

# La Otra Justicia

Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México

cidoc



México 2016

D.R. 2016, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)  
Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso Col. Los Morales Polanco,  
11510 México, D.F. T. +52 (55) 5985 1010  
[www.cidac.org](http://www.cidac.org)

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuente de la información.

Diseño por Gabriela Esquinca Ozorno

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

<http://www.cidac.org>

<http://www.proyectojusticia.org>

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo de Fundación Tinker. Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación”.

## ACERCA DE CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio útiles en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

## RECONOCIMIENTOS

“La Otra Justicia: Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México” es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Verónica Baz  
Directora General del CIDAC

María Novoa  
Directora del Área de Justicia

Carlos de la Rosa  
Coordinador del proyecto

Mireya Moreno  
Paulina Sánchez  
Karen Silva  
Investigadores

Alejandra Ramos  
Janet Kuri  
Colaboradores

Data Opinión Pública y Mercados (Data OPM)  
Diseño e implementación de la encuesta a usuarios

Gabriela Esquinca  
Diseño Gráfico

## AGRADECIMIENTOS

A las autoridades de las Procuradurías y Fiscalías de los estados de Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Morelos y Oaxaca; en especial a los Directores de los Centros de Justicia Alternativa. Su colaboración fue fundamental para lograr los alcances de este proyecto.

06

1. Introducción

10

2. ¿Qué son los mecanismos alternativos de solución de conflictos penales?

14

3. Antecedentes

19

4. Marco legal: Las implicaciones de una Ley Nacional

27

5. Análisis de la operación de la Justicia Alternativa en las entidades

58

6. Percepción de los usuarios

74

7. Conclusiones

77

8. Referencias

79

9. Anexos

# 1. Introducción

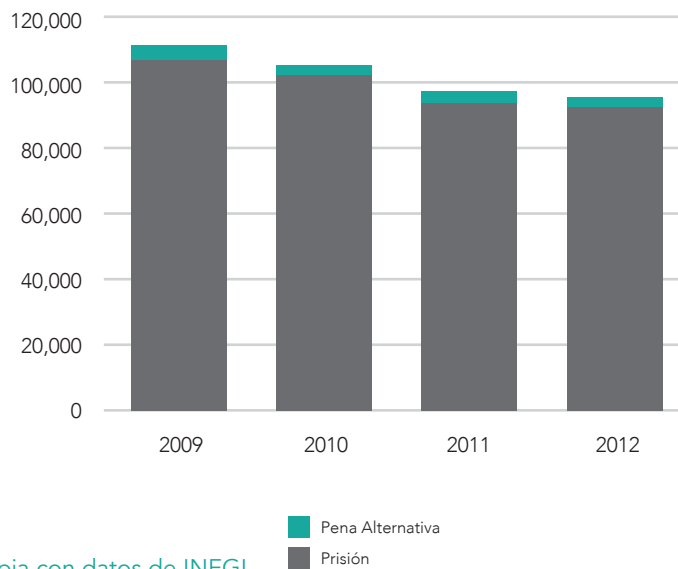
## 1. Introducción

Los procesos tradicionales del sistema de justicia penal han demostrado ser incapaces de responder a todas las exigencias y satisfacer las expectativas de la ciudadanía. La saturación del sistema de justicia y el anquilosamiento derivado de ella han provocado una percepción generalizada de insatisfacción ante procesos judiciales complejos e inaccesibles que ignoran los intereses de los ciudadanos y no les permiten una participación activa en el proceso. Los procesos tradicionales de la justicia penal se perciben como verticales, con un exceso de formalidades que tienden a ignorar las necesidades de las personas involucradas.

Esta visión vertical de la justicia penal responde a la idea de que es posible –en todos los casos- apelar a una justicia ciega y despersonalizada, cuyo único fin sea una objetiva asignación de derechos e imputación de culpas con las consecuentes sanciones (Fierro, 2015). Todo se pretende resolver acudiendo al derecho penal bajo la falsa idea de que el rigorismo punitivo puede ser la panacea de los problemas sociales. Sin embargo, cada vez es más evidente que resulta improductivo dar el mismo tratamiento a todos los conflictos penales, sobre todo cuando tales mecanismos no han demostrado reducir ni los índices delictivos ni la reincidencia.

En México, históricamente el sistema de justicia se ha reducido a la aplicación de penas de prisión y a la institucionalización del sistema carcelario sin que ello signifique necesariamente una solución al conflicto pero sí la pérdida de libertad para el ofensor y un acto violento y degradante tanto para él como para sus familiares (Pérez Correa, 2011). El abuso en el uso de la prisión evidencia un Estado incapaz de actuar de forma racional y proporcional con el objetivo de imponer medidas cuyos beneficios superen a sus costos (Ver tabla "Tipo de Sanción").

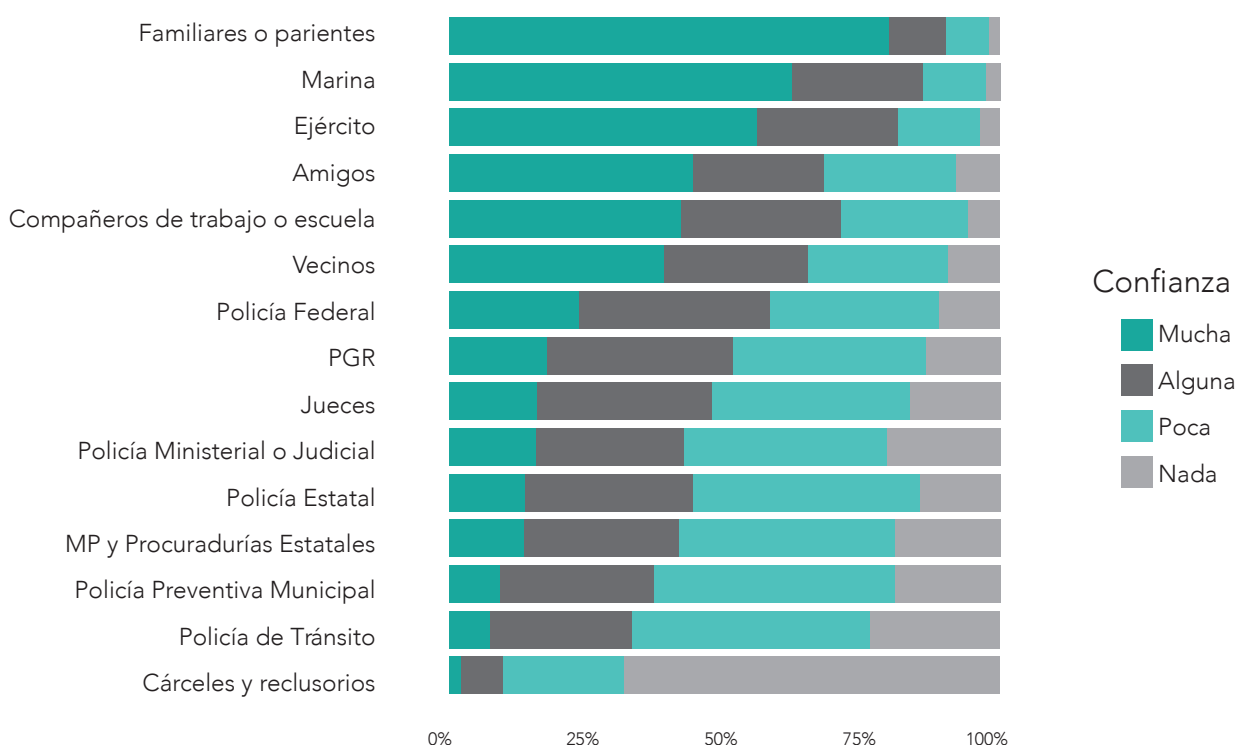
Tipo de Sanción (Fuero común)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

No es casualidad que, de acuerdo con la última medición de confianza institucional realizada público en general (ENVIPE 2014) los operadores del sistema de justicia se ubiquen entre los peor evaluados (Ver Gráfica Confianza en las instituciones). Por ende, es probable que esta falta de confianza sea uno de los factores determinantes de la alta cifra negra de la criminalidad en nuestro país, toda vez que 9 de cada 10 delitos cometidos no son denunciados (CIDAC, 2013a).

### Confianza en las instituciones Marzo y Abril 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2014

Ante este panorama, en las últimas décadas los sistemas de justicia penal en el mundo han desarrollado mecanismos complementarios que ofrecen respuestas alternas y adecuadas para los distintos fines de la justicia y que, simultáneamente, posibilitan un desempeño más eficiente del Estado frente al fenómeno delictivo por medio de la descongestión de la carga de trabajo de los operadores del sistema de justicia tradicional.

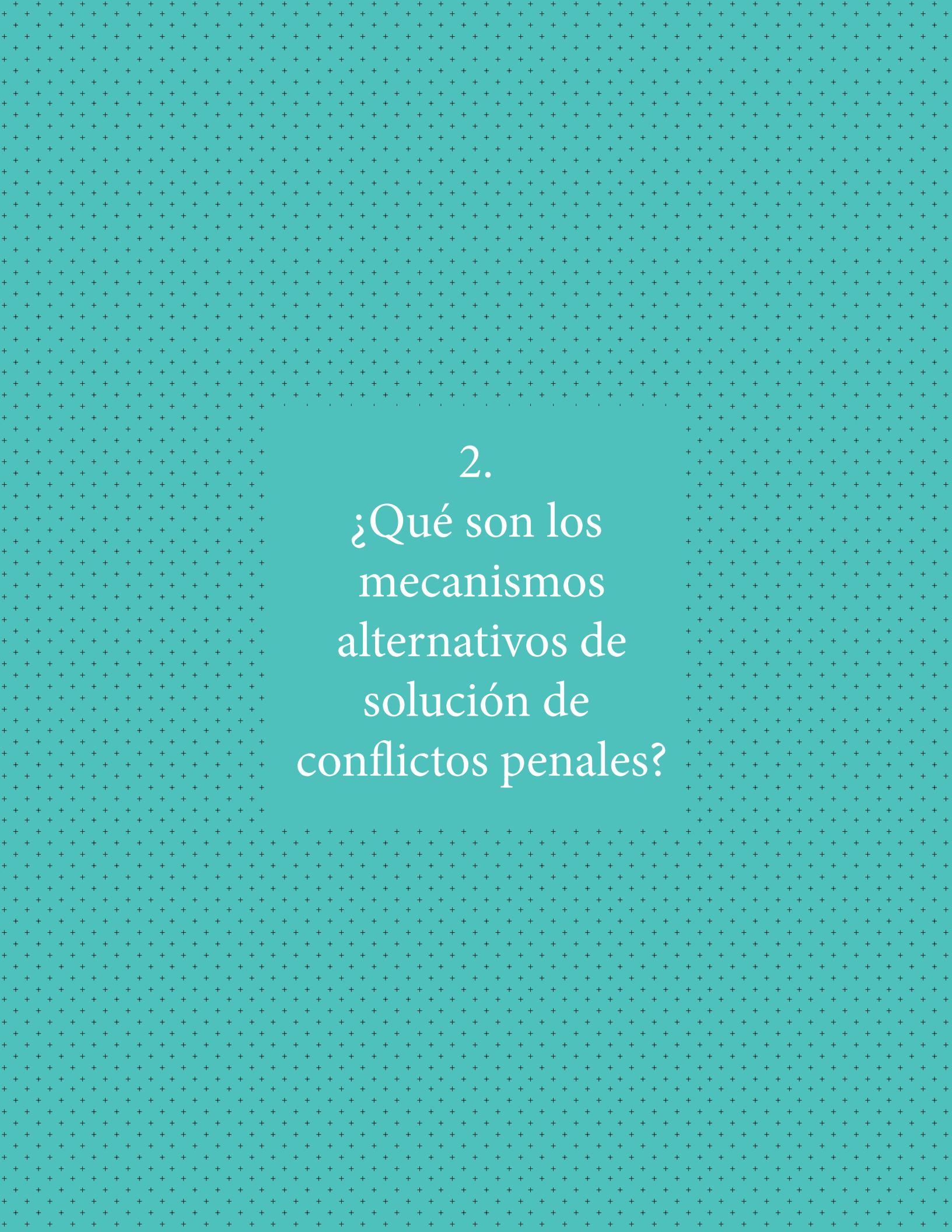
En México, a partir de la reforma constitucional en materia penal del año 2008 se introdujeron los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP)<sup>1</sup>. Los MASCP permiten que tanto la víctima como el ofensor, participen de forma conjunta y activa en la resolución de conflictos derivados de la comisión de un delito, con la pretensión de alcanzar la reparación del daño, la reconstrucción del tejido social y, además, contribuir –en mayor o menor medida– a la despresurización del sistema de justicia penal. Los MASCP buscan, bajo una lógica de



derecho penal mínimo, evitar siempre que sea posible una pena de cárcel estigmatizante que no satisface las necesidades de la víctima en relación con sentirse escuchada, acompañada y reparada ni la necesidad del ofensor de recuperar el papel social del cual es despojado cuando entra en prisión (Domingo, 2008).

En el presente documento se realiza un diagnóstico de la operación de los MASCP en México en el contexto del proceso de implementación de la reforma constitucional de 2008. El reporte se compone de cuatro grandes secciones: 1) una descripción de la naturaleza de estos mecanismos a partir de sus antecedentes internacionales y nacionales, 2) el análisis del marco legal que regula su operación a partir de la creación de una Ley Nacional en la materia, 3) una evaluación de las condiciones de su operación en cinco entidades del país (Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Morelos, y Oaxaca) y 4) finalmente, la presentación de los resultados de una encuesta a usuarios de MASCP realizada en tres entidades del país (Estado de México, Morelos y Oaxaca).

<sup>1</sup> Es necesario apuntar que los mecanismos alternativos de solución de controversias no se restringen al ámbito de la justicia penal sino que pueden ser utilizados para resolver conflictos en una gran variedad de materias. En México su uso en las materias mercantil y civil antecede a su aplicación en materia penal.



2.  
¿Qué son los  
mecanismos  
alternativos de  
solución de  
conflictos penales?

## 2. ¿Qué son los mecanismos alternativos de solución de conflictos penales?

De acuerdo con los “Principios Básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal” del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP) se definen como:

*“cualquier proceso en el cual la víctima y el delincuente y; cuando sea necesario, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectada por el delito, participan de forma conjunta y activa en la resolución de conflictos derivados del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador.”*

Más allá del objetivo de contribuir a la descongestión del sistema penal, los MASCP responden a la idea de que la conducta delictiva no solo violenta la ley en abstracto, sino que lastima a las víctimas y a la comunidad. Lo anterior genera la necesidad de un proceso de reconstrucción social que permita enfocarse en el análisis del daño sufrido. Es importante señalar que la justicia se puede clasificar de acuerdo con el elemento al cual otorgue prioridad en: retributiva (el crimen), rehabilitadora (el delincuente) y restaurativa (la reparación del daño) (Díaz, 2013). En estos términos, el castigo tradicional de carácter retributivo resulta insuficiente para restablecer la convivencia social pacífica pues ignora el sufrimiento y las necesidades de la víctima, además de que no permite la adecuada reinserción del ofensor en la comunidad (Uprimny & Saffon, 2005).

Los MASCP representan una herramienta útil que, además de restaurar el daño, logra individualizar las respuestas judiciales y aumentar su eficacia, evitar reincidencia y asumir una función reeducadora y resocializadora (Domingo, 2008). Los MASCP se presentan como una alternativa de enfrentamiento al crimen que, en lugar de basarse en la idea de castigo, retoma la importancia de la reconciliación entre la víctima y el victimario (Uprimny & Saffon, 2005). De acuerdo con la Oficina para la Delincuencia y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC), las condiciones mínimas que posibilitan la viabilidad de un mecanismo alterno son:

- Una víctima y ofensor identificado.
- La participación voluntaria de las partes.
- Que el ofensor acepte la responsabilidad de su conducta.

El elemento esencial de los MASCP es la participación de las partes involucradas con el objetivo de desarrollar, de forma conjunta, acuerdos que garanticen resultados satisfactorios para ambos. Los MASCP pretenden centrarse en el futuro y no en el pasado, por lo tanto, no se enfocan en la evaluación de la “culpa” del ofensor sino en la búsqueda de procesos que le permitan a éste adquirir conciencia sobre el daño que ocasionó, reconocer su responsabilidad y tomar acciones para reparar el daño (Uprimny & Saffon, 2005).

Es necesario notar que la utilización de MASCP no implica el abandono de los juicios penales tradicionales como medio para determinar responsabilidades, asignar derechos y reparar daños; sin embargo, bajo la lógica del derecho penal mínimo, el proceso penal tradicional

debe ser considerado como una opción excepcional siempre que no existan posibilidades de resolver el conflicto por medio de la comunicación y la generación de confianza entre las partes (Fierro, 2015). Así como los procesos tradicionales lo han hecho durante siglos, los MASCP denuncian comportamientos inaceptables y reafirman valores de la comunidad; no obstante, el mecanismo de denuncia es diametralmente distinto. La denuncia se da de una forma más flexible, privilegiando las circunstancias individuales de la ofensa, la víctima y el ofensor (UNODC, 2006).

Derecho penal tradicional	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales
Ve al crimen como una simple transgresión a la ley.	Reconoce que el crimen daña a las víctimas, a las comunidades y al mismo ofensor.
Involucra únicamente al Estado y al ofensor.	Involucra también a las víctimas y a las comunidades.
Coloca el énfasis en la retribución y el castigo.	Coloca el énfasis en la reparación y prevención del daño.

Fuente: Díaz, I. (2013). La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España. IIJ-UNAM: México.

Los MASCP parten de la premisa de que la respuesta al delito debe consistir en la reparación del daño sufrido por la víctima y la comunidad. Lo anterior solo se puede lograr si antes se consigue que el ofensor asuma su responsabilidad, pero principalmente que comprenda la inaceptabilidad de su conducta y entienda los efectos de la misma. En todo tiempo, se debe garantizar la oportunidad de las víctimas para expresar sus necesidades y aportar elementos para la construcción de la solución (UNODC, 2006). A partir de estas premisas, la justicia alternativa tiene como objetivo concreto la consecución de un acuerdo entre las partes.

De acuerdo con los “Principios Básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal” un “resultado restaurativo” es un acuerdo derivado de un proceso de justicia alternativa que puede consistir en la reparación, la restitución y/o el servicio a la comunidad, siempre con el objetivo de atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes para poder alcanzar la reintegración de la víctima y el ofensor. En delitos graves, los acuerdos resultantes de mecanismos de justicia alternativa pueden complementar otras medidas del sistema penal tradicional.

Objetivos de los MASCP hacia la víctima	Objetivos de los MASCP hacia los ofensores
Reparación del daño	Evitar múltiples penas (la privación de la libertad implica afectaciones a muchos más derechos)
Recuperación de sentimiento de seguridad	Evitar resentimiento con el sistema y la sociedad
Evitar una segunda victimización	Evitar evasión de la responsabilidad y poco o nada de aprendizaje del deber de respetar bienes jurídicos protegidos

Fuente: Díaz, I. (2013). La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España. IIJ-UNAM: México.

Los mecanismos descritos representan alternativas viables a las respuestas usuales del sistema de justicia penal y además implican procesos que incentivan una expresión pacífica del conflicto, promueven la tolerancia y la inclusión y abonan a la construcción de la comunidad (UNODC, 2006). Es necesario señalar que la justicia alternativa no es “justicia de pequeñas causas o para delitos cometidos por menores, como tampoco es un proceso abreviado, es una visión y posición radical y diferente del derecho penal tradicional” (Márquez Cárdenas, 2007). En este sentido, la ambición de la justicia alternativa no es únicamente despresurizar el sistema de justicia penal, sino fungir como un mecanismo que transforme y sane la relación lastimada entre la comunidad y las instituciones del sistema de justicia.

La inherente flexibilidad de estos procesos posibilita su adaptación a distintos contextos culturales, legales y sociales. Debido a que se trata de un concepto relativamente novedoso, se encuentra en proceso de evolución y sus particularidades están aún en debate (UNODC, 2006). Por lo anterior, no existe consenso sobre el concepto y para denominar a los MASCP se ha hecho uso de una gran variedad de terminologías: “justicia comunitaria”, “justicia positiva”, “justicia relacional”, “justicia restaurativa”, “justicia reparadora” y “justicia alternativa”, entre otras.

Es importante precisar la diferencia entre los dos términos más utilizados para referirse a este tipo de mecanismos. En el ámbito internacional el concepto más usado es el de “justicia restaurativa” que se refiere a un enfoque que prioriza la restauración del daño causado por la comisión del delito a partir de un trato diferenciado entre víctima y ofensor. En México, por el contrario, “justicia alternativa” es el término más común, y hace referencia a cualquier alternativa al proceso penal tradicional –incluida la suspensión condicional del proceso- que no necesariamente implica la resolución del conflicto pero sí la extinción de la acción penal. Para efectos de este estudio -y debido a que es el más aceptado en México y retomado por la Ley Nacional en la materia- utilizaremos el término de “justicia alternativa”.



# 3. Antecedentes

## 3. Antecedentes

### a. Internacionales

La insatisfacción y frustración con el funcionamiento y los resultados del sistema de justicia penal es una característica común en muchos países y es lo que motiva el interés por explorar respuestas distintas para responder y reducir al crimen (UNODC, 2006). En este contexto, los MASCP se integran a un movimiento que se nutre de una gran diversidad de fuentes, inclusive no jurídicas, para criticar el carácter represivo y retributivo del derecho penal (Uprimny & Saffon, 2005). Los mecanismos de justicia alternativa constituyen una forma innovadora de responder al fenómeno delictivo, pero irónicamente retoman una serie de prácticas tradicionales y consuetudinarias con el fin de construir procesos que posibiliten alcanzar un balance entre las necesidades de la víctima, el ofensor y la comunidad.

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 interesadas”.

En agosto de 2002 se presentaron los “Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal” en el Consejo Económico y Social de la ONU, instrumento que estableció los lineamientos esenciales para la implementación de este tipo de mecanismos en las legislaciones locales. En el Décimo Primer Congreso de la ONU para la Prevención del Delito y el Trato de los Delincuentes se reiteró el exhorto a los Estados miembros para desarrollar políticas, procedimientos y programas de justicia alternativa que establezcan opciones distintas a la persecución y el procesamiento criminal tradicional.

En diciembre de 2005, como respuesta regional al llamado del Décimo Primer Congreso, se emitió la “Declaración de Costa Rica: sobre la justicia restaurativa en América Latina”. Dentro de esta declaración se estableció la necesidad de impulsar el uso de MASCP como un medio para contribuir a una mayor justicia en una región caracterizada por altos índices de violencia, encarcelamiento, exclusión social y limitaciones económicas (Buenrostro, 2010). Finalmente, en 2006 la UNODC elaboró el “Manual sobre programas de justicia restaurativa”. Se trata del documento más utilizado como referente en la implementación de programas de justicia alternativa alrededor del mundo.

La metodología flexible de los MASCP les permite operar bajo diversas circunstancias y tradiciones legales, además de lidiar con diversos tipos de delitos, incluyendo algunos muy serios (UNODC, 2006). Lo anterior se debe a que los MASCP pueden operar en distintas etapas procesales antes y después de la sentencia. Cuando el proceso sucede antes de la sentencia, el resultado de la mediación normalmente regresa al fiscal o al juez para su consideración y validación; cuando ocurre después de la sentencia la justicia alternativa ha sido utilizada como parte del proceso de rehabilitación y de reparación del daño (UNODC, 2006).

Por otra parte, la justicia restaurativa no solo constituye una alternativa al procedimiento penal sino también una forma de evitarlo. Cuando es utilizada como un mecanismo de prevención del delito, en etapas muy tempranas del conflicto, ante los primeros síntomas, se invita a los ciudadanos a buscar soluciones cooperativas. En esta situación la policía tiene un papel muy importante en relación con identificar situaciones de riesgo (Fierro, 2015). En este sentido, ante las innumerables posibilidades que implica su metodología flexible, los MASCP implican una apuesta ambiciosa de la comunidad internacional. Por medio de ellos se pretende que el derecho penal deje de centrarse en el acto criminal y su autor, para transitar hacia la atención de las víctimas y del daño que se ocasionó (Uprimny & Saffon, 2005).

## b. Nacionales

A mediados de la década pasada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) elaboró un Libro Blanco de la Reforma Judicial. Dentro de este trabajo se identificó la necesidad de dar a la administración de justicia un enfoque de servicio público y, por ende, se señaló a los mecanismos de justicia alternativa como un medio eficaz para mejorar el servicio y ampliar el acceso a la justicia de los mexicanos. De acuerdo con la Suprema Corte, los mecanismos alternativos de solución de conflictos constituyen una forma innovadora de encauzar las controversias que de otra manera difícilmente llegarían a instancias jurisdiccionales y que cuando lo hacen, las soluciones que producen son poco satisfactorias para las partes (SCJN, 2006).

El escenario de ineficacia judicial descrito anteriormente y el incremento considerable de violencia a partir del año 2007, aunado a las exigencias de la sociedad civil organizada, llevaron a la publicación de una reforma constitucional en materia de seguridad y justicia el 18 de junio de 2008. La apuesta para resolver las deficiencias del sistema de justicia fue transitar del antiguo modelo de corte mixto-inquisitivo hacia un sistema acusatorio respetuoso de derechos humanos. De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma, la modificación constitucional responde a:

*“(...) una de las más evidentes inquietudes de la sociedad mexicana hoy día se refiere a la ineficacia del sistema de justicia penal en el país. Esto es, que la procuración e impartición de justicia lejos de satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en su sustanciación, se han visto rebasadas por prácticas de corrupción e inequidad provocando que víctimas y acusados padezcan, indistintamente, la incertidumbre jurídica e impunidad que caracteriza al sistema.”*

La idea detrás de la ambiciosa modificación constitucional consistió en lograr una mayor eficiencia en la persecución criminal por medio de una operación respetuosa de los derechos humanos. Dentro de la exposición de motivos de la reforma se señalaron las consecuencias de una política criminal deficiente, que había derivado en el uso de la prisión preventiva excesiva:



40% de personas internadas en cárceles sin sentencia y un sistema penitenciario que operaba al 130% de su capacidad en promedio. Lo anterior representaba un gasto aproximado de 213 pesos diarios por interno, lo cual implica que solo para mantener a las personas en prisión preventiva se invierten 22 millones 970,000 pesos al día y 8,269 millones de pesos al año (De la Rosa & Moreno, 2015).

La eficiencia en la procuración de justicia está necesariamente condicionada a un uso racional de los recursos disponibles y, por ende, a una política de priorización que asigne distintos mecanismos de solución a distintos tipos de conflictos. La Constitución mexicana establece el principio de proporcionalidad penal en el primer párrafo del artículo 22: "(...) Toda pena deberá ser proporcional al delito que se sancione y al bien jurídico afectado". Sin embargo, con anterioridad a la reforma en México, todos los delitos denunciados, desde el menos relevante hasta el más grave, eran necesariamente procesados de la misma forma por el Ministerio Público. Un sistema que invierte la misma cantidad de recursos en el robo de un celular que en un secuestro está condenado a la ineficacia permanente y, en última instancia, al colapso (CIDAC, 2013a).

La reforma constitucional de 2008 partió de la premisa de que ningún sistema de justicia tiene la capacidad para procesar el universo de hechos delictivos. En México, de cada cien delitos que se cometen solo uno recibe castigo (CIDAC, 2013a). En este contexto, la reforma mencionada estableció toda una serie de salidas alternas que posibilitan la resolución de conflictos de forma diferenciada al proceso penal tradicional. Entre estas se contemplaron los criterios de oportunidad, la suspensión del procedimiento, el juicio abreviado y la justicia alternativa. En relación con esta última, la modificación legal introdujo un cambio sustantivo en el artículo 17:

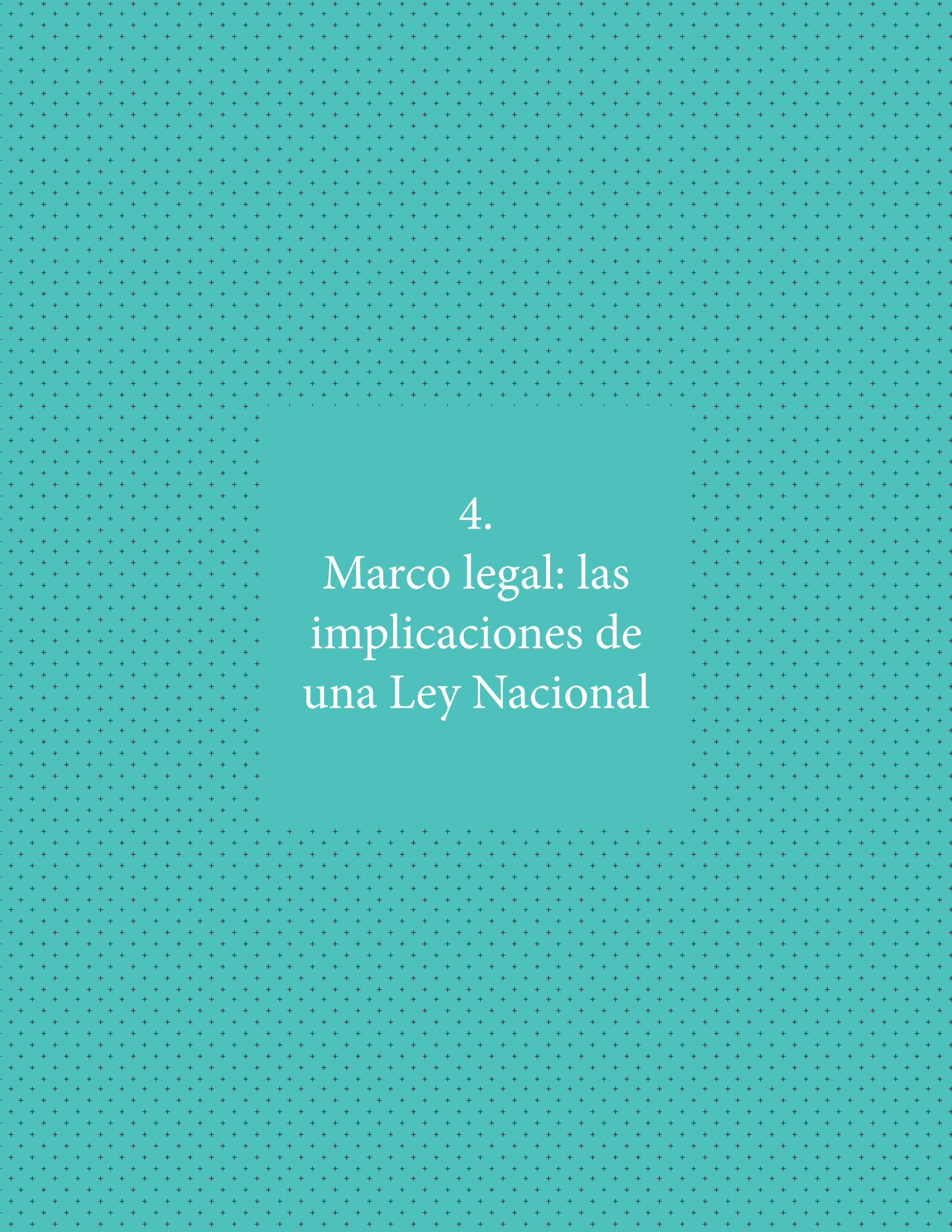
*“Art. 17 (...) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.*

Como se puede observar, por mandato constitucional se estableció en 2008 la obligación de buscar alternativas a la solución de los conflictos de carácter penal. El caso mexicano había probado que ante un mayor número de delitos cometidos, la capacidad de las instituciones de procuración de justicia para resolverlos disminuía. Ante este hecho, los legisladores, adecuadamente, advirtieron un área de oportunidad y establecieron la obligación de desarrollar mecanismos que posibilitaran una focalización de recursos y contemplaran alternativas al costoso drama penal. Debido a que en México existe un sistema federal, a partir del 18 de junio de 2008 dieron inicio 33 procesos de reforma paralelos (en las 32 entidades federativas y la Federación), lo cual generó una implementación asimétrica. Cada entidad decidió de forma aislada cómo implementar la reforma penal y, por ende, determinó su propia ruta crítica. La implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias formó parte de esta particular dinámica. La ausencia de una Ley Nacional durante los primeros 6 años de la reforma dio pie a que las entidades federativas tuvieran un amplio margen –únicamente limitado por el precepto constitucional- para decidir sobre cómo implementar y operar los MASCP dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Lo anterior derivó en una falta de claridad conceptual respecto de la justicia alternativa en materia penal. Si bien los procesos de conciliación y mediación fueron los más populares, en algunas entidades se acudió a una amplia diversidad de procesos: negociación, facilitación, procesos restaurativos, entre otros. Todos estos presentaban variaciones respecto de los sujetos, la etapa procesal y el tipo de resultado, así como el seguimiento de los acuerdos. Asimismo, se generó una falta de homogeneidad respecto de la sede de los MASCP; si bien en la mayoría de las entidades se optó por ubicarlos dentro de las estructuras de las Procuradurías o Fiscalías, en algunos casos se decidió operarlos en el Poder Judicial e inclusive por terceros independientes, por medio de la suscripción de convenios <sup>2</sup>.

Al operar como mecanismos complementarios al sistema de justicia penal tradicional, los MASCP deben negociar un papel sustancial en el sistema o, de lo contrario, se corre el riesgo de que sean marginados y degradados (UNODC, 2006). Como bien apunta la UNODC, sin la existencia de una legislación que obligue a las instituciones del sistema de justicia a utilizarlos, es bastante complicado que los mecanismos de justicia alternativa se inserten de forma adecuada en la gestión diaria del sistema de justicia penal. En este sentido, la ausencia de leyes locales en materia de justicia alternativa y el desdén hacia los mecanismos obligaron a pensar en una modificación constitucional que posibilitara el desarrollo de una Ley Nacional que homologara los MASCP en todo el país, promoviera su uso y fungiera como un marco estable para su operación.

<sup>2</sup> En algunos países los programas no son manejados exclusivamente por instituciones gubernamentales sino también por organizaciones no gubernamentales, a través de convenios expresos y en los casos en los que las capacidades gubernamentales son insuficientes (UNODC, 2006).



4.  
Marco legal: las  
implicaciones de  
una Ley Nacional

## 4. Marco legal: las implicaciones de una Ley Nacional

En el ámbito internacional existen diferencias notables en cuanto al status jurídico de los mecanismos de justicia alternativa. Si bien en la mayor parte de los países los MASCP están contemplados en la legislación, existen programas exitosos que operan sin ningún respaldo normativo<sup>3</sup>. Sin embargo, de acuerdo con los “Principios básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal” es recomendable que los Estados consideren la posibilidad de desarrollar legislaciones que regulen la utilización de los MASCP. La existencia de una legislación especial resulta fundamental para garantizar la viabilidad y el uso de los mecanismos. Como lo demuestra la experiencia internacional, la existencia de una norma específica constituye un marco estable que garantiza la sustentabilidad de los MASCP, pues obliga a comprometer fondos gubernamentales y a asegurar recursos suficientes para establecer, desarrollar y operar mecanismos de justicia alternativa, sin que estos se vean afectados por voluntades políticas (UNODC, 2006). De acuerdo con la UNODC, los objetivos de una ley en la materia deben ser los siguientes:

1. Reducir las barreras legales para el uso de programas de justicia alternativa

2. Crear incentivos legales para la utilización de justicia alternativa

3. Proporcionar guía y estructura a los programas de justicia alternativa

4. Considerar lo relativo a los derechos de los ofensores y las víctimas

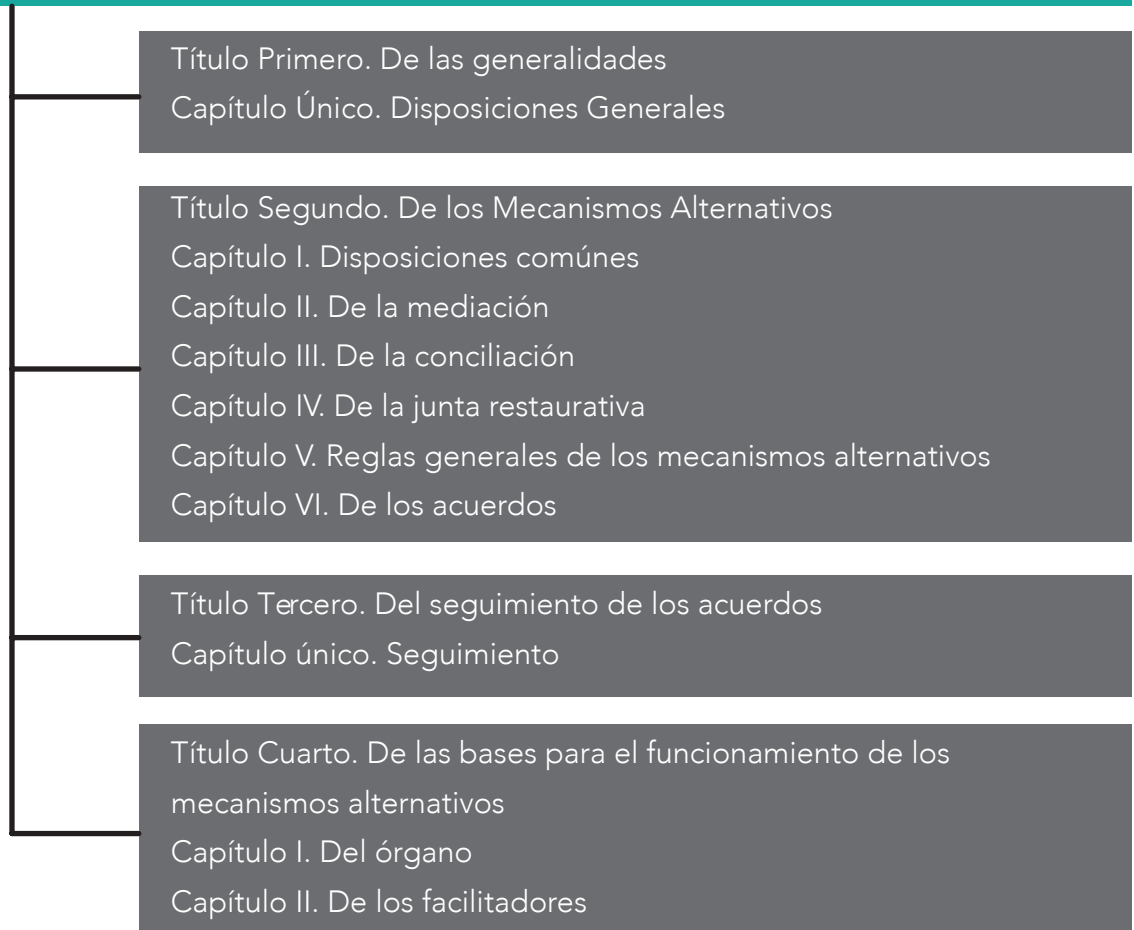
5. Establecer principios y los mecanismos para supervisar que éstos se cumplan

El 5 de septiembre de 2013 se promulgó una reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, que facultó al Congreso de la Unión para expedir una legislación única en materia procedimental penal, así como legislaciones nacionales en materia de ejecución de penas y de mecanismos alternativos de solución de controversias. Con fundamento en dicha reforma, el 29 de diciembre de 2014 se publicó una Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, cuyo inicio de vigencia se producirá en los mismos términos y plazos en que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ejemplos de lo anterior incluyen los comités de paz en Paquistán, el proceso pacificador Suhla en el medio oriente y los programas de mediación comunitaria en Guatemala. (UNODC, 2006).

<sup>4</sup> Los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia penal de 2008 establecieron como fecha límite para la implementación del sistema penal acusatorio en el país el día 18 de junio de 2016. La definición del inicio de vigencia del nuevo sistema y, en específico del CNPP, se decidió de forma particular por cada entidad.

## Estructura de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal



La elaboración de una Ley Nacional significó una noticia positiva para el proceso de implementación de la reforma penal de 2008 y, en particular, para garantizar la sustentabilidad y viabilidad de los MASCP en la operación diaria de las instituciones del sistema de justicia. 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 alternativa (Ver tabla "Principios de la justicia alternativa"). Sin embargo, con la llegada de una legislación única en la materia, el inicio de vigencia de esta ley implica la abrogación de cualquier legislación local en la materia y, por ende, la homogeneización de conceptos y principios básicos.

### **Principios de la justicia alternativa de acuerdo con la Ley Nacional de MASC**

<b>Voluntariedad</b>	La participación de los intervinientes (solicitante, requeridos y terceros) deberá ser siempre por propia decisión y libre de cualquier tipo de coacción. La participación no es evidencia de culpa ni debe usarse como evidencia de admisión de responsabilidad en procedimientos legales posteriores.
<b>Información</b>	El facilitador tiene la obligación de proveer a los intervinientes información suficiente, clara y completa sobre los MASCP, sus alcances y consecuencias.
<b>Confidencialidad</b>	La información dilucidada no puede ser divulgada y no podrá ser usada en contra de los intervinientes dentro de procedimientos legales posteriores, salvo que se trate de un delito que se esté cometiendo o cuya consumación sea inminente; en este caso el facilitador lo comunicará al Ministerio Público.
<b>Flexibilidad</b>	Los MASCP carecen de formas estrictas y rígidas, con el objetivo de propiciar un entorno que sea apto para la manifestación de las ideas de las partes. En este entendido, se evitará cualquier formalismo innecesario y se usará lenguaje accesible
<b>Imparcialidad</b>	para las partes. El facilitador tiene la obligación de conducir el mecanismo con objetividad y evitar cualquier tipo de juicio, opinión, prejuicio, favoritismo, inclinación o preferencia que
<b>Equidad</b>	otorgue ventajas a alguna de las partes.
<b>Honestidad</b>	El facilitador debe proporcionar condiciones de equilibrio entre los intervinientes. Las partes y el facilitador deben conducir su participación en el mecanismo con estricto apego a la verdad.

Fuente: Ley Nacional de MASC

La Ley Nacional define, entre otras cosas, las condiciones para la remisión de los asuntos, las pautas para la gestión de casos después de las sesiones, las calificaciones y capacitaciones de los facilitadores y las normas de competencia y reglas de conducta que rigen los programas de justicia alternativa. Además, pone fin a las contradicciones conceptuales anteriores, por medio de la definición de mecanismos y actores, lo cual impacta de forma positiva y directa en la anhelada homogeneización de los procesos de justicia en México.



Fuente: Ley Nacional de MASC

Como se enfatiza en los “Principios Básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal”, los programas de justicia restaurativa complementan el sistema de justicia penal tradicional. Existen cuatro momentos en los cuales puede comenzar un proceso de justicia alternativa: 1) en el ámbito de la policía (antes de la presentación de cargos), 2) en el inicio del proceso penal (después de la presentación de los cargos, pero antes del proceso), 3) en el ámbito del poder judicial (hasta antes del dictado de sentencia), y 4) en el ámbito de ejecución de sanciones (como una alternativa al encarcelamiento o de forma complementaria al encarcelamiento) (UNODC, 2006).

En relación con lo anterior, la Ley Nacional estableció en su artículo 6° que los MASCP pueden ser utilizados desde el conocimiento de la noticia criminal y hasta antes del dictado del auto de apertura a juicio, es decir, pueden operar tanto en sede ministerial como en sede judicial. En este último caso siempre y cuando el asunto ya haya sido judicializado, pero no se formulen las conclusiones en el auto de apertura a juicio. La justificación detrás de la restricción de utilizar MASCP una vez iniciado el juicio oral consiste en impedir que la justicia alternativa sea usada como una estrategia para la obstaculización o dilación del procedimiento penal.

En relación con la procedibilidad, el catálogo de delitos susceptibles de resolverse por justicia alternativa no fue definido por la Ley Nacional. En principio, no hay limitaciones en cuanto al tipo de delitos que pueden ser resueltos por medio de justicia alternativa; de hecho, en la experiencia internacional existen reportes de resoluciones exitosas derivadas de MASCP para delitos que involucran violencia severa (UNODC, 2006). De acuerdo con el artículo 5° de la Ley, cada entidad federativa y la Federación tendrán la facultad de determinarlos por medio

de su legislación penal, aunque por lo general se trata de delitos no graves con determinadas características. Así, por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los acuerdos reparatorios<sup>5</sup> solo procederán en los siguientes casos:

### Procedencia de MASCP en el CNPP

- Delitos que se persiguen por querrela o requisito equivalente de parte ofendida;
- Delitos culposos, o;
- Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

A partir de la revisión de diversos códigos penales locales, se observa que los delitos que son susceptibles de remitirse a un MASCP son, por lo general, los siguientes: homicidio culposo<sup>6</sup>, lesiones, aborto<sup>7</sup>, procreación asistida, inseminación artificial, manipulación genética, omisión de auxilio o de cuidado, peligro de contagio, delitos contra el cumplimiento de la obligación alimentaria, discriminación, amenazas, allanamiento de vivienda, revelación de secretos, robo<sup>8</sup>, abuso de confianza, fraude, extorsión, despojo, daños a la propiedad, asalto, ultrajes a la autoridad, responsabilidad profesional, violación de correspondencia, falsificación o alteración y uso indebido de documentos, entre otros. En el momento de determinar el tipo de conflictos es importante considerar los alcances de los MASCP y no sobrevender su impacto. El potencial de la justicia alternativa debe evaluarse de forma realista para no generar falsas expectativas que, en última instancia, dañen el prestigio y credibilidad de la misma (UNODC, 2006).

Si bien la flexibilidad del concepto permite una variedad de aproximaciones y metodologías, entre las cuales se encuentran: a) mediación entre víctima y ofensor, b) conferencias de grupos familiares y comunidad, c) sentencias en círculos, d) círculos promotores de paz y e) libertad condicional reparativa y juntas y paneles comunitarios, entre otras (UNODC, 2006), todos estos mecanismos, aunque con características particulares, deben tener como fin sustituir la retribución penal típica por la posibilidad de lograr que el requerido asuma las responsabilidades de su conducta y, en lo posible, lleve a cabo acciones para reparar el daño.

<sup>5</sup> El CNPP define en el artículo 186 a los acuerdos reparatorios como 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 conclusión del proceso.

<sup>6</sup> Excepto cuando el agente se encontraba en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes en el momento de la comisión.

<sup>7</sup> En las entidades federativas donde aún es considerado delito, se exceptúa cuando se realiza por medio de violencia física o moral.

<sup>8</sup> Para su procedencia se toma en cuenta la cuantía y el término medio aritmético de la pena.



En el caso de la Ley Nacional se optó por tres mecanismos: a) conciliación, b) mediación y c) junta restaurativa (Ver Tabla “Tipo de Mecanismo”). La conciliación y la mediación presentan similitudes en cuanto a que ambos mecanismos implican la participación del requerido y el solicitante, más un tercero imparcial (llamado por la ley “facilitador”). Al respecto, la Ley Nacional ha recibido críticas debido a que tanto la mediación como la conciliación no responden necesariamente a las necesidades de la materia penal. Estos dos mecanismos – como se establecieron en la Ley Nacional- no necesariamente implican un enfoque restaurativo, requisito de la materia penal, sino que se limitan a buscar un acuerdo por medio de negociación de manera similar a lo que ocurre en la materia mercantil o civil.

Tipo de Mecanismo	Concepto	Desarrollo de la sesión (de acuerdo con la Ley Nacional)
Mediación	<p>Los intervinientes construyen y proponen soluciones a la controversia.</p> <p>El facilitador exclusivamente propicia la comunicación y el entendimiento entre las partes.</p>	<p>El facilitador hace una presentación general y explica su rol, el propósito de la sesión y las reglas y los principios que la rigen.</p> <p>El facilitador formula preguntas con el objetivo de que los intervinientes puedan plantear el conflicto, sus preocupaciones y pretensiones, así como identificar posibles soluciones.</p> <p>El facilitador delimita la controversia con el objetivo de que se eliminen aspectos negativos y descalificaciones entre las partes y para resaltar elementos que puedan propiciar el consenso.</p>
Conciliación	<p>El facilitador no solo propicia la comunicación entre las partes, también podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución.</p>	<p>En caso de que las partes lleguen a un acuerdo, el facilitador lo registra y lo prepara para la firma de los intervinientes, de conformidad con las disposiciones previstas en la ley.</p> <p>La conciliación se desarrolla en los mismos términos que la mediación, sin embargo, en este mecanismo el facilitador está autorizado para discernir sobre lo más idóneo para los intervinientes y plantear posibles soluciones.</p>
Junta Restaurativa	<p>La víctima u ofendido, el ofensor y, en su caso, la comunidad afectada, proponen opciones de solución a la controversia.</p> <p>El objetivo del acuerdo es atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como lograr la reinserción de la víctima u ofendido y el ofensor en la comunidad.</p> <p>Los criterios para determinar la necesidad de una junta restaurativa son la naturaleza del asunto o el número de involucrados en el conflicto.</p>	<p>El facilitador realiza sesiones preparatorias con cada una de las partes. Durante las sesiones les explica las características de la junta restaurativa, sus alcances, reglas y metodología.</p> <p>El facilitador identifica la naturaleza y las circunstancias del conflicto, así como las necesidades de las partes, para evaluar su disposición y las condiciones para participar en una reunión conjunta.</p> <p>En la sesión conjunta el facilitador realiza una presentación general y da una explicación sobre el propósito de la sesión.</p> <p>El facilitador plantea preguntas que se dirigen primero al imputado, después a la víctima u ofendido y, en su caso, a los miembros de la comunidad que hubieren asistido a la sesión.</p> <p>El facilitador procede a propiciar la identificación de formas específicas en las cuales el daño ocasionado puede ser reparado.</p> <p>El facilitador concede la palabra al imputado para que manifieste las acciones que estaría dispuesto a realizar para reparar el daño, así como los compromisos que está dispuesto a adoptar.</p> <p>El facilitador concreta el acuerdo que todos están dispuestos a aceptar como resultado de la junta restaurativa y realiza el cierre de la sesión.</p> <p>En caso de que se llegue a un acuerdo, el facilitador lo registra y lo prepara para la firma de las partes, de conformidad con lo previsto en la ley.</p>

Fuente: Ley Nacional de MASC

Las juntas restaurativas tienen un enfoque más amplio, pues conllevan reunir a la familia y a los amigos de la víctima y del requerido, y a veces también a miembros de la comunidad, para participar de forma conjunta en un proceso de identificación de las consecuencias del delito, de los resultados deseables y para explorar formas efectivas de prevenir la conducta delictiva en el futuro (UNODC, 2006). En razón de que los procesos de justicia alternativa comunitarios involucran a un círculo más amplio de personas, estos mecanismos son eficaces como medios para garantizar que el ofensor cumpla con lo acordado. Existen más posibilidades de trabajar y apoyar al requerido en conjunto, pues es usual que miembros del círculo asuman un rol activo en el seguimiento de la conducta del ofensor y en asegurar que cumpla con las medidas acordadas (UNODC, 2006). Sin embargo, también implican otros desafíos, como la inclusión de personas no adecuadas en el proceso o que existan desbalances del poder, es decir, dominación en la junta por parte de la víctima o del ofensor (UNODC, 2006).

Además de posibilitar el diálogo, el cual puede ser considerado como un logro per se, el objetivo último del mecanismo utilizado es lograr un resultado en la forma de un acuerdo. De forma ideal, los acuerdos deben alcanzarse por consenso de todas las partes involucradas. Existe una diferencia considerable en los tipos, alcances y características de los acuerdos resultantes de los MASCP. Porque lo que se busca es dar respuesta a las necesidades individuales y colectivas, a la responsabilidad de las partes y lograr la reinserción de la víctima y del ofensor, los acuerdos pueden incluir toda una gama de acciones como la reparación, la restitución y los servicios comunitarios, inclusive pueden incluir directrices de comportamientos específicos (UNODC, 2006).

Lo primordial es que deben acordarse voluntariamente y contener obligaciones razonables y proporcionales. Para lograrlo, es necesario que se garantice el acceso a recursos, a programas y a sanciones. Esto requiere que existan los protocolos necesarios para proporcionar a las víctimas y a los ofensores accesos a programas y servicios. Es importante señalar que la falta de acuerdo no debe ser utilizada en contra del requerido en procedimientos penales subsecuentes ni constituir un elemento que justifique una sentencia más severa en los mismos.

5.  
Análisis de la  
operación de la  
justicia  
alternativa en las  
entidades

## 5. Análisis de la operación de la justicia alternativa en las entidades

Al momento de la elaboración del reporte, las 32 entidades federativas del país ya operan el sistema acusatorio de forma total o parcial, y la Federación lo opera en 24 entidades. La dinámica del proceso de reforma iniciado en junio de 2008, derivada de la estructura federalista mexicana, provocó 33 procesos simultáneos y arrítmicos (32 en las entidades federativas y 1 a nivel federal). Inclusive algunas entidades (Chihuahua, Oaxaca y Nuevo León) iniciaron sus procesos de reforma local e implementación del sistema de justicia acusatorio antes de la publicación de la reforma constitucional. En este contexto, a siete años y medio de la reforma, ya existen suficientes experiencias locales que se pueden estudiar.

El presente reporte presenta un análisis de la operación de la justicia alternativa<sup>9</sup> en las entidades federativas de Chihuahua<sup>10</sup>, Morelos y Estado de México, debido a que se trata de las que llevan más tiempo operando el nuevo sistema en la totalidad de sus territorios y, por ende, aplicando los MASCP, y de Oaxaca y Chiapas. Retomar las experiencias de estos estados –cuyos sistemas comienzan una etapa de maduración– debería dar luz sobre las expectativas en otras entidades federativas, para plantear los retos y desafíos más relevantes en la materia.

Con el objetivo de conocer las particularidades de la operación de los MASCP en las entidades federativas mencionadas, se realizaron una serie de solicitudes de información a los Centros de Justicia Alternativa (CJA) y además se realizaron visitas a dichos centros. Estas solicitudes y las visitas realizadas estuvieron orientadas a conocer tres grandes componentes: 1) las condiciones de implementación de los MASCP en las entidades previo al inicio de su operación, 2) los habilitantes de la operación en las instituciones, principalmente lo referido a marco legal, capacitación y reorganización institucional, y 3) los resultados de la operación. De esta forma se logró acceder a información relevante que posibilitó una aproximación bastante precisa sobre la justicia alternativa en México.

El artículo 40 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal establece que la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías locales deberán contar con órganos especializados en mecanismos de justicia alternativa. Asimismo, contempla la posibilidad de que los poderes judiciales cuenten con dichos órganos. Si bien los Poderes Judiciales en México iniciaron el uso de la justicia alternativa desde finales del siglo pasado, la mayoría se restringió a las materias mercantil, familiar y civil, sin abordar asuntos penales y, a la fecha, su desarrollo en la materia suele ser incipiente. Debido a que la tendencia al inicio de la reforma fue instalar los centros de justicia alternativa dentro de la estructura de las Procuradurías y Fiscalías, el reporte se centrará en los MASCP con sede ministerial.

<sup>9</sup> Si bien a partir de la reforma constitucional en materia penal existen distintas formas de terminar de manera anticipada el proceso penal tradicional que pudieran considerarse mecanismos de justicia alternativa como la suspensión condicional, el estudio se centrará en los mecanismos establecidos por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que son: mediación, conciliación y junta restaurativa.

<sup>10</sup> En el caso de Chihuahua el estudio se limita a la región centro, específicamente al Centro de Justicia Alternativa adscrito a la Fiscalía Especializada en Investigación y Persecución del Delito zona centro.

De acuerdo con datos del último Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015 realizado por el INEGI, en el país existen 228 centros de justicia alternativa, operados por las procuradurías o fiscalías locales. De las 32 entidades federativas, para el 31 de diciembre de 2014, únicamente 25 procuradurías o fiscalías reportaron contar con bienes inmuebles destinados para uso exclusivo o prioritario de órganos, centros o unidades especializados en solución de conflictos. Las procuradurías o fiscalías de Baja California Sur, Colima, la Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Puebla, y Tlaxcala no reportaron contar con centros para MASCP.

Sin embargo, desde el levantamiento de la información del último censo de INEGI, y para febrero de 2016 todas las entidades ya han iniciado operaciones con el sistema penal acusatorio y cuentan con al menos un CJA. De acuerdo con información de seguimiento a la reforma penal proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) en febrero de 2016 el número de CJA en el país es de 314 y destacan los siguientes estados: Guanajuato con 46 centros de justicia, Nuevo León con 29, Morelos con 23, y Puebla y Tabasco con 20 cada uno. En cuanto al resto de las entidades evaluadas en el reporte, Oaxaca contaba con 18 CJA, el Estado de México con 15, Chihuahua con 14 y Chiapas con 3. De acuerdo con la misma fuente las entidades federativas más retrasadas en el desarrollo de CJA son Guerrero y Veracruz con menos del 5% de los centros necesarios para operar el NSJP.

Entidad Federativa	CJA en la entidad	CJA necesarios para operar el NSJP	Avance
AGS	1	1	50%
BC	16	3	84%
BCS	1	6	14%
CAM	3	8	27%
COAH	7	6	53%
COL	6	4	60%
CHPS	3	1	75%
CHIH	14	-	100%
CDMX	2	-	100%
DGO	8	4	66%
GTO	46	4	92%
GRO	1	27	3%
HGO	4	13	23%
JAL	4	8	33%
MEX	15	3	83%
MICH	1	4	20%
MOR	23	-	100%
NAY	2	9	18%
NL	29	-	100%
OAX	18	10	64%
PUE	20	30	40%
QRO	10	6	62%
QROO	2	8	20%
SLP	3	8	27%
SIN	6	16	27%
SON	1	3	25%
TAB	20	4	83%
TAMPS	16	25	39%
TLAX	7	5	58%
VER	1	20	4%
YUC	10	-	100%
ZAC	14	4	77%

Fuente: SETEC 2016 vía solicitud de información institucional.

## a. Condiciones de implementación

El análisis de condiciones de la implementación se refiere a las circunstancias necesarias y suficientes que deben producirse al interior de la Procuraduría o Fiscalía, como parte del proceso de implementación, para garantizar buenos desempeños institucionales. Es decir, en la medida que se cumplan dichas condiciones de implementación, las instituciones tendrán mayores capacidades y, consecuentemente, se podrán esperar mejores resultados (CIDAC, 2014). En el presente reporte, en específico las condiciones de implementación se refieren a: 1) el desarrollo de planeaciones estratégicas y planes de inversión, 2) la proyección de cargas de trabajo y planteamiento de objetivos, y 3) el presupuesto destinado a la operación de los MASCP.

En este sentido, las planeaciones no son simples formalismos o meros requisitos para acceder a recursos del subsidio federal, como muchas veces se ha asumido en el proceso de la reforma penal. Las planeaciones funcionan como el punto de partida para procesos de transformación institucional y, en la medida en que mantengan su vigencia –lo cual solo ocurrirá si se transforman en documentos vivos, por medio de la integración de nueva información– pueden evolucionar hacia procesos de mejora continua (CIDAC, 2014). Al respecto, es importante hacer notar que los estados de Chihuahua y Oaxaca iniciaron sus procesos de operación del sistema acusatorio de forma previa a la reforma constitucional de 2008. Cabe aclarar que, aunque hubiera sido deseable, no existía antes del proceso formal de implementación iniciado en junio de 2008, la obligación expresa de contar con planificaciones para acceder a recursos del subsidio federal.

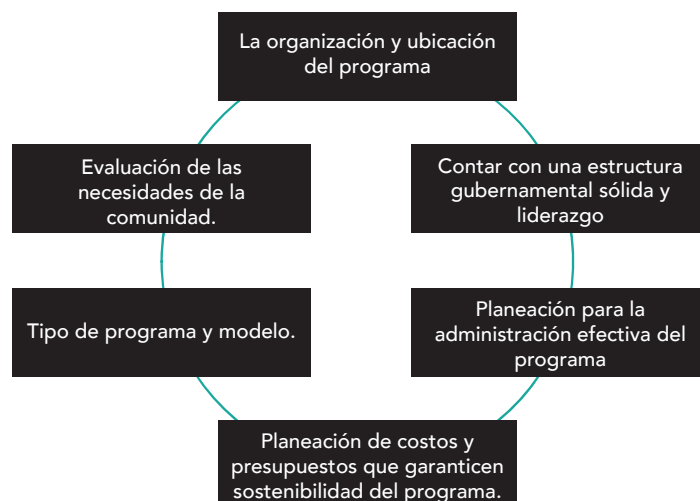
En la etapa de planeación y diseño de los programas de los MASCP resultan cruciales las consultas, tanto a expertos externos como a los futuros operadores de las instituciones. Es importante señalar que considerar en este proceso a los futuros operadores, puede contribuir a desarrollar un sentido de pertenencia hacia los nuevos programas, que resulte benéfico para la sustentabilidad y adecuada operación de los mismos (UNODC, 2006). Como recomienda el “Manual de Implementación del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal” de SETEC, previa a la operación de los MASCP se requiere de un diagnóstico inicial que consista en la revisión de indicadores de incidencia delictiva con el fin de determinar las necesidades de presupuesto, recursos materiales y humanos y prever –en lo posible- el impacto de la justicia alternativa en el sistema de justicia penal.

El Manual recomienda que dicho diagnóstico incluya el análisis de tres variables: 1) cantidad de denuncias, 2) cantidad de investigaciones en curso, y 3) cantidad de procesos penales en curso con el fin de cuantificar el universo de delitos susceptibles de la aplicación de MASCP (SETEC, 2015). Asimismo, el Manual de SETEC identifica los principales retos para la implementación de los MASCP. Algunos de los riesgos identificados por el Comité de Evaluación que comprometen una adecuada operación de la justicia alternativa y que deberían contemplarse desde los procesos de planeación son:

- Procesos de renovación del poder público: los procesos electorales no solo implican la renovación de los titulares de las instituciones sino también de los servidores públicos que realizan funciones operativas y, por ende, servidores con capacitación especializada son despedidos y se contrata personal nuevo que necesita de nuevos procesos de capacitación.

- Servicio civil de carrera: La Ley Nacional no contempla el servicio civil obligatorio para los facilitadores.
- Infraestructura necesaria: no solo es necesario garantizar que el Centro de Justicia Alternativa cuenta con lo necesario para brindar un servicio de calidad sino también que se logre cobertura territorial para garantizar servicio en todas las regiones.
- Resistencia de los operadores: un mecanismo que prioriza los intereses y necesidades de los intervinientes sobre la legislación puede generar oposición por parte de los ministerios públicos, defensores y jueces acostumbrados al litigio.
- Información ciudadana: desconocimiento de la población respecto de los mecanismos y sus beneficios.
- Desnaturalización de los MASCP: reducir los alcances y beneficios de los procesos de justicia alternativa con el único objetivo de obtener acuerdos.
- Política criminal basada en indicadores de detención y consignación: la política criminal puede inhibir que muchos casos se resuelvan por MASCP para aumentar estadísticas con base en detenciones y consignaciones.
- Voluntad política: La ausencia de apoyo por parte de los titulares provoca que los MASCP no cuenten con suficiente presupuesto, infraestructura, personal y equipo.

Por su parte la UNODC (2006) establece que la fase de planeación implica elecciones básicas, que se hacen mejor sobre una base de acuerdo y consenso informado, con datos oportunos sobre las mejores prácticas y que, entre otras cosas, deben incluir:





En el caso de Chihuahua, el Centro de Justicia Alternativa reportó que en el año 2006, antes del inicio de operaciones del sistema acusatorio en la entidad, sí se consideró a los MASCP dentro de la planeación de la estrategia para la procuración de justicia y se contempló la creación de una Dirección Estatal de Justicia Alternativa, adscrita a la entonces Procuraduría General de Justicia. Sin embargo, en 2010, tras las reformas que fusionaron a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría para crear a la Fiscalía General, la Dirección Estatal desapareció y los centros de MASCP pasaron a ser unidades subordinadas a las Fiscalías Especializadas en Investigación y Persecución de Delito por zonas.

El Estado de México inició operaciones de los MASCP desde abril de 2013 con el acuerdo número 5/2013 por el que se crearon las unidades de mediación, conciliación y de justicia restaurativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Sin embargo, no se desarrolló un plan integral que considera a las unidades de atención temprana, de mediación, de seguimiento a medidas cautelares, bodegas de evidencia, unidades de videograbación de entrevistas y unidades de abatimiento de rezago de carpetas de investigación. No obstante, se informó que el 4 de diciembre de 2015 –derivado de un proceso de planeación y proyección de necesidades- se aprobó el Acuerdo 24/2015 de la Procuraduría General de Justicia de la entidad que contempla el desarrollo de diversas unidades y áreas administrativas para la mejor operación del sistema de justicia penal acusatorio<sup>11</sup>. Entre éstas se contempla una Dirección General de Unidades de Atención Inmedia y Justicia Restaurativa, unidades de Atención inmediata y unidades especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (cambio de nombre –anteriormente se denominaban Unidades de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa). La entrada en vigor de dicho acuerdo se estableció para el 4 de enero de 2016.

Además de Chihuahua y el Estado de México, ninguna de las entidades federativas analizadas reportó contar con un plan de desarrollo institucional previo a la operación de los MASCP. Por otra parte, ninguno de los estados contemplados en el análisis, reportaron contar con una proyección sobre el número de casos que pudieran ser resueltos por justicia alternativa, antes del inicio de operaciones de los mecanismos.

En relación con la información de recursos invertidos en MASCP, ante la solicitud directa respecto de los presupuestos destinados al área de justicia alternativa, el estado de Morelos reportó que, para el año 2014, el área contó con un presupuesto del 10% del total asignado a la Fiscalía General del Estado, lo cual asciende a \$13,534,939 El Estado de México reportó presupuestos de \$7, 524,685, \$7, 412,560 y \$18, 526,951 para los años 2013, 2014 y 2015 respectivamente. En Chihuahua, Morelos y Chiapas se reportó desconocer el presupuesto. De acuerdo con datos del INEGI (2015), en el ámbito nacional del gasto en materia de MASCP, el 66.7% se invierte en servicios personales<sup>12</sup> , un aumento de 6.7% en relación con el año

<sup>11</sup> Además, se obligó al desarrollo de bodegas de evidencias, Unidades de Seguimiento a Medidas Cautelares, Coordinación de Políticas Públicas Subdirecciones de Abatimiento de Rezago en Fiscalías Regionales y en Fiscalías Especializadas

<sup>12</sup> Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

anterior cuando el gasto en el rubro fue de 60%; 10.9% se invirtió en servicios generales<sup>13</sup>, 9.6% en materiales y suministros<sup>14</sup>, 6% en adquisición de bienes muebles e inmuebles y 6.6% restante en gasto no especificado.

Las deficiencias en la planeación estratégica en materia de justicia alternativa no son excepcionales. De hecho, son congruentes con la falta de planeación en todo el proceso de reforma penal a nivel nacional y para la mayoría de las instituciones del sistema de justicia. Durante la implementación de la reforma penal de 2008, los procesos de planeación –cuando existen- han sido poco utilizados. Lo anterior, ha derivado en implementaciones a distintos ritmos y de diferentes calidades. Esta ausencia de planeaciones estratégicas impide un conocimiento adecuado de la situación actual, de las necesidades particulares de la institución a partir de sus condiciones y contexto e, inclusive, inhibe la posibilidad de recopilar y documentar información para la identificación de mejores prácticas (CIDAC, 2013b).

## b. Habilitantes de la operación

Para que la operación del nuevo sistema de justicia penal pueda producir los resultados esperados, se requiere que las instituciones que intervienen en él cumplan una serie de condiciones habilitantes relacionadas entre sí (CIDAC, 2013c). Se trata de aspectos indispensables para la operatividad del sistema acusatorio y, en el particular, de los MASCP. Algunos habilitantes relevantes significan contar con: 1) marco normativo completo, 2) personal motivado y capacitado, y 3) estructuras orgánicas y modelos de gestión adecuados. En gran parte, la calidad de los habilitantes es resultado de los procesos de planeación y política pública. En relación con la operación de los MASCP el presente reporte incluye un análisis de tres de estos habilitantes.

### • Normatividad

La obligación de operar MASCP existe a nivel constitucional desde 2008 y a partir de diciembre de 2014 fue publicada la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. En este sentido, se cuenta con el marco normativo que establece los principios y lineamientos generales de la operación de los MASCP. Sin embargo, es necesaria la elaboración de la normatividad secundaria que garantice que los preceptos generales contemplados en la Constitución y en la Ley Nacional 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 Fiscalías.

<sup>13</sup> Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

<sup>14</sup> Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios públicos y para el desempeño de las actividades administrativas.

En el caso de Chihuahua, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado contempla a los Centros de Justicia Alternativa en el artículo 2, apartado B, fracción X. A su vez, el Reglamento Interior de la institución establece en su artículo 20, fracción XXXIV, que a las Fiscalías Regionales Especializadas en Investigación y Persecución del Delito les corresponde organizar, dirigir y supervisar los Centros de Justicia Alternativa. En el Estado de México la Ley Orgánica de la Procuraduría no contempla el área de justicia alternativa sin embargo se han realizado reformas recientes que entrarán en vigor a la par del CNPP que sí contemplan dicha área. Específicamente los artículos 7, 8 y 10 se refieren a la justicia alternativa como una función del Ministerio Público. Hasta ahora los MASCP han sido regulados por el Acuerdo 05/2013 y la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social del Estado de México.

En el caso de Chiapas, la Ley Orgánica de la Procuraduría sí contempla la justicia restaurativa como una atribución de la misma, sin embargo, la operación de los MASCP se encuentra regulada a nivel de acuerdo del Titular de la Institución del Ministerio Público. Por medio de dicho acuerdo, se estableció la creación de: 1) la unidad central de investigación y justicia restaurativa, 2) las unidades integrales de investigación y justicia restaurativa de las fiscalías de distrito, y 3) las unidades integrales de investigación y justicia restaurativa de las Fiscalías especiales y especializadas.

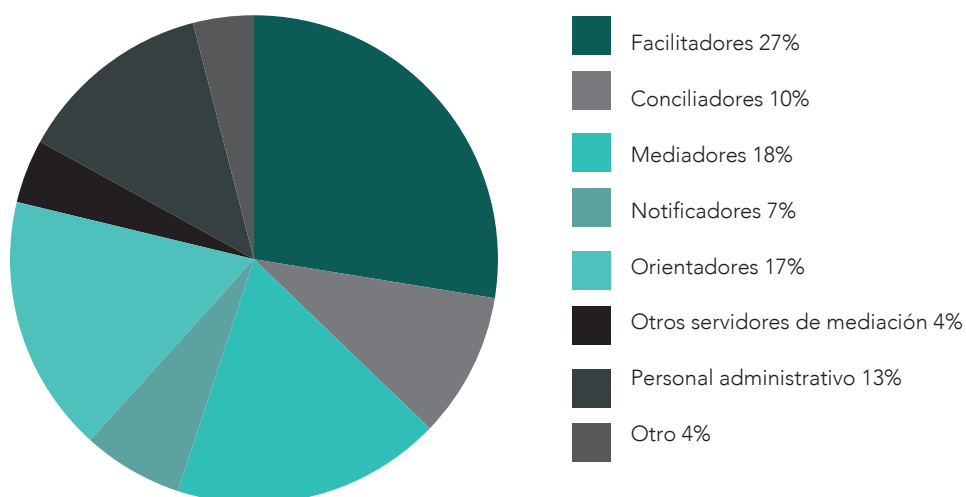
En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, la justicia alternativa se encuentra contemplada en el capítulo del "Del Centro de Justicia Restaurativa", en los artículos 83 al 87 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia. Asimismo, existe un Reglamento del Centro de Justicia Restaurativa de la misma Institución y una Ley de Mediación para el Estado (la cual quedará abrogada una vez entre en vigor el CNPP en la entidad el 18 de junio de 2016). En el estado de Morelos, la Unidad de Solución de Controversias se encuentra contemplada en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Por otra parte, es necesario que se desarrollen manuales de operación y protocolos para las áreas de justicia alternativa. La idea de contar con protocolos y manuales responde a la necesidad de aterrizar en la gestión diaria de las instituciones los preceptos establecidos en las leyes nacionales (CIDAC, 2014). Al respecto, en el caso de Chihuahua se reportó contar con un manual de procedimientos y procesos del Centro de Justicia Alternativa. Sin embargo, este manual no es de aplicación homologada en toda la entidad, debido a que desde 2010 no existe un mando directivo estatal en la materia. En el caso de Morelos se reportó contar con dos manuales: uno relativo a la organización del centro y otro relacionado con los procedimientos. En el Estado de México las reglas de organización interna se encuentran contempladas en el Acuerdo 05/2013 y en la circular 04/2014 que establece la obligatoriedad de los Ministerios Públicos para solicitar autorización para celebrar acuerdo reparatorios. En los casos de Oaxaca y Chiapas, se informó no contar con protocolos ni manuales de funciones.

## • Capacitación

A nivel nacional, de acuerdo con el INEGI (2015) se cuenta con un total de 1225 servidores públicos adscritos a centros de justicia alternativa en Procuradurías o Fiscalías. De éstos el 35.2% son hombres y el 64.8% son mujeres; 337 se desempeñan como facilitadores, 119 como conciliadores, 218 como mediadores, 82 como notificadores, 208 como orientadores, 53 como otros servidores de mediación, 159 como personal administrativo y de apoyo y 49 cumplen otras funciones<sup>15</sup>. Si bien la Ley Nacional se refiere únicamente a “facilitadores” la distinción entre facilitadores, conciliadores y mediadores en la información de INEGI probablemente se deba a que los datos se recogieron antes de la publicación de la Ley Nacional en diciembre de 2014.

Personal en los centros de justicia alternativa según cargo



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015)

La implementación de la reforma penal de 2008 se ha caracterizado por la dificultad para dar seguimiento al proceso de capacitación de los operadores, debido a la insuficiencia de información, lo que ocasiona contradicciones y ambigüedad respecto de las acciones institucionales y su impacto en este ámbito. En general, se puede observar una falta de correspondencia entre el número de asistentes a los cursos de capacitación y los funcionarios operativos capacitados. Este hecho recurrente genera distorsiones en las cifras y una falta de certidumbre sobre el número real de operadores capacitados, de acuerdo con los requisitos del nuevo sistema de justicia penal (CIDAC, 2013b). De la misma forma en que no existe claridad en cuanto al total de personas capacitadas, tampoco la hay en relación con los programas de capacitación utilizados, su evaluación y actualización, ni sobre la rotación del personal que los ha recibido.

<sup>15</sup> En el censo de INEGI no se especifica a cuáles se refieren.

En este sentido, es destacable que en 2014 se haya elaborado un “Programa de Capacitación Integral”, en consideración a los cambios introducidos por el CNPP. Este programa contempló el desarrollo de planes de capacitación específicos para siete tipos de operadores sustantivos<sup>16</sup>, entre los cuales se encuentra el facilitador. De acuerdo con el artículo 3, fracción V de la Ley Nacional, el facilitador es el profesional certificado, cuya función es propiciar la participación de los intervinientes en los mecanismos alternativos en materia penal. El artículo 41 del mismo ordenamiento especifica que la certificación es un requisito fundamental para poder ser designado como facilitador y, al respecto, el artículo 47, fracción I, prevé que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) debe emitir los criterios mínimos para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación correspondiente.

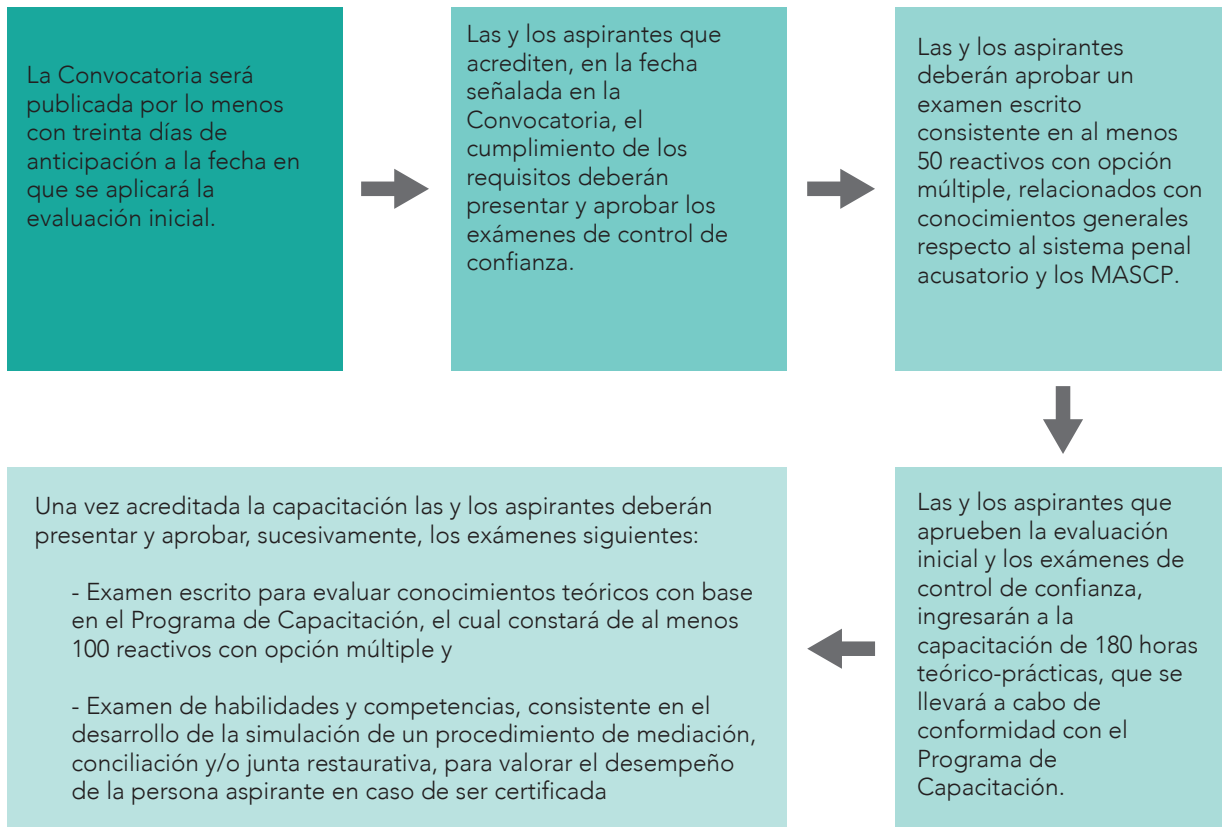
Un año después de la aprobación de este Programa de Capacitación Integral se aprobaron los “Lineamientos para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de las y los facilitadores de los órganos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal de las instituciones de procuración de justicia en la Federación y las entidades federativas<sup>17</sup>” (Ver Gráfico “Proceso de selección de facilitadores”). Hasta antes de la emisión de este instrumento, los lineamientos –en caso de existir– relativos a los facilitadores diferían de una entidad a otra, por lo que es positiva la existencia de criterios homologados en el país, en materia de capacitación, evaluación y certificación de este tipo de operadores.

De acuerdo con los lineamientos mencionados, los aspirantes que cumplan todos los requisitos, aprueben los exámenes y resulten elegidos, obtendrán una certificación como facilitadores con vigencia de tres años. Las Procuradurías y Fiscalías estarán obligadas a contar con un registro de los facilitadores certificados que tengan adscritos. Después de tres años, la certificación podrá ser renovada, siempre y cuando los interesados acrediten:

- Haber ejercido como facilitador(a) por lo menos durante un año en el lapso que su certificación estuvo vigente.
- Haber cursado y aprobado cien horas de capacitación.
- Contar con la evaluación de control de confianza vigente.
- Cumplir con los requisitos señalados en las fracciones II y III del lineamiento cuarto: II) poseer grado de licenciatura y cédula profesional y III) no haber sido sentenciado por delito doloso.

<sup>16</sup> 1) el juez, 2) el ministerio público, 3) el defensor, 4) el conciliador/mediador, 5) el perito, 6) el policía y 7) el personal del sistema penitenciario.

<sup>17</sup> Pueden consultarse en la normateca de la Procuraduría General de la República, localizable en la página de internet [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)



Con el objetivo de evaluar los esfuerzos de capacitación anteriores a la aprobación de los Lineamientos, a pregunta expresa de si se había desarrollado un plan de capacitación específico para los operadores del área de justicia alternativa en el Centro de Justicia de Chihuahua se reportó no contar con un plan con cobertura estatal, pero sí uno para la zona centro. El estado de Morelos también reportó un plan de capacitación. En Oaxaca se informó que no se había desarrollado ningún plan de capacitación específico para facilitadores, pero se reportó la realización de múltiples actividades de capacitación en la forma de Diplomados de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. En el Estado de México se reportó contar con un programa de capacitación consistente en una primera fase de capacitación básica para especialistas en métodos alternativos y una segunda fase de capacitación especializada que aborda los temas de: la víctima y el defensor, la reparación del daño, comunicación, desarrollo humano, el conflicto, inteligencia emocional, negociación y programación neuro-lingüística. Dicho programa consiste en 120 horas de capacitación en aula y 60 horas de prácticas. Finalmente, en Chiapas tampoco se desarrolló plan alguno, aunque se informó que se realizaría uno a partir de la expedición de los Lineamientos.

En todas las entidades federativas se reportó no contar con una definición de perfiles por competencias para los operadores del área de justicia alternativa. Lo anterior resulta preocupante dado que, de acuerdo con la UNODC (2006), los facilitadores requieren del desarrollo de competencias particulares para garantizar el desempeño de sus funciones (Ver

Tabla “Habilidades específicas de los facilitadores”), además de las capacidades para la gestión de casos, organizacionales, de liderazgo (particularmente cuando la comunidad se encuentra involucrada) y para establecer comunicación efectiva con otros actores, como policías y medios de comunicación. Asimismo, el facilitador requiere conocimiento detallado de los servicios y de las redes sociales de soporte disponibles para los solicitantes y requeridos.

### Habilidades específicas de los facilitadores



Fuente: UNODC (2006). Manual sobre programas de justicia restaurativa, serie de manuales sobre justicia penal. ONU. Nueva York.

De acuerdo con datos presentados por la SETEC en el Foro Nacional de Seguridad y Justicia de 2015, entre 2010 y 2014 se capacitó a 62,440 operadores de diversos perfiles. Este número representa el 83% de los funcionarios necesarios para operar el nuevo sistema de justicia. De manera desagregada, el avance por operadores es el siguiente: 91.5% de jueces, 88% de ministerios públicos, 88% de defensores públicos, 79.8% de policías estatales, 69.8% de policías de investigación, 5.4% de personal penitenciario, 80.1% de peritos capacitados y 71.1% de facilitadores. Con información actualizada para septiembre de 2015, SETEC reportó la capacitación de 2, 515 facilitadores en el país.

De acuerdo con el último Censo de Procuración de Justicia Estatal (2015), el país cuenta con un total de 674 facilitadores. En el caso particular de las entidades federativas evaluadas en este reporte, el INEGI reporta que Chihuahua cuenta con 54 facilitadores, Chiapas con 46, Morelos con 48, Estado de México con 12 y Oaxaca con 42. Sin embargo, es importante señalar que

en el transcurso del último año, y debido al interés generado por la publicación de la Ley Nacional, varios estados han ampliado su plantilla de operadores en esta área. Al solicitar explícitamente la información sobre el número de facilitadores que han recibido capacitación, los datos reportados fueron los siguientes:

Entidad federativa	Número de facilitadores capacitados
Chihuahua <sup>18</sup>	15
Morelos	49
Oaxaca	5 <sup>19</sup>
Chiapas	85
Edo. de México	41 <sup>20</sup>

Más allá de los procesos de capacitación y certificación de facilitadores, otro desafío pendiente para la sustentabilidad de un servicio de calidad es establecer servicios profesionales de carrera. En las entidades federativas analizadas no opera el servicio profesional de carrera de forma expresa para dichos operadores. En el mejor de los casos, los facilitadores operan adscritos a una plaza de Ministerio Público y en otros, lo hacen como auxiliares de Ministerio Público. De esta forma, los facilitadores en el Centro de Justicia Alternativa de Chihuahua, que cuentan con una plaza de Ministerio Público, tienen un sueldo promedio de 10 mil pesos al mes, con compensaciones que varían entre los 2 mil y los 7 mil pesos; en el caso de Morelos el sueldo de facilitador se encuentra homologado con el de Ministerio Público y es de 12 mil 260 pesos, al igual que en Oaxaca, en donde el sueldo es de 10 mil 494 pesos mensuales. En el Estado de México el salario mensual de un facilitador es de 14 mil 881 pesos mientras un Ministerio Público percibe 16 mil 408 pesos al mes.

El rezago institucional también se evidencia en la situación de los funcionarios administrativos de apoyo a las funciones sustantivas de justicia alternativa. De acuerdo con la respuesta oficial, en Oaxaca no se cuenta con funcionarios administrativos que laboren exclusivamente en esta área; en Chihuahua se cuenta con 3 secretarías, 1 ayudante de archivo y 1 notificador, más 2 policías que fungen como notificadores; en el Estado de México se cuenta con 2 personas administrativas de apoyo. El caso de Morelos es el más holgado en este sentido, pues cuenta con 25 funcionarios administrativos de apoyo.

El impacto que los facilitadores y operadores del sistema de justicia tienen en la viabilidad, sustentabilidad y calidad de los programas de justicia alternativa es mayúsculo. Gran parte del éxito de la justicia alternativa depende de las capacidades de los operadores y de su

<sup>18</sup> Los datos son relativos al municipio de Chihuahua, que es sede del Centro de Justicia Alternativa Zona Centro de la Fiscalía General del estado de Chihuahua. El Centro advirtió que idealmente se requiere de 22 facilitadores.

<sup>19</sup> Este número fue proporcionado por el Centro de Justicia Restaurativa. No obstante, de acuerdo con el Instituto de Formación, desde 2011 hasta la fecha, se han capacitado a 23 facilitadores.

<sup>20</sup> 41 han sido capacitados aunque solo 11 están certificados conforme a la Legislación del estado; de acuerdo con la información del Simulador METHA se requieren de 148 facilitadores en la entidad para operar el NSJP.



compromiso con los mecanismos. En este sentido, la incorporación de los MASCP en el sistema de justicia puede ser percibida por los operadores del sistema tradicional como un reto al statu quo y un juego de poder que daña a unos y fortalece a otros (UNODC, 2006). Si la justicia alternativa opera de forma efectiva, necesariamente se afectarán una serie de cotos de interés, influencias profesionales y esferas de poder y de control (UNODC, 2006). La adecuada operación de los MASCP debe contemplar las inercias del sistema y las resistencias, tanto activas como pasivas, que obstaculizarán su funcionamiento, al menos al comienzo.

En virtud de lo anterior, además de garantizar condiciones dignas de trabajo que generen vínculos efectivos entre los facilitadores y la institución, se requiere llevar a cabo procesos de sensibilización y de difusión de los MASCP entre los distintos operadores del sistema de justicia penal. Las nociones de perdón y restauración pueden resultar ajenas para los funcionarios acostumbrados a los procedimientos tradicionales; funcionarios de la policía o de las mismas Procuradurías y Fiscalías pueden resistirse a remitir asuntos a MASCP (UNODC, 2006). Así las cosas, si una serie de operadores, como policías y ministerios públicos, no son educados y sensibilizados en temas de justicia alternativa, se podrá perder la oportunidad de incrementar el impacto de los MASCP y, por ende, sus posibles beneficios en el funcionamiento del sistema de justicia penal y, en particular, en la experiencia de los usuarios (UNODC, 2006).

### • Reorganización institucional

Una adecuada reorganización institucional y de procesos, alineada a la normatividad vigente, será el único vehículo para impedir que los cambios introducidos por la reforma penal de 2008 se queden en el papel y se traduzcan en beneficios visibles para los usuarios del nuevo sistema de justicia (CIDAC, 2014). Nada puede resultar más dañino para una transformación institucional que asumir que los cambios en el marco legal son suficientes para mejorar la operación de las instituciones; cualquier norma es solo un primer esfuerzo que requiere una serie de acciones y cambios para concretarse. Hasta ahora, las instituciones han operado bajo el modelo organizacional tradicional, cuando la lógica del sistema acusatorio es distinta y requiere potencializar algunas funciones subutilizadas hasta ahora y aplicar funciones previstas en las nuevas leyes.

Así las cosas, debe existir congruencia entre lo establecido en la ley, con los procesos instrumentados para su cumplimiento y con la manera en la que se organizará la institución para llevarlos a cabo con eficiencia. La reorganización de la gestión debe contemplar tanto el marco jurídico como el procedimiento que abarcarían las unidades, los puestos necesarios con las plazas requeridas por unidad y los requerimientos materiales, considerando las cargas de trabajo esperadas. Por ello, resulta importante conocer, para efectos de este estudio, el flujo para la atención de los asuntos en los MASCP. De acuerdo con lo establecido por la Ley Nacional, el flujo de los asuntos debe generarse como se muestra a continuación:

# SUSTANCIACIÓN DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL

## ¿QUÉ SON?

En diciembre de 2014 entró en vigor la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual es aplicable para todas las Entidades Federativas y la Federación. Proyecto Justicia en esta infografía te muestra el flujo que sigue el proceso de los mecanismos alternativos conforme a la Ley y al Código Nacional de Procedimientos Penales

Son medios alternos al proceso ordinario que buscan propiciar a través del diálogo que las partes en una controversia penal lleguen a una solución en conjunto

Depende de la etapa procesal en la que se encuentren

Extinción o sobreseimiento de la acción penal

Tiene el carácter de sentencia ejecutoriada

Cumplimiento del acuerdo reparatorio **c**

Es tomado en cuenta durante proceso ordinario

Cumplimiento parcial **b**

Se pueden pedir sesiones de revisión

No cumple **a**

FINAL

Puede ser validado por el MP o Juez

Validación del acuerdo reparatorio

Terminación del mecanismo

## 7 SESIONES

Puede haber una o varias sesiones

Los intervinientes tienen derecho a:

1. Pedir auxiliares o expertos
2. Recibir orientación jurídica. Sus abogados pueden estar presentes pero no intervenir en las sesiones

Los intervinientes tiene la obligación de:

1. Cumplir con el acuerdo
2. Asistir a las sesiones

## 1 AUTORIDAD

MP: Desde la denuncia/querrela y hasta la primera audiencia

Juez de control: Desde la primera audiencia antes de la apertura del juicio oral

Por invitación de la autoridad

1

INICIO

Puede ser la víctima o el imputado

A petición de una de las partes

## 2 ÓRGANO COMPLETO

Es la Institución especializada en materia penal: fiscalía/ procuraduría o al poder judicial

Se sigue el proceso por vía oral

## 8 TERMINACIÓN ANTICIPADA

Se puede dar cuando: las partes revelan información confidencial, por voluntad de las partes, inasistencia injustificada, imposible resultado, mala fe o dilatación

8 Anticipada **a**

No hay un acuerdo reparatorio **b**

9 Hay un acuerdo reparatorio **c**

7

primera  
y hasta

**3 ADMISIBILIDAD**

**Oportunidad de aplicación:** Desde el inicio del proceso (denuncia o querrela) y hasta antes del auto de apertura del juicio oral

**Procedencia del MASC:** Delitos por querrela o perdón de la víctima, culposos y patrimoniales sin violencia

**4 FACILITADOR**

El facilitador es el tercero imparcial certificado que propicia el diálogo entre las partes

presenta  
licitud al  
ano  
mpetente

**2**

Revisión de  
admisibilidad  
del caso

**3**

Admisión

Se le asigna  
facilitador

**4**

PETENTE

en MASC adscrita a la  
der judicial

Puede pedirse la  
reconsideración

Desechamiento

Se hace constar la  
voluntad del solicitante

Se abre expediente

Se realiza invitación  
a la otra parte

proceso  
linaria

Rechaza la invitación

Acepta la invitación

Se les explica a las partes  
en que consiste el proceso,  
así como cuales son sus  
derechos y obligaciones

Sesiones  
preliminares

Rechazo de las partes

Aceptación de las partes

Inicia formalmente  
el MASC

**9 ACUERDO REPARATORIO**

Puede ser total si resuelve por completo la litis o parcial si solo resuelve una parte

Elección del  
mecanismo

**5**

Conforme al caso  
en concreto  
lo elige el facilitador

Sesiones con  
las partes

Se revisa la  
situación jurídica  
del ofensor

**6**

Se suspende  
la prescripción  
penal hasta la  
finalización del  
mecanismo

No puede durar  
más de 30 días

**5 MECANISMOS**

a) Mediación  
b) Conciliación  
c) Junta restaurativa

Se puede suspender la  
esión si las partes  
enen dudas jurídicas

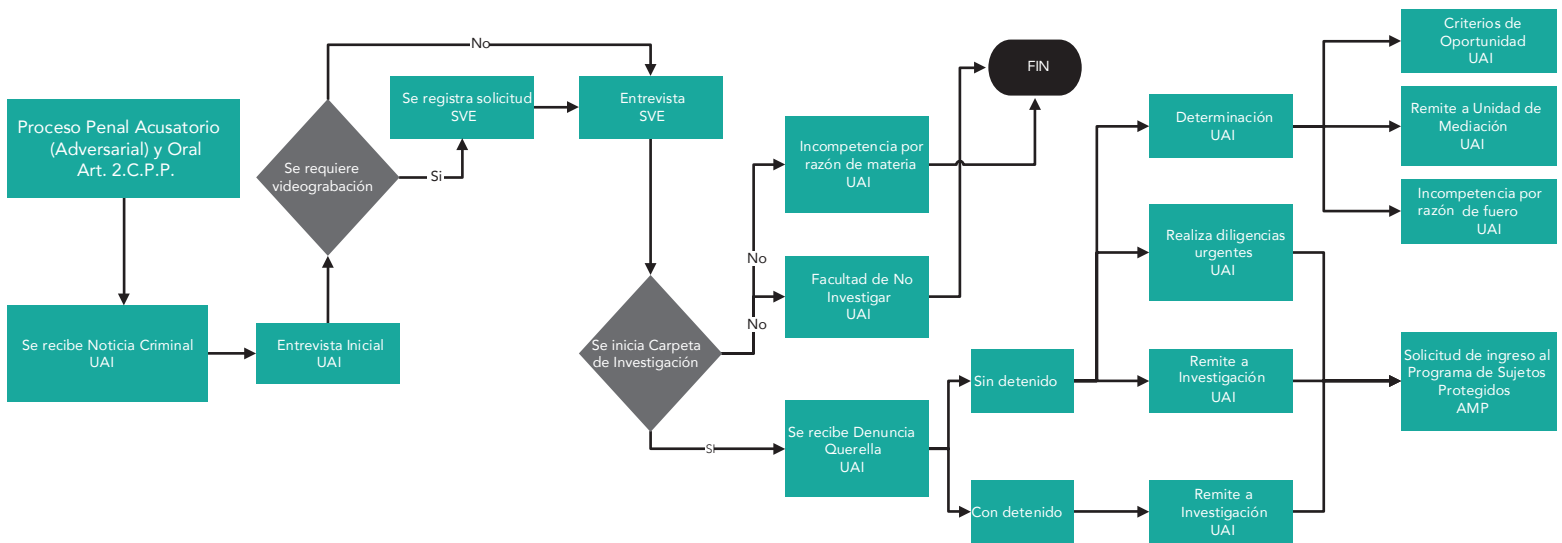
**6 SITUACIÓN JURÍDICA DEL OFENSOR:**

1. Detenido por flagrancia: Libertad o medidas de protección para que pueda asistir a las sesiones

2. Prisión preventiva: esta se podrá modificar a petición de las partes ante el juez para que pueda asistir

Como ya se apuntó, para que el flujo de asuntos pueda desarrollarse de forma adecuada es necesario que se acompañe de un proceso de transformación institucional y normativa que establezca las herramientas organizacionales necesarias. En primer término, una adecuada operación de los MASCP requiere –en primer término– del desarrollo de unidades y módulos de atención temprana u oportuna dentro de las Procuradurías y Fiscalías. Estas unidades constituyen el sector por donde ingresan todos los asuntos y, por lo tanto, son las encargadas de recibir, evaluar y decidir inmediatamente el trámite que corresponda, de acuerdo con las características de cada hecho denunciado (SGPCPE, 2013). Estas áreas de servicio común tienen como objetivo canalizar y clasificar de manera rápida y eficaz cada denuncia o querrela, para determinar si corresponde la aplicación de un MASCP, una terminación temprana o si el asunto amerita una investigación, asegurándose de que se le proporcione atención directa al usuario y reduciendo los tiempos de espera.

### Diagrama del Procedimiento de las Unidades de Atención Temprana en el Estado de México<sup>21</sup>



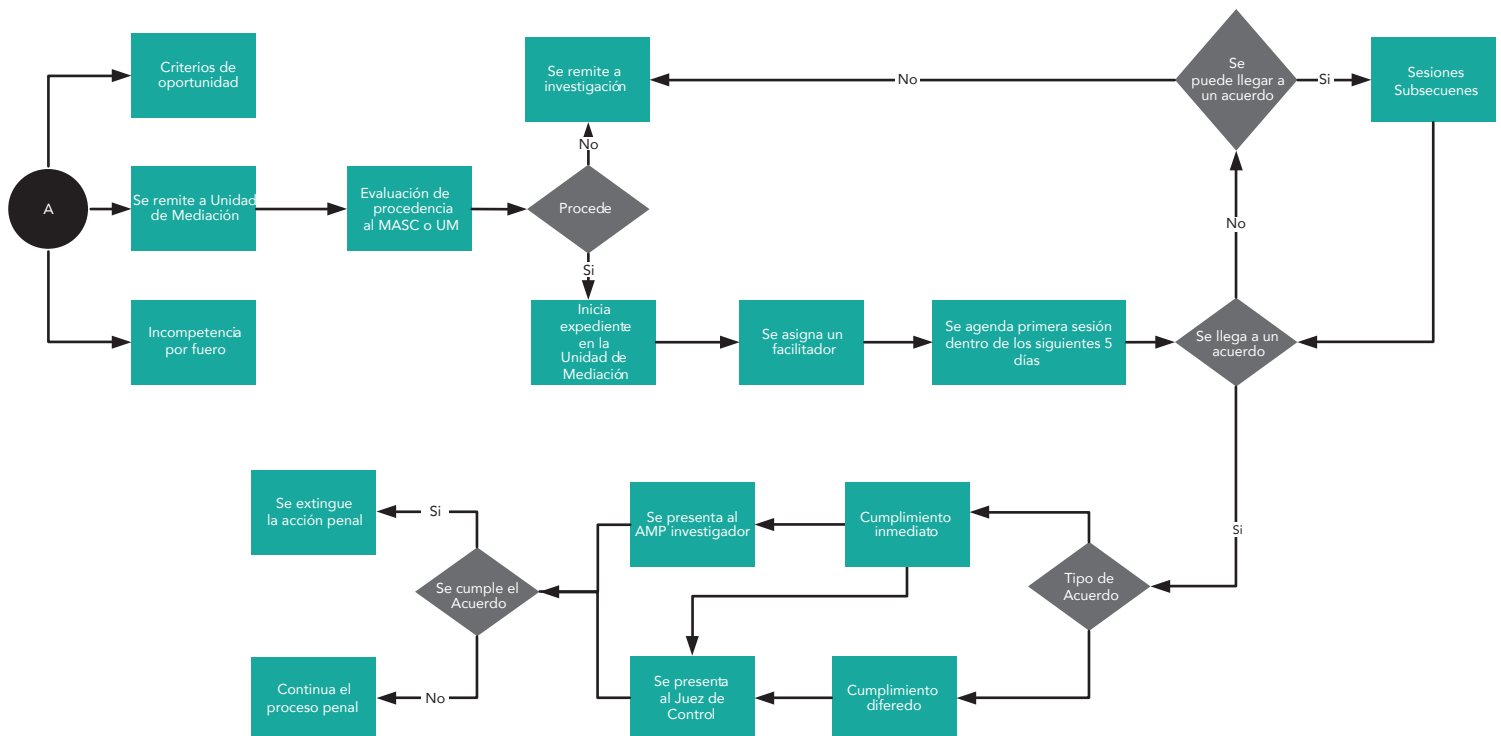
Éstas áreas están facultadas para remitir asuntos a unidades de investigación o, en su caso, a los Centros de Justicia Alternativa; e inclusive a otras instancias de gobierno si los hechos narrados por el usuario no constituyen un delito. Su labor resulta de gran relevancia para el sistema, pues contribuye a evitar el congestionamiento de casos y dota de mayor agilidad, coherencia y uniformidad a la actuación de las Procuradurías y Fiscalías a través del empleo de criterios análogos. (SGPCPE, 2013). De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Nacional el ministerio público está obligado a “realizar las actuaciones urgentes o inaplazables para salvaguardar los indicios necesarios”. Sin embargo, una práctica recurrente que ha sido señalada como riesgosa consiste en derivar asuntos por parte de los Ministerios Públicos hacia los órganos de justicia alternativa sin que previamente se abra una carpeta de investigación. La no apertura de una carpeta de investigación puede comprometer el cumplimiento de la obligación del

<sup>21</sup> De acuerdo con el Modelo de Gestión para las Nuevas Unidades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

artículo 10 y vulnera la posibilidad de contar con indicios necesarios para continuar con el proceso penal en caso de que las partes decidan no optar por la justicia alternativa o si no se llega a un acuerdo o, en su caso, se incumple con el mismo. Lo anterior es grave porque en última instancia vulnera el acceso a la justicia de las víctimas.

Por ende, el primer ámbito esencial para garantizar una operación exitosa de los MASCP es el relativo a la remisión de asuntos. 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 mismos. El uso adecuado de la discrecionalidad por parte de la policía, de los orientadores y de otros funcionarios de todos los niveles, resulta esencial para el éxito de los MASCP por ello es recomendable que la toma de decisiones sea guiada por la legislación (UNODC, 2006)<sup>22</sup>. Tal es el caso de México a partir de la publicación de la Ley Nacional. La legislación y la existencia de lineamientos y políticas oficiales son necesarias para evitar el abuso de las facultades discrecionales de remisión, que puede derivar en una fuente de discriminación injustificada o, inclusive, de corrupción (UNODC, 2006).

Diagrama del procedimiento de las Unidades de Mediación del Estado de México<sup>23</sup>



<sup>22</sup> En países como Australia, Bélgica, Chile, Colombia, Finlandia, Francia, Ghana, Holanda, Filipinas, la Federación Rusa y Uganda, la ley otorga al personal judicial la facultad de decidir discrecionalmente, cuando se cumplan ciertas condiciones, sobre el envío de ciertos delitos a mecanismos alternativos de solución de controversias. Existen otros casos en los que la ley obliga a la utilización de los mecanismos, como en Nueva Zelanda en donde la justicia alternativa es obligatoria para delincuentes jóvenes (UNODC, 2006).

<sup>23</sup> De acuerdo con el Modelo de Gestión para las Nuevas Unidades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Toda vez que el objetivo último de los MASCP es la resolución de un conflicto, asegurar el cumplimiento del acuerdo debe ser prioritario para los Centros de Justicia Alternativa. De acuerdo con la experiencia internacional nos muestra que el mecanismo de monitoreo del cumplimiento del acuerdo no necesariamente debe ser parte del programa de justicia alternativa, sino que en algunos casos puede ser asignado a otra agencia –como a la policía o, inclusive, a organizaciones no gubernamentales–; en el caso de instituciones con una deficiencia de recursos se ha apostado por la función auto-reguladora de la sociedad para monitorear el cumplimiento de los acuerdos (UNODC, 2006). En México, el artículo 36 de la Ley de MASCP determina la obligación de desarrollar áreas de seguimiento para monitorear e impulsar el cumplimiento de los acuerdos. De conformidad con la Ley Nacional, el seguimiento puede consistir en: 1) apercibimiento a los intervinientes, 2) visitas de verificación, 3) llamadas telefónicas, 4) recepción o entrega de documentos, pagos, bienes u objetos, 5) citación de los intervinientes, 6) envío de correspondencia o comunicación (incluidos medios electrónicos) y 7) cualquier otra medida necesaria.

Sin embargo, a pesar de la obligación jurídica, es evidente que la escasez de recursos humanos y financieros ha imposibilitado, en todas las entidades federativas analizadas, el desarrollo de áreas encargadas exclusivamente de esta tarea. Como ocurre en la mayoría de las entidades del país, en Chihuahua los mismos facilitadores asumen la tarea de dar seguimiento a los convenios. Chiapas, por su parte, también reportó no contar con un área encargada de monitorear el cumplimiento de los acuerdos e informó que, en caso de tratarse de convenios de cumplimiento diferido, la tarea de monitoreo es asumida por el juez de control. Oaxaca, en cambio, indicó que sí cuenta con un área de seguimiento, aunque está constituida por una sola operadora, que realiza el monitoreo a través de llamadas telefónicas, exhortos de cumplimientos e invitaciones.

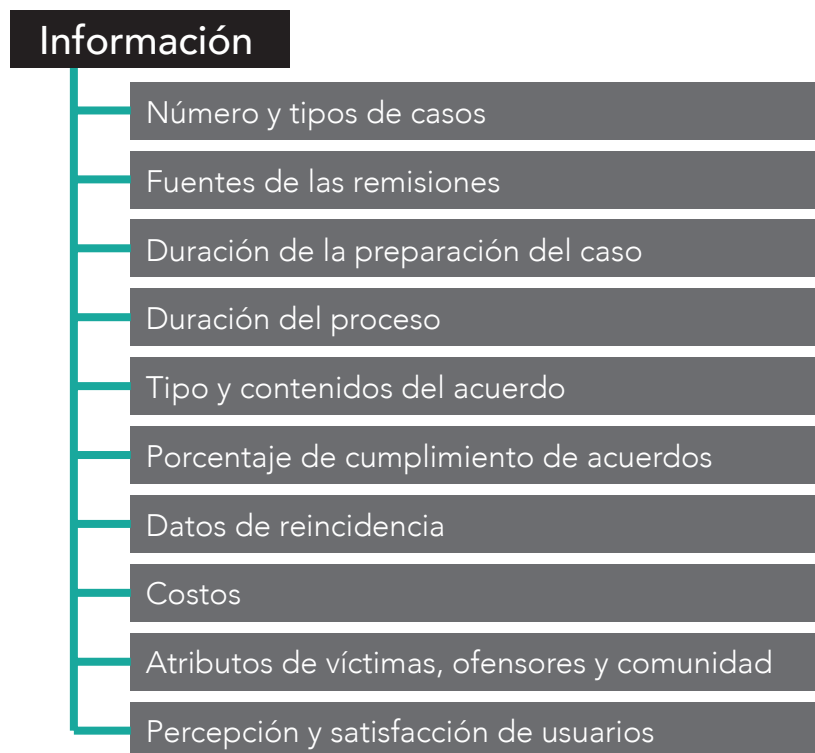
Si bien una excesiva burocratización resulta indeseable y es cierto que, siempre que la carga de trabajo no sea excesiva, es posible que el seguimiento sea una tarea de los facilitadores, este tipo de arreglos resultan insostenibles en el largo plazo. De contar con un área cuyo tarea sea exclusivamente la de monitorear los acuerdos, los facilitadores podrán dedicarse únicamente a mediar, sin tener que esperar a los fines de semana o a tener espacios libres entre sesiones para dar seguimientos a los asuntos (Zepeda, 2014).

El enorme riesgo de los arreglos actuales, es que un monitoreo deficiente puede acarrear la falta de cumplimiento de los acuerdos, lo que a su vez podría impactar negativamente en la percepción de impunidad por parte de la ciudadanía (Uprimny & Saffon, 2005). Como bien apuntan Uprimny y Saffon, si los reclamos de justicia de las víctimas son negados o ignorados, aumenta considerablemente la posibilidad de que sean incapaces de perdonar a sus ofensores, abandonen sus deseos de venganza y acepten la legitimidad de la justicia alternativa (Uprimny & Saffon).

La garantía de no repetición es el corazón de la justicia alternativa y, en ese sentido, el mayor desafío de los MASCP es demostrar que la función de disuasión y prevención del delito que el sistema tradicional atribuye a la pena, puede ser sustituida sin tener que apelar a la retribución (Uprimny & Saffon, 2005). De acuerdo con la UNODC, es recomendable que los acuerdos derivados de los MASCP no solo sean supervisados, sino incorporados u homologados a

decisiones judiciales para dotarlos de la misma fuerza legal. De cualquier manera, el derecho de regresar al proceso de justicia penal tradicional, cuando una de las partes no cumpla el acuerdo, debe asegurarse (UNODC, 2006). De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Nacional corresponde al Ministerio Público aprobar el cumplimiento del acuerdo y entonces resolver la extinción de la acción penal o el sobreseimiento del asunto.

Además de los cambios en las estructuras orgánicas, es necesario desarrollar sistemas de captura de información, que permitan generar datos oportunos, sistemáticos y periódicos, cuyo uso optimice la toma de decisiones y garantice, con ello, un proceso de mejora continua. Adicionalmente, estos sistemas de información son relevantes porque posibilitan contar con mecanismos permanentes de evaluación del desempeño. De acuerdo con la UNODC, los programas de justicia alternativa deberían, idealmente, recabar información cuantitativa y cualitativa, como parte del proceso de monitoreo de la operación. Los datos cualitativos pueden recabarse durante el proceso restaurativo, por medio de la observación y a través de entrevistas con las partes y otros participantes. La información estadística que la UNODC recomienda recabar es:



La Ley Nacional no ignoró esta recomendación y en su artículo 43 contempla la obligación de contar con una base de datos de los asuntos tramitados por los Centros de Justicia Alternativa, aunque la limitó a la información relacionada con el número de asuntos que ingresaron, el estatus en el que se encuentran, su resultado final y los porcentajes de cumplimiento y de reiteración de controversias. Asimismo, la Ley obliga a contar con una base de datos nacional, construida a partir de la información local administrada por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este rubro, todas las entidades federativas analizadas reportaron contar con sistemas de generación de información. En el caso de Chihuahua, se informó que su sistema registra datos genéricos del asunto, el tipo de delito y los eventos del proceso. Morelos reportó contar con una base de datos de reciente creación, que contiene información de cada uno de los asuntos, datos de las partes, número de expediente, forma de conclusión y seguimiento del mismo, además del tipo de delito y el lugar de su comisión. Oaxaca informó contar con una base de datos que integra el número del expediente, la fecha de inicio, datos de las partes, datos del asunto y la forma de conclusión. Chiapas por su parte reportó que se encuentra en proceso de desarrollo una herramienta con estas características. Si bien los estados de Chihuahua, Morelos y Oaxaca reportaron contar además con mecanismos de evaluación del desempeño consistentes en el análisis periódico de una serie de indicadores, entre los que se encuentran las cargas de trabajo y el número de expedientes cerrados, como se observa, ninguno de los sistemas abarca todos los ámbitos recomendados por la UNODC.

Una práctica destacable es la reciente elaboración por parte de la SETEC de un “Manual de Implementación del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal”, elaborado por el Comité de Evaluación y Seguimiento de la institución. Este manual tiene como objetivo servir como guía práctica para la implementación de órganos especializados en justicia alternativa en las entidades y presenta una serie de recomendaciones con el fin de facilitar los procesos de ajuste institucional requeridos para operar los mecanismos de justicia alternativa.

### c. Resultados

Los resultados se refieren a los productos de la gestión de las instituciones que operan el nuevo sistema de justicia. En este sentido, se evalúa si la operación repercute positivamente en la forma de tramitar y atender los asuntos que conoce la institución (CIDAC, 2014). De acuerdo con los datos más recientes a nivel nacional (INEGI, 2015), durante el 2014 se abrió un total de 168,553 asuntos en los Centros de Justicia Alternativa del país, un aumento considerable de casi 30 mil asuntos en relación con el año anterior en el cual se abrieron 139,602 casos. Asimismo, aumentó el número de asuntos solucionados al pasar de 130,193 casos en 2013 a 138,758 asuntos en 2014. Sin embargo, también es importante señalar que el número de asuntos pendientes se duplicó al pasar de 6, 373 en 2013 a 12,315 en 2014.



Entidad federativa	2013			2014		
	Abiertos <sup>24</sup>	Solucionados <sup>25</sup>	Pendientes <sup>26</sup>	Abiertos	Solucionados	Pendientes
Aguascalientes	4,363	4,165	0	3,615	2,236	131
Baja California	16,910	14,305	526	13,085	13,080	180
Baja California Sur	NA <sup>27</sup>	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche	1,841	1,809	32	1 552	606	17
Coahuila	2,758	2,241	517	2 690	2 690	142
Colima	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Chiapas	2,513	1,809	921	10 128	4 893	4 235
Chihuahua	1,5126	2,241	587	22 514	23 920	1 639
Distrito Federal	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Durango	4,064	3,167	901	5 287	5 359	829
Guanajuato	41,073	40,977	74	39 895	35 008	35
Guerrero	NA	NA	NA	196	196	0
Hidalgo	3,373	3,200	173	3 494	3 339	155
Jalisco	2,428	1,192	338	2 931	887	91
México	2,182	1,997	521	3 531	2 549	152
Michoacán	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Morelos	5,687	5,330	157	6 573	3 173	8
Nayarit	NA	NA	NA	1 337	1 162	480
Nuevo León	12,249	12,217	32	15 263	15 092	171
Oaxaca	5,156	4,604	148	5 172	4 460	428
Puebla	326	337	14	2 202	908	74
Querétaro	NA	NA	NA	3 077	1 765	304
Quintana Roo	NA	NA	NA	818	477	341
San Luis Potosí	NA	NA	NA	124	90	6
Sinaloa	NA	NA	NA	193	176	15
Sonora	813	749	64	302	146	21
Tabasco	2,640	2,163	-	2 477	2 477	0
Tamaulipas	4,362	7,422	432	5 016	2 698	860
Tlaxcala	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Veracruz	3,679	3,232	613	5 379	3 790	1 589
Yucatán	4,981	1,077	40	6 977	3 253	15
Zacatecas	3,078	2,795	283	4 725	4 328 <sup>28</sup>	397 <sup>29</sup>
Total <sup>30</sup>	139,602	130,193	6,373	168,553	138,758	12,315

Fuente: INEGI (2014, 2015). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

<sup>24</sup> Se refiere a los asuntos abiertos, derivados de solicitudes determinadas procedentes por los centros de justicia alternativa.

<sup>25</sup> Se refiere a los asuntos concluidos por los centros de justicia alterativa.

<sup>26</sup> Se refiere a los asuntos en trámite y/o integración en los centros de justicia alternativa.

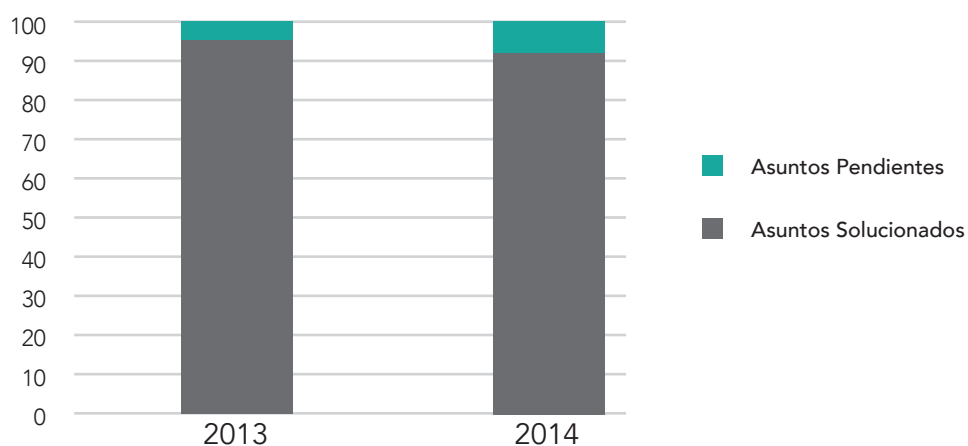
<sup>27</sup> NA: no le aplica el tema, debido a que la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia de la entidad federativa correspondiente reportó no contar con esquemas de solución de conflictos bajo el sistema de justicia alternativa. (-): se refiere a las procuradurías o fiscalías generales de justicia que al momento de la aplicación del cuestionario no contaban con datos o elementos para responder sobre este tema.

<sup>28</sup> La cifra reportada para asuntos solucionados incluye también asuntos concluidos sin ser necesariamente asuntos solucionados en los que se haya logrado un acuerdo reparatorio.

<sup>29</sup> El dato reportado sobre asuntos en trámite incluye asuntos que se encuentran en etapa de cumplimiento del acuerdo.

<sup>30</sup> Nota: el total corresponde a la suma de las cifras proporcionadas por las procuradurías o fiscalías generales de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. Las incongruencias y disparidad en los números son atribuibles a la calidad de información proveída por las Fiscalías o Procuradurías, ya que las cifras se reportan tal y como fueron proporcionadas por las entidades federativas.

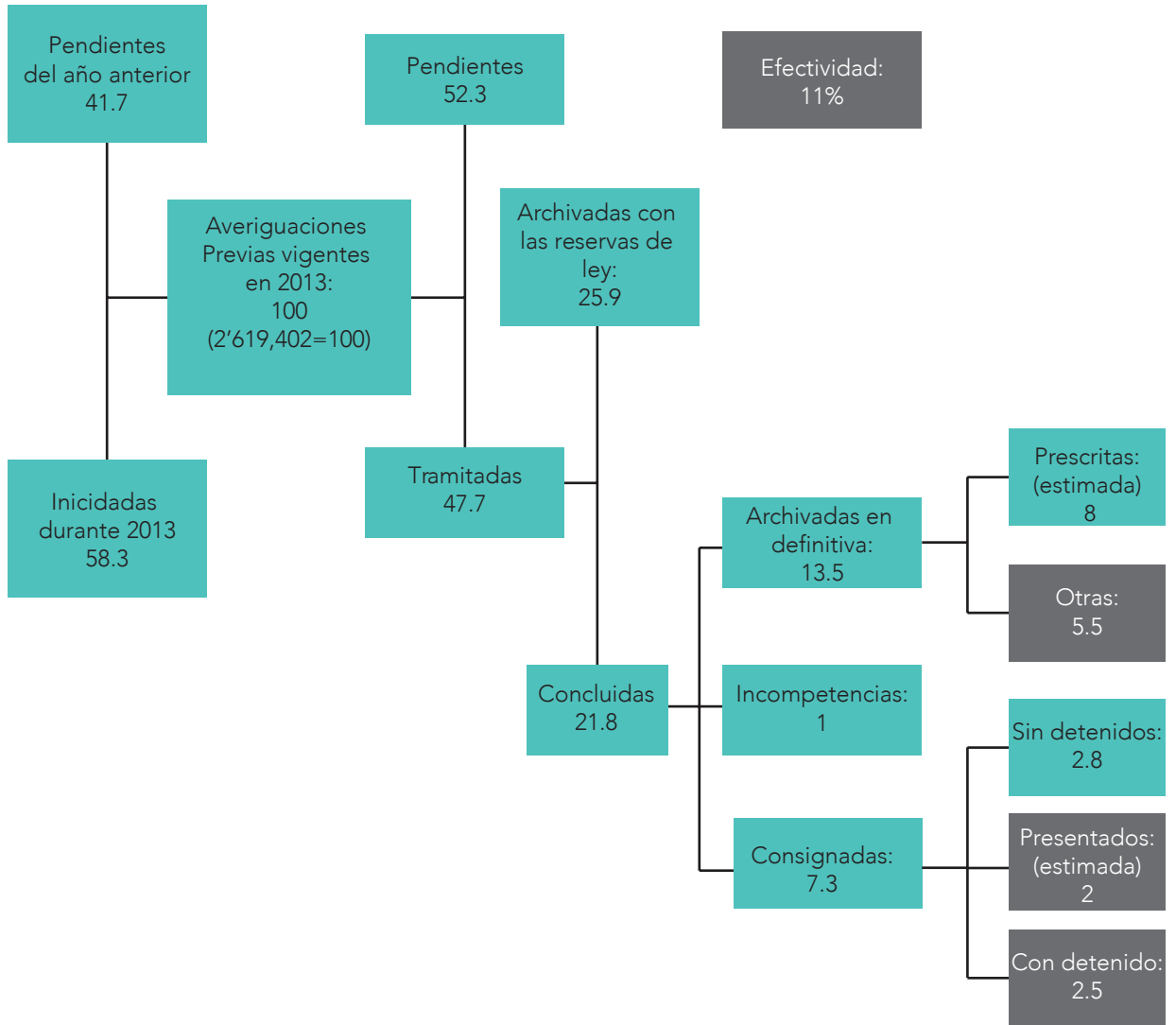
En el ámbito nacional destaca el caso del estado de Guanajuato que por dos años consecutivos destaca como la entidad con el mayor número de asuntos abiertos y resueltos por medio de MASCP con 41,073 en 2013 –muy por arriba del promedio nacional que es de 6,647- y con 39,895 en 2014 cuando el promedio es de 6,243. Para el año 2014, Guanajuato abrió 23.6% del total de asuntos en el país (poco más de 1 de cada 5 asuntos), seguido por Chihuahua con 13.3% de los casos, Nuevo León con 9%, Baja California con 7.7% y Chiapas con 6%.



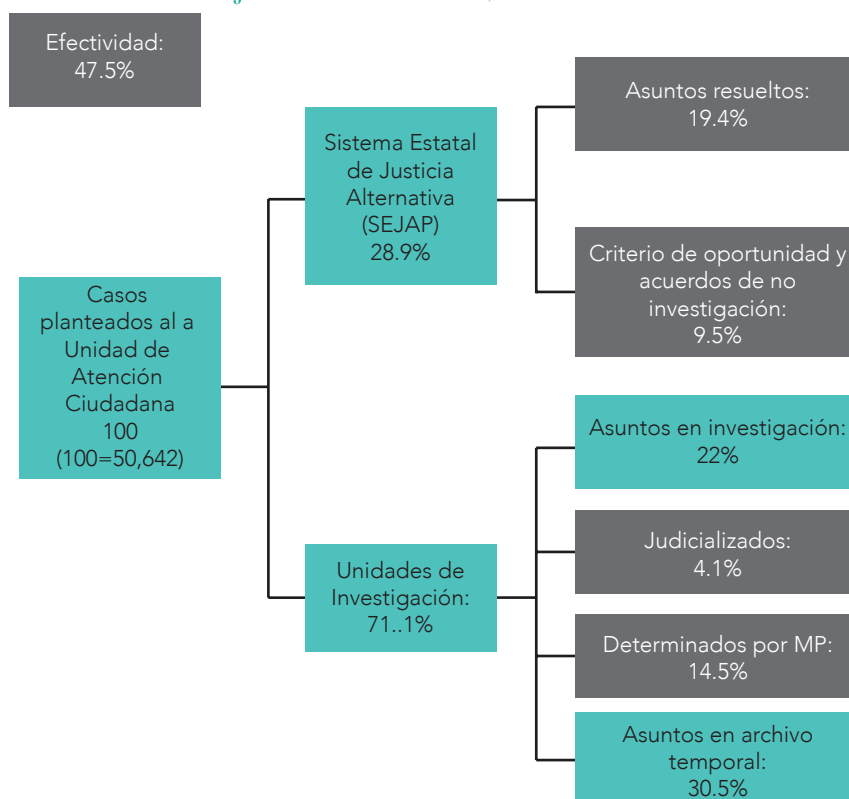
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014,2015)

En el panorama nacional, además de Guanajuato, uno de los casos más destacados de justicia alternativa es el de Baja California. De acuerdo con la información proporcionada por el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP, la introducción de los mecanismos de justicia alternativa en el sistema de justicia penal local generó una efectividad de 47.5%, comparada con el promedio de 11% de efectividad nacional. La introducción de salidas alternas y MASCP al sistema de justicia genera que uno de cada dos casos sea resuelto y no incrementa el rezago por las cargas de trabajo. Además, el 84% de los asuntos que se reciben en los mecanismos de justicia alternativa de la entidad concluyen con un acuerdo reparatorio y, de éstos, el 87% son observados y cumplidos en sus términos (SETEC, 2015). En este sentido, la alta tasa de resolución de asuntos en Baja California contribuye a fortalecer la idea de que los MASCP posibilitan la priorización y el uso estratégico de recursos y, por ende, una operación mucho más eficiente.

## Averiguaciones previas en México durante 2013



### Flujo de casos en el ámbito de investigación de Baja California bajo el nuevo sistema, durante 2013



Fuente: Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP

Además del análisis de las condiciones institucionales, se recopiló información estadística sobre los resultados de los mecanismos de justicia alternativa en las entidades federativas analizadas. A pesar de que las instituciones han comenzado a generar reportes estadísticos, estos esfuerzos son incipientes y aislados. Lamentablemente, no se ha estandarizado la forma de reportar e integrar datos, pues esto permitiría contar con información completa, comparable y actualizada para un análisis puntual del proceso (CIDAC, 2014).

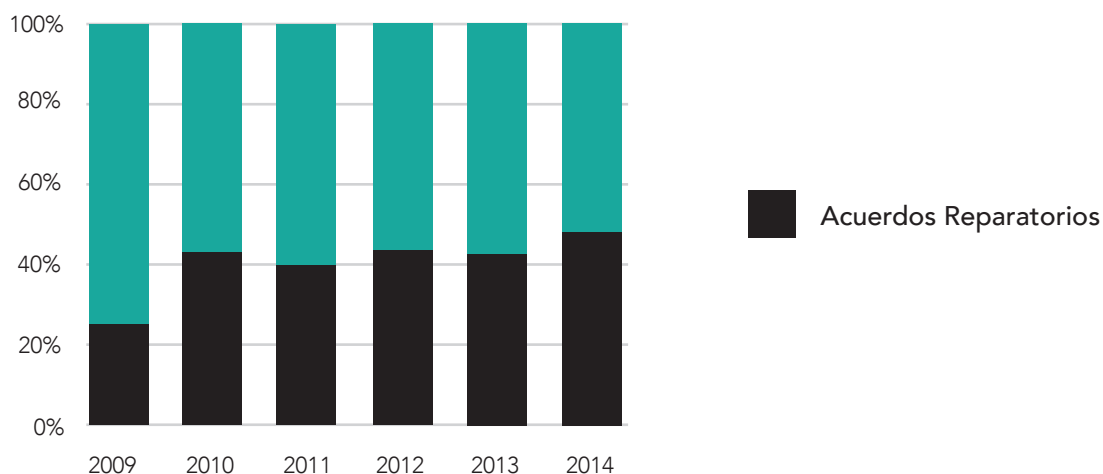
### Morelos

De acuerdo con los datos proporcionados por el estado de Morelos, el número de asuntos derivados hacia algún tipo de MASCP ha aumentado en un 35.4% desde 2009 hasta 2014. Durante dicho periodo se han atendido un total de 31,494 casos, de los cuales el 40.9% ha llegado a un acuerdo reparatorio. También la efectividad de la justicia alternativa en la entidad ha ido en aumento; el porcentaje de asuntos resueltos por medio de un acuerdo reparatorio pasó del 26% en 2009 al 48% en 2014. En cuanto a la carga de trabajo por operador, ésta también ha crecido, pues pasó de 115 asuntos por operador al año, en 2009, a 126 en 2014, lo que representa iniciar un promedio de 2.4 asuntos por operador, por semana.

Año	Expedientes iniciados	Acuerdos reparatorios	Número de operadores
2009	4,857	1,244	42
2010	4,627	1,980	45
2011	4,053	1,600	48
2012	5,675	2,483	49
2013	5,701	2,418	52
2014	6,581	3,173	52
<b>Total</b>	<b>31,494</b>	<b>12,898</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Morelos

### Porcentaje de asuntos concluidos vs asuntos iniciados



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Morelos

## Oaxaca

En el caso de Oaxaca, el número de asuntos iniciados en justicia alternativa se ha incrementado de forma considerable desde 2007 hasta la fecha. Específicamente, el aumento ha sido de 1360% hasta el año 2014. De acuerdo con los datos proporcionados por el Centro de Justicia Restaurativa de Oaxaca, la entidad cuenta con cinco facilitadores, lo que implica, para 2014, una carga de trabajo anual de 1,715 asuntos por facilitador, es decir, un promedio de 32.9 asuntos iniciados por semana, por cada uno de estos operadores. No obstante, de acuerdo con el Instituto de Formación, desde 2011 hasta la fecha, se han capacitado a 23 facilitadores.

De acuerdo con información del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación

del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, el estado de Oaxaca reporta que el 82.2% de los asuntos que recibe se concluyen con un acuerdo reparatorio, con una tasa de cumplimiento de los acuerdos del 72.5% (SETEC, 2015). Oaxaca también registra el monto recuperado por concepto de reparación del daño y éste, como era de esperarse, ha incrementado también significativamente durante los últimos años.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>31</sup>
<b>Expedientes iniciados</b>									
Restaurativa	62	177	129	150	198	183	306	391	72
Conciliación	525	3,813	4,224	3,092	3,131	5,744	5,682	5,607	1,298
Mediación					250	495	2,132	2,577	575
<b>Total</b>	<b>587</b>	<b>3,990</b>	<b>4,353</b>	<b>3,242</b>	<b>3,579</b>	<b>6,422</b>	<b>8,120</b>	<b>8,575</b>	<b>1,945</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Oaxaca

Año	Monto Recuperado por Concepto de Reparación del daño
2010	\$2,815,072.00
2011	\$4,452,658.00
2012	\$8,425,065.00
2013	\$9,142,065.00
2014	\$11,943,463.00
2015 <sup>32</sup>	\$4,858,035.46

<sup>31</sup> Datos hasta el mes de abril de 2015.

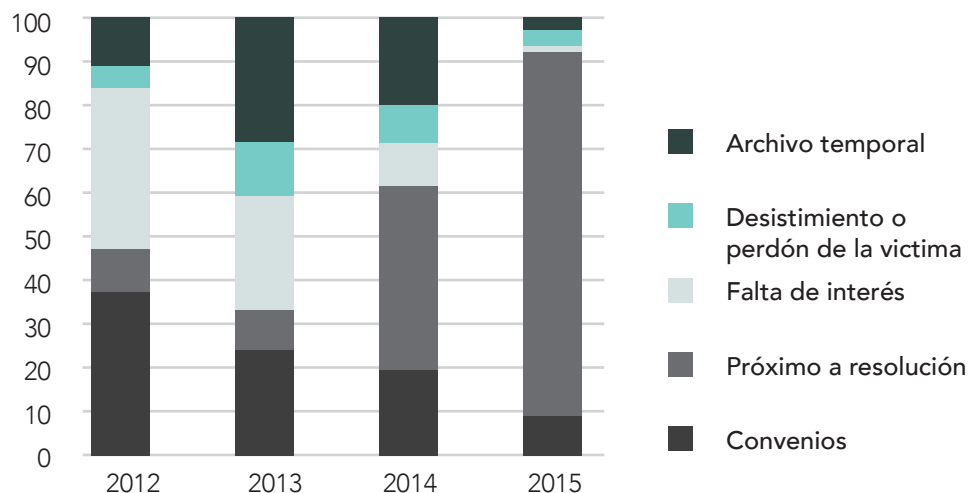
<sup>32</sup> Datos hasta el mes de junio de 2015.

## Chiapas

De acuerdo con los datos proporcionados por el estado de Chiapas, el número de asuntos derivados hacia justicia alternativa ha pasado de 2,432 en el año 2012 a 12,822 en el año 2014, lo que significa un aumento del 427.2% en tan solo dos años. Desde 2012 hasta inicios de 2015 se han atendido un total de 20,762 casos y de estos se han llegado a 4,521 convenios, es decir el 21.7% del total. No obstante, la efectividad de los MASCP ha disminuido, pues el porcentaje de asuntos resueltos por medio de un convenio pasó de un 37.2% en 2012, a 24.2% en 2013 y a 19.7% en 2014. Esta entidad reportó contar con 85 facilitadores, por lo que la carga de trabajo para el año 2014 fue de 150 casos por operador, es decir, un promedio de 2.9 casos iniciados por operador a la semana.

Trámite	2012	2013	2014	2015 <sup>33</sup>
Incompetencia, atipicidad, abstención de investigar, acumuladas, elevadas a carpeta de investigación	651	987	1,799	394
Falta de interés	887	1,031	1,254	14
Desistimiento o perdón de la víctima	117	483	1,119	56
Convenios	907	964	2,531	139
Archivo temporal	278	1,151	2,614	51
Próximo a resolución	243	353	5,304	1,266
Total	3,083	4,969	14,621	1,920

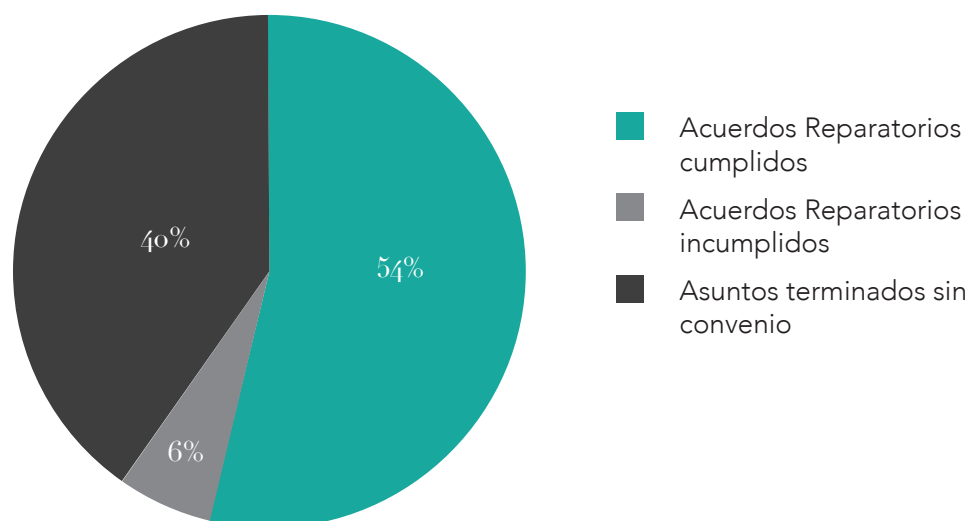
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Chiapas



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Chiapas

## Chihuahua

En el caso de Chihuahua, desde enero de 2007 hasta octubre del 2015, se han atendido un total de 80,868 asuntos en los cinco CJA de la zona centro. De este número de casos, ha sido posible elaborar convenios en 48,379, lo que representa el 59.8%, de los cuales se incumplieron 5,084, es decir, el 10.5%. La tasa de cumplimiento de acuerdos en el Centro de Justicia Alternativa es de 8.95 acuerdos de cada 10. El alto índice de efectividad de los MASCP en Chihuahua es congruente con la idea de que los procesos restaurativos en los que participan víctimas y ofensores, tienen tasas de acuerdo y cumplimiento muy altas (UNODC, 2006). De acuerdo con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, un buen indicador de cumplimiento de acuerdos de justicia alternativa debe ubicarse por encima del 85%. En relación con la carga de trabajo, los facilitadores del Centro atienden en promedio 500 asuntos al año, es decir que aproximadamente se inician 9.6 asuntos por semana, por operador.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA de Chihuahua

## Estado de México

El Estado de México proporcionó datos únicamente referidos al periodo comprendido entre el 1 al 30 de octubre de 2015. Del total de 806 asuntos abiertos durante el lapso mencionado, 82% fue concluido -45% con convenio y 37% sin convenio. De entre las entidades que proporcionaron información estadística el Estado de México destaca por haber proveído de forma mucho más desagregada lo cual debería posibilitar un análisis más minucioso de los resultados de los MASCP en la entidad. Sin embargo, el periodo tan corto de tiempo en el cual se reportaron resultados limita los alcances de esta evaluación.

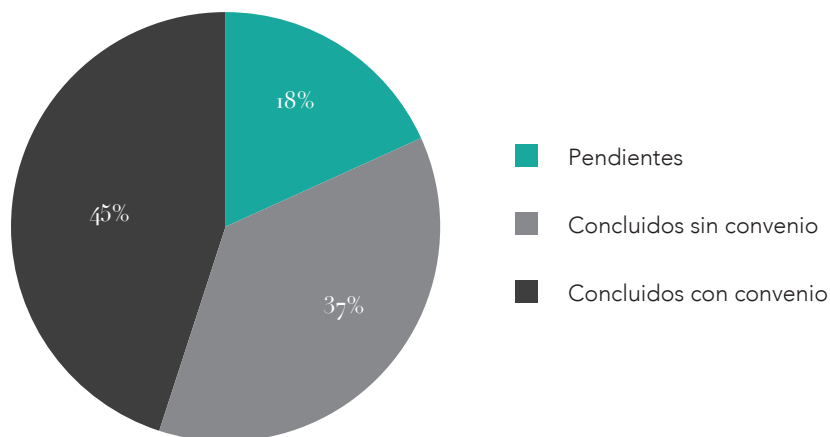
Resulta interesante la alta carga de trabajo de los facilitadores en el Estado de México. De acuerdo con la información proporcionada por la entidad se cuenta con 11 facilitadores lo cual



–dada la información estadística- significaría una carga de 73 asuntos por facilitador durante un periodo de treinta días. En el mismo sentido, durante el periodo se realizó un total de 948 sesiones de justicia alternativa, lo cual implica un promedio de 86 sesiones por facilitador en el periodo descrito, casi tres sesiones diarias por operador. Lo anterior puede explicarse por las condiciones demográficas y sociales del Estado de México que derivan en una de las incidencias delictivas más altas del país.

Unidad	Usuarios	Sesiones	Asuntos abiertos (sin carpeta)	Asuntos abiertos (con carpeta)	Total de asuntos abiertos	Asuntos concluidos (sin convenio)	Asuntos concluidos (con convenio)		Convenios suscritos
							Con carpeta	Sin carpeta	
Toluca	842	240	57	116	173	50	51	28	79
Metepec	729	256	46	125	171	58	78	31	109
Valle de Bravo	219	103	49	27	76	9	12	16	32
Atzacmulco	95	9	9	2	11	6	1	5	6
Tejupilco	100	34	15	10	25	8	4	5	9
Ixtapan de la Sal	106	57	5	22	27	10	5	12	17
Amecameca	176	34	12	37	49	13	3	5	8
Cuautitlán Izcalli	188	54	22	42	64	20	15	15	30
Nezahualcōyotl	444	28	28	5	33	20	1	5	6
Tlalnepantla	94	35	1	28	29	10	11	0	11
Texcoco	203	31	12	22	34	31	13	3	16
San Cristóbal Ecatepec	195	33	2	69	71	11	19	1	20
San Agustín Ecatepec	331	34	32	11	43	50	8	15	23
Total	3722	948	290	516	806	296	221	141	366

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CJA del Estado de México

Como se observa a partir de la información proporcionada por las entidades, si bien existen notables esfuerzos en materia de capacitación y, en general, los resultados son alentadores, la operación aún presenta áreas de oportunidad en materia de reorganización institucional y generación de información para el seguimiento y evaluación de su desempeño. En particular, el desarrollo de áreas de monitoreo y seguimiento de los acuerdos resulta esencial para propiciar mejores condiciones para el desempeño de los facilitadores y para garantizar que las altas tasas de convenios suscritos sean efectivamente cumplidos. Una mayor inyección de recursos acompañada de planeación estratégica es necesaria para responder a la creciente demanda del servicio –como lo demuestran los datos-, evitar la saturación de los centros y consolidar a los MASCP dentro del sistema de justicia penal.



# 6. Percepción de los usuarios

## 6. Percepción de los usuarios

Dado que el éxito de la justicia alternativa se encuentra directamente vinculado a la participación activa de las partes y a la existencia de condiciones que les permitan expresar libremente sus visiones e intereses en un marco de trato justo y respeto, una adecuada evaluación de la operación de los MASCP debe tomar en cuenta la experiencia y el grado de satisfacción de los usuarios (UNODC, 2006). Una operación deficiente o inadecuada de los MASCP puede generar resultados contraproducentes para las partes. De acuerdo con el Manual de la UNODC los riesgos más comunes para los usuarios son los siguientes:

### Desde la perspectiva de la víctima

- Agobiar a la víctima con numerosas reuniones.
- Generar presión en la víctima y forzarla a participar en un MASCP.
- Asegurar la seguridad de la víctima.
- Asegurar la confidencialidad del proceso.
- Prevenir la revictimización.
- Percepción de mayor apoyo al ofensor y no a la víctima
- Preocupación por la falta de consecuencias en caso de incumplimiento del acuerdo.

### Desde la perspectiva del ofensor

- Posibilidad de humillación.
- Percibir a los MASCP como una forma de "evadir" la justicia penal tradicional
- Presión sobre el ofensor para participar bajo amenaza de sanciones mas duras.
- Falta de protección a debido proceso.
- Consecuencias del incumplimiento del acuerdo por parte del ofensor.

Fuente: UNODC (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa, serie de manuales sobre justicia penal*. ONU. Nueva York.

Por lo anterior, además del análisis de los resultados estadísticos de los MASCP es necesario conocer el impacto de las intervenciones de justicia alternativa sobre las partes involucradas. Como lo establece el concepto de justicia procedimental<sup>34</sup>, si el usuario del sistema de justicia percibe que está siendo sujeto de un trato justo caracterizado por la imparcialidad y la objetividad por parte de los operadores, el sistema de justicia gana legitimidad y autoridad moral (Ponce, 2005). En este sentido, la percepción de los usuarios respecto del servicio que reciben es un insumo esencial para valorar los verdaderos alcances de los mecanismos de justicia alternativa. Al final la apuesta de la reforma constitucional en materia penal de 2008 no se limitó a mejorar al sistema de justicia en término de eficiencia sino a transformar de forma drástica la percepción del usuario.

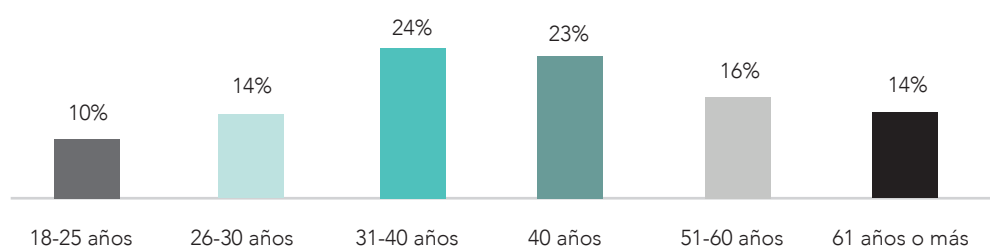
Con el fin de conocer la experiencia de las personas, durante el segundo semestre de 2015 se realizaron 458 encuestas a usuarios de MASCP en las entidades de Morelos, Estado de México y Oaxaca<sup>35</sup>. A continuación se presentan los resultados más relevantes, en cuatro grandes categorías 1. Características de los usuarios de los MASCP, 2. Características del procedimiento, 3. Características de los acuerdos reparatorios y 4. Satisfacción de los usuarios.

<sup>34</sup> De acuerdo con el concepto de justicia procedimental desarrollado por Tom R. Tyler la forma y condiciones en la cual se llevan a cabo los procesos legales –desde la perspectiva y experiencia del individuo– determina la confianza en y la legitimidad de las autoridades, lo que –en última instancia– influye de forma determinante en el cumplimiento del derecho. (Tyler, 2014).

## Características de los usuarios de los MASCP

De los 458 usuarios entrevistados 51% fueron hombres y 49% mujeres. En 64% de los casos, se trataba de la parte denunciante y el 36% afirmó haber sido requerido para asistir. En relación con la edad de los usuarios, como se observa en la siguiente gráfica, la mayoría de ellos (47%) se encuentra entre los 31 y 50 años.

### 1. ¿Cuántos años tiene?



Fuente: Elaboración propia

Respecto al grado educativo de los usuarios encuestados, la mayoría de ellos (42%) contaba -al momento de realizarse el estudio- con educación media completa, seguido por quienes contaban con estudios universitarios (17%) y por quienes reportaron tener la primaria concluida (15%). En México el promedio nacional de escolaridad es de 8.6 años, 68% de los entrevistados se encuentra por encima del promedio nacional. Asimismo, el 7.2% de la población del país no tiene ningún grado de estudios, en el caso de los usuarios de los MASCP es únicamente de 4%.

### 2. ¿Cuál es su grado de educación?

	Total	Morelos	México	Oaxaca
Sin Instrucción	4%	6%	2%	4%
Primaria incompleta	6%	7%	5%	7%
Primaria completa	15%	14%	9%	22%
Media incompleta	5%	7%	3%	6%
Media completa	42%	43%	46%	38%
Licenciatura Incompleta	7%	8%	8%	5%
Licenciatura Completa	17%	11%	20%	19%
Posgrado	2%	3%	3%	0%
NS/NC	2%	2%	4%	0%

Fuente: Elaboración propia

<sup>35</sup> Las entrevistas realizadas en Morelos, Estado de México y Oaxaca fueron 146, 166 y 146 respectivamente. Los entrevistadores abordaron a los usuarios que asistieron a los Centros de Justicia Alternativa de las Fiscalías y Procuradurías durante un plazo de tres semanas en horarios de atención regular. Las entrevistas se realizaron del 17 de agosto al 4 de septiembre en la zona metropolitana de la ciudad de Cuernavaca, Morelos del 21 de septiembre al 9 de octubre en la ciudad de Toluca, Estado de México y del 5 al 23 de octubre en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

En relación con la ocupación de los usuarios de mecanismos de justicia alternativa, encontramos que, como muestra la tabla 3, la mayoría de ellos (19%) se dedican a las labores del hogar. La segunda ocupación más recurrente es la de comerciante, seguida por la de empleado privado, empleado de gobierno y profesionista.

### 3. ¿A qué se dedica o cuál es su ocupación?

	Total	Morelos	México	Oaxaca
Labores del hogar	19%	18%	20%	21%
Comerciante	16%	19%	15%	16%
Empleado privado	13%	10%	15%	16%
Empleado de gobierno	8%	5%	9%	11%
Profesionista	6%	9%	8%	1%
Obrero	4%	5%	5%	3%
Autoempleo	4%	3%	5%	5%
Taxista/Chofer	4%	4%	4%	4%
Campesino/Ejidatario/comunero	4%	3%	4%	5%
Estudiante	4%	3%	3%	5%
Jubilado	4%	6%	1%	4%
Otros	12%	15%	10%	11%
Ns/Nc	1%	1%	2%	0%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la accesibilidad de los Centros de Justicia Alternativa, 66% de los encuestados reportó que el traslado hacia el Centro le tomaba menos de una hora. Tanto en Morelos como en el Estado de México el 98% de los usuarios reportó entre una hora y menos de una hora de traslado. En el caso de Oaxaca el 87% de los usuarios reportó una hora o menos de una hora de traslado y el 10% reportó requerir de dos horas para llegar de su domicilio al Centro de Justicia Alternativa.

### 4. ¿Cuánto tiempo le toma a usted llegar al centro de justicia alternativa?

	Total	Morelos	México	Oaxaca
Menos de 1 hora	66%	83%	71%	45%
Una hora	28%	15%	27%	42%
Dos horas	4%	1%	2%	10%
Tres horas	1%	0%	1%	1%
Cuatro horas	0%	1%	0%	0%
Cinco Horas	0%	0%	0%	1%
Más de Cinco horas	0%	0%	0%	1%

Fuente: Elaboración propia

Al ser cuestionados sobre el número de veces previas que habían acudido a resolver un conflicto por medio de un proceso de justicia alternativa el 91% reportó que se trataba de la primera vez. Del 9% restante que reportó haber acudido con anterioridad, el 78% afirmó haber sido canalizado a justicia alternativa dos veces antes, el 13% una vez, el 5% tres veces y el 3% en más de tres ocasiones<sup>36</sup>. Respecto a la manera en que los usuarios de los MASCP se enteraron de su existencia, en su mayoría fue a través del Ministerio Público al momento de acudir a denunciar el delito (35%); en 25% de los casos recibieron una notificación o fueron requeridos para asistir, mientras que 11% se enteró por medio de algún conocido.

### 5.¿Cómo se enteró de la existencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias?

	Total	Mor	Méx	Oax
El Ministerio Público se lo sugirió	35%	35%	43%	27%
Lo notificaron/lo requirieron	25%	28%	25%	23%
Por un conocido	11%	10%	2%	21%
En medios de comunicación (TV, Internet, otros)	1%	1%	1%	2%
Por otro medio	28%	27%	28%	28%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al tipo de delito que motivó la canalización a un mecanismo de justicia alternativa, observamos que las amenazas, las lesiones y el abuso de confianza fueron los tres más mencionados por parte de los encuestados, mientras que los delitos relacionados con accidentes de tráfico y el robo resultaron menos frecuentes. Sin embargo, como se observa en la siguiente tabla, existen variaciones significativas entre los usuarios de las diferentes entidades federativas: mientras que en Morelos los delitos que mayor canalización a MASCP tienen son las amenazas, los daños a la propiedad y las lesiones en el Estado de México son las lesiones, el abuso de confianza y las amenazas en la misma cantidad que los daños en la propiedad. En Oaxaca el delito más común es el de abuso de confianza, seguido por el de fraude, las amenazas y el incumplimiento de obligaciones alimentarias.

<sup>36</sup> Estos datos resultan relevantes, ya que de conformidad con el artículo 187 del CNPP, en el caso de los imputados, los acuerdos reparatorios no proceden cuando ellos hayan celebrado otros acuerdos con anterioridad por otros hechos de la misma naturaleza jurídica, salvo que hayan transcurrido cinco años de haber dado cumplimiento al último acuerdo o se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes

## 6. ¿Cuál es o fue el conflicto (delito)?

	Total	Mor	Méx	Oax
Amenazas	15%	32%	8%	7%
Lesiones	15%	11%	27%	6%
Abuso de confianza	13%	10%	19%	10%
Daños en la propiedad	9%	14%	8%	3%
Fraude	6%	4%	5%	9%
Incumplimiento de obligaciones alimentarias	4%	4%	0%	7%
Accidente de tráfico	3%	5%	1%	4%
Robo	2%	2%	3%	1%
Otro	34%	19%	30%	53%

Fuente: Elaboración propia

A partir del tipo de delitos reportados por los usuarios, se puede observar cuál es el potencial de la justicia alternativa. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca entre enero de 2015 y octubre del mismo año se reportó un total de 25,894 delitos de acuerdo con la incidencia delictiva presentada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De este total, el abuso de confianza, fraude, amenazas y lesiones culposas (cuatro de las cinco conductas reportadas por los usuarios de los MASCP) representaron el 25% del total de la incidencia delictiva de la entidad y podrían idealmente resolverse por medio de un mecanismo de justicia alternativa. En el caso de Morelos, el porcentaje no es nada despreciable tampoco. En el mismo periodo de tiempo se reportó un total de 37,639 delitos denunciados, de los cuales las amenazas, daños a la propiedad, lesiones culposas y abuso de confianza, es decir los cuatro delitos más reportados por los usuarios de MASCP, representan el 17% del total de la incidencia delictiva del estado. En el Estado de México, el porcentaje es menor; del total de 153,039 delitos reportados en el mismo periodo, las lesiones culposas, abusos de confianza, daños a la propiedad y fraudes (cuatro de los cinco conductas reportados por los usuarios) constituyen el 7% del total de los delitos denunciados.

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 están siendo canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los delitos denunciados en cada estado. De hecho, en el caso de Oaxaca el 22% de los casos ingresados al área de orientación y atención temprana ya se canalizan a la justicia alternativa (Zepeda, 2014). Además, de acuerdo con la UNODC (2006), la justicia alternativa tiene el efecto positivo de reducir la frecuencia y la severidad de los segundos delitos y, en este sentido, cumple funciones disuasivas del delito y evita el escalamiento del conflicto a delitos mayores.

## Características del Procedimiento

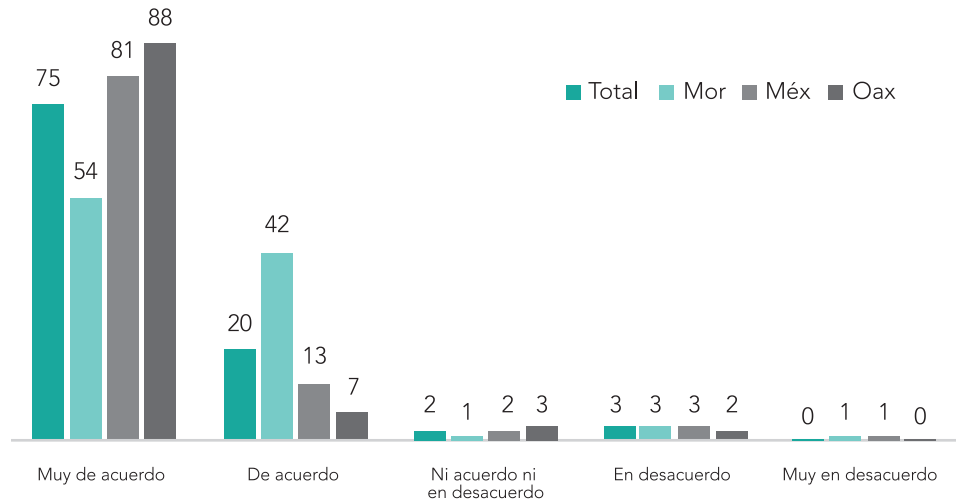
De acuerdo con el concepto de justicia procedimental, más que enfocarse en el sentido final de la resolución de un proceso judicial, los usuarios del sistema de justicia consideran que el resultado ha sido justo si perciben que se llegó al mismo por medio de un procedimiento imparcial. La percepción que tiene el ciudadano respecto de las autoridades recae principalmente en la forma en la cual el ciudadano es tratado durante los procedimientos a los que es sujeto (Fierro, 2015). Bajo la premisa anterior, se realizaron una serie de preguntas específicas a los usuarios para indagar sobre su experiencia con los MASCP. Las preguntas se refirieron tanto a los operadores y al trato recibido, así como a la duración del procedimiento y los costos asociados al mismo.

En primer lugar, dado que el facilitador desempeña un rol esencial en la consecución del éxito de los MASCP, es importante conocer la calidad de su labor desde la perspectiva del usuario. De acuerdo con la UNODC, los intervinientes tienen el derecho a estar completamente informados. Es decir, antes de acordar participar en un proceso restaurativo deben conocer sus derechos, la naturaleza del proceso y las posibles consecuencias de sus decisiones. Así lo dispone también el artículo 7 de la Ley Nacional, el cual establece el derecho de las partes a recibir la información necesaria en relación con los MASCP y sus alcances. Para garantizar este derecho, el artículo 16 de la misma Ley establece que el facilitador podrá tener sesiones privadas de carácter preparatorio con todos los intervinientes por separado, previas a la sesión conjunta del mecanismo alternativo, con el objetivo de explicarles las características de los mecanismos y sus reglas. Ello, con independencia de que al inicio de las sesiones está obligado a hacer una presentación general y explicar el propósito de la sesión, así como las reglas y principios.

Para verificar el respeto a estos derechos y el cumplimiento de las obligaciones que impone la ley, se les preguntó a los usuarios si el facilitador les explicó claramente las características del proceso y sus efectos jurídicos. Los resultados muestran que, aunque existen variaciones por entidad federativa, en la mayoría de los casos, los usuarios consideran que los facilitadores explicaron de manera clara el proceso y sus efectos, desde el inicio de la primera sesión (ver gráfica 7).



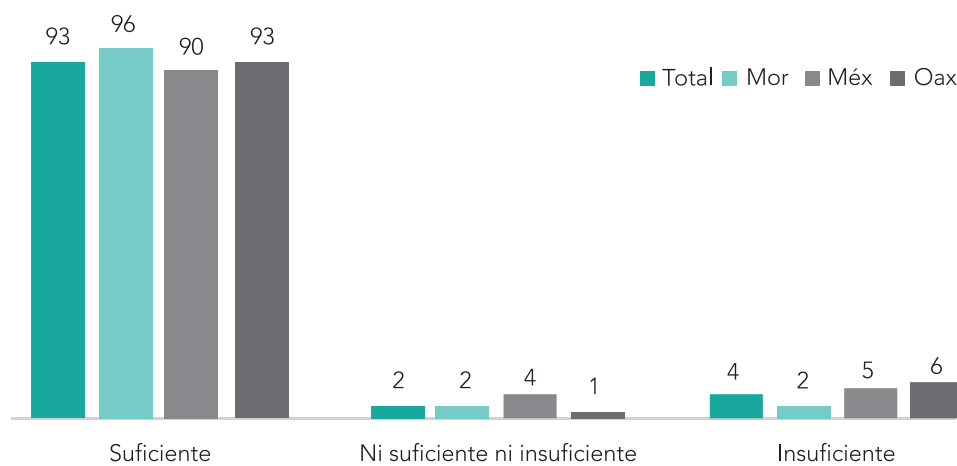
7. Al inicio de la primera sesión el facilitador me explicó claramente de lo que se trataba el proceso y sus efectos jurídicos... (%)



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, en todas las entidades más del 90% de los usuarios entrevistados en todas las entidades afirmó haber recibido información “suficiente” por parte del facilitador. Como lo demuestran las gráficas 7 y 8 la evaluación de los usuarios respecto del desempeño de los facilitadores previo el inicio de las sesiones fue muy favorable en los tres estados.

8. Considera que la información que le proporcionó el facilitador fue... (%)



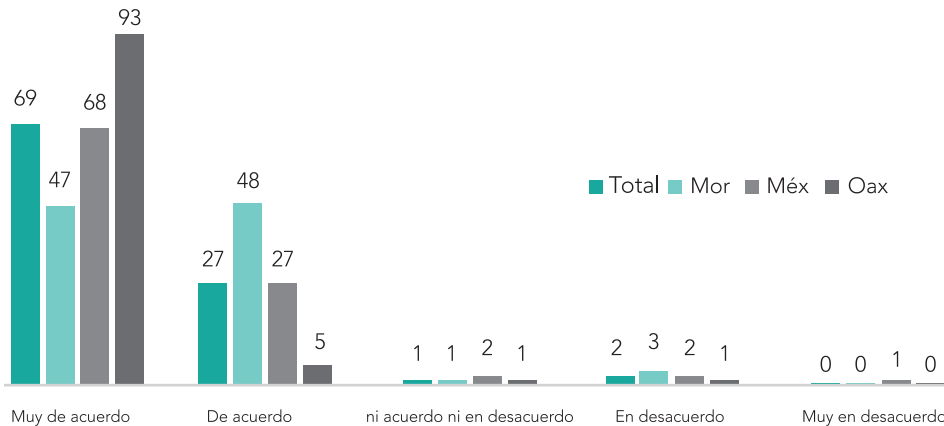
Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el artículo 7 fracción IV de la Ley Nacional ni el solicitante ni el requerido pueden ser objeto de presiones, intimidación, ventaja o coacción para someterse a un mecanismo alternativo. En todo momento se requiere de su consentimiento válido e informado. Al respecto, al cuestionarlos si consideraron que en todo tiempo se respetó su voluntad para participar en el proceso, 98% de los usuarios en Morelos respondieron positivamente, de la misma manera que 95% en el Estado de México y 98% en Oaxaca. El 96% del total de usuarios denunciantes respondió positivamente y el 98% de los usuarios que fueron requeridos también respondió de forma positiva.

En el mismo tenor, al preguntarles si en algún momento del proceso fueron presionados o intimidados por el facilitador, 99% de los entrevistados en Morelos respondió de forma negativa, lo mismo ocurrió con el 98% en el Estado de Morelos y el 99% en Oaxaca. Al preguntar lo mismo respecto de la contraparte, en Morelos el 7% reportó haber sido presionado o intimidado por la contraparte, mientras este porcentaje en el Estado de México fue de 8% y en Oaxaca del 12%. Es importante recalcar que de acuerdo con la Ley Nacional es obligación de los facilitadores verificar que los intervinientes participen en los MASCP exentos de coacciones o de cualquier otra influencia que vicie su voluntad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 7 fracción V de la Ley Nacional, los intervinientes tienen el derecho a expresar libremente sus necesidades y pretensiones en el desarrollo de los MASCP, sin más límite que el derecho de terceros. Con el objetivo de verificar el respeto a este derecho, se les preguntó qué tan de acuerdo estaban con la afirmación “Durante el proceso se me permitió expresar libremente mis necesidades y pretensiones”. Los resultados muestran diferencias significativas por entidad federativa: mientras que en Oaxaca casi la totalidad de los encuestados (93%) reportó estar muy de acuerdo, en el Estado de México fue el 68%, y en Morelos el porcentaje fue de 47%.

9. Se me permitió expresar libremente mis necesidades y pretensiones (%)



Los resultados que a continuación se muestran (Ver Tabla 10) resultan especialmente relevantes en el marco de los postulados de la justicia procedimental. Como lo establecen dichas teorías, si los usuarios perciben que los operadores del sistema están actuando en conformidad con la justicia, de forma imparcial y objetiva, consideraran a dichos operadores legítimos y respetarán voluntariamente sus decisiones. (Tyler, 2006). Por el contrario, si los usuarios perciben un trato injusto o un sesgo en los operadores del sistema la institución sufre una pérdida de legitimidad. En este sentido, la mayoría de los usuarios entrevistados consideraron que el facilitador se desempeñó de manera parcial y respetuosa.

#### io. El facilitador se desempeñó de forma imparcial y respetuosa

	Total	Mor	Méx	Oax
Muy de acuerdo	71%	47%	75%	89%
De acuerdo	26%	48%	21%	10%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1%	1%	2%	1%
En desacuerdo	2%	3%	2%	1%
Muy en desacuerdo	0%	0%	1%	0%
Ns/Nc	0%	1%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la posibilidad de contar con orientación jurídica, el artículo 19 de la Ley Nacional establece que los intervinientes podrán recibirla y que cuando ambos cuenten con un abogado, éstos podrán presenciar las sesiones pero no podrán intervenir durante las mismas. En caso de que se presente alguna duda jurídica que no pueda ser resuelta por los auxiliares y expertos invocados por el facilitador, cualquiera de los intervinientes podrá solicitar la suspensión de la sesión a fin de consultar con el abogado. La prohibición de intervenir por parte de los abogados en las sesiones ha sido criticada debido a que por la naturaleza de la materia penal quienes intervienen tienen el carácter de imputado y de víctima por lo que es necesario la asesoría jurídica en todo momento para garantizar el estricto respeto de sus derechos. Por ejemplo, la protección del derecho humano a la no autoincriminación establecido en el artículo 20 de la Constitución. Al respecto, solo uno de cada cuatro de los usuarios reportó haber contado con un abogado.

#### ii. ¿Usted contó con un abogado durante el proceso de justicia alternativa?

Promedio	Total	Méx	Mor	Oax
Sí	25%	26%	25%	24%
No	75%	74%	75%	76%

Fuente: Elaboración propia

A la pregunta expresa sobre si se le había solicitado algún tipo de pago durante el procedimiento, solo el 7% del total de los entrevistados respondió de manera afirmativa. En Morelos este porcentaje fue de 10%, en el Estado de México de 11% y en Oaxaca nadie reportó haber sido requerido de algún tipo de pago. Subsecuentemente se les preguntó quién les había solicitado el pago, solo en Morelos el 7% de quienes afirmaron que se les solicitó dinero dijeron que fue el facilitador quien se los requirió. En el Estado de México en todos los casos fue el abogado quien lo hizo.

En este sentido, se observa que en la inmensa mayoría de los casos los MASCP están siendo proveídos de forma gratuita a los usuarios, lo cual es notablemente distinto a lo que ocurre con el proceso penal tradicional. De acuerdo con una encuesta realizada a familiares de internos de prisiones en el estado de Morelos y en la Ciudad de México más del 70% de los entrevistados reportó haber gastado en servicios legales. El 22% de los familiares en la capital reportó haber gastado entre \$10,001 y \$50,000 pesos en gastos legales, 17% entre \$50,001 y \$100,000 y 11% reportó gastar más de \$100,001 pesos. En el caso de Morelos 18% reportó haber gastado entre \$10,001 y \$50,000 pesos, 18% entre \$50,001 y \$100,000 y 14% más de \$100,001 pesos (Pérez Correa, 2014).

Como se puede observar, a pesar de que la participación en un MASCP no implica costos formales para las partes, sí se generan gastos colaterales. Del total de usuarios entrevistados 23% reportó haber gastado menos de \$100 pesos, 30% afirmó haber gastado entre \$101 y \$500 pesos y 24% entre \$501 y \$5,000 pesos. No obstante, el contraste entre éstos y los generados por el uso abusivo de la prisión preventiva en México muestran realidades distintas. En México, 20.7% de los familiares de internos en prisiones gastan entre \$501 y \$1000 pesos mensuales en insumos y protección para sostener a su familiar, 31% gasta entre \$1001 y \$2000 pesos y 26.6% gasta entre \$2001 y \$5000 pesos (Pérez Correa, 2014).

12. Hasta el momento, ¿cuánto ha gastado en el proceso de justicia alternativa (transporte, días sin trabajar, comidas, copias, etc)?

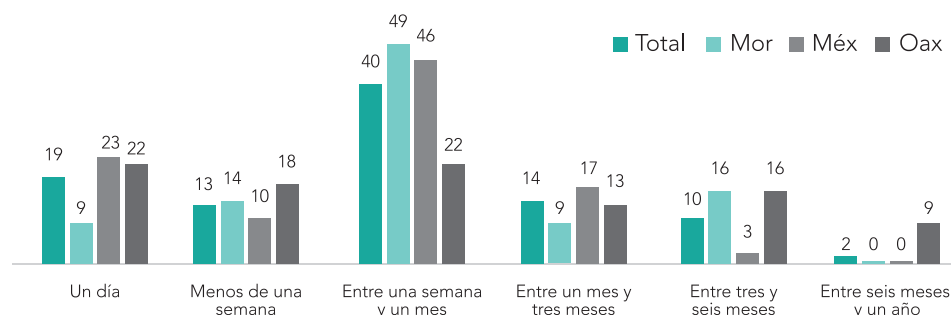
	Total	Mor	Méx	Oax
Nada	6%	5%	11%	3%
Menos de 100 pesos	23%	33%	19%	19%
Entre 101 y 500 pesos	30%	26%	25%	41%
Entre 501 y 1000 pesos	12%	14%	8%	16%
Entre 1001 pesos y 5000 pesos	12%	6%	18%	12%
Entre 5001 pesos y 10,000 pesos	3%	3%	2%	3%
Más de 10,000 pesos	4%	5%	3%	4%
Ns/Nc	9%	9%	15%	3%

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior, se agrava si consideramos que los procesos penales tradicionales se pueden extender por varios meses, incluso años, lo cual implica que estos gastos mensuales se prolongan por el tiempo que el familiar permanezca en prisión preventiva. En este tenor, para evaluar los costos asociados a un mecanismo de justicia alternativa también se preguntó a los usuarios sobre la duración del mismo. Como se muestra en la gráfica 13, 40% del total de los entrevistados invirtió entre una semana y un mes para la conclusión de su mecanismo y 72% resolvió su conflicto en menos de un mes. El Estado de México y Oaxaca presentaron los tiempos más rápidos, pues el 23% y 22% respectivamente reportaron que su proceso solo duró un día.

Como se observa, los costos –tanto económicos como de tiempo- son mucho menores que los del proceso penal tradicional, particularmente, si se considera que el uso de MASCP no conlleva otros costos asociados al uso abusivo de la prisión como el hecho de que 41.5% de los familiares de los internos en prisiones dejó de trabajar o perdió su trabajo y 60% ha tenido problemas de salud (Pérez Correa, 2014). A todo lo anterior habrá que sumar el hecho de que en México el costo promedio de una investigación penal es de entre \$12,000 y \$14,000 pesos y el proceso penal de \$18,000 pesos mientras que el costo de un mecanismos alternativo es en promedio de tan solo \$1,500 pesos<sup>37</sup> (Zepeda, 2014).

### 13. ¿Cuánto tiempo duró su proceso? (%)



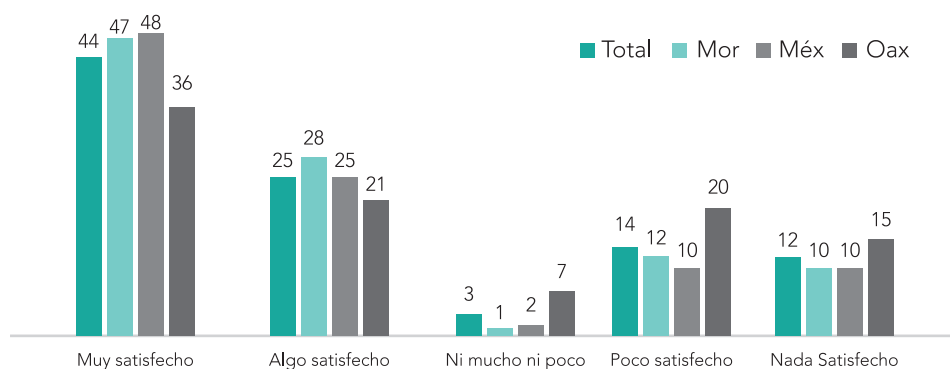
Fuente: Elaboración propia

Con independencia de si ya hubieran llegado a un acuerdo o no, se les preguntó a todos los usuarios el grado de satisfacción con el MASCP. Del total de usuarios, 44% dijo sentirse muy satisfecho, 25% algo satisfecho, 3% ni mucho ni poco, 14% poco satisfecho y 12% nada satisfecho y 3% no sabe o no contestó. Como se observa en la gráfica 14 en este rubro existen diferencias notables entre las entidades federativas. En los casos de Morelos y el Estado de México prácticamente 1 de cada 2 usuarios se encuentra muy satisfecho con el proceso,

<sup>37</sup> De acuerdo con información del Centro de Justicia Alternativa de Mexicali, Baja California. Si el costo se desagrega se observa un precio de \$196 pesos por concepto de atención temprana y la orientación de cada caso, \$97 pesos para la revisión y asignación del asunto, \$208 pesos por la entrega del citatorio y \$1065 pesos por el servicio de mediación durante la audiencia y la generación del acuerdo reparatorio. Lo anterior genera un total de \$1,566.00 (Zepeda, 2014).

mientras que en Oaxaca únicamente 1 de cada 3 dio la misma respuesta. Asimismo, Oaxaca presenta los porcentajes más altos de insatisfacción, 35% de los usuarios se encuentra poco o nada satisfecho mientras que en el caso de Morelos el porcentaje es de 22% y en el Estado de México de 20%.

#### 14. ¿Qué tan satisfecho se encuentra hasta ahora con el proceso? (%)



Fuente: Elaboración propia

### Características de los acuerdos reparatorios

Del total de usuarios que fueron entrevistados para este estudio, 36% indicó que ya se había realizado la firma de su acuerdo reparatorio. En el caso específico de cada estado los porcentajes fueron de 46% en el Estado de México, 30% en el estado de Morelos y 31% en Oaxaca. De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Nacional, el facilitador tiene la obligación de hacer saber a los intervinientes los alcances y efectos legales de los acuerdos que en su caso lleguen a concretarse y de cerciorarse que comprendan el alcance del acuerdo así como los derechos y obligaciones que de éste se derivan. A este respecto, se preguntó a los usuarios si antes de firmar se les explicaron los alcances del acuerdo; 94% de los entrevistados respondió de forma positiva. Evidentemente, los acuerdos siempre deben hacerse de forma voluntaria y contener únicamente obligaciones razonables y proporcionadas (UNODC, 2006).

#### 15. Antes de firmar el acuerdo ¿se le explicó sobre los alcances y obligaciones de dicho acuerdo?

Promedio	Total	Mor	Méx	Oax
Sí	94%	95%	91%	96%
No	4%	2%	5%	4%
Ns/Nc	2%	2%	4%	0%

Al indagar sobre el tipo de acuerdo que se fijó 42% del total de entrevistados se refirió a un acuerdo de tipo monetario. De acuerdo con la Ley Nacional, los acuerdos pueden consistir además de un plan de restitución económico o en especie, en la realización u omisión de determinada conducta, la prestación de servicios a la comunidad o cualquier otra forma lícita como la inscripción a programas o actividades destinadas a la no repetición de la conducta. Por entidad federativa, 33% de los usuarios entrevistados en Morelos respondió que se trató de un pago monetario, al igual que el 27% en el Estado de México y el 67% en Oaxaca.

De acuerdo con la Ley Nacional, los Centros de Justicia Alternativa están obligados a contar con un área de seguimiento encargada de monitorear e impulsar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por medio de los MASCP. Sin embargo, dadas las deficiencias expuestas en el capítulo anterior –principalmente la carencia de personal- resultaba relevante averiguar si los centros están dando seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Como se observa en el cuadro 16, se preguntó a los usuarios si el facilitador explicó cómo se daría seguimiento al cumplimiento del acuerdo reparatorio. Una de las limitaciones de la encuesta fue que únicamente se entrevistó a usuarios que estuvieran inmersos en un MASCP o que acabaran de firmar el acuerdo y por ello no resultó posible conocer –desde la perspectiva de los usuarios- cuántos de los acuerdos firmados efectivamente se cumplieron. Contar con este último dato hubiera contribuido a saber si la perspectiva positiva que tuvieron los usuarios durante el procedimiento del MASCP y recién concluido el mismo se sostuvo en el tiempo y si el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos logra realmente su propósito.

#### 16. ¿El facilitador le explicó cómo se le dará seguimiento al cumplimiento del acuerdo?

Promedio	Total	Mor	Méx	Oax
Sí	96%	93%	97%	96%
No	2%	2%	1%	4%
Ns/Nc	2%	5%	1%	0%

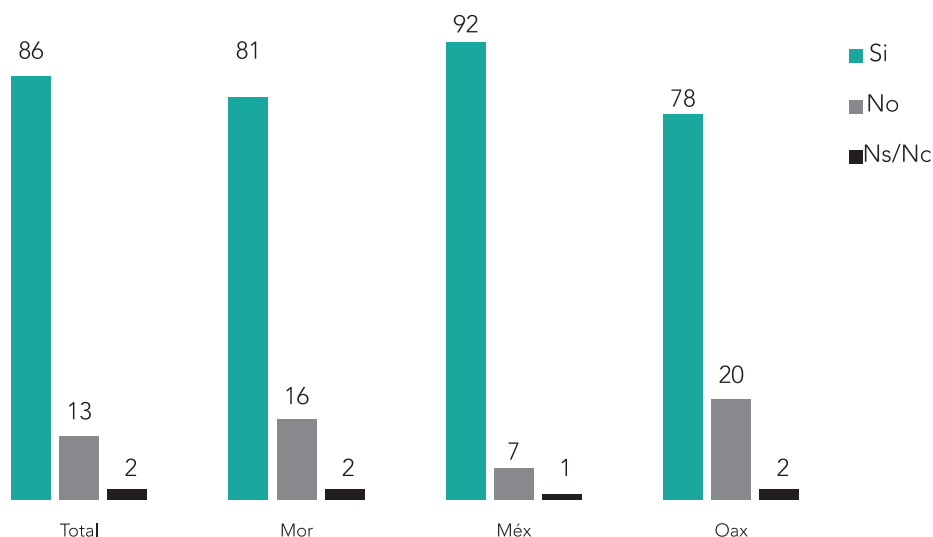
Fuente: Elaboración propia

### Satisfacción de los usuarios

De acuerdo con la justicia procedimental, los tomadores de decisiones y operadores del sistema de justicia deben apostar a desarrollar y consolidar la legitimidad institucional asegurándose de que se lleven a cabo procedimientos justos. Para lograr esta justicia procedimental, se deben considerar en todo momento las perspectivas de las partes y sus derechos, en lugar de instar al miedo por medio de abusos o castigos excesivos (Tyler, 2006). En este sentido, la justicia alternativa se establece como el mecanismo idóneo para garantizar la inclusión de las partes en el procedimiento y asegurar resultados justos y satisfactorios. Como ha quedado demostrado en varios estudios, si los usuarios perciben que están siendo sujetos a un proceso justo, las probabilidades de considerar el resultado de dicho proceso justo también -con independencia de si les es favorable o no- incrementan considerablemente (Ponce, 2015).

A partir de la anterior premisa, se preguntó a los usuarios que ya hubieran firmado acuerdo reparatorio si consideran que el mismo fue justo. Del total de los usuarios entrevistados, 86% lo consideró justo; sin embargo, al revisar las respuestas de los usuarios por entidad federativa encontramos que la proporción de usuarios es considerablemente mayor en el Estado de México (92%), seguido por Morelos (86%) y después Oaxaca (78%). El análisis de los resultados de la encuesta sugiere que existe una relación entre una experiencia positiva durante el desarrollo del mecanismo y una percepción positiva del resultado final del mismo. Los datos anteriores resultan relevantes porque de acuerdo con investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos, la gente que considera que sus procesos fueron llevados a cabo de forma imparcial es más propensa a aceptar el resultado con independencia de si le resulta favorable o no y a obedecer las reglas en el futuro (Tyler & Tuo, 2002).

17. ¿Considera que el acuerdo fue justo? (%)

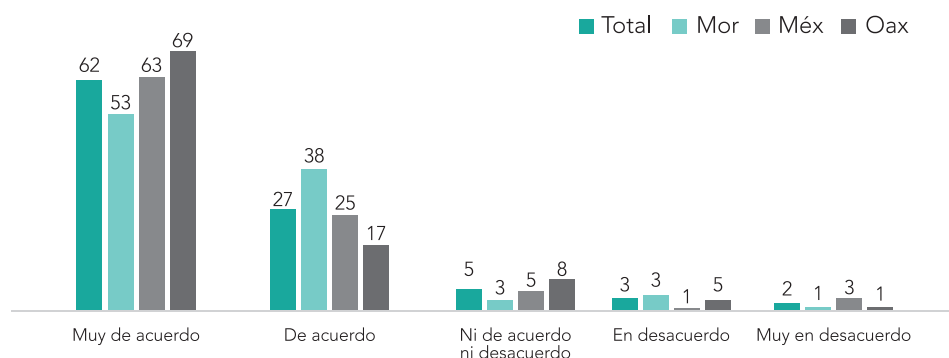


Fuente: Elaboración propia

Los resultados observados en las tres entidades federativas son congruentes con las premisas generales establecidas en el Manual de la UNODC, es decir, que tanto víctimas como ofensores evalúan los procesos alternativos como más justos y satisfactorios que los del sistema de justicia penal convencional (UNODC, 2006). Asimismo, son radicalmente distintos a los reportados sobre la percepción de justicia de individuos procesados por los mecanismos tradicionales del sistema de justicia penal. De acuerdo con la "Primera Encuesta Realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social" 63.2% de los encuestados se refirió a su sentencia como "nada justa", 14.1% la evaluó como "poco justa", 15.2% como "algo justa" y únicamente 6.6% dijo considerarla "muy justa" (Pérez Correa, 2012).



### 18. Los mecanismos de justicia alternativa son una buena forma para resolver un conflicto (%)



Fuente: Elaboración propia

En vista de la percepción positiva que existe por parte de los usuarios en torno a los MASCP, no sorprende el hecho de que 89% de los entrevistados esté “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la afirmación que sostiene que la justicia alternativa es una buena forma para resolver un conflicto. En este rubro Oaxaca fue la entidad que mejores resultados obtuvo, pues 69% de los usuarios reportó estar “muy de acuerdo” y 17% “de acuerdo” con la idea de resolver conflictos por medio de MASCP; sin embargo, las tres entidades reportaron una percepción bastante favorable por parte de las personas hacia los MASCP. Por último, al preguntar a los usuarios si recomendarían el uso de MASCP a familiares y conocidos, 9 de cada 10 entrevistados respondió positivamente.

### 19. ¿Recomendaría el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias a familiares/conocidos?

Promedio	Total	Mor	Méx	Oax
Sí	91%	90%	91%	93%
No	4%	5%	4%	5%
Ns/Nc	5%	6%	5%	3%

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de los mecanismos tradicionales del sistema de justicia penal, los usuarios de los MASCP perciben una igualdad de oportunidades frente a la parte contraria, se sienten escuchados y considerados durante sus procesos, y –principalmente- ven en la autoridad un actor imparcial. Lo anterior explica los altos índices de satisfacción y la consideración de justicia y legitimidad en el resultado del mecanismo. Identificar la vinculación entre un trato justo y una opinión positiva en relación con el resultado del procedimiento con independencia de su sentido puede contribuir a cambiar el enfoque actual del derecho penal y lograr transitar de una aproximación basada en la prevención del delito por medio de penas más altas hacia una perspectiva basada en alcanzar un compromiso voluntario para obedecer el derecho (Tyler, 2006).

# 7. Conclusiones

## 7. Conclusiones

A pocos meses de que concluya el plazo establecido por la Constitución para la implementación del nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio resulta oportuno analizar la situación de los mecanismos de justicia alternativa. Los MASCP constituyeron una de las apuestas más audaces de la reforma penal de 2008 y su éxito o fracaso puede resultar determinante para el futuro del sistema acusatorio en el país. En este contexto, la información recopilada de cinco de las entidades federativas del país que presentan un grado considerable de avance en el proceso de implementación del sistema acusatorio (Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Chiapas) es un valioso insumo que permite establecer expectativas y detectar posibles riesgos en otras entidades federativas.

La llegada de una Ley Nacional en diciembre de 2014 representó un parteaguas en el desarrollo de los mecanismos de justicia alternativa en el país, particularmente, para garantizar la sustentabilidad y viabilidad de los MASCP en la operación diaria de las instituciones del sistema de justicia. Sin embargo, su publicación evidenció algunas de las flaquezas de la operación de los MASCP, principalmente relacionadas con la ausencia de recursos económicos y humanos en los Centros de Justicia Alternativa. Estas deficiencias institucionales comprometen el cumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas por la Ley Nacional. Por ejemplo, la falta de personal ha imposibilitado el desarrollo de áreas encargadas exclusivamente del monitoreo del cumplimiento de los acuerdos como obliga la Ley Nacional, lo que no solo obliga a los facilitadores a desempeñar funciones adicionales sino que también pone en riesgo el éxito de los MASCP al comprometer un seguimiento puntual de los convenios para garantizar su cumplimiento.

Asimismo, aunque se encuentra contemplado en la legislación continúa ausente la implementación de un servicio profesional de carrera que garantice estabilidad y desarrollo profesional para los facilitadores. Si bien se ha invertido de forma acertada en la capacitación el siguiente desafío es garantizar condiciones laborales óptimas para los operadores, pues de lo contrario se corre el riesgo de una alta rotación y curvas de aprendizajes que retardarían los beneficios –que ya comienzan a observarse- de la justicia alternativa.

Por otra parte, es evidente la ausencia de estandarización en la forma de reportar e integrar datos de la operación de los MASCP, lo que impide contar con información completa, comparable y actualizada. Al respecto, la llegada de la Ley Nacional puede abrir la puerta para el establecimiento de un gran sistema nacional de información en la materia que permita una evaluación oportuna y la mejora continua.

Sin embargo, a pesar de las áreas de oportunidad señaladas en general la evaluación de los mecanismos es favorable. Se ha visto que los MASCP no solo contribuyen a despresurizar el sistema de justicia penal sino que generan un alto grado de satisfacción en las personas que acuden a ellos, contrastante con la experiencia del usuario en los procesos tradicionales del sistema de justicia penal. Del total de usuario entrevistados, 44% reportó estar “muy satisfecho” y 24% dijo estar “algo satisfecho” con los mismos. Asimismo, 89% está de acuerdo con los MASCP como una buena forma para resolver un conflicto y 9 de cada 10 usuarios los recomendaría a un familiar o conocido. Resulta destacable que a pesar de los rezagos institucionales señalados previamente, los resultados en la percepción de los usuarios sean altamente positivos.

Asimismo, en comparación con la justicia penal tradicional los MASCP presentan ventajas considerables en términos de tiempos y costos. Mientras en un proceso penal tradicional 7 de cada 10 usuarios reportan gastos en servicios legales, 9 de cada 10 usuarios de los MASCP reportó ningún gasto asociado directamente con el mecanismo. Además, la mayoría de los usuarios resolvió su conflicto en menos de un mes. A lo anterior, habrá que sumar los beneficios para las finanzas públicas derivados del hecho de que en México los costos promedios de la investigación penal son mucho mayores que el costo de optar por un mecanismo alternativo.

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 posiciones clave dentro del sistema de justicia que sean propensos a adoptar métodos participativos y restaurativos (...)”.

De acuerdo con la experiencia de los usuarios, a diferencia del sistema tradicional penal que se percibe como vertical, con un exceso de formalidades que tienden a ignorar las necesidades de las partes, la justicia alternativa se caracteriza por ser neutral, sin sesgos, honesta, justa y respetuosa. Lo anterior, incrementa las probabilidades de que quienes participan en ella consideren satisfactoria la decisión final, como lo muestra el hecho de que 86% de los usuarios estimó que el resultado del mecanismo fue justo. Además, la utilización de mecanismos alternativos contribuye a revertir la tendencia de estigmatización de los imputados y revictimización de las víctimas. En conclusión, los MASCP representan una forma innovadora de hacer justicia de forma transparente y horizontal, que garantiza que los usuarios queden satisfechos con el resultado del mecanismo no por el sentido de la resolución, sino por que perciben que se arribó a ella por medio de un proceso justo que considera sus intereses y en el que participan de forma activa.

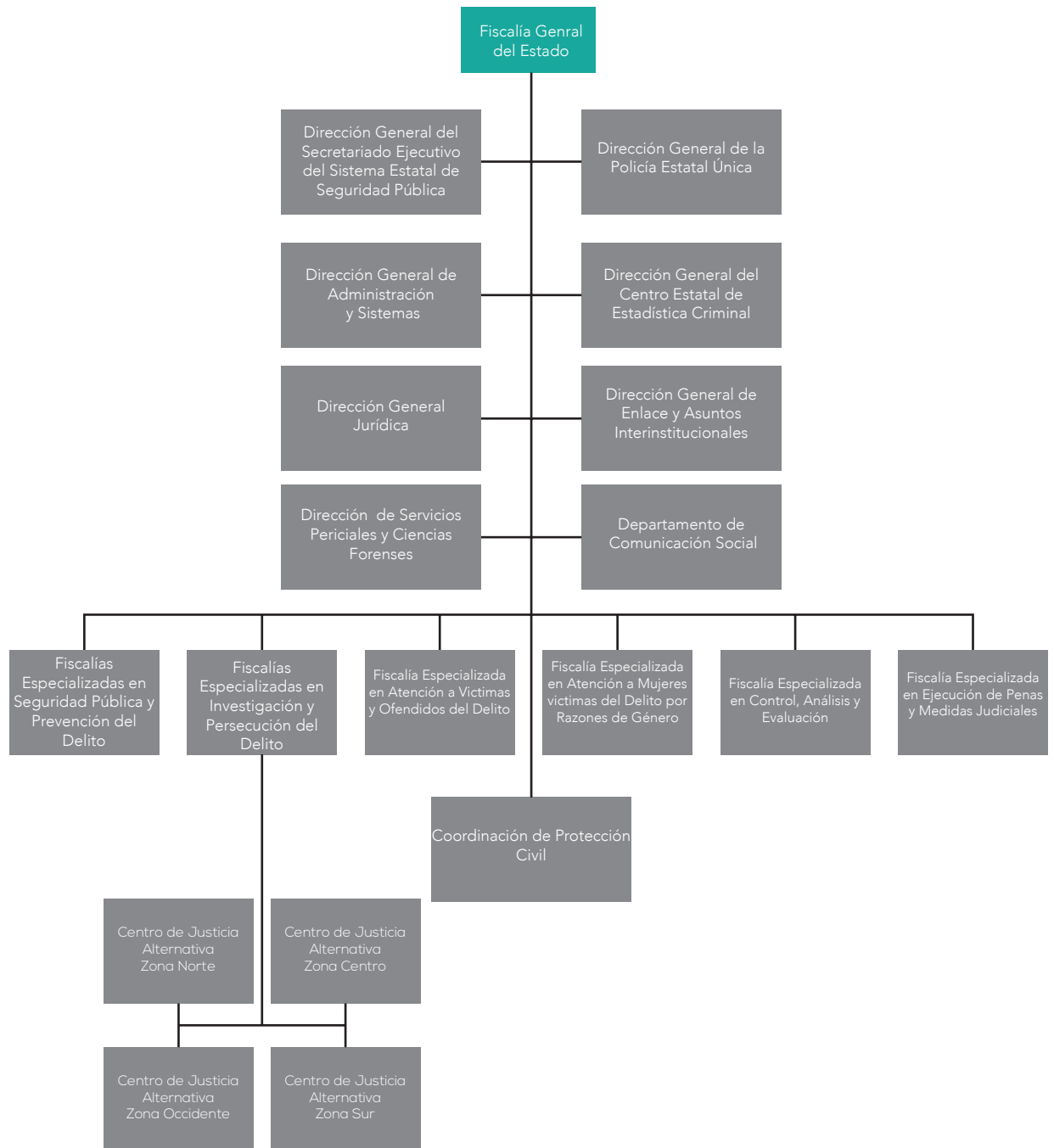
## 8. Referencias

- Buenrostro, R. (2010) *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*. SEGOB: México
- CIDAC (2014) *Reporte de hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación la reforma penal en México*. CIDAC: México
- CIDAC (2013a) *8 delitos primero, índice delictivo*. CIDAC: México
- CIDAC (2013b) *Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. CIDAC: México
- CIDAC (2013c). *Metodología para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal*. CIDAC: México
- Comité para la evaluación y seguimiento de la implementación del nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio (2015). *Informe de seguimiento de la reforma en 12 estados*. SEGOB.
- Fierro, A. (2015). "Los MASC dentro del nuevo sistema penal. Una herramienta para construir confianza", en *Ensayos sobre la implementación de la reforma penal*. CIDAC: México.
- De la Rosa, C. & Moreno, M. (2015). "Encarcelar nos cuesta muy caro" en *Revista Forbes* en línea disponible en <http://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-caro/>
- Díaz, I. (2013). *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España*. IJ-UNAM: México.
- Domingo, V. (2008). "Justicia Restaurativa y Mediación Penal de la teoría a la práctica" en *Revista Lex Nova*, no. 23, vol. 4, pp. 33-68.
- INEGI (2015) Censo nacional de procuración de justicia estatal.
- INEGI (2014) Censo nacional de procuración de justicia estatal.
- Márquez Cárdenas, Á. (2007). "La justicia restaurativa versus la justicia retributiva, en el contexto del sistema procesal de tendencia acusatorio" en *Derechos y Valores*, Vol. X, No. 20, Colombia. Pág. 201-212
- Pérez Correa, C. (2014). *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*. BID: México.
- Pérez Correa, C. & Azaola, E. (2012) *Primera Encuesta Realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. CIDE: México.
- Pérez Correa, C. (2011) "El castigo penal y su justificación desde una perspectiva interdisciplinaria" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM.

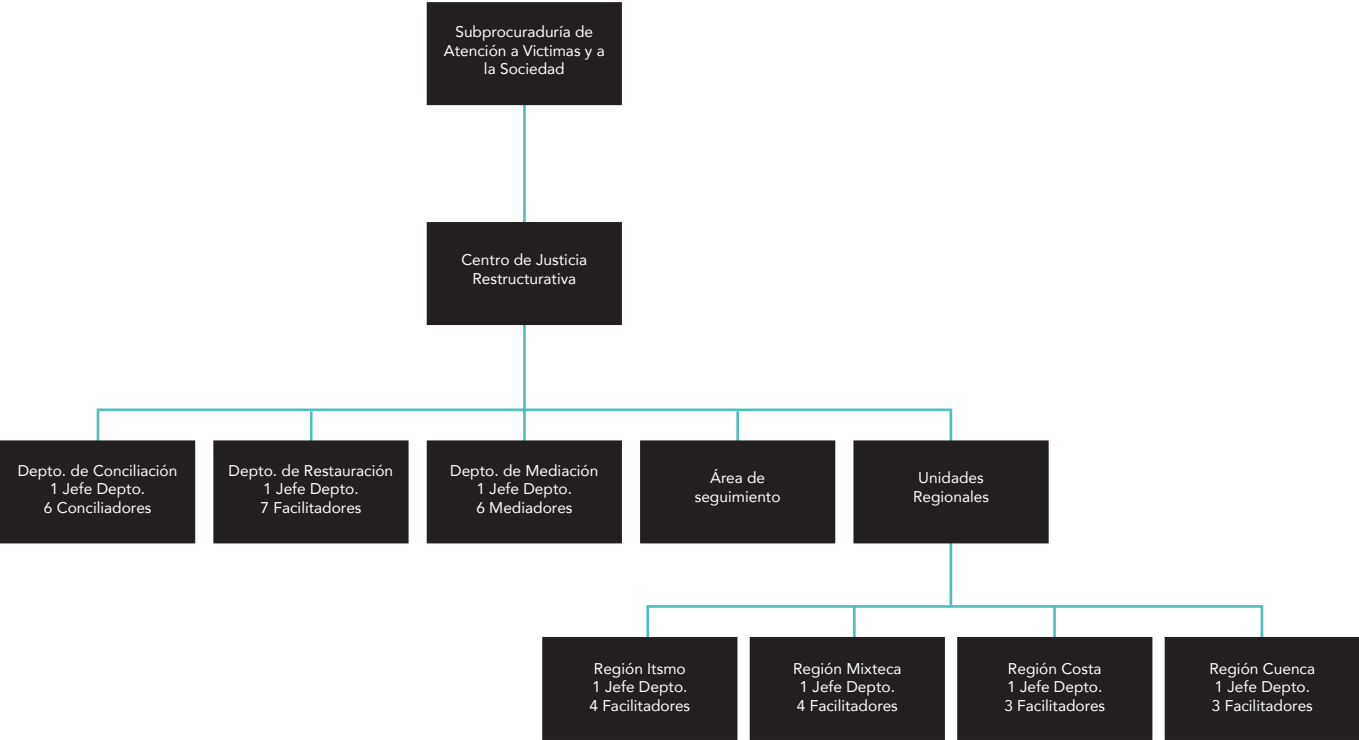
- Ponce A. (2015). *Satisfacción Judicial, Procedimientos Judiciales y Delitos Contra la Salud: Evidencia de los Centros Federales de Readaptación Social Mexicanos* published in "De la detención a la prisión" Pérez Correa, C. CIDE: México.
- Uprimny, R. & Saffon, M.P. (2005) "Justicia Transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades" en *Entre el perdón y paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, coordinado por Rettber Beil, A. Universidad de los Andes: Colombia.
- SETEC (2015). *Manual de implementación del órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal*. México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN (2006). *Libro Blanco de la reforma judicial, una agenda para la justicia en México*. SCJN: México
- Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica, SGPCPE (2013). *Nuevo Diseño, Fiscalías de la Ciudad*. Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Argentina.
- Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
- Tyler, T. (2014). *La obediencia del derecho*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes: Colombia.
- Tyler, T & Y.J. Huo. (2002) *Trust in the law*. New York: Russell Sage Foundation
- UNODC (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa, serie de manuales sobre justicia penal*. ONU. Nueva York.
- Zepeda Lecuona, G. (2014). *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal*. México.

# 9. Anexos

## Ubicación orgánica de los Centros de Justicia Alternativa de Chihuahua

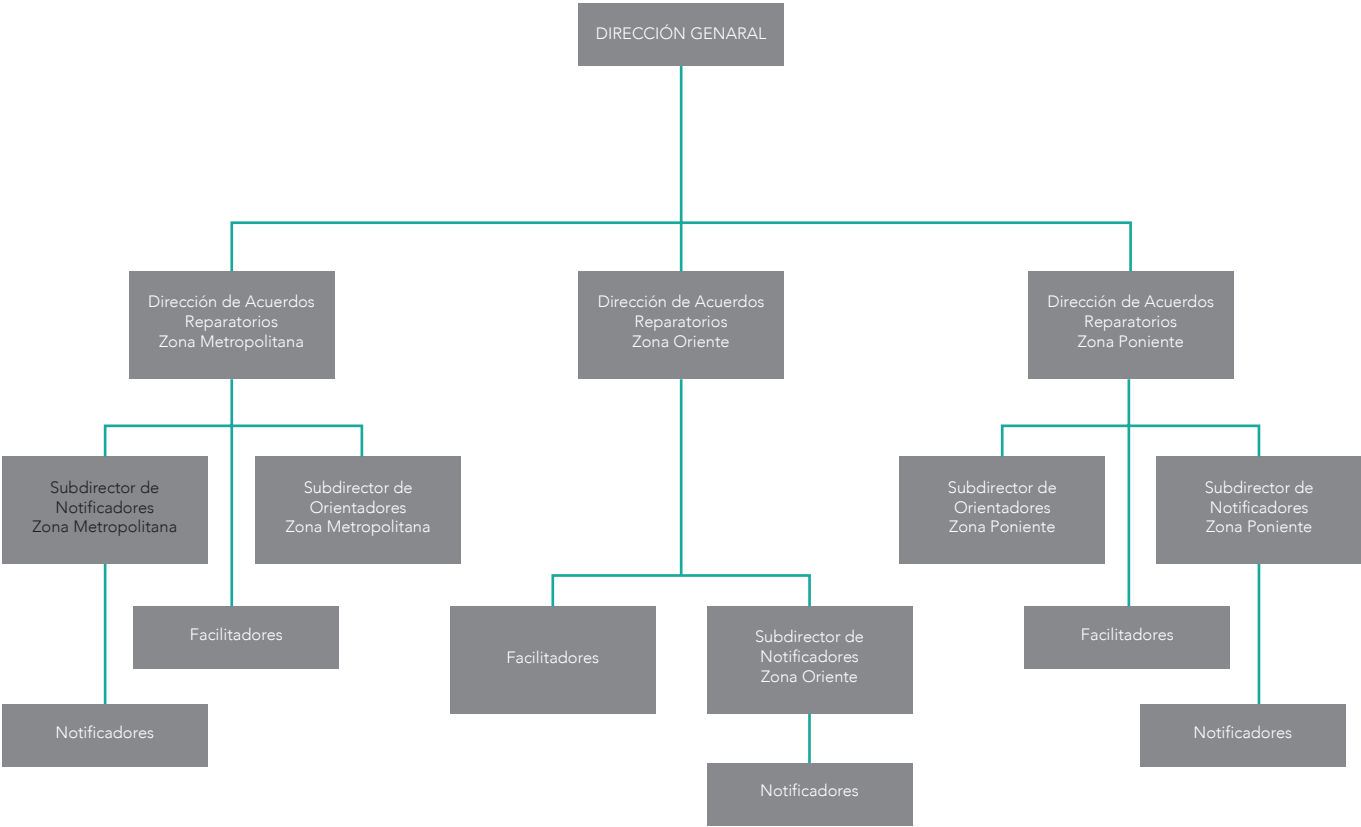


# Ubicación orgánica de los Centros de Justicia Alternativa de Oaxaca





# Organigrama del Centro de Justicia Alternativa de Morelos







b. Otro ANOTETEXTUALMENTE

26. ¿El facilitador le explicó cómo se le dará seguimiento al cumplimiento del acuerdo?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

27. ¿El facilitador le explicó cuáles son las consecuencias en caso de incumplimiento del acuerdo?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

28. ¿Consideras que el acuerdo fue justo?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

#### RESULTADOS

29. ¿Qué tan satisfecho se encuentra por los resultados del proceso?

1. Muy satisfecho 3. Poco

2. Ni mucho ni poco

4. Nada

30. ¿Recomendaría el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias a familiares/conocidos?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

31. Dígame si está de acuerdo o en desacuerdo con lo siguiente ¿Considera que los mecanismos de justicia alternativa son una buena forma para resolver un conflicto? (insistir: Muy de acuerdo o muy en desacuerdo)

1. Muy de acuerdo 3. Ns/Nc 4. En

2. De acuerdo 5. Muy en

3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo 6. Ns/Nc

