no impactará sobre el sistema de justicia, máxime si se trata de la justicia alternativa penal, que se pretende apoye para despresurizar el congestionado sistema de justicia penal.

Una de las cuestiones importantes respecto a la normatividad, relacionada con la Justicia Alternativa Penal, se refiere a la operatividad jurídica, capacidad de producir el efecto que se pretendía¹⁷⁸, esto es, determinar, ¿qué tanta aplicabilidad tiene estas normas? La respuesta es compleja, ya que depende de varios factores, entre los que se encuentran, la interacción con otros conjuntos de normas y con la realidad jurídica social.

El porcentaje de operatividad Jurídica se puede determinar revisando los tipos penales contenidos en los códigos penales y en las leyes especiales aplicables, para verificar cuales cumplen con los requisitos de procedencia que señala el CNPP para las soluciones alternas, que son: Los Acuerdos Reparatorios y la Suspensión Condicional del Proceso.

¹⁷⁸ Tomado del diccionario electrónico, Wordreference, consultado el 5 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://www.wordreference.com/definicion/operatividad>

Otro dato importante para determinar la operatividad jurídica es la incidencia delictiva de la propia entidad, para identificar cuáles de los delitos cometidos con más frecuencia, son a la vez susceptibles de resolverse por procedimientos de justicia alternativa.

De tal manera que, confrontando estas listas de datos, se puede determinar el porcentaje aproximado de la operatividad jurídica, de las normas vigentes de justicia alternativa.

Definidos los requisitos de procedencia, entonces, el paso siguiente, es enlistar los tipos penales que cumplen el requisito, y compararlos contra el total de tipos, para obtener el porcentaje de tipos delictivos del Código Penal, operables para justicia alternativa. Este dato se cruza con información disponible del índice delictivo de la entidad, lo que finalmente nos arroja la efectividad normativa.

La importancia de realizar el análisis anterior es que ayudaría a determinar información de la operación- que es valiosa para el diagnóstico de la situación y a su vez generar las respuestas que conduzcan a propuestas de optimización- como la siguiente:

1. Cantidad de tipos penales que cumplen con los requisitos de procedencia
2. De los tipos penales que cumplen, ¿qué porcentaje se presentan ante las instancias de procuración de justicia penal?
3. De los casos presentados, ¿cuántos se canalizan efectivamente al órgano de Justicia Alternativa penal?
4. De los casos canalizados, ¿cuántos optan por las soluciones alternas del procedimiento penal?
5. De los casos atendidos por justicia alternativa penal, ¿cuántos se concluyen con éxito y cuántos se regresan al procedimiento penal tradicional?
6. De los casos concluidos, ¿cuántos se repara el daño a satisfacción de la víctima u ofendido?
7. De los casos concluidos, ¿qué porcentaje de ofensores reincide?

Y así se puede obtener información que refleje el panorama de lo que está sucediendo en cuestiones de justicia alternativa penal, información útil, para la toma de decisiones y propuestas de optimización.

Para la parte operativa, permite elaborar un catálogo de casos justiciables por métodos alternativos penales, para empleo de los operadores jurídicos que laboran en las Unidades de Atención Inmediata, de tal manera que con su consulta determinen de forma expedita si el caso presente cumple o no con la procedencia que establece el CNPP, y no suceda como en algunos casos¹⁷⁹ que, presentada la solicitud por el participante, se le difiere por varios días para resolver si se acepta o no su trámite por el órgano de Justicia Alternativa Penal.

Hasta el momento, no se ha encontrado para la Ciudad de México, algún análisis de operatividad jurídica sobre el tema de Justicia Alternativa Penal. Por parte de otras entidades se encontró un ejemplo elaborado por el Doctor Arnulfo Sánchez García sobre el estado de Nuevo León¹⁸⁰.

A manera de ilustración se incluye las generalidades de un compendio completo, para materia federal, elaborado a instancias de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del nuevo sistema de Justicia Penal (SETEC), y bajo coordinación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), bajo el Título de “Análisis Jurídico-operativo del sistema penal acusatorio en México a nivel Federal, Tomo II, Justicia Alternativa”¹⁸¹. Arrojo tablas como la de la siguiente página:

¹⁷⁹ Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Yucatán, Artículo 45. La solicitud para iniciar un mecanismo alternativo o el acta en la que conste la solicitud y la copia de la documentación que presente el interesado, será calificada, en un plazo no mayor de tres días hábiles, por el Centro ante el cual se someta, según sea el caso, para resolver si la controversia planteada es viable de ser solucionada por medio de los mecanismos alternativos.

¹⁸⁰ Arnulfo, Sánchez García, et al, Mediación Penal y Justicia restaurativa, México, Editorial Tirant Lo Blanch, 2015, pp.133-140.

¹⁸¹ Esparza, Bernardino y Silva, Alejandra, Análisis Jurídico-operativo del sistema penal acusatorio en México a nivel Federal, Tomo II, SETEC, publicaciones INACIPE, México, marzo 2015.

Tabla 3.1 Operatividad jurídica del Código Penal Federal, para los *Acuerdos Reparatorios*

Código Penal Federal			
Operatividad jurídica para Acuerdos Reparatorios			
Naturaleza jurídica del tipo	Total de tipos	Operatividad	Porcentaje
Delitos contra la salud	27	0	0
Cometidos por servidores públicos	89	0	0
Contra el ambiente	37	5	13.51
Contra la integridad corporal	51	5	9.80
Electorales	41	0	0
Derechos de autor	12	1	8.3
Falsedad	65	0	0
Patrimoniales	96	89	92.75
Vías de comunicación	27	0	0
Otros delitos	287	28	9.75
Total	752	145	18.14 %

Fuente: Análisis Jurídico-operativo del sistema penal acusatorio de Bernardino Esparza y otro¹⁸², 2015.

Se observa que, de 752 tipos penales, contenidos en el Código Penal Federal el 18.14% se puede resolver por métodos de la Solución Alternativa del Procedimiento Penal, en forma de Acuerdos Reparatorios.

¹⁸² Esparza, Bernardino y Silva, Alejandra, cit., pág. 22.

Tabla 3.2 Operatividad jurídica del Código Penal Federal, para la *Suspensión Condicional del proceso*.

Código Penal Federal			
Operatividad para la Suspensión Condicional del Proceso			
Naturaleza jurídica del tipo	Total de tipos	Operatividad	Porcentaje
Delitos contra la salud	27	4	14.81
Cometidos por servidores públicos	89	24	26.97
Contra el ambiente	37	26	70.27
Contra la integridad corporal	51	29	56.86
Electorales	41	40	97.56
Derechos de autor	12	8	66.67
Falsedad	65	33	50.76
Patrimoniales	96	38	39.58
Vías de comunicación	27	14	51.85
Otros delitos	287	115	40.09
Total	752	331	45.21

Fuente: Análisis Jurídico-operativo del sistema penal acusatorio de Bernardino Esparza y otro¹⁸³, 2015

En este caso sería, para el mismo número de tipo penales, el 45.21%, para el caso de la Suspensión Condicional del Proceso. Resultando con mayor porcentaje de operatividad que los Acuerdos Reparatorios.

Arrojando, del análisis efectuado, conclusiones como las siguientes:

A diferencia de los acuerdos reparatorios, la Suspensión Condicional del proceso puede ser utilizada en todos los grupos de delitos contenidos en el Código penal Federal. Destacan ante todo algunos tipos penales de los delitos contra la salud. Que pueden ser resueltos en un 14.81%. También los delitos electorales, que no pueden ser resueltos mediante acuerdos

¹⁸³ Esparza, Bernardino y Silva, Alejandra, cit., pág. 26.

reparatorios, pero sí pueden ser liberados a través de un plan de reparación en un 97% de los casos. También se destaca que el 70.27% de los delitos contra el medio ambiente y el 66.67% de los delitos contra el derecho de autor pueden ser resueltos mediante suspensión condicional¹⁸⁴.

El análisis completo, con las tablas y resultados se encuentran en la obra citada, el cual requirió la revisión tipo a tipo y la confrontación con los niveles de incidencia delictiva publicados por la PGR.

En términos generales, se puede observar que de los 30,571 delitos cometidos en el 2012 y cuyos tipos penales están presentes en el Código Penal Federal, en un estimado aproximado y desde la perspectiva normativa, 12,390 pudieron haber sido desahogados mediante la Suspensión Condicional de Proceso¹⁸⁵.

A la vista de estos datos, se pueden hacer recomendaciones para incrementar la posibilidad normativa del empleo de la Justicia Alternativa Penal y asimismo se podría comparar con los casos atendidos, para determinar si se están captando todos los posibles y cuantas oportunidades no se están capitalizando.

3.3.7 Unidades de Atención Temprana¹⁸⁶

Los Unidades de Atención Temprana (UAT) u organismo similar, adscritos a las agencias del Ministerio Público o Fiscalías, son los responsables, de atender a los denunciantes o querellantes. Al ser los encargados de recibir el primer contacto con los querellantes o denunciantes, su labor es básica para el éxito de la Justicia Alternativa, son:

La sola instalación de estas UAT no es suficiente, también es importante observar sus mecanismos de operación, criterios y las competencias de los funcionarios adscritos a ellas¹⁸⁷.

En la práctica, se puede definir, como el primer eslabón del sistema de

¹⁸⁴ Ídem.

¹⁸⁵ Esparza, Bernardino y Silva, Alejandra, cit., pág. 28.

¹⁸⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 21.

¹⁸⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 21.

operación de la Justicia Alternativa Penal, el respondiente que tiene capacidad para determinar a dónde se debe dirigir la petición de justicia de la víctima u ofendido.

El Módulo de Atención Temprana será el encargado de canalizar de manera inmediata las denuncias o querellas que se presenten; así como de remitir los asuntos que se le presenten al área que corresponda; canalizando ya sea a las Unidades de Investigación o al Centro de Justicia Restaurativa de la Procuraduría; o en su caso, si los hechos narrados a los operadores del Módulo no son evidentemente constitutivos de delito, remitirá a otras instancias de Gobierno o instituciones privadas, quienes proporcionarán el servicio que necesite la ciudadanía¹⁸⁸.

A pesar de considerarlo parte importante del éxito de la operación del sistema de justicia penal acusatorio, se estima que no se le está dando el impulso debido a la Justicia Alternativa Penal.

Queda claro que los MASCP representan una alternativa viable frente al proceso tradicional del sistema de justicia penal. Por ello, la mayor recomendación es ampliar la cobertura de los mecanismos de justicia alternativa por medio de lineamientos claros que permitan la remisión de una mayor cantidad de asuntos. Queda pendiente impulsar con mayor fuerza el uso de este tipo de mecanismos, los cuales en general están siendo poco utilizados en el país. Esto se puede alcanzar, como lo establece el Manual de la UNODC, por medio de la identificación de aliados, es decir “individuos en posición, es clave dentro del sistema de justicia que sean propensos a adoptar métodos participativos y restaurativos (...)”¹⁸⁹.

Por eso es tan importante el trabajo de las autoridades que reciben y atienden a los denunciantes o querellantes, para que, con base en sus conocimientos y directivas adecuadas, pueden determinar cuáles asuntos se pueden canalizar a Justicia Alternativa y que tengan el compromiso y decisión para hacerlo. Que sean aliados efectivos para el Sistema de Justicia Alternativa.

¹⁸⁸ Gobierno del estado de Zacatecas, Manual de operación del Módulo de atención temprana del estado de Zacatecas, página 3. Consultado el 16 de marzo de 2017, dirección electrónica: http://transparencia.zacatecas.gob.mx/files/MANUAL%20DEL%20MAT_0.pdf

¹⁸⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) con apoyo de la Fundación Tinker, “La Otra Justicia: Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México”, México, 2016, p. 76, consultado el 3 de marzo del 2017, Dirección electrónica <http://www.cidac.org>.

Resulta fundamental que el proceso para la toma de decisiones relacionado con las remisiones a justicia alternativa sea tan claro y transparente como sea posible. Existe el riesgo de que los programas no cumplan con sus objetivos debido a que los operadores no remitan asuntos a los mismos¹⁹⁰.

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, denomina como Módulo de Atención Oportuna (MAO), a las instancias que desarrollan estas funciones y se rigen por un acuerdo que delimita de manera muy general sus funciones¹⁹¹.

El Módulo de Atención Oportuna (MAO) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene como propósito ofrecer a los usuarios una atención digna, cálida, pronta, profesional, eficiente y especializada, con motivo de la presentación de denuncias o querellas, solicitudes de apoyo a víctimas del delito, promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, localización de personas, entre otros servicios, lo cual permitirá su agilización. Este modelo de atención, estará a cargo de servidores públicos capacitados que coadyuvará en la pronta y expedita procuración de justicia en el Distrito Federal, brindando Atención Inicial, Especializada y la relativa a Víctimas u Ofendidos. La atención inicial la llevan a cabo los Orientadores Jurídicos dando respuesta a la problemática planteada, proporcionando la información pertinente y, en su caso, canalizando a los usuarios a las áreas competentes, lo cual debe realizar en forma eficiente y en el tiempo razonablemente necesario¹⁹².

El objetivo debería ser aprovechar al máximo los recursos humanos de los MAO de la PGJ de la Ciudad de México, ya que al ser los primeros en atender a los usuarios deben ser los promotores del sistema, con la suficiente capacidad para

¹⁹⁰ *Ídem*.

¹⁹¹ Acuerdo A/ 017 /2015 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se emite el Protocolo de Atención a los Usuarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por el Personal de los Módulos de Atención Oportuna, consultado el 16 de noviembre del 2017. dirección electrónica:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo106759.pdf>

¹⁹² Acuerdo A/ 017 /2015 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se emite el Protocolo de Atención a los Usuarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por el Personal de los Módulos de Atención Oportuna, p. 5, consultado el 16 de noviembre del 2017. dirección electrónica:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo106759.pdf>

convencerlos sobre los beneficios reales de optar por la Justicia Alternativa Penal en la resolución de sus conflictos y así colaborar con la política pública de despresurizar el sistema penal.

Sin embargo, en las condiciones actuales en la Ciudad de México, de acuerdo a información obtenida en las visitas efectuadas y reportes oficiales, constituyen un obstáculo para lograr los citados objetivos.

3.3.8 Capacitación de operadores para Justicia Alternativa Penal

Sobra decir, que el recurso humano, es el más importante de cualquier institución. Las personas son las que operan y materializan los objetivos. El caso en estudio no es la excepción. Se considera, que el perfil de los funcionarios para realizar el trabajo de facilitadores es muy especializado. Entre otras cualidades, se requiere gran capacidad técnica, calidad moral y empatía para alcanzar con éxito los objetivos institucionales de Justicia Alternativa Penal¹⁹³.

En la doctrina y en la norma, no existe consenso sobre el perfil del facilitador se estima que, en el proceso restaurativo, los operadores deben reunir toda una gama de conocimientos y ante la dificultad de obtener en un solo individuo todas las cualidades, se considera incluir psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, licenciados en derecho, etc.

Independientemente del área académica de origen del funcionario, es importante que los facilitadores reciban la capacitación especializada para realizar su labor, por lo que, en esta parte, se analizará uno de los aspectos más importantes de los operadores de Justicia Alternativa Penal, su capacitación.

La capacitación, es tarea que le corresponde al estado, considerando que los funcionarios a cargo del sistema cuentan con la autoridad para definir los contenidos programáticos de los cursos, lo perfiles de los instructores, los requisitos para certificación, las autorizaciones para ejercer como facilitador, entre otras cuestiones que hacen que el Estado sea responsable de promover, seguir y evaluar el aspecto

¹⁹³ Página de internet mediasi.es, 8 cualidades de un buen mediador, consultado el 4 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://www.mediasi.es/8-cualidades-de-un-buen-mediador/>

habilitante de la capacitación.

Una vez cubierto el perfil, para facilitador, que determine la institución, lo que sigue es capacitar al funcionario público, lo que implica, sujetarse a un proceso de enseñanza-aprendizaje, de tal manera que adquiriera las habilidades para su trabajo. Lo anterior, de acuerdo con los estándares establecidos por la misma institución.

Un punto que considerar, respecto al sistema de Justicia Alternativa Penal, es que los órganos de operación son dependencias de reciente creación y por tanto no se cuenta en su plantilla con funcionarios con amplia experiencia empírica.

En términos generales, capacitación refiere a la disposición y aptitud que alguien observará en orden a la consecución de un objetivo determinado. Básicamente la Capacitación está considerada como un proceso educativo a corto plazo el cual utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado a través del cual el personal administrativo de una empresa u organización, por ejemplo, adquirirá los conocimientos y las habilidades técnicas necesarias para acrecentar su eficacia en el logro de las metas que se haya propuesto la organización en la cual se desempeña¹⁹⁴.

El factor de la capacitación, es uno de los cuatro habilitantes fundamentales para, lograr una eficiente operación, el cesado Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, contaba con un comité de capacitación, que coordinó todo un proceso, la entrega de recursos presupuestario, elaboración de diversos programas y bibliografía para los operadores del sistema, entre los que se cuenta el programa para facilitadores del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

Contar con personal capacitado, es un elemento clave -y uno de los mayores desafíos- para garantizar la implementación y operación exitosa del sistema de justicia penal acusatorio, pues solo se obtendrán resultados favorables, si los operadores cuentan con las competencias y habilidades necesarias para realizar de manera eficiente y adecuada su labor¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Portal de Internet especializado en definiciones en español, Consultado el 25 de marzo del 2017, Dirección electrónica: <http://www.definicionabc.com/general/capacitacion.php>

¹⁹⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 59.

En materia de personal, no sólo es contar con la plantilla completa, se requiere personal capacitado y que la capacitación sea de calidad:

Más allá de los datos sobre el número de personas capacitadas y el porcentaje de rezago, o la cifra de eventos de capacitación organizados y el número de asistentes, el verdadero desafío en la habilitante de capacitación consiste en evaluar la calidad de los procesos de capacitación. Resulta fundamental conocer el desarrollo de competencias que, como resultado de la capacitación, han adquirido quienes operarán el sistema de justicia penal, para desempeñarse de forma adecuada. No obstante, conocer la calidad de estas acciones resulta complicado cuando ni siquiera tenemos certeza, por lo menos a nivel local, sobre el número de operadores capacitados por institución¹⁹⁶.

Para llevar a cabo la tarea de capacitación con calidad, se requiere contar con programas que establezcan los pormenores del proceso enseñanza-aprendizaje, donde se detallan temas, cargas horarias, actividades teóricas, prácticas y temas de estudios. Los temas se van desarrollar conforme a los manuales, bibliografía y demás documentos autorizados, que incluyan el contenido de los temas.

A principios del 2018, aún está activo el sitio de internet de la SETEC, (<http://www.setec.gob.mx/>) donde en la cejilla de “Información especializada”, se encuentra el apartado de “Capacitación”, allí se puede consultar información relacionada con el tema: como la siguiente:

A) Perfil de operador:¹⁹⁷

Facilitador en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Conforme a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

Artículo 48. Requisitos para ser Facilitador.

Los Facilitadores deberán:

¹⁹⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 67.

¹⁹⁷ SETEC, Programa de Capacitación para Facilitadores en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, consultado el 10 de abril del 2017, dirección electrónica: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Programas_de_Capacitacion

- I. Poseer grado de Licenciatura afín a las labores que deberán desarrollar, con cédula profesional con registro federal;
- II. Acreditar la certificación que establece esta Ley;
- III. Acreditar las evaluaciones de control de confianza que establecen las disposiciones aplicables para los miembros de instituciones de procuración de justicia;
- IV. No haber sido sentenciados por delito doloso, y
- V. Los demás requisitos que establezca esta Ley y otras disposiciones que resulten aplicables.

Se observa que, aunque enlista una serie de requisitos, estos son de carácter general, permitiendo amplia discreción a las autoridades responsables de contratar a los facilitadores, lo que puede ser positivo, si se establece en un Modelo de Gestión adecuado que amplíe las especificaciones, de acuerdo con la necesidad del órgano en particular.

Otra información disponible, en el sitio de internet mencionado, es el contenido académico del programa de capacitación elaborado bajo dirección del SETEC y, en consecuencia, se considera, es el programa que debería considerarse como el oficial para la capacitación de facilitadores del sistema de justicia alternativa penal¹⁹⁸.

Unidad 1. Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia y el Sistema Penal
Acusatorio

Unidad 2. Justicia Restaurativa

Unidad 3. Soluciones Alternas

Unidad 4. Conflicto y comunicación

Unidad 8. Juntas Restaurativas

Unidad 7. Mediación Penal y Conciliación Penal

Unidad 6. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal

Unidad 5. Negociación

Unidad 9. La Ética y los MASC

Unidad 10. Pasantías de Formación en MASC

Duración total del programa:

180 horas, que se distribuirán de la siguiente forma:

¹⁹⁸ Ídem.

- 110 horas teórico–prácticas presenciales
- 10 horas de trabajos prácticos no presenciales
- 60 horas de pasantías de formación

Debido a la política de mínima intervención, de la etapa de implementación, las entidades contaron con discreción para decidir todo lo relativo a su forma de operar, así que no se tiene certeza de cual programa están aplicando, cómo se certifican, cómo evalúan, quiénes son los instructores y qué credenciales tienen.

Respecto a lo que sucede en la Ciudad de México, no existe información disponible al respecto por parte de canales oficiales en la internet; sin embargo, la información obtenida a través de entrevistas con operadores es que las mismas instituciones tanto de Procuración como de Administración de Justicia llevan a cabo sus propios procesos de capacitación y certificación, elevando convocatorias internas para habilitar a sus facilitadores.

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia local, previene como uno de los objetos del Centro de Justicia Alternativa la capacitación:

Artículo 186 bis 1. El Centro de Justicia Alternativa tiene por objeto:

[...]

- I. La capacitación, certificación, selección, registro y monitoreo de los mediadores; para el servicio público y privado, a efecto de garantizar altos índices de competencia profesional; [...]

Aunque, como se observa, no proporciona el detalle de cómo se lleva a cabo este objeto.

Por otra parte, es factible lograr una capacitación de calidad, si una vez dadas las condiciones, se ejecuta un adecuado plan de seguimiento y evaluación, para verificar que los programas y manuales empleados, estén elaborados acordes con los estándares requeridos, con la normatividad de la materia, siguiendo las mejores prácticas, revisados por especialistas y finalmente sancionados y autorizados por las autoridades responsables.

Se concluye que el estado requiere normar la capacitación de los facilitadores, homologar los requisitos, recursos pedagógicos, autoridades y formas certificación.

3.3.9 Servicio Profesional de Carrera para facilitadores

Es evidente que las personas necesitan estabilidad laboral, tener condiciones de permanencia laboral redundará en un mejor estado anímico y es un efectivo estímulo para desempeñarse con esmero en el trabajo. Al estar estimulado, se tienen las condiciones para que el funcionario se esfuerce por realizar su actividad y cumplir con los estándares laborales que la institución le marque para el puesto que desempeña.

Por lo anterior, es recomendable, que el Estado les proporcione a los servidores públicos del Sistema de Justicia Alternativa Penal, el puesto base o contrato con características de permanencia, como lo instituye el servicio profesional de carrera, que implica estándares de ingreso, ascensos, permanencia y egreso. Por tanto, no solamente implica beneficios personales para el empleado, también coadyuva a una mejor institución.

La Ley orgánica de la Procuraduría General de la Ciudad de México, no considera a los facilitadores para este beneficio¹⁹⁹.

Por parte del Tribunal Superior de Justicia y su dependencia el Centro de Justicia Alternativa, contempla como puesto de confianza sin que se especifique su integración al servicio profesional de carrera²⁰⁰, al contrario, se requiere su ratificación cada tres años, lo que no concede estabilidad laboral.

Se insiste, que cuando la Institución contrata a un funcionario, lo capacita, le proporciona los medios para desarrollar su trabajo y le otorga continuidad laboral, esa persona se valora y se esfuerza en su desempeño. Asimismo, esta continuidad, implica que adquirirá experiencia que a su vez redundará en cada vez mejor desempeño. Concluyendo, por tanto, que es importante su permanencia para la propia institución.

Así las cosas, la posibilidad de contar con operadores de excelencia se encuentra

¹⁹⁹ Ley Orgánica de la PGJ de la ahora Ciudad de México, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2011, consultado el 4 de enero del 2018, Artículo 54.

²⁰⁰ Ley orgánica del Tribunal superior de Justicia de la ahora Ciudad de México, GODF 20-08-2015, Artículo 18.

supeditada a la existencia de un sistema profesional de carrera que proporcione oportunidades de desarrollo laboral y controles efectivos de ingreso y permanencia a los servidores públicos, de tal forma que su estabilidad laboral no dependa -como ocurre en muchas instituciones de gobierno- de los vaivenes políticos o de la venia de los titulares de las dependencias. Además, la existencia de un sistema de carrera consolidado impediría una alta rotación de personal, lo que conlleva la pérdida de muchos de los esfuerzos invertidos en materia de capacitación²⁰¹.

Con soporte de lo expresado, se considera que debe ser una política pública, el hecho de proporcionar la estabilidad laboral a todos los operadores del sistema de Justicia Alternativa Penal, con la correspondiente transparencia en los procedimientos de permanencia y en su caso, de separación, de aquellos que no cumplan con las expectativas de excelencia en su desempeño laboral.

3.3.10 Difusión del Sistema de Justicia Alternativa Penal

Otra faceta importante, sobre todo en esta etapa de relativo inicio de operaciones del Sistema de Justicia Alternativa en materia penal, es la difusión o promoción, hacia la sociedad, de las ventajas de resolver las controversias, por esta vía, lo que como ya se expresó anteriormente tiene beneficios sociales y de política pública en materia de Justicia.

La difusión pública, de los resultados de operación, también permite a los operadores y usuarios, obtener información cualitativa y cuantitativa de los casos atendidos. Conocer los niveles de satisfacción, la cantidad de asuntos concluidos y las causas de los no resueltos; en fin, promocionar su adopción por parte de la sociedad para que le tenga confianza y haga parte de su cultura esta forma, ahora novedosa, de resolver las controversias penales, en que desafortunadamente se vea envuelto.

La percepción notoria, es que la difusión, es un aspecto descuidado por parte del estado, no se observa verdadera voluntad política para promocionar el empleo de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

Sería verdaderamente notable observar algún spot publicitario en televisión, radio, impresos, pero desafortunadamente, no se ha observado algún espectacular

²⁰¹ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 66.

que describa sus ventajas, tampoco se reparten volantes ni la más económica y básica forma que pueda existir de difundir las características de la justicia alternativa.

Si se desea obtener información al respecto, como es el caso de esta investigación, la opción es buscar por internet, la mayoría de autores doctrinarios. Pero información más o menos actualizada, de la operación, ninguna.

Esta falta de información es consecuencia de la carencia de herramientas técnicas y de recursos humanos para su sistematización e impide fortalecer la eficacia de las acciones emprendidas, al tiempo que dificulta la rendición de cuentas. En algunas entidades federativas se han concretado esfuerzos relacionados con procesos de seguimiento y evaluación. Únicamente nueve entidades tienen formalmente establecidas unidades con estos propósitos²⁰².

Esta falta de reportes es otra de las cuestiones que perdieron continuidad al desaparecer la SETEC, pues no se encuentra, al menos no disponible en la red, información sobre los indicadores de operación del sistema de justicia penal en general y de la operación de los órganos de Justicia Alternativa, en particular, a excepción de los reportes ya citados como el de “Hallazgos” y “La otra justicia”.

De contar con difusión, permitiría analizar las prácticas y el desempeño de los diversos operadores del sistema de justicia penal, a efecto de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma constitucional y el CNPP.

Nuevamente se observa la falta de Modelos de Gestión adecuados, la ausencia de políticas públicas coherentes con la exposición de motivos de la Justicia alternativa y en general de las reformas implementadas sobre justicia penal y seguridad pública.

Por otro lado, la falta de voluntad política se ha reflejado también en la ausencia de creación de protocolos y modelos de gestión o de operación homologados a nivel nacional, lo cual es una necesidad fundamental para robustecer la simetría y coordinación entre las instituciones del sistema de justicia, en los distintos niveles federal y local²⁰³.

²⁰² Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 88.

²⁰³ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 94.

Si se desea que el sistema de justicia penal alcance sus objetivos, ya multicitados de cambiar la percepción del sistema de justicia penal, como algo complejo, costoso y lento, además, que ayude a despresurizar el sistema de justicia penal, entonces se deben implementar y ejecutar políticas públicas que les den adecuada y suficiente difusión a las ventajas del sistema de Justicia Alternativa Penal.

Voluntad política, que no se está observando en la actualidad, en el aspecto de difusión, ya que muy eventualmente se menciona en los diversos medios impresos y electrónicos. Concluyendo, por tanto, que se adolece del interés debido, por parte del Estado, para impulsar a una de las principales vertientes de la justicia penal actual.

En la Ciudad de México la Ley de justicia Alternativa, en su artículo 9º señala como una atribución del Centro de Justicia Alternativa: La difusión y divulgación permanente de los servicios que presta.

Acción que no se observa en la realidad, pues como ya se destacó anteriormente, no es sencillo encontrar información sobre el desempeño de la Justicia Alternativa Penal.

3.3.11 Recursos financieros y presupuestales

Una de las cuestiones que se mencionan respecto a los recursos destinados a la implementación del nuevo sistema de justicia penal, aparte de su enorme monto, es la opacidad en su ejercicio.

Por otra parte, no se encontró el dato, de los recursos monetarios, específicamente destinados a la implementación de la Justicia Alternativa Penal. Al momento, en las páginas electrónicas que se han consultado, no existe ninguna referencia sobre la cantidad que se está asignando en los ejercicios presupuestarios actuales para esta etapa de operación, por lo que persiste la situación de opacidad de la etapa anterior.

La reforma constitucional implicó un enorme esfuerzo a nivel institucional. Este monumental proceso de transformación requería, entre otras cosas, de una considerable inversión de recursos financieros, a pesar de no estar cuantificados los costos de una reestructuración integral en la forma de impartir justicia en México. Para ser aprovechados, resultaba fundamental que se ejecutarán de manera transparente y eficiente, y con riguroso apego a una planeación adecuada²⁰⁴.

El aspecto presupuestario, es otro factor habilitante al que se requiere poner atención por parte del estado, para asignar y transparentar el empleo de recursos para la atención de la Justicia Alternativa Penal. Por tanto, en este trabajo se trata de aclarar cuál es su situación actual y poner en evidencia el interés o desinterés oficial en el tema.

3.3 Resultados

Indudablemente que pueden existir otros factores habilitantes, no menos importantes que los descritos en este capítulo; sin embargo, lo que se pretende destacar es la necesidad de que el Estado cumpla con la obligación de apoyar, promocionar, seguir y evaluar la operación del sistema de Justicia Alternativa Penal, de tal manera que todo el trabajo y recursos empeñados rindan los resultados proyectados.

La otra cuestión importante es que cada uno de los habilitantes mencionados reciban específicamente los impulsos necesarios para que en conjunto apoyen al objetivo general, sin olvidar la importancia que tiene para la sociedad interesada la difusión de los resultados reales, de tal manera que la misma sociedad acepte la cultura de la mediación para resolver con su participación sus conflictos penales.

²⁰⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), op. cit., p. 101.

Tabla 3.3 Resumen de resultados

Factor en análisis	Resultado
Instituciones responsables del seguimiento y evaluación.	No existe visiblemente un organismo tripartito del estado, responsable de seguimiento y evaluación
Los Centros de Justicia Alternativa	Son escasas las instalaciones con las condiciones para la operación de la Justicia alternativa, la ubicación no es la mejor
Modelo de Gestión	No cuentan con protocolos y los que existen no están homologados
Tecnologías de Información y comunicación.	No se dispone de la base de datos nacional para consulta, seguimiento, captura y generación de estadísticas de justicia alternativa
Normatividad.	No existe concordancia de leyes relacionadas y disposiciones formales para coadyuvar a la aplicación de la normatividad en la práctica diaria
Operatividad Jurídica	No se cuenta con estudio del nivel de aplicación de la Justicia Alternativa respecto a la incidencia delictiva y el Código Penal de la Ciudad de México
Unidades de Atención Temprana	No existe compromiso de los funcionarios cargo para promocionar la justicia alternativa penal
Capacitación	Falta de homologación y transparencia en la capacitación y en el otorgamiento de certificaciones
Servicio profesional de carrera	Los facilitadores no cuentan con estabilidad laboral, pues la norma no la impone
Difusión	Nula difusión y compromiso para promoción del sistema
Recursos financieros y presupuestales	No existe transparencia ni información sobre montos asignados de presupuesto para Justicia Alternativa

Fuente: Resumen de resultados, elaboración propia,, 2017.

Para el capítulo siguiente se tiene como objetivo verificar los resultados obtenidos contrastando con los niveles de ponderación de la misma metodología, lo que la norma y el paradigma señalan, para determinar en qué grado se cumple la hipótesis propuesta.

La conclusión de este capítulo va en el sentido de que si bien se ha hecho un gran avance y se cuenta con los medios básicos para la operación del sistema de Justicia Alternativa Penal, es necesario ponerle mayor atención a los denominados habilitantes para que su operación sea óptima y la sociedad la conozca, le tenga confianza y acepte como la primera opción para resolver sus conflictos.

CAPÍTULO IV

COMPROBACIÓN DE RESULTADOS Y PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA OPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA ALTERNATIVA PENAL

Introducción

Después de analizar las condiciones del sistema en relación con los habilitantes de resultados que maneja la metodología ya descrita, procede verificar los resultados que arroja dicho estudio comparándolos con estándares elaborados por instituciones reconocidas en el tema y corroboradas con información obtenida durante la investigación.

En este caso la investigación es fundamentalmente de tipo documental apoyada por visitas a los órganos de operación de Justicia Alternativa a efecto de obtener información adicional que refuerce la hipótesis general siguiente:

“El Sistema de Justicia Alternativa Penal en México, a 10 años haberse considerado como parte de la reforma penal, ya es una realidad, se han efectuado los trabajos de implementación para iniciar la operación del sistema; sin embargo, no ha recibido la atención que su importancia amerita, por lo tanto, el estado requiere implementar acciones para atender debidamente los factores habilitantes de la operación, para alcanzar efectivamente los objetivos planteados”.

4.1 Análisis de resultados

Considerando los antecedentes de la Justicia Alternativa Penal en México, el marco Jurídico que regula la operación de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal y la problemática en la operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal, en este capítulo se revisan los resultados obtenidos.

Se recapitula que en la metodología empleada²⁰⁵ se denomina “Habilitantes” a aquellos factores cuya presencia o ausencia impacta los resultados en la operación

²⁰⁵ Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal. desarrollada por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), edición 2016, consultado el 3 de octubre del 2017, Dirección electrónica: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf.

del Sistema de Justicia Alternativa Penal en estudio, que en este caso se toma a la Ciudad de México para efectos de obtener muestras del trabajo de investigación.

4.1.1 Sistematización de resultados

Los habilitantes de operación que fueron analizados, en el capítulo anterior, como parte de la problemática que se presenta en la actividad de los órganos de Justicia Alternativa Penal, nos reflejan un panorama de la situación actual de la capacidad de operación de esta importante faceta del Sistema de Justicia Penal de nuestro país.

Al agrupar la información en los 4 habilitantes que maneja la metodología de seguimiento y evaluación del Sistema Penal, en este caso aplicado a la Justicia Alternativa, se simplifica la visualización general; sin embargo, estos habilitantes se descomponen en diversos factores, que, en este trabajo, se analizan en forma desglosada para tratar de alcanzar con mayor claridad el objetivo de verificar la situación actual de los Órganos de Operación de Justicia Alternativa Penal.

Tabla 4.1 Habilitantes de operación de Justicia Alternativa Penal.

Factores de Justicia Alternativa en estudio	Habilitantes de operación
Institución responsable del seguimiento y evaluación	Administración y Modelos de Gestión adecuados
Infraestructura de los órganos de operación de Justicia Alternativa	
Modelos de Gestión y estructura organizativa de los órganos de operación	
Unidades de Atención Temprana	
Servicio profesional de carrera para operadores	
Difusión del sistema de justicia Alternativa	
Recursos financieros y presupuestales	
Sistema de Registro de Soluciones Alternas del Procedimiento Penal y aplicaciones administrativas	Tecnologías de Información y Comunicaciones
Normatividad Secundaria	Normatividad
Operatividad jurídica del sistema	
Capacitación especializada	Capacitación
Certificación	

Fuente: CIDAC, adaptado de la Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema penal, 2016.

Entonces se tienen los siguientes como habilitantes generales de operación del sistema penal:

- A. Administración y Modelos de Gestión para operación de Justicia Alternativa
- B. Tecnologías de Información y Comunicaciones en apoyo del Sistema
- C. Normatividad que integra el marco jurídico y
- D. Capacitación especializada para Justicia Alternativa Penal

Estos cuatro habilitantes se constituyen en los indicadores para evaluar la operación del sistema en estudio.

4.1.2 Confrontación de resultados

Es importante que los resultados se validen, aunque en el análisis efectuado previamente, los resultados se ha documentado, en esta parte del trabajo, para mayor respaldo, se emplearán como instrumentos de confronta, los siguientes:

- A. Las listas verificación por niveles de ponderación de la metodología de evaluación del CIDAC, *asignando un valor por cada nivel que alcance el indicador en análisis*
- B. Información documental proveniente de fuentes oficiales o especializadas
- C. Observaciones de las visitas personales a Órganos de Justicia Alternativa Penal de la Ciudad de México, donde se obtuvo información directa (*Anexo 4-1 “Cuestionario y Lista de verificación”*).

A continuación, se desarrolla en forma sucesiva, la confronta de los resultados del análisis de la problemática en la gestión de los 4 habilitantes de operación, descompuesto en sus factores, con su correspondiente esquema de validación de acuerdo con los niveles de ponderación que señala la metodología del CIDAC y la metodología del problema²⁰⁶.

²⁰⁶ Pasos de la metodología del Problema: Analizar el escenario, delimitar el problema, analizar el problema, definición del problema, recopilar información, revisar hipótesis y confrontar, Obtener

Con los datos obtenidos por las entrevistas, inspección visual y la información documental se elabora una tabla general que presente el panorama actual de los habilitantes de operación de Justicia Alternativa Penal, con lo que se verifica la hipótesis del estudio.

4.1.3 Administración y Modelos de Gestión de Justicia Alternativa Penal

Este habilitante se compone de varios factores que inciden directamente en la adecuada administración del sistema, se enlistan enseguida con su correspondiente comprobación de estado actual de operación.

A. Institución responsable del seguimiento y evaluación a nivel nacional

De acuerdo con la metodología, en la ponderación de este factor habilitante, cuando menos se debe de contar con este organismo nacional de coordinación técnica a fin de *que discutan y coordinen el diseño de políticas públicas nacionales en materia penal y sus acuerdos generales deben ejecutarse a nivel estatal, reflejándose en la operación del sistema de justicia Alternativa Penal*²⁰⁷.

Los resultados permiten concluir que actualmente *no se cuenta con este órgano coordinador tripartita nacional*, que tiene entre otras funciones la de generar acuerdos, revisar, proponer y apoyar acciones que impulsen el desarrollo y mejora continua, lo que se constituye en una deficiencia para la mejor consolidación de la operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

Después del cese del Consejo de Coordinación y Secretaría Técnica para la implementación del nuevo sistema de Justicia Penal en octubre del 2016, el seguimiento y evaluación del sistema quedó sin una institución de talla nacional con representación de los tres poderes de la unión responsable de tal tarea, lo cual es

resultados preliminares, confrontación de resultados previos, obtener resultados finales. Apuntes de la clase de Técnicas de Investigación Jurídica proporcionadas por la doctora en Derecho Carolina Campos Serrano, Catedrática de la Facultad de Estudios superiores Acatlán.

²⁰⁷ Metodología para la evaluación y seguimiento de la operación del sistema de Justicia Penal, elaborado por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), México, 2016, páginas 18 y 19.

evidentemente necesario, pues está pendiente la consolidación del citado sistema procesal penal acusatorio y oral en el país.

El 15 del mismo mes, se designó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que es una dependencia de la Secretaría de Gobernación para que recibiera y continuara con la función ejecutiva que desarrollaba la Secretaría Técnica por sus siglas SETEC²⁰⁸.

También, para solventar la necesidad de contar con un órgano de dirección se acordó crear un nuevo consejo coordinador, integrado por representantes de los tres poderes de la federación²⁰⁹ acuerdo publicado el 20 de junio del 2016 en el Diario Oficial de la Federación, que en su párrafo quinto establece lo siguiente:

QUINTO. Los Poderes de la Unión, contarán, en la esfera de sus facultades, con un órgano que fungirá como enlace operativo y, a la vez, como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la Consolidación; que en el caso del Ejecutivo Federal estará adscrito a la Secretaría de Gobernación.

Desafortunadamente, hasta la fecha, según lo señala el CIDAC en el reporte Hallazgos publicado el año 2017, no existe tal organismo. Al respecto solo consta, por parte del ejecutivo federal, la designación de su representante, como quedó documentado en el acuerdo 04/XL/16 del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

04/XL/16. Aprobación para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública funja como enlace operativo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal. En virtud de que el mandato constitucional para la existencia de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal es perentorio, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública funja como enlace operativo del Poder Ejecutivo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal, a partir del 15 de octubre de 2016²¹⁰.

²⁰⁸ Información tomada del informe de acciones para consolidar el sistema de justicia penal periodo octubre 2016-junio del 2017, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consultado el 13 de septiembre de 2017 en la dirección de correo electrónico: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf

²⁰⁹ Acuerdo entre los tres poderes de la unión para la consolidación del sistema de justicia penal http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

²¹⁰ Diario Oficial de la Federación, publicado el 09/09/2016, consultado el 13 de septiembre del 2017

El hecho que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, sea el único responsable de tomar la guía de las acciones y el manejo de presupuestos para la consolidación del Sistema Penal, no es la mejor solución, según organismos de la Sociedad Civil²¹¹, que lo consideran inconveniente, aduciendo, entre otras razones, que se propicia una asimetría entre el desarrollo de fortalezas para las funciones del poder legislativo, el poder judicial y la defensoría de oficio.

Como consecuencia de lo anterior las acciones de apoyo tienden a estimular preponderantemente las acciones de seguridad pública y no se refleja el mismo impulso a las cuestiones en beneficio, entre otras, a la Justicia Alternativa Penal a nivel nacional.

De igual manera, en la Ciudad de México, no se cuenta con una instancia específica, al nivel suficientemente alto en la escala orgánica, que igualmente le dé seguimiento y evalúe el sistema, ya que la Procuraduría General de Justicia y el Poder Judicial de la ciudad, a este respecto, en su orgánica contemplan a estas instancias como dependientes de los Ministerios Públicos o de los Tribunales respectivamente, lo que les asigna un papel secundario y sin ninguna instancia representativa que les de algún poder de decisión²¹².

Las tablas adaptadas de la metodología del CIDAC determinan los rasgos a cubrir y la calificación a otorgar si cumplen con el rasgo a ponderar de los habilitantes y sus factores desglosados.

en la dirección electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016

²¹¹ CIDAC, reporte hallazgos 2016 página 23, consultado el 2 de septiembre del 2017, dirección electrónica: http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

²¹² Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consultado el 6 de octubre del 2017: Direcciones electrónicas: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-8dbacfb9cee82197458d49408d74c936.pdf>, http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/CJDF/marco_juridico/LeyOrganicaTSJDF_Reforma8Enero2008.pdf

Tabla 4.2 Niveles de valoración del organismo de seguimiento y evaluación nacional de Justicia Alternativa Penal

Rasgo o factor	Atributo	ponderación
Mecanismo Nacional de coordinación técnica para Justicia Alternativa Penal	Existe un conjunto de mecanismos de vinculación de instancias nacionales del sector Justicia penal	4
	Las conferencias y comisiones nacionales promueven espacios de discusión y coordinación para Justicia Alternativa Penal	
	Se diseñan, ejecutan y coordinan políticas públicas nacionales en materia de Justicia Alternativa Penal	
Planeación sectorial en materia de justicia Alternativa Penal	Agenda periódica de las Comisiones y conferencias nacionales para discusiones abiertas con representantes estatales y federales sobre Justicia Alternativa Penal	3
	Las acciones y acuerdos se documentan de forma estricta y se le da el carácter público	
Catalogado homologado de indicadores sectoriales de Justicia Alternativa Penal	Se Cuenta con indicadores estadísticos de las instituciones estatales y federales, para construir un sistema homologado de indicadores nacionales que den cuenta de sus principales características y desempeño.	2
	Los indicadores están homologados con los realizados por el INEGI para permitir la comparación y homogeneidad de datos	
Sistema de seguimiento de políticas públicas nacionales en Justicia Alternativa Penal	Cuenta con un sistema nacional de seguimiento y evaluación para mejora continua de J.A.P.	1
	Se publica información actualizada y accesible a la sociedad que esta desagregada por conceptos básicos	
	Se generan informes periódicos de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de Justicia Alternativa penal	

Fuente, Tabla Adaptada de la metodología elaborada por el CIDAC²¹³, México, 2016

B. Infraestructura de los Órganos de Operación de Justicia Alternativa Penal

De acuerdo con los resultados de las visitas efectuadas, el factor de ponderación nos indica, que la infraestructura de los órganos de Justicia Alternativa Penal, en la Ciudad de México en general no cuenta con las condiciones óptimas para su mejor operación. Por lo que requiere su optimización por el Estado Mexicano, en este caso específico, por el gobierno de la Ciudad de México.

²¹³ CIDAC, Metodología de Seguimiento y Evaluación, op. cit., pp. 18-19

Resultando que la mayoría sólo cuenta con algunos de los rasgos que se ponderan como el Centro de Justicia alternativa de la Ciudad de México, que su instalación si está asignada y adaptada para tal función; sin embargo, no es un órgano exclusivo del sistema Penal y su ubicación con relación a las instancias de recepción y trámite de mediación de conflictos penales no es la más adecuada, por lo que su valoración no es la óptima.

En este caso se efectuaron visitas a las instalaciones para verificar las condiciones en las que operan los órganos de Justicia Alternativa Penal, efectuándose la inspección visual y entrevista general con los responsables a cargo. Las instalaciones visitadas son las siguientes:

Tabla 4.3 Unidades de Gestión Judicial de la Ciudad de México

Órgano de justicia Alternativa en las Unidades de Gestión Judicial		Ubicación
Unidad de Gestión Judicial 1 y 3	Atiende delitos culposos y de querrela	Doctor Liceaga 113, colonia doctores, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México.
Unidad de Gestión Judicial 5	Robos con medida cautelar distinta a prisión	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por facilitadores del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, la información puede variar por cuestiones internas de TSJCDMX.

Las Unidades de Gestión Judicial son la nueva forma de organizarse de los anteriores juzgados penales dependientes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, para su operación algunas cuentan, en la misma instalación, con órganos de Justicia Alternativa, que dependen del Centro de Justicia Alternativa y que a su vez es dependencia del mismo poder Judicial de la Ciudad de México.

Tabla 4.4 Centro de Justicia Alternativa dependiente del TSJ CDMX

Órganos dependientes del poder Judicial
Centro de justicia Alternativa, Avenida Niños Héroe #133 esquina Dr. Navarro, Colonia Doctores, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720, Ciudad de México, Teléfono 51 34 11 00, extensiones 1460 y 2362

Fuente: Elaboración propia con datos tomados la página de del Centro de Justicia Alternativa, 2018.

Por parte de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, los órganos reciben la denominación de Unidades de Mediación y se encuentran

normalmente adjuntas a las Agencias de Ministerio Público de la Ciudad. La procuraduría actualmente cuenta con 14 de estas Unidades, distribuidas como se indica en la tabla siguiente, mismas que también fueron visitadas para verificar sus condiciones de operación y entrevista de sus operadores.

Tabla 4.5 Órganos de Justicia Alternativa de la PGJ de la Ciudad de México

Núm.	Direcciones de Unidades de Mediación de la PGJ de la CDMX
1	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA SEDE DEL EDIFICIO CENTRAL "BUNKER". Gabriel Hernández, Número 56, 4º Piso, Colonia Doctores, Delegación Cuauhtémoc, teléfono 53455339
2	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES Av. Obrero Mundial y Peten, Col, Narvarte, Del. Benito Juárez, tel. 53455442
3	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL DE AOB-1 Batallón de San Patricio, S/N, Col. Cristo Rey, del. Álvaro Obregón
4	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL AZC-1 Avenida De la culturas y eje 5 norte, col. San Martin Xochinahuac, del. Azcapotzalco tel. 53468380
5	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL BJ-1 División del norte y municipio libre, col. Santa Cruz Atoyac, del. Benito Juárez tel. 52009511
6	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL COY-5, Laura Méndez de Cuenca, s/n, esquina Canal Nacional, Col. Unidad CTM, Culhuacán, del. Coyoacán tel. 52009399
7	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL GAM-3, Cerrada Sur de los 100 metros(camellón) entre Vallejo Tel. 53468061
8	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL GAM-4 Vicente Villada y 5 de febrero, Col. Aragón la Villa, del Gustavo A. Madero tel. 53468073
9	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZP-6 Av. Telecomunicaciones y calle número 3, esquina con Avenida Guelatao, Colonia Tepalcates, delegación Iztapalapa tel. 53455647
10	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZP-7 Calzada San Lorenzo Tezonco, Col. San Nicolás Tolentino, del. Iztapalapa, C.P. 09850 tel. 53455398
11	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZC-1 Congreso de la Unión y Canal nacional, entre Viaducto y Cerrada De hidalgo, col. Santa Anita, del. Iztacalco, C.P. 08730 tel. 52009220
12	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL TLP-4, Canal Nacional, esquina Anillo Periférico Sur a un costado de U.H. Infonavit, col. Granjas Coapa, del. Tlalpan, C.P. 14330 tel. 52009349
13	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL VC-3, Fray Servando teresa de Mier, colonia Jardín Balbuena, delegación Venustiano Carranza, tel. 53455866
14	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL XOC-1 Avenida Prolongación División del Norte s/n, esquina 20 de noviembre, esquina Arroyo San Marcos, colonia barrio San marcos, delegación Xochimilco, C.P. tel. 52009144

Fuente: tomado del folleto informativo de las Unidades de Mediación de la PGJ CDMX, 2018.

Se considera que una adecuada distribución espacial implicaría que estos órganos deben encontrarse en todo lugar donde se reciben denuncias, querellas.

La metodología para seguimiento y evaluación considera ciertos rasgos para ponderar la situación de los órganos de operación de Justicia Alternativa Penal, estos son los factores que se verifican en la inspección visual como resultado de las visitas efectuadas y una síntesis de los mismos se emplea para elaborar el cuestionario de entrevista para operadores.

El primer factor que valorar es la infraestructura, de acuerdo con las facilidades con que cuente, se asigna un valor que calificará el nivel en que se encuentra, lo que se aplica para las tablas que se analizarán en este capítulo²¹⁴.

Tabla 4.6 Niveles de valoración de la Infraestructura de los órganos de operación

Rasgo o factor	atributo	ponderación
Planeación de Instalaciones	Facilidad de acceso	4
	Adecuado para la carga de trabajo	
	Adecuado para las necesidades	
Programa arquitectónico definido e integral	Salas de mediación confidenciales	3
	Oficinas administrativas y para mediadores	
	Área de recepción y control	
	Áreas privadas de espera	
Proyectos arquitectónicos accesibles y sustentables	Reconocible por los usuarios	2
	Accesible por transporte público	
	Cuentan con estacionamiento suficiente	
	Es accesible para personas con capacidades diferentes. (rampas, elevadores, wc)	
Arquitectónicamente seguro	Bardas, accesos vehiculares	1
	Circuito cerrado	
	Accesos controlados	
	Protocolos y señalizaciones para contingencias (incendios, temblores y atentados)	

Fuente: Tabla adaptada de la Metodología elaborada por el CIDAC, México, 2016

C. Estructura Organizativa y modelos de gestión para Justicia Alternativa

Algunos aspectos como la ubicación de los órganos, la suficiencia de personal, el trabajo de la Unidades de Atención Temprana, son factores que dentro de esta clasificación se analizan para verificar el nivel de presencia de estos atributos en apoyo de los objetivos del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

²¹⁴ Metodología para la evaluación y seguimiento de la operación del sistema de Justicia Penal, op. cit., pp. 33 y 34.

El punto aquí es verificar que efectivamente estos aspectos presentan oportunidades de mejora para que el Sistema de Justicia alternativa alcance los objetivos trazados desde su concepción, diseño e inclusión dentro del marco normativo penal, por tanto, se compara el resultado con la tabla siguiente:

Tabla 4.7 Modelos de Gestión y estructura organizativa órganos de operación.

Rasgo o factor	Atributo	Ponderación
Cobertura territorial completa y Recursos suficientes y personal profesional	Sede regional	4
	Sede delegacional	
	Sede en Agencias del M.P:	
	Sede en Tribunales	
	Sedes en las defensorías de oficio	
	Suficientes facilitadores	
	Personal administrativo	
Modelo de Gestión eficiente e integral	Metodologías y procesos de toma de decisiones específicos	3
	Proyección de necesidades y ejercicios prospectivos	
Existencia de mecanismos de Seguimiento de acuerdos, Generación y medición de indicadores de desempeño	Cuentan con mecanismos para verificar el cumplimiento de acuerdos alcanzados	2
	Cuentan con sistemas de comunicación para seguimiento de acuerdos	
	Cuentan con indicadores de desempeño establecidos formalmente	
Servicio Profesional de Carrera	Cuentan con puesto base los operadores del sistema de Justicia Alternativa penal.	1

Fuente: adaptada de la Metodología de seguimiento del CIDAC, México, 2016

D. Difusión del Sistema de Justicia Alternativa Penal

La inexistencia de un proyecto de difusión a nivel nacional y de la Ciudad de México hacia la sociedad y operadores externos, se constituye en una debilidad en los esfuerzos para alcanzar la consolidación del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

Lo que en principio es un hecho notorio, pues por experiencia propia en los casi dos años que lleva este trabajo, no se ha observado, escuchado o de cualquier manera tener conocimiento de algún spot de radio, televisión o medios sociales para difundir en forma masiva el tema de Justicia Alternativa Penal.

Lo que se corrobora con búsquedas de internet, encuesta realizada a operadores, investigadores y compañeros de estudios de la propia facultad y

entrevista a operadores del Sistema de Justicia Penal.

La reforma Constitucional sobre seguridad y justicia del 2008 incluyó la figura de Justicia Alternativa Penal, que resulta ser una figura innovadora en el Sistema Penal, por tanto, es poco conocida en sus fortalezas y debilidades, lo que hace que, actualmente, no exista experiencia operativa al respecto y, por tanto, parece lógico, que exista desconfianza de parte de operadores jurídicos y aún más de la sociedad sobre sus beneficios y características para constituir una opción atractiva de justicia efectiva.

Los resultados indican que, hasta la fecha, el estado no le ha dado la difusión necesaria para que se considere una verdadera y atractiva opción para resolución de conflictos de tipo penal. Esta es una de las atribuciones que normativamente les corresponde a los titulares jerárquicos del Sistema de Justicia Alternativa.

A este respecto la metodología del CIDAC considera aspectos que se resumen en la siguiente tabla para auxiliar en la calificación

Tabla 4.8 Ponderación de acciones de difusión del sistema de Justicia Alternativa

Rasgo o factor	Atributos	Ponderación
Acciones aisladas de difusión sobre el sistema de Justicia Alternativa Penal	Existe acciones de difusión realizadas por una o varias instituciones operadoras del sistema de Justicia Alternativa	4
Planeación de difusión sobre el sistema de Justicia Alternativa Penal a nivel institucional	Se considera la difusión por sectores del propio sistema de justicia empleando distintos mecanismos de comunicación	
Diagnóstico y planeación estratégica sectorial en materia de difusión	Se realizó diagnóstico de necesidades y generó un plan de difusión de información para la sociedad donde se incluyen los requerimientos de información de grupos vulnerables de la sociedad	3
Seguimiento de las acciones de la planeación estratégica sectorial en materia de difusión	Se verifica el cumplimiento de objetivos en materia de difusión	2
Evaluación de impacto de la planeación estratégica sectorial en materia de difusión	Se evalúa el impacto de las acciones de difusión en los operadores y la sociedad	1
	Desarrollo de páginas Web atractivas y con difusión masiva en redes sociales para acceso de la información	

Fuente: adaptada de la Metodología de seguimiento del CIDAC, México, 2016

E. Recursos Presupuestales para el Sistema de Justicia Alternativa Penal

Nuevamente se recurre a la información pública disponible para la ciudad de México ya sea en la página oficial de la procuraduría, donde no se encontró información alguna y en el caso de poder judicial se encuentra que la instancia atiende varias materias²¹⁵ por lo que no se cuenta con el dato específico sobre presupuesto para Justicia Alternativa Penal.

El presupuesto específico para Justicia Alternativa penal, como tal, de acuerdo con los resultados de la búsqueda de información no existe, ya que no se cuenta con una instancia orgánica con patrimonio asignado presupuestalmente al estar el sistema inmerso orgánicamente dentro de otras dependencias, sin siquiera tener el nivel de subprocuraduría o dependencia semejante de acuerdo con lo encontrado en las leyes orgánicas del poder judicial y procuradurías.

Lo anterior, aun cuando en la Ciudad de México, el Tribunal Superior de Justicia maneja un presupuesto²¹⁶ para el Centro de Justicia Alternativa, que como ya se señaló atiende a diversas materias como la civil, mercantil y familiar.

Una vez superados los costos de la etapa de planeo, se requieren recursos económicos para mantener la operatividad del gran proyecto nacional de Justicia Penal y como ya se reiteró, como parte medular: el de la Justicia Alternativa Penal.

Al no contar el sistema de Justicia Alternativa Penal con instituciones u organismos que en la planilla orgánica tengan funciones de dirección, cuenten con autonomía presupuestal y presupuesto propio, se ve limitada en su desarrollo a lo que dispongan las instituciones que manejen el presupuesto.

Para determinar el presupuesto necesario para operación del sistema, son varios los factores a considerar, que incluyen el necesario planeo previo como

²¹⁵ El Centro de Justicia Alternativa de la Ciudad de México del poder Judicial, atiende las materias mercantil, civil, familiar y penal.

²¹⁶ Hoja de desglose de aplicación de recursos de origen federal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, enero-marzo del 2017, Consultado el 22 de septiembre del 2017 en la dirección electrónica:
https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2017_1/IV_04_Tribunal_Superior_de_Justicia.pdf

resultado de estudios sobre la carga de trabajo.

El manejo de presupuestos es una cuestión técnica y para asignarlo a un programa como el que se estudia, se requiere suficiente voluntad política para su creación, transferencia o modificación, lo que se trata de indicar es que a pesar de la importancia que tiene para el nuevo sistema penal la parte de Justicia Alternativa, no se encontró que exista la previsión de asignación presupuestal y autonomía financiera.

Nuevamente la metodología del CIDAC, tiene contemplado niveles de ponderación para calificar los niveles alcanzados por los órganos de justicia Alternativa Penal en materia presupuestal, los que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4.9 Niveles para calificar la asignación de presupuesto para el sistema

Rasgo o factor	atributo	Ponderación
Estimación del costo de la operación anual del sistema de justicia Alternativa Penal	Se señala rubro, origen y ejecución general	4
Inclusión en el programa presupuestal institucional	Garantizar la viabilidad presupuestal de las acciones a corto, mediano y largo plazo de Justicia Alternativa Penal	3
Sostenibilidad de procesos y proyectos críticos	Identificar los procesos prioritarios para asegurar la operación del sistema	2
Monitoreo y evaluación de la ejecución del gasto	Se asegura que los recursos son utilizados de manera eficiente, equilibrada y de acuerdo con las prioridades establecidas formalmente	1
Gastos de Publicidad	Máxima publicidad y transparencia en el ejercicio del gasto	

Fuente: Tabla adaptada de la Metodología de seguimiento del CIDAC, México, 2016

F. Servicio profesional de carrera para los operadores del Sistema de Justicia Alternativa Penal

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, los operadores o facilitadores del Sistema de Justicia Alternativa no se encuentran considerados dentro del Servicio Profesional de Carrera.

INGRESO Artículo 54. (Reglas que orientan el Servicio Profesional de Carrera). El Servicio Profesional de Carrera en la Procuraduría para los Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Agentes de la Policía de Investigación y Peritos adscritos a los servicios periciales de la institución, observará las reglas siguientes²¹⁷ [...]

Lo que confirma que el servicio profesional de carrera para los operadores del Sistema de Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México ni siquiera se encuentra en el primer nivel de ponderación, resultando en una deficiencia para la adecuada operación de los órganos de operación del sistema, pues como lo señala la metodología el estado anímico y la motivación de los operadores es muy importante para el servicio que prestan.

Los niveles de compromiso de la institución con los funcionarios del Sistema y la certeza en sus procedimientos de selección, ingreso, permanencia y retiro del servicio se pueden calificar, según su contratación dentro del esquema del servicio profesional de carrera, lo que se pondera de acuerdo con la metodología verificando el listado siguiente:

Tabla 4.10 Calificación del régimen de contratación de los operadores del sistema

Rasgo o factor	Atributo	Ponderación
Cuenta con sistema de contratación pero el servicio profesional de carrera solo es enunciativo	El Servicio profesional de carrera no se encuentra contemplado en las leyes orgánicas de las instituciones de Justicia Alternativa o no es efectivo.	4
Servicio Profesional de carrera efectivo para el ingreso	Está en las leyes orgánicas y es efectivo en el proceso de reclutamiento y selección del personal que ingresa	3
El servicio profesional es efectivo para el ingreso, capacitación y certificación del funcionario	Además, incorpora procesos para la profesionalización de funcionarios	2
Servicio profesional de carrera efectivo para el ingreso, capacitación, certificación, promoción y baja	Define las promociones y bajas de los funcionarios con mecanismos de evaluación y desempeño	1

Fuente: Tomado de la Metodología de Seguimiento y evaluación del CIDAC, México, 2016

²¹⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, consultado el 23 de septiembre del 2017, dirección electrónica: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-8dbacfb9cee82197458d49408d74c936.pdf>

Una de las aspiraciones en nuestro país debería ser que los funcionarios públicos cuenten con la estabilidad laboral y condiciones para desarrollarse profesionalmente, tener el respaldo institucional para cumplir los objetivos de servicio a la sociedad en el área correspondiente y los fines particulares como seres humanos productivos.

El servicio Profesional de Carrera proporciona esa estabilidad laboral, no obstante que la propia Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal impone una supuesta limitación al obligar a su ratificación a los facilitadores cada tres años por motivos de capacitación.

4.1.4 Tecnologías de Información y Comunicaciones en apoyo a la Justicia Alternativa Penal

A pesar de la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, desafortunadamente, por lo informado por los operadores entrevistados y la información disponible en la página de internet de la Procuraduría General de Justicia y Poder Judicial de la Ciudad de México, actualmente en las instancias locales no está operando el Sistema Nacional de Registro del Sistema de Justicia Alternativa Penal.

El hecho de contar con adecuadas herramientas informáticas para la captura, análisis y aprovechamiento de la información generada en la operación del Sistema de Justicia Alternativa Penal es de la mayor importancia para el logro de los objetivos planteados.

El análisis de los resultados indica que se tiene mucho trabajo por hacer para que este habilitante de operación se encuentre en su nivel óptimo y nuevamente le corresponde al estado poner atención al tema.

Las herramientas Informáticas incluyen programas de captura y de aprovechamiento de la información a través de la generación de reportes estadísticos, al igual que las adecuadas redes de computo para asegurar su disponibilidad en cada uno de los órganos de operación diseminados a los largo y ancho del país o en todo el territorio de la Ciudad de México.

La metodología de seguimiento y evaluación incluye ciertos requerimientos para ponderar el grado de avance en la consolidación de estas herramientas tecnológicas, como son los indicadores que se deben considerar para poder obtener una adecuada imagen de la situación del sistema de Justicia alternativa Penal:

Tabla 4.11 Niveles de ponderación de las herramientas de TICs para el sistema

Rasgo o factor	atributos	Ponderación
Definición de catálogo de indicadores para cada habitante	Acordado con los requerimientos del INEGI	4
	Debe indicar fuente, periodo	
	Utilizar el número único de caso	
Procesos institucionales para la generación de información estadística	El registros, procesamiento y reporte adecuado de la información de los indicadores	4
	Mecanismo de captura sencillo y documentado en manuales, instructivos y glosarios	
Plataforma Institucional para el registro y recolección de información estadística	Sistema de registro informático nacional con estrictos protocolos de seguridad para registro, procesamiento y control de la información.	3
Mecanismo de consulta, intercambio y publicidad de la información	Debe tener capacidad funcional para que los operadores puedan consultar asuntos y resultados y asimismo presentar a la sociedad sus resultados.	2
Metodología de análisis de datos para el diseño de planes continuos de mejora de la institución	El análisis de indicadores proporciona información estandarizada y actualizada de la gestión de casos y del desempeño del personal operativo del Sistema de Justicia Alternativa.	1

Fuente: Adaptado de la Metodología de Seguimiento y evaluación del CIDAC

4.1.5 Normatividad del Sistema de Justicia Alternativa penal

Después de inspeccionar el marco normativo de la Justicia Alternativa Penal en México, se considera que la legislación esencial y relacionada para la operación de Justicia Alternativa Penal es suficiente; sin embargo, como todas las normas son perfectibles y conforme se avance en el tiempo la experiencia diaria generará las propuestas de reforma necesarias.

La oportunidad y donde se requiere trabajar es lo relacionado con la normatividad complementaria, la que regula el día a día de operación de cada institución, la que se estima debe cubrir las lagunas que las generalidades de las normas especiales no incluyen.

Las leyes orgánicas que son las que otorgan el estatus a los órganos de operación, que otorgan atribuciones de desempeño y accesos a presupuestos se tienen que actualizar para que los encargados de estas instancias cuenten con las condiciones operativas que el sistema requiere.

Los detalles de desempeño de cada instancia, de cada órgano ameritan la elaboración de directivas, elaboración de los protocolos o manuales de operación. Para el caso específico de la Ciudad de México estos documentos no existen, pues de inicio en sus respectivas páginas oficiales se omite la mención de los mismos.

En la tabla siguiente, se pondera el conjunto normativo que tiene relación con la operación del sistema, de acuerdo con la metodología en aplicación.

Tabla 4.12 Calificación del nivel alcanzado en la normatividad del sistema

Rasgo o factor	atributo	Ponderación
Legislación Esencial	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	4
	Código Nacional de Procedimientos Penales	
	Ley Nacional de Ejecución Penal	
	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	
Legislación Relacionada	Código Penal de la Ciudad de México	3
	Ley orgánica de la Procuraduría General de la Ciudad de México y del Poder Judicial de la ciudad de México	
	Ley general de Víctimas	
	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
	Ley Federal de defensoría Pública	
Normativa Complementaria de Justicia Alternativa en la Ciudad de México	Manuales de administración y Operación de Justicia Alternativa penal de la Procuraduría.	2
	Protocolos de administración y operación del poder Judicial de la Ciudad de México	
	Reglamentos de Justicia Alternativa Penal de la CDMX	
	Modelo de Gestión que articule metodología de trabajo y procesos de toma de decisiones según escenarios	
Operatividad Jurídica	Se ha efectuado el análisis para verificar que los delitos que se encuentran en los supuestos de procedencia de las soluciones alternas del procedimiento tienen alta incidencia en la Ciudad de México	1

Tabla adaptada de la Metodología elaborada por el CIDAC, México, 2016

Otro aspecto relacionado con la normatividad, es el análisis de la operatividad Jurídica, donde se entrelaza el Código Nacional de Procedimientos Penales, El

Código Penal de la Ciudad de México y el índice de incidencia de los delitos que cumplan con los requisitos de procedencia.

En los trabajos de investigación, no se encontró para la Ciudad de México ningún estudio en este sentido, por lo que simplemente no se cuenta con este parámetro para saber en qué grado los procedimientos de justicia Alternativa Penal tienen la posibilidad de empleo.

Constituyéndose en posible factor de deficiencia para la operación óptima y consolidación del sistema alternativo penal y por tanto un aspecto al que tiene que ponerse atención en aras de mejora continua.

4.1.6 Capacitación para los operadores de Justicia Alternativa Penal

La problemática que se presenta respecto de la capacitación para Justicia Alternativa Penal en la Ciudad de México es la misma que se tiene a nivel nacional esto es: no existe una instancia central que imparta, supervise y homologue en un programa oficial²¹⁸ la capacitación para todos los órganos de operación.

Otra cuestión que se requiere trabajar es el del aspecto de transparencia, ya que lo relativo al proceso de certificación oficial de facilitadores no es del dominio público y las convocatorias de los cursos de capacitación no están abiertas a toda la comunidad interesada y se limitan a la comunidad interna, entre otras oportunidades de optimización del habilitante de capacitación.

Este habilitante o factor ha recibido atención por todas las instancias interesadas ya sean públicas o de la Sociedad Civil, ya sean elaborando sus propias guías o revisando las elaboradas por otros. Como es el caso del SETEC, CEEAD y la propia ONU²¹⁹.

²¹⁸ Quizá el del SETEC o el generado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dentro del programa oficial, también está el del CEEAD y el de la ONU, no está definido cuál es el programa oficial.

²¹⁹ Direcciones electrónicas para consulta de los manuales de capacitación de diversas instancias, consultado el 25 de octubre del 2017: de Manuales de Capacitación SETEC http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Programas_de_Capacitacion; Manual de capacitación del CEEAD <http://www.ceedad.org.mx/manuales.html>; Manual de la ONU sobre Justicia Restaurativa <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison->

El cuadro siguiente, la metodología, señala los niveles a ponderar para ubicar en qué nivel se encuentran los órganos en estudio, en este caso, los de la Ciudad de México.

Tabla 4.13 Niveles de ponderación sobre el habilitante de capacitación

Rasgo o factor	Atributo	Ponderación
Esfuerzos aislados de capacitación	Se imparte en forma aislada por las instituciones, no cuenta con metodología ni contenidos definidos	4
Programa de capacitación con características esenciales definidas	Cuenta con objetivo general,	3
	plan curricular	
	objetivos definidos por módulo	
Programa de capacitación con metodología y modalidad mixta	Cuenta con separación de contenidos por funciones como facilitadores o administrativos	2
	Cuenta con componentes teóricos y prácticos	
	Se cuenta con modalidades diferentes a la presencial y mixtas.	
	Se regula el ingreso y egreso	
Programa de capacitación homologado a nivel nacional, con metodología, componentes transversales, contenidos definidos y certificación	Contempla evaluaciones inicial y final	1
	Contempla contenidos para temas de género y grupos vulnerables	
	Se regula el perfil de capacitador y su certificación	
	Se cuenta con un sistema de seguimiento y actualización	
	Se cuenta con un sistema homologado de capacitación a nivel nacional	

Adaptado de la Metodología para Seguimiento y Evaluación del Sistema Penal, elaborado por el CIDAC, México, 2016

De esta manera se concluye con la etapa de confronta de los resultados obtenidos respecto al enfoque de este trabajo de investigación, ahora bien, corresponde determinar qué es lo que se espera del sistema.

Cuál es el paradigma del Sistema de Justicia Alternativa Penal, para identificar qué tanto se quebranta al no contar con los habilitantes de operación en su nivel óptimo y por tanto se confirma la hipótesis.

4.2 Paradigma de la Justicia Alternativa Penal

Al contrastar los resultados de la problemática en la operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal contra el paradigma del Sistema de Justicia Alternativa, la

conclusión es que este se quebranta con las condiciones actuales de operación.

Las ideas que constituyen el paradigma son el ideal a alcanzar y están soportados por el marco normativo, de tal manera que son la guía y parámetro para saber si con las deficiencias en la implementación de habilitantes se evita que se alcancen los objetivos institucionales que persigue la norma.

Si se considera la definición más simple de paradigma²²⁰ como modelo o como ideas que guían el sistema, entonces se puede considerar la siguiente idea como paradigmática del ideal de la operación de la Justicia Alternativa Penal:

“La Justicia Alternativa, como parte del Sistema Procesal Penal de México, constituye una opción rápida, económica, sencilla y flexible de resolver controversias penales de bajo impacto social, que permite la participación de la víctima e infractor para solucionar su conflicto, con la condición de reparar el daño. Contando con la certeza jurídica que le proporciona la supervisión y aprobación del Ministerio Público o del Juez de Control”²²¹.

4.2.1 Sustento normativo del paradigma de Justicia Alternativa Penal

En este caso para confirmar -siguiendo la metodología- que las ideas anteriores forman parte del paradigma de Justicia Alternativa Penal, es necesario que sean producto de las normas que constituyen el marco jurídico en estudio, pues materializan lo que el constituyente se propuso al emitir la norma.

El paradigma²²² para ser válido requiere la existencia de su respaldo dentro del marco jurídico vigente aplicable al caso, lo que se observa en la tabla siguiente, el paradigma expresado tiene efectivamente su contraparte normativa en forma expresa en los artículos de las leyes especiales relativas: el CNPP y la LNMASCMP,

Aunque se plasma en forma muy simplificada ya que en realidad el paradigma es respaldado por estas leyes en su integridad.

²²⁰ Ídem.

²²¹ Definición de elaboración propia como resultado del estudio de diversos textos sobre el tema.

²²² Como paradigma denominamos todo aquel modelo, patrón o ejemplo que debe seguirse en determinada situación. Consultado el 18 de noviembre del 2017, dirección electrónica: <https://www.significados.com/paradigma/>

Tabla 4.14 Las ideas del paradigma y su fundamento legal

Paradigma de la Justicia Alternativa	Respaldo normativo
<p><i>La Justicia Alternativa, como parte del Sistema Procesal Penal de México, constituye una opción rápida, económica, sencilla y flexible de resolver controversias penales de bajo impacto social, que permite la participación de la víctima e infractor para solucionar su conflicto, con la condición de reparar el daño. Contando con la certeza jurídica que le proporciona la supervisión y aprobación del Ministerio Público o del Juez de Control</i></p>	<p>Artículo 4 fracción IV. LNMASCMP Flexibilidad y simplicidad: Los mecanismos alternativos carecerán de toda forma estricta, propiciarán un entorno que sea idóneo para la manifestación de las propuestas de los Intervinientes para resolver por consenso la controversia; para tal efecto, se evitará establecer formalismos innecesarios y se usará un lenguaje sencillo</p>
	<p>Artículo 187 CNPP. Procederán los acuerdos reparatorios por: I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; II. Delitos culposos, o III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia. Artículo 192. Procedencia La suspensión condicional del proceso, procederá: I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años; II. [...]</p>
	<p>Artículo 189 Acuerdo Reparatorio [...] El juez decretará la extinción de la acción una vez aprobado el cumplimiento pleno de las obligaciones pactadas en un acuerdo reparatorio, Artículo 191. Definición Por suspensión condicional del proceso deberá entenderse el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño [...] Artículo 194. Plan de reparación En la audiencia en donde se resuelva sobre la solicitud de suspensión condicional del proceso, el imputado deberá plantear, un plan de reparación del daño causado por el delito y plazos para cumplirlo.</p>
<p>Artículo 190. CNPP Trámite, Los acuerdos reparatorios deberán ser aprobados por el Juez de control a partir de la etapa de investigación complementaria y por el Ministerio Público en la etapa de investigación inicial [...]</p>	

Fuente: Fundamento del paradigma, elaboración propia, México, 2018.

Quando el sistema al operar no proporciona las condiciones para cumplir en forma adecuada con lo establecido por la norma, lo que se tiene es una ruptura del paradigma, como se estableció al inicio de este inciso y *es una forma de apoyar la hipótesis de la necesidad de realizar trabajos de optimización del sistema, en base al análisis expresado.*

4.2.2 Acciones en desarrollo por parte del Estado Mexicano en apoyo a la consolidación de la Justicia Alternativa penal.

Si bien este trabajo evidencia los pendientes del Estado para lograr la consolidación del Sistema de Justicia Alternativa penal, la intención es constructiva, el objetivo es apoyar con esta información para que el lector interesado esté consciente de tal oportunidad de mejora.

En ese orden de ideas, el trabajo no estaría completo si no se actualizara la información sobre cuáles de estos habilitantes de operación en análisis se encuentran en proceso de implementación, de acuerdo con los informes recientes publicados por las autoridades responsables, resaltando que estos son esfuerzos para consolidar el sistema que se encuentran en trámite y que refuerzan la hipótesis de la presente investigación.

Enseguida se enlistan diversas líneas de acción en curso en apoyo al sistema en estudio por parte del Estado, como son los siguientes:

A. Estrategias de Consolidación promovidas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ante la evidente necesidad de continuar con los trabajos para fortalecer el Nuevo Sistema Penal, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableció el 2017, 10 acciones que consideró prioritarias. Entre estas acciones se encuentra lo relativo a Justicia Alternativa Penal.

Estrategia de consolidación 2017: 10 acciones focalizadas Con el fin de cumplir con lo establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se diseñó una estrategia para avanzar en la consolidación del Sistema de Justicia Penal con el objetivo de emprender acciones focalizadas para el uso efectivo de recursos materiales, financieros y humanos, en estrecha coordinación con instituciones públicas y privadas, así como con Organizaciones de la Sociedad Civil y académicos expertos en la materia. Dichas acciones se concentran en el Programa 2017 para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal:

[...] 2. *Impulsar los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Unidades de Atención Temprana.*

[...] 8. Diseñar e implementar indicadores que evalúen la operación del sistema²²³ [...]

Esta es una buena señal, para consolidar el sistema pues al situar entre las prioridades del fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio a la Justicia Alternativa, se espera, entre otros, se atiendan efectivamente los pendientes que se mencionan en este trabajo.

B. Elaboración de un modelo homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Unidades de Atención Temprana

Esta acción apoya a los habilitantes de *Modelos de Gestión* y de *normatividad* ya que viene a cubrir la necesidad de directivas específicas para la operación del sistema. Generar un modelo homologado de los órganos de Justicia Alternativa, permite tener una guía para estandarizar la operación del sistema, con la observación que este modelo establece bases no vinculadoras y son específicos para las procuradurías o fiscalías sin considerar la operación en sedes judiciales.

08/XLI/16. Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución a Controversias en materia penal y de Unidades de Atención Temprana.

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en coordinación con la Procuraduría General de la República, elaboren el Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución a Controversias en materia penal y de Unidades de Atención Temprana para su implementación en las entidades federativas”²²⁴

Este modelo, publicado el 27 de noviembre del 2017 en el blog del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estima se encuentra en proceso de adopción, pues no se considera en el documento alguna

²²³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, página oficial, Consultado el 18 de septiembre del 2017 en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informe-de-acciones-para-avanzar-en-la-consolidacion-del-sistema-de-justicia-penal-120307?idiom=es>

²²⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, página oficial, Blog, Consultado el 10 de enero del 2018, dirección electrónica: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VF.pdf

ruta cronológica para su puesta en práctica. Este modelo, al considerar en forma integral la operación de la Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal constituye un punto positivo para consolidar el Sistema de Justicia Alternativa penal.

C. Implementación del Registro Nacional para el Sistema de Justicia Alternativa Penal

Al momento de escribir este estudio, de acuerdo a información obtenida en los órganos de operación, estos no cuentan con el acceso al sistema informático nacional para realizar la verificación y el correspondiente registro, que marca la ley, aunque, cabe señalar que al menos se está atendiendo la necesidad.

De acuerdo a la información de la página oficial de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, se anunció su puesta en operación, como se menciona en la cita siguiente:

Para dar cumplimiento a diversas disposiciones y reforzar la operación del sistema de justicia penal se llevó a cabo la Capacitación y lanzamiento del Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal el pasado 11 de agosto en el auditorio “Jesús Reyes Heróles” de la Secretaría de Gobernación.

[...] La capacitación que concluyó fue impartida por el SESNSP y estuvo dirigida a los funcionarios de los 55 Órganos Especializados que actualmente operan a nivel nacional²²⁵.

Obviamente se requerirá de un tiempo para implementar las condiciones de equipamiento e instalación para su puesta en operación, como se menciona en otra nota, donde se hace alusión a los retos que tendrán que superarse, para su total operación a nivel nacional.

Ahora el reto será que las entidades federativas se conecten a esto, para lo cual requieren nuevamente equipamiento, tecnología, personal capacitado, y ahí es donde encontramos las mayores debilidades para la correcta operación de esta base nacional de datos.

²²⁵Unidad de Comunicación Social y Protocolo del Poder Judicial del Estado de Yucatán, Comunicado no. CONATRIB/YUC/05-201, Consultado el 12 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://conatrib.org.mx/impulsa-conatrib-registro-nacional-de-mecanismos-alternativos-de-solucion-de-controversias-en-materia-penal/>

Adicionalmente, indicó Vizcaíno, la base de datos que estará a cargo del Centro Nacional de Información del SESNSP, permitirá generar estadísticas sobre la operación del propio sistema y así evaluar el funcionamiento de las Unidades de Atención Temprana. "Evaluar si en efecto están funcionando todas las formas anticipadas de terminación de un juicio, los mecanismos de justicia alternativa, para el seguimiento de las medidas cautelares, y permitirá medir la despresurización de las instancias de investigación²²⁶.

Se estima que no será fácil superar tales obstáculos, algunos de los cuales igualmente están en proceso de solución.

D. Implementación de un Modelo Homologado de Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión condicional del proceso(UMECAS)

Previo y posteriormente a un proceso de Justicia alternativa, como la Suspensión Condicional, se requiere información del imputado para verificar si es candidato a participar y en su caso, una vez tramitado el caso, se le de seguimiento o supervisión por parte de la autoridad sancionadora, para verificar que se cumpla lo pactado y como consecuencia se apruebe el sobreseimiento o determinación que ponga fin al trámite.

Lo anterior justifica la importancia de las llamadas UMECAS y que igualmente se está trabajando para implementar un modelo:

El seguimiento de avance de fortalecimiento se divide en tres etapas atendiendo a los ejes rectores de recursos humanos y de infraestructura y equipamiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso conforme a lo siguiente:

Etapa 1: Dirigido a las entidades federativas que no cuenten con Unidad de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso o que ésta se encuentre bajo condiciones mínimas de operación.

Etapa 2: Dirigido a las entidades federativas con Unidad de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso que cuenten con condiciones intermedias de operación.

²²⁶ Portal de noticias en línea @Time, nota de la redacción, Nota del 31 de agosto del 2017, consultado el 11 de enero del 2018, , consultada en la dirección: <http://attimes.mx/notas.php?id=17251>

Etapa 3: Dirigido a las entidades federativas con Unidad de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso que cuenten con condiciones avanzadas de operación²²⁷.

Como se observa, a este respecto, se tiene mucho trabajo por delante considerando los diferentes niveles de avance que reportan las entidades, algunas - como señala la cita- incluso se considera que no cuentan con avance alguno respecto a las Unidades de seguimiento.

E. Impartición de cursos 2017 por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, a través de su Instituto de Formación Profesional

Los facilitadores son los encargados de materializar los mecanismos Alternativos de Solución de Controversias como son la mediación y la conciliación, estos funcionarios son los que tienen el contacto con los interesados y de su capacitación depende el éxito del sistema, por eso se resalta los esfuerzos institucionales para capacitarlos.

[...] CONVOCATORIA DE INGRESO Y CERTIFICACIÓN PARA: FACILITADOR DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL 2017 (Convocatoria interna) Dirigida a los Orientadores Unidad de Mediación del NSJP y Auxiliares en Procedimientos de Justicia Alternativa, adscritos a la Subprocuraduría Jurídica de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos²²⁸.

Nuevamente, se reconoce el trabajo y se observan inconvenientes, como en el caso específico de la Ciudad de México, las convocatorias son cerradas, son internas, quizá por razones presupuestarias, lo que limita el acceso a profesionales que significarán cuando menos evitar traer impresa la ideología del anterior sistema procesal penal mixto.

²²⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, página oficial, Blog, Consultado el 10 de enero del 2018, dirección electrónica: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf

²²⁸ Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, consultado el 11 de enero del 2018, dirección electrónica: http://www.ifp.pgjdf.gob.mx/pdf/2017/Facilitadores_Cartel_2017.pdf

F. Presupuestos para Justicia Alternativa Penal

Aunque no se localizó el apartado presupuestal correspondiente de los órganos de Justicia Alternativa Penal de la Ciudad de México, se encontró que, existen algunas instancias gubernamentales que tienen considerado un apartado para Justicia Alternativa penal.

En esta parte la evidencia del esfuerzo estatal es tan ínfima y el factor presupuestal es tan importante, que, de no atenderse debidamente, a pesar de todos los demás esfuerzos, se corre el riesgo de paralizar la consolidación del Sistema de Justicia Alternativa con consecuencias negativas para todo el Sistema Penal Adversarial.

Dentro de los convenios que se mencionan en el *Informe de acciones para avanzar en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (octubre 2016 - junio 2017) publicado el 7 de agosto del 2017, en la página oficial del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, se menciona que de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se apoye al sistema de Justicia Alternativa Penal.

4.2. Subprograma para dotar de recursos FASP 2017 a las Unidades de Atención Temprana y a los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) de las procuradurías y fiscalías del país (Acuerdo 08/XLI/16 CNSP)

El objetivo es crear e implementar un modelo de gestión homologado para los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y las Unidades de Atención Temprana.

Dotar recursos del FASP para impulsar el fortalecimiento de los Órganos Especializados en las entidades federativas.

18 entidades federativas convinieron del FASP al Subprograma de Fortalecimiento de los Órganos Especializados en MASC y UAT conviniéndose un monto total de \$19,108,780.90 para infraestructura y equipamiento. (Ver gráfico 1).

21 entidades federativas convinieron un monto total de \$11,124,900.00 para capacitar a 1,088 facilitadores y ministerios públicos orientadores²²⁹.

Lo que evidencia que existe la necesidad, no existe un presupuesto expresamente asignado y como en este caso se tiene que concertar para que se apoye al sistema y de 32 entidades solo 18 accedieron.

4.2.3 Impacto del movimiento político de contrarreforma penal

El año pasado, 2017, un grupo parlamentario de la cámara de diputados presentó una iniciativa de decreto que se encuentra pendiente de discusión y aprobación esta propuesta de reforma considera varias leyes y artículos que según analistas recoge diversas experiencias y jurisprudencias que han resultado con motivo de la práctica procesal penal.

Las leyes involucradas se encuentran en el encabezado de la iniciativa presentada:

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DE LOS DIPUTADOS CÉSAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ (PRI) Y ÁLVARO IBARRA HINOJOSA (PRI)²³⁰.

Para algunas organizaciones no gubernamentales estudiosas del desarrollo del Sistema Penal Acusatorio y de los derechos humanos, dentro del proyecto se

²²⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, página oficial, Blog, Consultado el 10 de enero del 2018, dirección electrónica:
http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf

²³⁰ Secretaría de Gobernación, página oficial, consultado el 26 de octubre del 2017, dirección electrónica:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3483273_20170214_1487030550.pdf

encuentran entresacados algunos artículos que implican un retroceso al ímpetu garantista de las reformas del 2008.

A pesar de los esfuerzos para materializar los derechos y principios del sistema acusatorio, hoy se pretende iniciar un nuevo ciclo de retroceso. El pasado 9 de febrero de 2017, un grupo de legisladores presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa que pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio, lo que la convierte en una propuesta regresiva y con un propósito represivo²³¹.

Actualmente se considera que existe una pausa en la aprobación de la llamada miscelánea penal, por la oposición decidida que lo citados organismos han puesto a su proceso de aprobación, hasta que se reconsidere eliminar los artículos repudiados²³².

Por otra parte, tratando de encontrar el trasfondo de tales reformas, algunos autores lo ubican en la ineficiencia de las autoridades, por falta de planeo en aspectos como es la capacitación y que a pesar de los 8 años que se tuvo para prepararse, actualmente se les hace más viable acomodar la legislación a las condiciones ineficientes que pensar en alcanzar las condiciones para que opere el sistema como fue concebido:

La propuesta pretende responsabilizar al Sistema de la inseguridad; sin embargo, las fallas reales se encuentran en dos aspectos: por un lado, la falta de capacitación de los operadores (policías, peritos, fiscales y abogados) y por otro, la desinformación a la ciudadanía sobre las razones que justifican tales medidas, así como los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos²³³.

Algunos de los artículos impugnados, se observan en la tabla de la página siguiente:

²³¹ Silva, Karen, El ciclo del retroceso en la justicia penal, Animal Político, periódico digital, consultado el 26 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanquepensante/2017/04/04/ciclo-del-retroceso-la-justicia-penal/>

²³² Negrete, Layda, Contrarreforma penal, ¿muerta o en pausa?, Periódico digital Animal político, consultado el 23 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/06/09/contrarreforma-penal-muerta-o-en-pausa/>

²³³ ídem

Tabla 4-15, Artículos de la iniciativa que implican contrarreforma penal

PRINCIPIOS IMPACTADOS	CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VIGENTE	RETROCESOS EN LA INICIATIVA DE REFORMA (DIPUTADOS)
Presunción de Inocencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Establece una lista de once delitos que ameritarán prisión preventiva oficiosa, más los que establezca la Ley de Delincuencia Organizada 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incrementa la lista de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Además deja abierta la posibilidad de que las normas en materia de armas de fuego y explosivos, migración, así como hidrocarburos determinen otros delitos que la ameriten.
	<ul style="list-style-type: none"> ● Sólo se puede condenar al acusado si se llega a la convicción de su culpabilidad más allá de toda duda razonable. En caso de duda razonable, el imputado debe ser absuelto. 	<ul style="list-style-type: none"> ● No se podrá invocar duda razonable sin elementos de prueba. Esto implica que la defensa y el imputado deben probar su inocencia.
	<ul style="list-style-type: none"> ● Como una de las actuaciones que no requieren control judicial, la policía tiene la facultad de entrevistar únicamente a testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se permite a la policía la entrevista de personas (en general), lo que implica que la policía puede entrevistar a detenidos e inculpados.
	<ul style="list-style-type: none"> ● Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Establece excepciones a la nulidad de la prueba, lo que implica una carta en blanco a la obtención de pruebas mediante tortura
Inmediación	<ul style="list-style-type: none"> ● Toda audiencia se debe desarrollar íntegramente en presencia de un mismo Órgano Jurisdiccional, el cual no puede delegar sus funciones en otra persona. 	<ul style="list-style-type: none"> ● No se vulnera la inmediatez si más de un juez interviene en la audiencia inicial.
	<ul style="list-style-type: none"> ● En caso de que las partes ofrezcan como prueba a un testigo o perito, deberán presentarlo en juicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incorpora la figura de "declaración por referencia", que faculta a la policía a declarar en juicio sobre lo que alguien más le diga o señale.
Contradicción	<ul style="list-style-type: none"> ● Policía está facultada para entrevistar únicamente testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La policía puede entrevistar a cualquier persona.
	<ul style="list-style-type: none"> ● Testigo o perito deben presentarse en juicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Declaración por referencia, que faculta a la policía declarar en juicio sobre lo que alguien más le diga o señale.

Fuente: imagen tomada del periódico digital animalpolítico.com²³⁴, 2015.

Por su parte el CIDAC elaboró un reporte titulado “¿Contrarreforma?, los

²³⁴ Silva, Karen, El ciclo del retroceso en la justicia penal, Animal Político, periódico digital consultado el 26 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-tanquepensante/2017/04/04/ciclo-del-retroceso-la-justicia-penal/>

*puntos a debate*²³⁵ en el que también hace un comparativo de algunas de las reformas propuestas, resaltando puntos a favor y en contra, concluyendo:

La operación del nuevo sistema se encuentra en una fase temprana y es comprensible que sea necesario realizar ajustes, además de que existe un amplio espacio para la mejora continua en cualquier proceso de cambio; sin embargo, también es cierto que estas modificaciones deben ser evaluadas a profundidad. La decisión final recae en los legisladores, pero la sociedad civil tiene la responsabilidad de generar insumos que les ayuden a tomar una mejor decisión por medio de un debate abierto y plural. El tema en juego no permite tomarse nada a la ligera pues, a partir de que existe legislación nacional en la materia, lo que se apruebe impactará en la calidad de los servicios de justicia locales y federales, con el riesgo de generar retrocesos en las pocas buenas prácticas que existen²³⁶.

En este sentido existen otros Organismos No Gubernamentales²³⁷, que hacen su análisis de la contrarreforma, todos en el mismo sentido, por parte de este trabajo, se considera que este tipo de movimientos, vienen a constituir un factor en contra, -si bien se apoya su oposición a las propuestas retrógradas- para la consolidación, pues junto con los artículos contrarreformistas, se encuentran otros que apoyan al sistema penal en su conjunto.

Mientras no se llegue a acuerdos existe un alto en el avance deseado del sistema, mismo en que se encuentra el tema de la Justicia Alternativa Penal.

4.3 Resultados de la comprobación y ponderación final

Considerando que el valor máximo sería 10 de acuerdo con las tablas listadas de cada habilitante o factor de operación. Con la información que hasta el momento se cuenta, la ponderación general resultante de *Tabla 4.1 Habilitantes de operación de Justicia Alternativa Penal* consolidados es la siguiente:

²³⁵ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Consultado el 23 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2014/12/CNNPDEBATE.pdf>

²³⁶ Ídem.

²³⁷ Reforma Penal, ONG interesada en dar seguimiento a la reforma Penal, consultado el 23 de octubre del 2017, dirección electrónica: <http://reformapenal.org/2017/07/13/sistema-penal-acusatorio-el-nuevo-enemigo/>

Tabla 4.16 Ponderación general actual

Factores de Justicia Alternativa en estudio		Habilitantes de operación
Institución responsable del seguimiento y evaluación	4	Administración y Modelos de Gestión adecuados
Infraestructura de los órganos de operación de Justicia Alternativa	6	
Modelos de Gestión y estructura organizativa órganos de operación	4	
Unidades de Atención Temprana	4	
Servicio profesional de carrera para operadores	4	
Difusión del sistema de justicia Alternativa	4	
Recursos financieros y presupuestales	4	
Sistema de Registro de Soluciones Alternas del Procedimiento Penal y aplicaciones administrativas	4	Tecnologías de Información y Comunicaciones
Normatividad Secundaria	7	Normatividad
Operatividad jurídica del sistema	4	
Capacitación especializada	4	Capacitación
Certificación	4	

Fuente: adaptada de la metodología elaborada por el CIDAC, 2018.

En resumen la evaluación nos ubica con valor promedio de 4 para los habilitantes de operación del sistema de Justicia Alternativa Penal en el caso particular de la Ciudad de México.

El procedimiento, de valoración, según la metodología²³⁸ sería el siguiente:

Si una entidad tiene prácticas que se localizan en una o varias escalas, se deberán adicionar los puntos señalados en el ponderador y si no cumple la práctica se sumará el valor de cero de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Nivel de desarrollo} = \text{ponderador}_{\text{nivel } 1} + \text{ponderador}_{\text{nivel } 2} + \text{ponderador}_{\text{nivel } 3} + \text{ponderador}_{\text{nivel } 4}$$

En números:

Nivel de desarrollo = 4+3+2+1 en caso de cubrir todos los niveles sería 10, en nuestro caso el resultado es 4, considerando que cubren con los requisitos mínimos para operar.

²³⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. ,Metodología de Seguimiento y Evaluación para la operación del sistema penal, México, p.13 consultado el 11 de enero del 2018, dirección electrónica: <http://cidac.org/metodologia-para-el-seguimiento-y-evaluacion-de-la-implementacion-y-operacion-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>

Conclusiones Generales y Propuestas para optimización

Se pretende presentar de acuerdo con los objetivos específicos y al objetivo general los resultados alcanzados, así como un avance de las propuestas que se estiman pueden ser viables para la optimización del Sistema de justicia Alternativa Penal.

A. Conclusiones

Después de prácticamente 10 años de la reforma constitucional del 2008 en la que se pasó de un sistema procesal mixto a un sistema acusatorio adversarial y de la inclusión de la Justicia Alternativa dentro del Sistema Procesal Penal en México, es evidente para los interesados en darle seguimiento a este proceso, que hoy en día, se ha gestado una cultura, una línea de investigación relacionada con el tema de la Justicia Alternativa penal.

En relación a la disponibilidad de información, a diferencia de hace dos años que se inició esta investigación hoy están disponibles mayor número de bibliografía e información digital sobre el tema, donde solo basta teclear las palabras relacionadas para que estén disponibles para su consulta.

Se estima que los estudiosos del tema de la Justicia Penal, autores doctrinarios y los organismos de la sociedad civil con sus trabajos, sus publicaciones, han influenciado para la implementación de una forma de justicia más humana, con enfoque hacia las personas, más garantista.

Estos autores con su activismo son parte importante para que nuestro país migrara de un sistema con características inquisitivas a otro con característica acusatoria y oral, eliminando facetas nefastas que perduraron por muchos años en el anterior sistema, como es el hecho que el juez condenara sin siquiera haberse presentado el acusado ante su presencia.

El interés del tema surgió al tratar de identificar, con apoyo de mi tutor de maestría, el Doctor Gerardo García Silva los puntos medulares para el éxito del nuevo sistema penal en México, fue así como, se seleccionó el tópico, al

evidenciarse la importancia que tiene la adecuada operación de la Justicia Alternativa Penal y que tan vital es para la consolidación del Sistema Penal acusatorio en su conjunto.

Entonces, la tarea impuesta y objetivo general en este trabajo fue tratar de identificar cuál es la problemática particular para la consolidación del Sistema de justicia Alternativa Penal en nuestro país, tomando en cuenta la situación presente a diez años de la citada reforma. Señalando como delimitación temporal del trabajo, el mismo del periodo de estudio de la maestría -de febrero del año 2016 al primer semestre del 2018- y como delimitación espacial de muestra, a la Ciudad de México.

De inicio, se estima que, a pesar de las nuevas condiciones, el procedimiento procesal penal se califica de complejo, costoso, rígido, tardado, incómodo y otros adjetivos que van en sentido contrario a lo que ofrece la Justicia Alternativa, por lo que es comprensible que, al respecto, varios autores han desarrollado importantes ideas en torno a concederle cada vez más espacio de aplicación a las figuras jurídicas alternativas, en particular a la materia penal.

Los artículos en archivos digitales y la bibliografía disponible sobre el tema describen sus antecedentes históricos, cuestiones teóricas respecto a los fundamentos procesales, análisis de las ventajas y desventajas de su inclusión en el sistema procesal. Información muy valiosa para los estudiosos de tema y que en particular es muy útil para el trabajo de investigación.

El tema también es abordado enfocado al aspecto pedagógico por instituciones de la talla de la Organización de las Naciones Unidas y diversos organismos no gubernamentales nacionales, citados a lo largo de este trabajo, estas organizaciones han desarrollado bibliografía diversa como programas de capacitación y recomendaciones para su operación en beneficio de la sociedad.

Por parte de este trabajo, se trata de investigar el tema, con un énfasis sobre las condiciones óptimas en la práctica de los órganos de operación, lo que se considera viene a complementar los enfoques académicos, sociológicos y filosóficos de los trabajos comentados.

Para alcanzar el fin trazado, se determinó la ruta de investigación y los

siguientes objetivos específicos:

I. *Objetivo número uno, capítulo primero, consiste en examinar las bases teóricas conceptuales y antecedentes de la Justicia Alternativa Penal.* Así se encontraron textos con las ideas de Howard Zehr, Nils Christie y Ferrajoli, entre otros, así como los antecedentes y principios procesales constitucionales que juntos proporcionan una base para abordar el tema.

El estudio de estos autores, exposición de motivos de la reforma y antecedentes de la experiencia nacional, proporcionó el sustento teórico justificativo y la base para comprender los conceptos clave de la Justicia Alternativa en general y determinar la intención del legislador al incluir los MASC en el artículo 17 constitucional.

Así se identificó el paradigma de la Justicia restaurativa que es el ideal a alcanzar en lo que se refiere a justicia alternativa, considerando como una forma más humana de resolver controversias al permitir la intervención personal de los involucrados en el conflicto reduciéndose la participación del estado a fungir como facilitador y quien formaliza lo que voluntariamente decidan los intervinientes.

También se determinó que, aunque políticamente no se reconoce como objetivo de la implementación de la Justicia Alternativa, si se acepta como consecuencia el efecto despresurizador, tan necesario para el éxito del sistema procesal acusatorio y oral, al que le es técnicamente imposible atender, mediante el trámite tradicional todos los casos que se le presenten para resolución.

II. Para el capítulo dos, el objetivo específico determinado fue *inspeccionar el marco jurídico que regula la operación de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal,* con la intención de analizar el sustento *normativo* especial que regula la operación del sistema.

Así se puso en evidencia que antes de su inclusión en el artículo 17^o constitucional no existía bases para su aplicación en materia penal, así que es definitivo que constituye un avance hacia las tendencias internacionales de formas

de resolución de conflictos.

El análisis del contenido de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, concluyó, que, aunque perfectibles son suficientes para la operación de las Soluciones Alternas del Procedimiento Penal. También se incluyó información de las figuras alternativas penales chilenas, que coinciden con la contraparte mexicana, observando que tal modelo se tomó en cuenta para integrar la normativa propia.

III. Con el *tercer objetivo específico*, se trata de determinar la problemática en la operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal, para ese fin, en el tercer capítulo se trabajó la información en forma general y con atención a lo que sucede en la Ciudad de México.

En la búsqueda de información se encontró una herramienta específica como es *la Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema penal* desarrollado por el Centro de Investigación para el desarrollo (CIDAC), que considera que se puede calificar la operación verificando cuatro indicadores que denomina habilitantes de resultados o de operación.

Los resultados del análisis refieren que se requiere por parte del estado realizar acciones puntuales para difundir y optimizar las condiciones de los órganos de operación del sistema de Justicia Alternativa, esto después de estudiar la problemática de la situación actual en la implementación de los 4 habilitantes de operación que considera la metodología del CIDAC que son: *los modelos de Gestión, la capacitación, la normatividad y las Tecnologías de Información y comunicaciones*.

Los resultados obtenidos son producto del análisis de citados habilitantes a través de la investigación documental preponderantemente a través de páginas de internet de instituciones de la propia Universidad Nacional autónoma de México como es el acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de Organismos no Gubernamentales, de las instituciones oficiales de Justicia y los propios medios de comunicación, como notas periodísticas, que una de sus principales cualidades es la

de estar actualizados.

IV. Con estos resultados se aborda el capítulo cuatro, cuyo objetivo particular es *comprobar los resultados y verificar el cumplimiento de la hipótesis*, donde se cita información que refuerza los datos y se contrasta con las tablas adaptadas de los parámetros de ponderación por niveles de la Metodología de Seguimiento y evaluación ya citada.

En apoyo a la información documental, se efectuaron visitas a órganos de Justicia Alternativa de la Ciudad de México para obtener la experiencia directa de sus condiciones estructurales de operación.

Se emplean las listas de ponderación de la metodología para calificar el nivel en que se encuentra, en la práctica, cada indicador Habilitante de la metodología, a luz de los cuales se confirman los resultados y se *verifica la hipótesis del estudio que señala:*

·"La Justicia Alternativa Penal actualmente no está operando con las condiciones óptimas para resultar atractivo a la sociedad en la resolución de sus controversias de tipo penal y por ende no apoya al esfuerzo de despresurización del sistema como se concibió con su inclusión en el sistema procesal penal."

En forma general durante el proceso de investigación se encontró que la reforma en materia de Justicia Penal al incluir la Justicia Alternativa -que algunos autores la consideran como algo diferente, ajeno a al proceso penal y otros lo consideran como una evolución, como una mejora en la justicia procesal- como parte del paquete, ofrece a la sociedad una mejor forma de procurar y administrar la Justicia.

Después de haber transcurrido el tiempo previsto y habiendo enfocado el estudio en la operación de los órganos de Justicia Alternativa Penal, por medio de técnicas de investigación documental y habiendo empleado como metodología de investigación la desarrollada para seguimiento y evaluación de la operación del sistema penal por el CIDAC. Se concluye que se alcanzó el *Objetivo General de estudiar la problemática del Sistema de Justicia Alternativa penal a 10 años de su inclusión en el texto constitucional*, con los siguientes resultados:

- A. Las autoridades responsables están haciendo trabajos en aras de consolidar el sistema, aunque queda mucho por atender, pues en cada uno de los habilitantes se encontraron oportunidades para optimizar el sistema y apoyar a que se consolide y alcance su objetivo jurídico social en beneficio de la sociedad mexicana, lo que está detallado en los resultados desglosados por cada factor habilitante.

- B. Se confirma la hipótesis expresada, La sociedad no está optando por el empleo de la Justicia Alternativa Penal para resolver sus controversias al nivel esperado y por tanto se requiere que el estado las promueva y optimice sus condiciones de operación.

- C. Se justifica el trabajo realizado, en la consideración que la sociedad está interesada en que este sistema opere adecuadamente para que tenga acceso a esta opción para resolver sus controversias de tipo penal en una forma más económica, ágil, sencilla, flexible, con reparación del daño y al mismo tiempo como consecuencia se liberen las cárceles de delincuentes de poco impacto social y se despresurice el sistema de procuración y administración de justicia penal permitiendo a su vez la consolidación del sistema penal acusatorio y oral que presenta características con mayor contenido humano, aspiración de la misma sociedad.

Entonces la conclusión general, con base a los resultados obtenidos es que el estado requiere atender todos los factores habilitantes de operación para obtener los resultados esperados del sistema en estudio y así coadyuvar a que la sociedad opte por resolver sus controversias de tipo penal con el empleo de la justicia alternativa y de esta manera se logren, entre otros, los objetivos de:

- a. Una justicia ágil, sencilla, flexible, efectiva y con reparación del daño para la víctima.

- b. Una Justicia con participación de los titulares del conflicto
- c. Una Justicia con enfoque restaurativo más que retributivo
- d. Despresurizar el sistema penal al atender los delitos de bajo impacto
- e. Reducir costos en la procuración y administración de Justicia Penal

B. Propuestas para optimizar el Sistema de Justicia Alternativa Penal

Teniendo a la vista los resultados obtenidos en relación con la actual situación del sistema de Justicia Alternativa Penal, es evidente la existencia de trabajo por hacer tanto en la sociedad para fortalecer la cultura de la mediación en la resolución de sus conflictos, así como a nivel de las instituciones de procuración de justicia, ya sea a nivel de dirección o de ejecución.

Por parte de la academia también se requiere motivar la participación de estudiosos para generar propuestas de solución. Aparte de la visión de los juristas, es interesante considerar los diversos campos del conocimiento que puedan aportar el mejor estudio del tema, como son la sociología, la psicología, la filosofía entre otras.

Además de los grandes proyectos en curso y de todo el trabajo ya implementado, tomando en consideración lo vertido en las páginas anteriores, se considera pertinente hacer las propuestas siguientes, que van en el mismo sentido de optimizar el sistema:

1. **Difusión.** Los resultados indican que es importante para el sistema de Justicia Penal Acusatorio que la sociedad conozca y acepte emplear los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, por tanto la primera propuesta en esta etapa se dirige en el sentido de: *Implementar la difusión masiva de las características y ventajas de optar por resolver por mecanismos de justicia alternativa las controversias que se susciten por la comisión de un ilícito, en primera instancia hacia la sociedad y al mismo tiempo hacia los operadores institucionales y privados del sistema penal.*

Lo anterior implica que las autoridades responsables de los tres poderes de Unión caigan en la cuenta que todos los esfuerzos que se hagan serán

infructuosos mientras no se realicen pasos decisivos para culturizar a la sociedad y al mismo tiempo supervisar que todos los operadores jurídicos converjan esfuerzos hacía la resolución de los casos penales por estos métodos.

Este esfuerzo significa hacer un trabajo de difusión similar al que se hace para promover a los candidatos de los partidos políticos (quizá con el uno por ciento sería suficiente) difundir masivamente la información a través de spots publicitarios sobre el sistema en el radio, la televisión, las redes sociales, los medios impresos y toda lo que se pueda emplear para tal fin.

Se además si se hace uso al igual que el sistema electoral de tiempos oficiales, el costo no sería tan excesivo para el erario oficial (la importancia no es menor).

Una consecuencia adicional sería motivar a reducir la cifra negra de delitos no denunciados, reducir la presión social por resentimientos por ese motivo y la impunidad, evitar la escalada de delitos y apoyo al ambiente de paz social.

Se estima que bien vale la pena, darle este ímpetu al sistema de Justicia Alternativa, si se considera al sistema de justicia penal una de las funciones estatales básicas y de la cual se tiene actualmente una deuda del estado hacía la sociedad.

2. **Educación.** Disponer oficialmente a través de los mecanismos legislativos, la inclusión obligatoria en los programas oficiales y particulares académicos de todos los niveles de estudio (Primaria hasta posgrados) los principios y bondades de la cultura de la paz tales como el conocimiento y estudio de la mediación como forma idónea de resolver conflictos.

Extensa bibliografía apoya y vislumbra como la justicia del futuro las técnicas y filosofía que apoya la justicia restaurativa, considerándola como una evolución, una mejor manera de ofrecer a la sociedad la solución de sus conflictos, acorde a los principios garantistas de las mejores prácticas de justicia actuales y del porvenir.

De no incluirse amplia y decididamente en los programas de estudio se alargará ampliamente el plazo para culturizar a la sociedad en estas formas de resolución de controversias y por tanto se pone en riesgo el futuro y eficacia del sistema procesal acusatorio.

3. **Reeducar.** Uno de condicionantes para la implementación del sistema procesal acusatorio y en particular del Sistema de Justicia Alternativa Penal es la reingeniería de procesos para adecuar todo el sistema que atendía el sistema procesal mixto, de tal manera que ahora sean los operadores del nuevo sistema procesal penal.

Los datos incluidos en el diagnóstico institucional de la Procuraduría General de la República de febrero del año pasado, "Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo", expresa:

La expedición del decreto de 18 de junio de 2016 tuvo por objeto declarar la total implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en todo el territorio nacional. No obstante, tal condición no fue suficiente para desterrar la arquitectura institucional del viejo sistema, misma que de los datos que se ofrecerán en este diagnóstico se advierte que continúa presente en la mayoría de los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las nuevas leyes penales nacionales.

Lo que evidencia la necesidad de fortalecer el convencimiento de los operadores para adoptar el nuevo sistema procesal y abandonar las prácticas anteriores, pues a pesar de sus nuevos títulos en sus instalaciones, funciones y denominaciones nuevas tales como facilitadores, orientadores, Unidades de atención temprana, etc., de acuerdo con el reporte mencionado, algunos se siguen conduciendo como antaño.

Las autoridades a cargo en cada instalación son los primeros responsables de culturizar a sus subordinados y quienes deben promover y vigilar el esfuerzo hacia la promoción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal.

Dando por sentado, que estos operadores ya han sido capacitados sobre el sistema penal acusatorio y sólo consiste en una cuestión de cambio de actitud.

4. **Motivar.** Como refuerzo al punto anterior, Implementar formas de recompensa para las instancias que concluyan exitosamente el mayor número de casos aplicando los mecanismos alternativos de solución de controversias penales y los funcionarios que trabajen para conseguirlo, el ahorro de recursos que implica evitar llegar hasta la etapa de juicio oral, debería posibilitar se conceda algún beneficio, alguna consideración para ascenso o en su caso recompensas no monetarias pero si de reconocimiento ante la institución y de la propia comunidad, por su aporte a la cultura de la paz.

5. **Se integren las instituciones de evaluación y seguimiento.** Es necesario se integre la comisión tripartita que incluya los tres órganos de gobierno federal y a nivel de las entidades, que le den seguimiento y evalúen el desempeño del sistema de Justicia Alternativa y del Sistema Penal en general..

La utilidad es evidente, lo que se puede lograr, al contar con un consejo de tal nivel a cargo, con la suficiente autoridad para autorizar presupuestos, proponer reformas legislativas que optimicen el sistema, ordenar y supervisar la operación del sistema, implementar nuevos modelos de gestión y lo que se requiera para lograr eficaz y eficientemente los objetivos del Sistema de Justicia Alternativa y en consecuencia de todo el sistema de Justicia penal Acusatorio.

Al contrario de lo que sucede actualmente; el ejecutivo es el único que se quedó con esta función, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

6. **Apoyo.** Promoción a la participación de la sociedad en el seguimiento del sistema ya sea a través de los Organismos No Gubernamentales o de la propia academia a través de los trabajos de tesis o artículos referentes al tema.

Organismos como el Centro de Investigación para el Desarrollo Asociación Civil (CIDAC) han demostrado ser profesionales y muy útiles para dar a conocer a la sociedad procesos que a todos nos importan y que de otra manera no conoceríamos con la misma oportunidad y motivando a la autoridad a promover

su difusión y veracidad. Es el caso de los reportes “Hallazgos” y “La otra Justicia”, además de la metodología empleada para este trabajo, solo por mencionar algunos.

El apoyo, entre otros, se refiere a la apertura para proporcionar información por parte de las instituciones involucradas hacia los investigadores, ya que actualmente no están disponible el acceso a datos actualizados en los canales oficiales..

7. **Profesionalizar.** Impulsar, desde las más altas esferas políticas, de la administración pública y de la academia, la creación de posgrados en Justicia Alternativa, en el programa de derecho de las Universidades públicas y privadas del país. La propia Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a la fecha no cuenta con alguna especialidad, diplomado o estudios de grado superior en ese sentido.

Es indudable que existe materia suficiente, donde serían de gran utilidad contar con profesionales especializados y eruditos en la administración, operación, enseñanza y generación de conocimientos relacionados con la justicia restaurativa, con los mecanismos alternativos y en general con la cultura de la paz.

A pesar de lo que se diga y toda la buena voluntad, la realidad es que el sistema se está operando con herramientas que se van generando sobre la marcha, los capacitadores no necesariamente reúnen las mejores condiciones, los funcionarios fueron designados y reubicados de sus anteriores puestos y en consecuencia es posible que no se cuente con una plantilla de la excelencia deseada.

Con lo anterior se puede cubrir las plazas institucionales del sistema con verdaderos especialistas, aparte de generar conocimiento, bibliografía y doctrina propia.

8. **Enfoque.** En este momento del proceso de consolidación es de primordial importancia, poner atención a las Unidades de Atención temprana, Módulos de Atención Oportunas o instalación similar que realice funciones de primer punto de atención de las denuncias y querellas, ya que su trabajo es vital para iniciar el trámite de Justicia Alternativa y canalizar todos los casos que se presenten y sean procedentes de acuerdo con la normatividad para su resolución a través de los mecanismos alternativos.

De acuerdo con el diagnóstico institucional de la Procuraduría General de la República de febrero del año pasado, "*Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*" que ya se mencionó anteriormente, se estima que gran parte del rezago en la tramitación de las carpetas de investigación se puede adjudicar a la deficiente actuación de las Unidades de Atención Inmediata.

Hay indicios que hacen posible indicar que la saturación del sistema de justicia penal, señalada en el punto anterior, en buena medida obedece a la mínima derivación de asuntos por parte de las Unidades de Atención Inmediata, hacia el empleo de las diversas herramientas proporcionadas por el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, distintas al juicio oral, como son los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, las Soluciones Alternas y las Formas de Terminación Anticipada.

Situación que no se remedia con el *modelo homologado de órganos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en material penal y de Unidades de Atención Temprana*, pues describe un procedimiento complejo que incluye diversas unidades y no hace énfasis suficiente en la promoción de los citados mecanismos.

Esta es una tarea de los responsables de cada Unidad de Atención Temprana y por tanto deben recibir esta directiva. Lo que por supuesto, también está supeditado a la habilidad del operador facilitador en turno.

Lo que se puede remediar, si el funcionario que opere el módulo o Unidad de Atención Temprana sea un especialista en Justicia alternativa penal, de tal manera que se aproveche su capacitación, contar con un auténtico aliado desde

la etapa inicial, disponer de estos especialistas las 24 horas del día y no como sucede en la actualidad en la Ciudad de México.

Asegurar que facilitadores o quienes atiendan en los módulos, cuenten con la capacidad técnica jurídica, los conocimientos de inteligencia emocional y empatía, para transmitir a los querellantes la confianza en la normatividad y certeza jurídica que la justicia alternativa ofrece y asimismo identifiquen fácil y de inmediato las oportunidades de mediación y/o conciliación.

Por tanto, se insiste que es muy importante que se supervise por la instancia o funcionario responsable, del seguimiento y evaluación del sistema de justicia alternativa penal, que efectivamente se canalicen a este sistema, todos los casos que cumplan con la procedencia de las soluciones alternas del procedimiento que considera el CNPP.

Quizás apoyaría todo lo anterior, como se ha propuesto desde la exposición de motivos de alguna de las iniciativas presentadas al respecto, crear un instituto o subsecretaría de Justicia Alternativa cuyo trabajo principal sea generar proyectos para impulsar esta nueva forma oficial de hacer justicia.

9. **Obligatoriedad.** Si bien una de las características de los MASCOMP, es la participación voluntaria de los participantes, se considera conveniente implementar la obligatoriedad, no de participar, pero sí de recibir por parte de todos los querellantes y ofensores, información formal sobre los alcances y beneficios de resolver las controversias de tipo penal por esta vía.

Actualmente no se establece en el CNPP y LNMACOMP esta obligatoriedad de recibir la información como una etapa de proceso, la propuesta, si se quiere ser contundente en su aplicación, es que se instaure ante el Ministerio público y ante el juez de control etapas adicionales de mecanismos alternativos obligatorias de desahogar.

La propuesta incluye, que anexo a esas instancias, existan salas debidamente preparadas con medios audiovisuales operados por personal especializado donde los posibles participantes reciban información clara y

atractiva de las ventajas de optar por la justicia alternativa para resolver su controversia penal. Sin que exista manipulación se haga uso de técnicas para que se le motive a tomar una decisión informada con la convicción de que es la mejor opción disponible.

10. Voluntad política. Finalmente, más que una propuesta, se reflexiona que desafortunadamente, falta voluntad política para consolidar el sistema integral de justicia penal, falta verdadera convicción de los dirigentes de este país. Todas las anteriores propuestas, modelos, trabajos y lo que se haga no van a resultar si no se apoya decididamente por el congreso, Ejecutivo, Poder Judicial federal y de las entidades de la república.

Ahora bien, además de la posibilidad de que existan dirigentes políticos comprometidos, se ha observado que el factor que puede impulsar esa convicción es la presión de la sociedad, de activismo a través de los Organismos no Gubernamentales y de las publicaciones de doctrinarios interesados en el tema.

Por otro lado, actualmente existen detractores y opositores al sistema penal acusatorio, sin embargo; no se ha observado que particularmente, algún grupo o personalidad pública, que sea líder de opinión, sea contrario a la justicia alternativa penal, lo que concede una esperanza.

Se cierra este trabajo con el reconocimiento y crítica a los proyectos que se encuentran en proceso por parte del Estado a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estas acciones denotan que existe el esfuerzo por consolidar el sistema de Justicia Alternativa Penal por parte del estado, pero también se observa que a ese paso no se puede esperar pronto resultados.

Es igualmente evidente, que pueden asentarse otras medidas o sugerencias para mejorar el sistema, existen pendientes en cada uno de los condicionantes y habilitantes para su óptima operación, sin embargo este trabajo, como todos, es perfectible y se seguirá trabajando al respecto.

En forma personal me ha permitido obtener conocimiento general del tema y despertó mi interés para seguir trabajando sobre esta línea que tiene mucho que aportar a la justicia en nuestro país.

Por lo pronto mi compromiso es continuar el seguimiento a la consolidación del Sistema de Justicia Alternativa penal para ofrecer esta información y la que he podido recopilar durante la investigación a través del blog que cree para ese fin.

Reitero mi agradecimiento a la UNAM y a todos los que me han apoyado para presentar este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA León, Amelia, Conflicto, medios alternos de solución y pensamiento complejo en México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010.
2. BENAVENTE, Chorres, Hesbert, Hidalgo Murillo José Daniel, CNPP comentado, flores editor y distribuidor. Primera edición, 2014.
3. BENAVENTE, Chorres Hesbert, Manual de Derecho Procesal Penal Mexicano, México, flores editor y distribuidor, 2014.
4. BOBBIO, Norberto, "Iusnaturalismo y Positivismos jurídicos", Editorial Trotta, 2015.
5. BUENROSTRO, Báez, Rosalía, Pesqueira Leal, Jorge, Soto Lamadrid, Miguel Ángel. "Justicia Alternativa y el Sistema Acusatorio". Gobierno Federal. Secretaría de Gobernación. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del sistema de Justicia Penal.
6. CABELLO, Tijerina París Alejandro et al.; "Comentarios a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal", Asociación Internacional de Doctores en métodos alternos de solución de conflictos, colegio de profesionistas A. C., Editorial Doctores en métodos alternos de solución de conflictos, colegio de profesionistas A. C., México, Editorial Tirant lo Blanch, 2015.
7. CHRISTIE, NILS, "Los Límites del Dolor", Trad. primera Ed., Breviarios Fondo de Cultura económica, México, 1988.
8. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (coord.), El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional, Zamudio Arias, Rafael, "Principios rectores del nuevo proceso penal, aplicaciones e implicaciones: Oralidad, Inmediación, Contradicción, Concentración", México, 2011.
9. CONTRERAS, Melara, José Rogelio, Manual del profesor para la materia Métodos alternos de solución de controversias y salidas alternas al proceso penal acusatorio, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), México, 2015.
10. ESPARZA, Bernardino y Silva, Alejandra, Análisis Jurídico-operativo del sistema penal acusatorio en México a nivel Federal, Tomo II, SETEC, publicaciones INACIPE, México, 2015.

11. GARCIA, Silva Gerardo, "El Nuevo Sistema de Justicia Penal", Fundamentos, alcances y perspectivas. México, Segunda Edición, Editorial Porrúa, 2014.
12. GORJON, GOMEZ Francisco Javier, *et al*, "Mediación Penal y Justicia Restaurativa", México, Editorial Tirant lo Blanch, 2014.
13. GONZÁLEZ OBREGÓN, Diana Cristal, "Una nueva cara de Justicia en México: Aplicación del Código Nacional De Procedimientos Penales bajo un sistema acusatorio adversarial", México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2014.
14. LARRAURI, Elena, CRIMINOLOGÍA CRÍTICA: ABOLICIONISMO Y GARANTISMO. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Barcelona ADPCP, Vol. L, 1997. <http://setecc.gobiernodigital.gob.mx/wp-content/uploads/sites/12/2015/06/Criminologia-Critica.-elena-larrauri.pdf>
15. NATAREN, Nandayapa, Carlos F. Litigación Oral practica Forense penal. Primera edición, quinta reimpresión, 2012.
16. SÁNCHEZ, Sandoval Augusto, González Vidaurri Alicia, "Criminología", Editorial Porrúa, 2015.
17. UNIVERSIDAD Interamericana para el desarrollo UNID, Métodos Alternos de solución de Conflictos.
18. XIMENA, Medellín Urquiaga, Principio Pro persona, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, México, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.
19. ZEPEDA, Lecuona Guillermo, ¿Cuánto Cuesta la Prisión sin Condena?, USA, Open SocietyJusticeInitiative, 2010.

INFORMACIÓN DESCARGADA DE SITIOS WEB:

1. CARBONELL, M. (2012) *¿Qué son las salidas alternativas al juicio y qué importancia tienen?* Consultado el 13 de abril 2016, Dirección Electrónica: <http://brd.unid.edu.mx/que-son-las-salidas-alternativas-al-juicio>.
2. CIDAC, reporte hallazgos 2016 página 23, consultado el 2 de septiembre del 2017, dirección electrónica: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS->

2016_COMPLETO-digital.pdf

3. DECLARACIÓN de Costa Rica sobre la Justicia Restaurativa en América Latina. Consultado, el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica:
<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/Especiales/prueba/Bienestar/SRPA/Tab/DCosta-Rica-2005.pdf>
4. DEFENSORÍA, Penal Pública Chilena. (2004). Las salidas alternativas en el nuevo proceso penal. Estudio exploratorio sobre su aplicación. Consultado el 1 de abril 2016, Dirección Electrónica:
<http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/8a4ab33c5e2e7bb0e41b1ab9c7e6e9ff.pdf>
5. DÍAZ Gude, Alejandra, La experiencia de la Mediación Penal en Chile, 2010, versión On-line ISSN 0718-339, consultada el 24 de octubre del 2016, dirección electrónica:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992010000100001
6. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. consultado el 27 de abril del 2016., Dirección electrónica:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Dictamen_CNPP_031213.pdf
7. DUCE J, Mauricio, La reforma procesal chilena, Gestión y Estado de Avance de un proceso en marcha y diez Años de reforma procesal penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos. Consultado el 26 de octubre del 2016, Direcciones Electrónicas:
http://www.cejamericas.org/congreso10a_rpp/MAURICIO%20DUCE_10yardeRPPenChile.pdf
http://ceja.cl/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/1800-la-reforma-procesal-penal-chilena-gestaci%C3%B3n-y-estado-de-avance-de-un-proceso-de-transformaci%C3%B3n-en-marcha.html
8. HERNÁNDEZ, Aguirre, Christian Norberto et al., Importancia de los métodos alternativos de solución de controversias en el sistema penal acusatorio mexicano, Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho Año 4, México, núm. 7, consultado 20 abril del 2016. Dirección electrónica:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5144762.pdf>
9. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL **CÓDIGO** PROCESAL PENAL PARA LA REPÚBLICA MEXICANA

presentada el día 30 de abril de 2013 por los Senadores Arely Gómez González et al., Consultado el 27 de abril del 2016. Dirección electrónica: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Dictamen_CNPP_031213.pdf

10. LANGER, Máximo, Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2007 p. 4 consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica: www.ibraspp.com.br/wp-content/uploads/.../revolucionenprocesopenal_Langer1.pdf
11. JAIMES, Ramos, Beatriz J, Generalidades de los sistemas penales acusatorios en México y en Colombia., Consultado el 21 de abril del 2016., Dirección electrónica: <http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/archivo%201.pdf>
12. HERNÁNDEZ, R. (2006). Breve comentario sobre las salidas alternas al conflicto penal en el nuevo código procesal penal. Consultado el 13 de abril del 2016, Dirección Electrónica: <http://www.juiciooraloaxaca.gob.mx/publicaciones/revista55JSL/BREVE%20COMENTARIO%20SOBRE%20LAS%20SALIDAS%20ALTERNAS%20AL%20CONFLICTO%20PENAL%20EN%20EL%20NUEVO%20CODIGO%20PROCESAL%20PENAL.pdf>
13. HOJA de desglose de aplicación de recursos de origen federal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, enero-marzo del 2017, Consultado el 22 de septiembre del 2017 en la dirección electrónica: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2017_1/IV_04_Tribunal_Superior_de_Justicia.pdf
14. ORTEGA, Cubas, Patricia Eugenia, La Justicia Alternativa Penal como traductor entre el poder Judicial y la Ciudadanía, México, UNAM, 2012 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3069/16.pdf>
15. UNIVERSIDAD INTERAMERICANA PARA EL DESARROLLO, Métodos Alternos Para la Solución de Conflictos, 2013, http://comunidadyprevencion.org/managua_doc/Carolina_Villadiego_Impacto_de_laimplementacion_delSPA.pdf
16. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Fundamentos del Sistema Penal Acusatorio, México, 2010,

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2012/83598/83598.pdf

17. MEZA, Fonseca, Emma, Hacia una justicia alternativa en México, noveno tribunal colegiado en materia penal del primer circuito, México, 2004, https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/18/r18_8.pdf
18. NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa, 7 de enero de 2002, t. español, Original: inglés, consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección electrónica:
https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-05-Add1/E-CN15-2002-5-Add1_S.pdf
19. OFICINA DE las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (s/f). Guía para el uso de salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal penal bajo el NCPP. Consultado el 3 de abril del 2016, Dirección Electrónica:
<http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/portada/guia-practica-ncpp.pdf>
20. ORÉ, Guardia y Ramos Dávila, Liza, Aspectos comunes de la reforma procesal penal en américa latina, Consultado el 24 de octubre del 2016, Dirección Electrónica:
<https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=reformas%20procesales%20penales%20en%20america%20latina>
21. ORTEGA, M. (s/f). La justicia alternativa penal como traductor entre el poder judicial y la ciudadanía. Consultado el 13 de abril 2016, Dirección Electrónica <http://brd.unid.edu.mx/la-justicia-alternativa-penal-como-traductor>.
22. ORTIZ, F. (2011). Formas Anticipadas de Terminación de los Procesos Penales. Consultado el 3 de abril del 2016, Dirección Electrónica:
http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosesp/2011/diplojusticiapenal/PONENCIA%20MAGDO%20ORTIZ%20FORMAS%20ANTICIPADAS%20DE%20TERM.%20PROC.%20PENALES%20MAYO%202011_docx.pdf
23. PELAYO, Moller, Carlos María. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del D.F., México, 2012, Consultado el 25 de abril del 2016. Dirección electrónica:

- http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/las_reformas_en_derechos_humanos.pdf
- 24.
 25. PROCURADURÍA General de Justicia del Gobierno de Baja California. (2011). Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal. Consultado el 1 de abril 2016, Dirección Electrónica: <http://brd.unid.edu.mx/sistema-estatal-de-justicia-alternativa-penal/>
 26. SÁNCHEZ, R., y Espino, M. (2010). Fundamento del Sistema Acusatorio y perspectiva de su implementación desde la experiencia latinoamericana. Consultada el 10 de marzo del 2016, Dirección Electrónica: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2012/83598/83598.pdf
 27. VILLADIEGO, C. (2012). Implementación del sistema penal acusatorio en América Latina. Consultado el 1 de abril 2016, Dirección Electrónica: <http://brd.unid.edu.mx/implementacion-del-sistema-penal-acusatorio-en>.
 28. ZAMORA, J. (s/f). Justicia Alternativa en Materia Penal. Consultado el 8 de abril del 2016, Dirección Electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3069/12.pdf>.
 29. CENTRO de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), reporte Hallazgos 2015, evaluación de la implementación y operación a 8 años de la reforma constitucional en materia de justicia penal, consultado en marzo del 2017, en la dirección electrónica: <http://www.cidac.org>, página 28
 30. CENTRO de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) con apoyo de la Fundación Tinker, “La Otra Justicia: Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México”, México, 2016, consultado el 3 de marzo del 2017, Dirección electrónica: <http://www.cidac.org>, p. 34
 31. METODOLOGÍA de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Consultado el 27 de marzo del 2017 http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf.
 32. MANUAL para programas de justicia alternativa, publicado por la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito(UNDOC), 2006, consultado el 23 de marzo del 2017, dirección electrónica: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

33. PREZI.com, Consultado el 24 de marzo del 2017, dirección electrónica: <https://prezi.com/ofazyhg6g3dl/fundamentos-y-propositos-de-la-evaluacion-institucional/?webgl=0>
34. BONNEFOY, Juan Cristóbal y Armijo Marianela, Indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, noviembre del 2005, página 22, consultado el 25 de marzo del 2017, dirección electrónica: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/56111/S05900_es.pdf
35. INSTITUTO de Gobierno, Consultado el 30 de marzo del 2017, <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-389.html>
36. CONSEJO Coordinador y SETEC convenios con EL CEEAD, CIDAC, SEP, ANUIES, UNAM entre otros. Consultado el 12 de abril del 2017 en la dirección electrónica: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Convenios_de_Colaboracion
37. CENTRO de Estudios para la Enseñanza y el Aprendizaje, A.C., consultado el 24 de abril del 2017, dirección electrónica: <http://www.ceedad.org.mx/reforma-de-justicia.html> y <http://www.ceedad.org.mx/rj-manuales.html>
38. LOS THINK TANK. Consultado el 4 de abril del 2017, dirección electrónica: http://www.avizora.com/publicaciones/que_es/textos/0027_think_tanks.htm
39. MANUAL del modelo de Gestión tipo del sistema de Justicia penal acusatorio, PGR, México, consultado el 31 de marzo del 2017, dirección electrónica: http://pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf
40. ESTRUCTURA orgánica y organigrama general del tribunal superior de justicia del distrito federal No. TSJDF/2014, México, marzo 2014, Página 21, consultado el 12 de abril del 2017. <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr02/DE/TSJDF-2014.pdf>
41. PODER judicial del Estado de Yucatán, página electrónica del poder judicial del estado de Yucatán, consultado el 8 de marzo del 2017, Dirección electrónica:

<https://poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=mediacion>

42. FISCALÍA General del estado de Yucatán, consultado el 8 de marzo del 2017, Dirección electrónica:
<http://www.fge.yucatan.gob.mx/rt.php?seccion=servicios&subseccion=mediacion&accion=ubicacion>
43. GACETA del gobierno del estado de México, publicado el viernes 11 de julio del 2014, número 9, Página 3, Consultado el 31 de marzo del 2017 en la dirección electrónica:
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2014/jul113.PDF>
44. PROCURADURÍA General de la República, Manual del modelo de gestión tipo para la operación del sistema de justicia penal acusatorio en la PGR. Normateca sustantiva, Consultado el 31 de marzo del 2017 en la dirección electrónica:
http://pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf
45. TRIBUNAL Superior de Justicia de la Ciudad de México. “Reglamento interno del centro de justicia alternativa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México”, consultado el 8 de abril del 2017 en la dirección electrónica:
http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/274/6/images/Reglamento_Interno_CJA_del_TSJCDMX_Acdo_23_23_2016_Vigente.pdf
46. INSTITUTO Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, consultado 5 de abril del 2017, Dirección Electrónica:
http://www.ruv.itesm.mx/especiales/citela/documentos/material/modulos/modulo2/contenido_ii.htm
47. SISTEMA de cómputo SIGI, con descripción de los modelos informáticos, consultado el 20 de abril del 2017, dirección electrónica:
<http://www.reformapenalchiapas.gob.mx/download.php?file=TECSIGI.pptx>
48. GOBIERNO del estado de Zacatecas, Manual de operación del Módulo de atención temprana del estado de Zacatecas, página 3. Consultado el 16 de marzo de 2017, dirección electrónica:
http://transparencia.zacatecas.gob.mx/files/MANUAL%20DEL%20MAT_0.pdf

49. PORTAL de Internet especializado en definiciones en español, Consultado el 25 de marzo del 2017, Dirección electrónica: <http://www.definicionabc.com/general/capacitacion.php>
50. SETEC, Programa de Capacitación para Facilitadores en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, consultado el 10 de abril del 2017, dirección electrónica: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Programas_de_Capacitacion
51. TECNOLÓGICO Nacional de México, consultado el 16 de abril del 2017, dirección electrónica: <http://www.tecnm.mx/capacitacion-y-desarrollo/que-es-el-servicio-profesional-de-carrera-dp1>

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

- Código Nacional de Procedimientos Penales, México, última reforma publicada DOF 17 de junio del 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 15 de septiembre del 2017.
- Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal 08 de febrero de 2011.
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014.

DICCIONARIOS CONSULTADOS:

- Diccionario de la Real Academia Española. Formato html, España, 2006, Disponible en Internet: <http://www.rae.es>

ARTÍCULOS ELECTRÓNICOS:

- Entrevistas y comentarios sobre el tema de Carbonell y otro.
- <https://www.youtube.com/watch?v=l6huEwuiKU0>
- <https://www.youtube.com/watch?v=xOnErp62SNI>
- <http://cidac.org/la-otra-justicia-2/>

Glosario

Acuerdo: El acuerdo reparatorio celebrado entre los Intervinientes que pone fin a la controversia total o parcialmente y surte los efectos que establece esta Ley;

CEEAD: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho;

CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo, Asociación Civil;

Cita: El acto realizado por el personal del Área de Seguimiento del Órgano para requerir la comparecencia de alguno de los Intervinientes en el Mecanismo Alternativo respectivo;

CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales;

Conferencia: La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;

Consejo: El Consejo de la Judicatura Federal, los Consejos de las Judicaturas de las Entidades federativas o el órgano judicial, con funciones propias del Consejo o su equivalente, que realice las funciones de administración, vigilancia y disciplina;

Entidades federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

Facilitador: El profesional certificado del Órgano cuya función es facilitar la participación de los Intervinientes en los Mecanismos Alternativos;

Intervinientes: Las personas que participan en los Mecanismos Alternativos, en calidad de Solicitante o de Requerido, para resolver las controversias de naturaleza penal;

Invitación: El acto del personal del Órgano realizado para solicitar la comparecencia de alguno de los Intervinientes en el Mecanismo Alternativo;

Juez de control: El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común que interviene desde el principio del procedimiento y hasta el dictado del auto de apertura a juicio, ya sea local o federal;

Justicia Alternativa: La Justicia Alternativa es una herramienta para la solución de conflictos que forma parte del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Tiene como propósito lograr un acuerdo entre los involucrados a través de la voluntad, la cooperación y el diálogo

Justicia Restaurativa: el proceso que deben seguir las partes en el cumplimiento del acuerdo producto de la aplicación de una salida alterna y para poder llegar a una efectiva reinserción social, tanto la víctima como el imputado

LNMA SCMP: Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversia en Materia Penal.

Ley Orgánica: La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada Entidad federativa;

Mecanismos Alternativos: La mediación, la conciliación y la junta restaurativa;

Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación o al Ministerio Público de las Entidades federativas;

M.P.: Ministerio Público

Órgano: La Institución especializada en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal de la Federación o de las entidades federativas;

Procuraduría: La Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades federativas;

Requerido: La persona física o moral convocada para solucionar la controversia penal mediante la aplicación de un mecanismo alternativo;

SESNSP. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de seguridad Pública

Secretario: El Secretario Técnico de la Conferencia, así como el Secretario Técnico del Consejo;

Solicitante: La persona física o moral que acude a los Órganos de Justicia Alternativa, con la finalidad de buscar la solución de una controversia penal;

Soluciones Alternas: Los acuerdos Reparatorios y la suspensión Condicional del Proceso.

Unidad de Atención Inmediata: Instancia adscrita a la Procuraduría General de la República, las Procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas, encargada de canalizar las solicitudes al Órgano.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.

ANEXO 3-1 INFOGRAFÍA MASC

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO DE LA CIUDAD DE MEXICO (ADULTOS)



ANEXO 3-2

Unidades de Mediación de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México por delegación.



Delegaciones que no cuentan con Unidades de Mediación(Enero 2018)

1. Miguel Hidalgo
2. Cuajimalpa
3. La Magdalena Contreras
4. Tiáhuac
5. Milpa Alta



Anexo 3-2

Unidades de Mediación de la Procuraduría Capitalina en diferentes Zonas

Num.	Direcciones de Unidades de Mediación de la PGJ de la CDMX
1	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA SEDE DEL EDIFICIO CENTRAL "BUNKER". Gabriel Hernández, Número 56, 4º Piso, Colonia Doctores, Delegación Cuauhtémoc, teléfono 53455339
2	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES Av. Obrero Mundial y Peten, Col. Narvarte, Del. Benito Juárez, tel. 53455442
3	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL DE AOB-1 Batallón de San Patricio, S/N, Col. Cristo Rey, del. Álvaro Obregón
4	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL AZC-1 Avenida De la culturas y eje 5 norte, col. San Martin Xochinahuac, del. Azcapotzalco tel. 53468380
5	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL BJ-1 División del norte y municipio libre, col. Santa Cruz Atoyac, del. Benito Juárez tel. 52009511
6	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL COY-5, Laura Méndez de Cuenca, s/n, esquina Canal Nacional, Col. Unidad CTM, Culhuacán, del. Coyoacán tel. 52009399
7	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL GAM-3, Cerrada Sur de los 100 metros(camellón) entre Vallejo Tel. 53468061
8	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL GAM-4 Vicente Villada y 5 de febrero, Col. Aragón la Villa, del Gustavo A. Madero tel. 53468073
9	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZP-6 Av. Telecomunicaciones y calle número 3, esquina con Avenida Guelatao, Colonia Tepalcates, delegación Iztapalapa tel. 53455647
10	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZP-7 Calzada San Lorenzo Tezonco, Col. San Nicolás Tolentino, del. Iztapalapa, C.P. 09850 tel. 53455398
11	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL IZC-1 Congreso de la Unión y Canal nacional, entre Viaducto y Cerrada De hidalgo, col. Santa Anita, del. Iztacalco, C.P. 08730 tel. 52009220
12	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL TLP-4, Canal Nacional, esquina Anillo Periférico Sur a un costado de U.H. Infonavit, col. Granjas Coapa, del. Tlalpan, C.P. 14330 tel. 52009349
13	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL VC-3, Fray Servando teresa de Mier, colonia Jardín Balbuena, delegación Venustiano Carranza, tel. 53455866
14	UNIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COORDINACIÓN TERRITORIAL XOC-1 Avenidad Prolongación División del Norte s/n, esquina 20 de noviembre, esquina Arroyo San Marcos, colonia barrio San marcos, delegación Xochimilco, C.P. tel. 52009144

Anexo 4-1
Cuestionario y Lista de Verificación

El objetivo de la investigación es:

1. Conocer qué tanto se emplea la Justicia Alternativa para resolver controversias de tipo penal.
2. Si los centros de atención de Justicia Alternativa Penal cuentan con las condiciones óptimas para resolver las controversias de tipo penal que se pongan a su consideración.

Favor de contestar el cuestionario y la lista de verificación y al final se puede hacer comentarios sobre su experiencia propia.

Perfil del entrevistado: _____

1. Operador del sistema de Justicia penal
2. Investigador sobre el Sistema de Justicia Alternativa Penal
3. Funcionario Público del Sistema de Justicia Alternativa Penal

Información del participante:

Nombre: _____ **email:** _____

Grado Académico: _____ **Tiempo de Ejercer:** ____ **Institución donde labora:**

Acepta ser citado en el documento para efectos de créditos o agradecimientos: _____

Otra información curricular: _____

Breve Introducción al tema:

La Justicia Alternativa Penal se puede expresar en las siguientes ideas:

“La Justicia Alternativa, como parte del Sistema Procesal Penal de México, constituye una opción rápida, económica, sencilla y flexible de resolver controversias penales de bajo impacto social, que permite la participación de la víctima e infractor para solucionar su conflicto, con la condición de reparar el daño y permitiendo la reinserción social del infractor sin el estigma de la prisión.

Como consecuencia de su operación, despresuriza y agiliza los trámites de los casos atendidos por el sistema penal, contando con la certeza jurídica que le proporciona la intervención de un tercero capacitado y certificado por el estado y la supervisión del Ministerio Público o del Juez de Control”.

Ahora bien, se trata de determinar si actualmente el sistema está operando con las mejores condiciones o si se requiere que el estado realice acciones para su optimización.

Cuestionario

1. ¿Estima que existe suficiente información sobre la justicia alternativa penal hacia la sociedad y por qué?
-
-

2. ¿Considera usted que actualmente los funcionarios a cargo del sistema de justicia penal promueven el empleo de la Justicia Alternativa y por qué?

3. ¿En su experiencia las víctimas u ofendidos, al presentar su denuncia o querrela, reciben información suficiente y en un entorno adecuado para motivar su participación en procedimientos de Justicia alternativa, ya sea por parte del Módulo de Atención Oportuna o del MP y por qué?

4. ¿Con cuántos facilitadores cuenta la Unidad de Mediación? ¿Son Suficientes para la carga de Trabajo?

5. ¿Cuál es el organismo superior a quien le rinde informes sobre sus resultados?

6. ¿Orgánicamente en qué dependencia está adscrita?

Este cuestionario y lista de verificación fue adaptada de los instrumentos de ponderación que considera la Metodología de seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal, elaborado por el Centro de Investigación para el desarrollo A.C.(CIDAC) y es parte del trabajo de Investigación sobre la “Problemática de Operación de los Centros de Justicia Alternativa Penal”, del programa de estudios de maestría, del posgrado de Derecho de la UNAM, campus FES Acatlán, que realiza Héctor Armando León Chan. Email: hleoncha@hotmail.com celular 5561630513

Lista de Verificación

De acuerdo con su experiencia favor de llenar la siguiente lista de verificación, marcando la casilla que sea más cercana a la situación actual.

Rasgo o factor	Atributo	Si	No
Características de la Unidad de Mediación	¿Cuenta con instalaciones propias?		
	¿Cuenta con salas de mediación confidenciales?		
	¿Oficinas administrativas y para mediadores?		
Organización y Modelos de Gestión	¿Considera que los Módulos de Atención Oportuna y los MP están comprometidos con la Justicia Alternativa?		
	¿El sistema cuenta con Cobertura territorial completa?		
	¿Cuenta con suficientes facilitadores?		
	¿Cuentan con mecanismos para verificar el cumplimiento de acuerdos alcanzados?		

Difusión del Sistema de Justicia Alternativa Penal	¿Existe acciones de difusión realizadas por una o varias instituciones operadoras del sistema de Justicia Alternativa penal. Se evalúa?		
	¿Cuenta con desarrollo de páginas Web para acceso y difusión de la información?		

Recursos Presupuestales para el Sistema de Justicia Alternativa Penal	¿Cuenta con presupuesto propio?		
	¿Cuenta con Presupuesto para difusión del sistema?		

Servicio Profesional de Carrera para los operadores del Sistema de Justicia Alternativa Penal	¿El contrato de los operadores considera el servicio profesional de carrera efectivo para el ingreso, capacitación, certificación y promoción y baja?		
---	---	--	--

Tecnologías de Información y Comunicaciones en apoyo a la Justicia Alternativa Penal	¿El sistema tiene capacidad funcional para que los operadores puedan consultar asuntos y resultados y asimismo presentar estadísticas de operación?		
	¿La base de datos cuenta con capacidad de consulta a nivel nacional sobre los participantes en Justicia Alternativa?		

Rasgo o factor	Atributo	Si	No
Normativa Complementaria	¿Cuenta con manuales propios de administración y Operación de Justicia Alternativa penal?		
Operatividad Jurídica	¿Se ha efectuado el análisis para verificar que los delitos que se encuentran en los supuestos de procedencia de las soluciones alternas del procedimiento tienen alta incidencia en la Ciudad de México?		

Capacitación para los operadores de Justicia Alternativa Penal	¿Se regula el perfil de capacitador y su certificación?		
	¿Se cuenta con un sistema de seguimiento y actualización?		

Comentarios adicionales:
