

La Difusión de la Mediación en el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio

The Dissemination of Mediation in the New Accusatory Criminal Justice System

Dilcie Martínez Solís

Universidad Autónoma de Guadalajara, México

Mary_4ever32@hotmail.com

Resumen

Este trabajo busca describir las oportunidades y debilidades de la mediación penal en México, con el fin de generar sugerencias acerca de los medios que deben usarse para su promoción dentro de la impartición de justicia. Para este estudio, se hizo uso del método cualitativo, con el cual, por medio del enfoque explicativo, se buscó analizar cómo se ha promocionado y difundido el uso de la mediación en materia penal. Se revisó cómo se han incluido los métodos alternativos en la legislación federal, así como las ventajas y desventajas de la mediación penal. Además, se analizaron las estadísticas de personal y expedientes concluidos por medio de justicia alternativa a nivel nacional y en las entidades federativas para el periodo 2013-2015 de acuerdo con la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En México, el Código Nacional de Procedimientos Penales menciona, en el artículo 109 fracción X, que la víctima u ofendido tiene derecho a participar en los mecanismos alternativos de solución de controversias. La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, en el segundo párrafo del artículo 1, menciona que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como propósito propiciar, por medio del diálogo, la solución de las controversias mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad. Es necesaria una política de culturización de la implementación de los métodos alternos, entre ellos la mediación, ya que en muchas ocasiones se considera aislada del mundo jurídico y pocos acceden a ella, por desconocimiento. No se ha difundido plenamente su uso, ventajas y principios, debido a que es la vía idónea para la solución de un gran número de

conflictos debido a la reparación del daño a través del perdón, la voluntariedad, enarbolando la cultura de la paz y generando valores a la sociedad. Estadísticamente, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Yucatán son los estados con mayor avance en la cobertura de Centros de Justicia Alternativa. Mientras, en sentido contrario, Guerrero y Veracruz han avanzado en menos del 10% de los centros necesarios para cubrir los requerimientos del Nuevo Sistema de Justicia Penal. El derecho penal jugó un papel relevante en la salvaguarda del Estado de derecho. En materia de difusión de la mediación penal, deben implementarse acciones públicas por realizar, sin embargo, la tecnología y las comunicaciones ofrecen oportunidades para el fortalecimiento de la mediación penal, herramienta del nuevo sistema de justicia en México.

Palabras clave: difusión, justicia alternativa, mediación penal.

Abstract

This paper seeks to describe the opportunities and weaknesses of criminal mediation in Mexico, in order to generate suggestions about the means that should be used for its promotion within the delivery of justice. For this study, the qualitative method was used, which, through the explanatory approach, sought to analyze how the use of mediation in criminal matters has been promoted and disseminated. It reviewed how alternative methods have been included in federal legislation, as well as the pros and cons of criminal mediation. In addition, the personnel statistics and the files completed by the alternative justice system at national level and in the federative entities for the period 2013-2015 were analyzed according to the information generated by the Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

In Mexico, the National Code of Criminal Procedures mentions in article 109, section X, that the victim of a remedy is entitled to intervene in alternative mechanisms for the settlement of disputes. The National Law of Alternative Mechanisms for Dispute Resolution in Criminal Matters, in the second paragraph of article 1, refers to alternative mechanisms for the settlement of disputes in criminal matters and has the purpose of facilitating, through dialogue, the settlement of disputes through procedures based on orality, procedural economy and confidentiality. A culture policy of the implementation of alternative methods is necessary, including mediation, since in many cases it is considered isolated from the legal world and few accede to it, by ignorance. Its use, advantages

and principles have not been fully diffused, because it is the ideal way to solve a great number of conflicts due to reparation of the damage through forgiveness, voluntariness, raising the culture of peace, generating values to society. Statistically, Chihuahua, Mexico City, Nuevo Leon and Yucatan are the states with the greatest progress in the coverage of Alternative Justice Centers. Meanwhile, Guerrero and Veracruz have advanced in less than 10% of the centers needed to meet the requirements of the New Criminal Justice System. Criminal law played an important role in safeguarding the rule of law. In the matter of the dissemination of criminal mediation, the actions of executable implements, the seizure of sin, technology and communications offer opportunities for the strengthening of criminal mediation, a tool of the new justice system in Mexico.

Keywords: dissemination, alternative justice, criminal mediation.

Fecha Recepción: Febrero 2017

Fecha Aceptación: Julio 2017

Introducción

En México, en el año de 2008, se llevó a cabo la reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal, el cual representó un cambio trascendente en materia legislativa e institucional. Esta reforma dio respuesta a la necesidad del derecho de estar acorde a las exigencias sociales, políticas y económicas. En este sentido, el derecho penal juega un papel importante en la salvaguarda del Estado de derecho, y es que existen desafíos en cuanto a la búsqueda de la convivencia pacífica pese a las dificultades que representa la hoy novedosa delincuencia organizada transnacional y el uso de la tecnología para cometer actos ilícitos; dejar de lado estos problemas representa un retroceso en la impartición de justicia y una creciente impunidad.

El derecho penal representa una de las aristas más complejas en cualquier sistema judicial. México a lo largo de la historia ha tomado como base para la impartición judicial parte del sistema europeo occidental, considerando sus instituciones y figuras. Hasta antes de la reforma que dio vida al Nuevo Sistema de Justicia Penal acusatorio, toda persona que constituía un delito estaba obligado a acudir a proceso judicial, es decir, el Estado debía intervenir para someterse al proceso penal. Además, la ineficiencia de la acción penal podía obedecer a que no se encontraban elementos para

esclarecer los hechos, lo cual generaba que hubiese investigaciones que concluyeran y otras que simplemente no avanzaban.

Por este último escenario, muchos expedientes pasaban a reserva, lo que elevaba el número de casos sin resolver. En los Ministerios Públicos, existía una excesiva carga de trabajo, que aunado a la limitación de recursos materiales, logísticos y humanos para dar resultados, estimuló que el grueso de la carga de trabajo ministerial se enfocara en los asuntos surgidos en flagrancia, que requieren un trabajo mínimo de investigación, mientras que los asuntos que carecieran de especial interés o que fueran de mayor complejidad eran despejados a través de su envío a la reserva. La reforma del 2008 revirtió las premisas: el castigo como su única finalidad, el juicio como el único camino, el Estado como único decisor y un tratamiento único para todas las conductas. Lo anterior sirvió como base para dotar la legislación judicial de un articulado congruente con las necesidades, específicamente a través de la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que plantea igualmente un profundo cambio al uniformar las reglas procesales en todo el país. El Nuevo Sistema de Justicia Penal está dotado de distintas modalidades, como lo es el juicio, paradigma tradicional de la represión racional de conductas, que ahora convive con procedimientos abreviados o mecanismos alternativos; y la pena es igualmente una de las herramientas para alcanzar tal solución, como lo son también los acuerdos reparatorios o los criterios de oportunidad (Aguilar Morales, 2016).

Ahora bien, en esta reforma constitucional de 2008 se adicionaron, como se mencionó, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las cuales representan el eje toral del sistema de justicia en general y, por ende, del penal. En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó plasmado que las leyes preverán mecanismos alternativos de Solución de Controversias. En materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. Con base en lo anterior, el procedimiento judicial deja de ser el único medio de acceso a la justicia; es importante destacar que este cambio de cultura ha sido bastante difícil para los operadores del sistema, para los abogados litigantes que se oponen a nuevas instituciones jurisdiccionales, pero sobre todo para la ciudadanía que está acostumbrada a que el Estado le resuelva su conflicto y que el único medio sea la cárcel. Sin embargo, esto no refiere a que la prisión no tenga un lugar en el sistema penal, sino

que no podemos dejar de admitir que siempre habrá casos que por su gravedad no podrán ser tratados por los mecanismos alternativos.

El nuevo sistema de justicia penal pretende, con los métodos alternativos, ofrecer salidas que atiendan a los requerimientos particulares del conflicto, a que la víctima obtenga más rápido la reparación del daño al que tiene derecho y que sea escuchada en sus intereses y necesidades para terminar con cualquier temor que pudiera sentir; y por parte del imputado la posibilidad de rehabilitación, de igual forma logre reparar de manera más rápida el bien jurídicamente tutelado afectado, y en consecuencia evita el contagio criminal que representa la cárcel, sumado que eso tiene un efecto económico y psicológico (Aldecua Kuk, 2016).

Los métodos alternativos de solución de conflictos, entre los que se encuentra la mediación, la conciliación y el arbitraje, representan una oportunidad para desahogar de manera pronta y expedita el gran número de asuntos que día con día llegan a los ministerios públicos y que los juzgados por falta de infraestructura y capital humano no pueden culminar de realizar. La mediación penal es un método alternativo al proceso judicial, que representa un proceso en el que se facilita el encuentro cara a cara entre la víctima de un delito o falta y su agresor, intervenida por una persona denominada mediador, que les permitirá expresar emociones, opiniones y versiones de los motivos y circunstancias en las que se cometió el mismo, el efecto causado y sufrido por la víctima, en el que como resultado ambas partes podrán decidir, de común acuerdo, la mejor forma de reparar el daño causado. Este método tiene como fin obtener la solución más justa posible a un conflicto originado por la comisión de un delito. La mediación penal concede una participación activa tanto a la víctima como al autor del hecho. En este proceso, se otorga al infractor la posibilidad de mostrar su arrepentimiento por el acto cometido, comprender el daño causado y, como elemento esencial, realizar los actos pertinentes y dirigidos a la reparación del mismo (Cuadrado Salinas, 2015).

Por lo expuesto, el presente artículo desea describir las oportunidades y debilidades de la mediación penal en México, con el fin de generar sugerencias acerca de los medios que deben usarse para su promoción dentro de la impartición de justicia. La hipótesis se centra en que debe fortalecerse la

difusión y promoción de la mediación penal para desahogar los asuntos en tribunales y consolidar la cultura de la paz en México.

Método

Para este estudio, se hará uso del método cualitativo, el cual por medio del enfoque explicativo, se buscará analizar cómo se ha promocionado y difundido el uso de la mediación en materia penal. La mediación penal como un método alternativo de solución de conflictos ofrece un medio para que la justicia sea más expedita en casos considerados menores. Se revisará como se ha incluido los métodos alternativos en la legislación federal, así como las ventajas y desventajas de la mediación penal. Además, se revisarán las estadísticas de personal y expedientes concluidos por medio de justicia alternativa a nivel nacional y en las entidades federativas para el periodo 2013-2015 de acuerdo con la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Al igual que el número de Centros de Justicia Alternativa existentes para 2016 con base en investigaciones realizadas. Por último, se presentarán propuestas para fortalecer la implementación y promoción de la mediación penal. Para lo antes motivado, se realizará una revisión documental de leyes, códigos, libros, artículos y páginas web oficiales que aborden la temática (Hernandez & et. al., 2003).

La justicia alternativa y la mediación en la legislación en materia penal

En México, el Código Nacional de Procedimientos Penales menciona, en el artículo 109 fracción X, que la víctima u ofendido tiene como derecho a participar en los mecanismos alternativos de solución de controversias. El artículo 117 fracción X establece que son obligaciones del defensor promover a favor del imputado la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, con base en las disposiciones aplicables. El artículo 131 fracción XVIII menciona que son obligaciones del Ministerio Público promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables.

En el Título X “de Procedimientos Especiales”, se encuentra el Capítulo III “Acción Penal por Particular”, que establece que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público,

pero podrá ser ejercida por los particulares que tengan la calidad de víctima u ofendido en los casos y conforme a lo dispuesto en este Código (Art. 426). Se dice que los supuestos y las condiciones en los que procede la acción penal por particulares son que la víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. Además, la víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el juez de control, ejerciendo acción penal por particulares en caso de que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En este caso, la víctima u ofendido deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público. Es importante mencionar que, cuando en la investigación del delito se requiera la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá asistir ante el juez de control. En el caso, cuando el acto de molestia no requiera control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Ministerio Público para que este los realice. En tales supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal (Art. 428). Para lo anterior, el artículo 429 menciona los siguientes requisitos formales y materiales:

El ejercicio de la acción penal por particular hará las veces de presentación de la querrela y deberá sustentarse en audiencia ante el Juez de control con los requisitos siguientes:

I. El nombre y el domicilio de la víctima u ofendido;

II. Si la víctima o el ofendido son una persona jurídica, se indicará su razón social y su domicilio, así como el de su representante legal;

III. El nombre del imputado y, en su caso, cualquier dato que permita su localización;

IV. El señalamiento de los hechos que se consideran delictivos, los datos de prueba que los establezcan y determinen la probabilidad de que el imputado los cometió o participó en su comisión, los que acrediten los daños causados y su monto aproximado, así como aquellos que establezcan la calidad de víctima u ofendido;

V. *Los fundamentos de derecho en que se sustenta la acción, y*

VI. *La petición que se formula, expresada con claridad y precisión* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, pág. 120).

Más adelante, el Artículo 432 menciona las Reglas generales para la acción penal por particulares, que plantea que, si la víctima u ofendido decide ejecutar la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos. Se le suma que la carga de la prueba para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado corresponde al particular que ejerza la acción penal. Las partes, en igualdad procesal, podrán aportar todo elemento de prueba con que cuenten e interponer los medios de impugnación que legalmente procedan. Este artículo menciona que, salvo disposición legal en contrario, en la substanciación de la acción penal promovida por particulares, se observarán en todo lo que resulte aplicable las disposiciones relativas al procedimiento, previstas en este Código y los mecanismos alternativos de solución de controversias (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016).

Siguiendo con el análisis de la legislación federal en la materia, es imprescindible abordar la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; en el segundo párrafo del artículo 1 del objeto general de la ley, se menciona que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como propósito propiciar, por medio del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad. Aunado, el párrafo segundo del artículo 2 de esta Ley establece que la competencia de las instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las procuradurías o fiscalías y de los poderes judiciales de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda, se determinará de conformidad con lo dispuesto por la legislación procedimental penal y demás disposiciones jurídicas aplicables. En la Ley antes citada, se encuentra el Título Segundo “De los mecanismos alternativos”, el cual cuenta con un capítulo 1 “Disposiciones

comunes”; en su artículo 7 se mencionan los derechos de los intervinientes en estos mecanismos, los cuales son:

I. Recibir la información necesaria en relación con los Mecanismos Alternativos y sus alcances;

II. Solicitar al titular del Órgano o al superior jerárquico del Facilitador la sustitución de este último, cuando exista conflicto de intereses o alguna otra causa justificada que obstaculice el normal desarrollo del Mecanismo Alternativo;

III. Recibir un servicio acorde con los principios y derechos previstos en esta Ley;

IV. No ser objeto de presiones, intimidación, ventaja o coacción para someterse a un Mecanismo Alternativo;

V. Expresar libremente sus necesidades y pretensiones en el desarrollo de los Mecanismos Alternativos sin más límite que el derecho de terceros;

VI. Dar por concluida su participación en el Mecanismo Alternativo en cualquier momento, cuando consideren que así conviene a sus intereses, siempre y cuando no hayan suscrito el Acuerdo;

VII. Intervenir personalmente en todas las sesiones del Mecanismo Alternativo;

VIII. De ser procedente, solicitar al Órgano, a través del Facilitador, la intervención de auxiliares y expertos, y

IX. Los demás previstos en la presente Ley (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, pág. 3).

El artículo 9 menciona que los mecanismos alternativos se realizarán a solicitud verbal o escrita ante la autoridad competente. Esta solicitud se hará de manera voluntaria y su compromiso debe ajustarse a las reglas que lo rigen. En cuanto al proceso para efectuar el método, en el artículo 10 también se dice que una vez recibida la denuncia o querrela orientará al denunciante o querellante

sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias y le informará en qué consisten estos y sus alcances.

El artículo 12 manifiesta que la institución especializada en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal de la Federación o de las entidades federativas al recibir la solicitud examinará la controversia y establecerá si es susceptible de resolverse a través del mecanismo alternativo. En caso contrario, cuando se estime de manera justificada que el asunto no es susceptible de ser resuelto por un mecanismo alternativo, el órgano se lo comunicará al solicitante y, en su caso, al Ministerio Público o al juez que haya hecho la derivación para los efectos legales a que haya lugar. En esta Ley se contempla en el título citado, el Capítulo II “De la mediación”, el artículo 21 la conceptualiza como un mecanismo voluntario por medio del cual los intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los intervinientes. El Capítulo VI está dedicado a los acuerdos, y en su artículo 33 se menciona que el acuerdo podrá ser sobre la solución total o parcial de la controversia. Este acuerdo deberá ser validado por un licenciado en derecho del órgano, del cual se incluirá su nombre y firma. Se informará de dicho acuerdo al Ministerio Público y, en su caso, al juez de control y se observarán las reglas aplicables para la protección de datos personales. El artículo 34 señala que el acuerdo celebrado entre los intervinientes con las formalidades establecidas por esta ley será válido y exigible en sus términos y en este sentido el artículo 35 menciona que el incumplimiento del acuerdo dará lugar a la continuación del procedimiento penal. En caso de cumplimiento parcial de contenido pecuniario, este será tomado en cuenta por el Ministerio Público para efectos de la reparación del daño.

En otro sentido, el Título Cuarto “De las bases para el funcionamiento de los mecanismos alternativos”, en el Capítulo I “Del Órgano”, se menciona en el artículo 40 que la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías estatales deberán contar con órganos especializados en mecanismos alternativos de resolución de controversias. El Poder Judicial Federal y los poderes judiciales estatales podrán contar con dichos órganos. Señala que los órganos deberán tramitar los mecanismos alternativos previstos en esta ley y ejercitar sus facultades con independencia técnica y de gestión. Asimismo, realizarán acciones tendientes al fomento de la

cultura de paz; y que contará con facilitadores certificados y demás personal profesional necesario para el ejercicio de sus funciones. El artículo 41 de la capacitación y difusión menciona que las instituciones mencionadas en el artículo anterior estarán obligadas a estandarizar programas de capacitación continua para su personal, así como de difusión para promover la utilización de los mecanismos alternativos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014).

La justicia alternativa en manos del derecho penal

El derecho penal se encuentra en una crisis debido al gran número de casos que atiende y la falta de personal para atenderlas, por lo que es necesaria la difusión de nuevos modelos de intervención social menos formalizados y, pretendidamente, más eficaces. La puesta en marcha de la justicia restaurativa ha sido una vía flexible y ágil, aunado a la voluntariedad y responsabilidad de las partes en el mismo para dar solución a una controversia. Es relevante mencionar que en el sistema judicial en general existe un alto índice de reincidencia, ejecuciones de sentencia o modificaciones de medidas, generando ineficacia y lentitud en los juzgados, cosa que intenta prevenir la justicia restaurativa evitando la revictimización; a lo cual la mediación penal se muestra como una herramienta que cuenta con un método y que se ha institucionalizado (García Fernández, 2014).

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas modificaciones afectaron el Sistema de Justicia Penal en México, ya que crearon un nuevo proceso penal con características propias, entre ellas la aplicación del juicio oral y el reconocimiento de los métodos alternativos de solución de conflicto. El artículo 20 reformado menciona que el proceso penal será acusatorio y oral, y se basará en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Esta reforma, desmiente la idea de que el conflicto penal únicamente puede ser resuelto mediante una exhaustiva averiguación ministerial, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales y un proceso igualmente completo que resulte en el dictado de una sentencia, ya que el artículo 17 constitucional reformado sitúa que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de

controversias. Lo que permite que las personas puedan atender bajo un marco regulatorio sus propias contiendas.

Con lo anterior, el principio de voluntad, base del derecho privado, ahora forma parte del derecho penal; en este sentido, la reforma contempla como mecanismos alternativos de solución de controversias a los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, la justicia restaurativa, la terminación anticipada del proceso y el reconocimiento del imputado. Es importante mencionar que México, en materia de impartición de justicia, no cuenta con los recursos humanos y financieros para poder aumentar el número de jueces, por lo que los métodos alternativos son una solución al número de casos que reciben, y en este tenor, la justicia restaurativa busca en todo momento la reparación del daño sufrido por el ofendido de forma real y efectiva (Zamora Pierce, 2009).

Autores como Jorge Pacheco (2013) plantean que el derecho penal es violento, por el tipo de asuntos que aborda, tomando en cuenta los delitos y la forma en que se les hace frente (debido a la pena en prisión), además, existe violencia entre los sujetos involucrados en un hecho delictivo, en la aplicación de las penas, en la exclusión del delincuente y en las familias que en ocasiones son violentadas. Sin embargo, en la época contemporánea, es necesario que exista la menor violencia en el sistema de justicia penal; por lo que la justicia alternativa es una opción para reducirla y minimizarla. Así, la mediación, la conciliación y el arbitraje pueden cumplir una función resocializadora que hasta la actualidad el sistema penitenciario no ha alcanzado. Los casos de tortura, abuso de la fuerza, extorción y delincuencia organizada dentro de los penales ponen a México en el centro de la discusión sobre la justicia penal. La justicia alternativa puede contribuir a fomentar la prevención especial y la reinserción social, en los casos que así se reconozca. En relación a lo antes expuesto, es admisible pensar que no todos los casos pueden ser sujeto de la justicia alternativa, debido a que existen casos de gravedad donde interviene la violencia física. Sin embargo, la política criminal debe centrarse en reducir la violencia, basándose en la cultura preventiva del delito y la solución pronta de los casos. De tal forma que la justicia alternativa sea una salida de escape del sistema penal y un medio para disminuir la violencia que en él permea. La modernización del sistema judicial en México he recorrido un largo camino, donde se ha

encontrado con oportunidades para fortalecerse y que los ciudadanos tengan la capacidad de formar una solución y además permite su autocrítica para corregir los errores del pasado (Pacheco, 2013).

Desde 2008, la reforma en materia penal ha sido motivo de capacitaciones, modificación de programas de estudio del derecho, la creación de nuevas disciplinas, ya que ha transformado la forma en que se realiza el litigio penal; con nuevos métodos y técnicas para llegar a acuerdos. En este contexto, los métodos alternos de solución de conflictos como la mediación surgieron como una de las más relevantes innovaciones de la reforma penal, la cual agiliza el fin del proceso del caso. No obstante, es necesaria una política de culturización de la implementación de los métodos alternos, entre ellos la mediación, ya que en muchas ocasiones se considera aislada del mundo jurídico y pocos acceden a ella, por desconocimiento. No se ha difundido plenamente su uso, ventajas y principios, debido a que es la vía idónea para la solución de un gran número de conflictos debido a la reparación del daño a través del perdón, la voluntariedad, enarbolando la cultura de la paz, generando valores a la sociedad (Gorjón Gómez, 2013).

La cobertura de la Justicia Alternativa en México

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., la cual es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas para el desarrollo de México, presentó una serie de datos sobre el número de Centros de Justicia Alternativa (CJA), el cual solicitó a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) en febrero de 2016 del cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Tabla 1. Centros de Justicia Alternativa en las Entidades Federativas.

Entidad Federativa	CJA en la entidad	CJA faltantes para operar el Nuevo Sistema de Justicia Penal	Avance
Aguascalientes	1	1	50%
Baja California	16	3	84%
Baja California Sur	1	6	14%
Campeche	3	8	27%
Coahuila	7	6	53%
Colima	6	4	60%
Chiapas	3	1	75%

Chihuahua	14	-	100%
Ciudad de México	2	-	100%
Durango	8	4	66%
Guanajuato	46	4	92%
Guerrero	1	27	3%
Hidalgo	4	13	23%
Jalisco	4	8	33%
Estado de México	15	3	83%
Michoacán	1	4	20%
Morelos	23	-	100%
Nayarit	2	9	18%
Nuevo León	29	-	100%
Oaxaca	18	10	64%
Puebla	20	30	40%
Querétaro	10	6	62%
Quintana Roo	2	8	20%
San Luis Potosí	3	8	27%
Sinaloa	6	16	27%
Sonora	1	3	25%
Tabasco	20	4	83%
Tamaulipas	16	25	39%
Tlaxcala	7	5	58%
Veracruz	1	20	4%
Yucatán	10	-	100%
Zacatecas	14	4	77%
Total	314	240	

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2016).

De la tabla anterior, se desprende que Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Yucatán son los estados con mayor avance en la cobertura de Centros de Justicia Alternativa. Mientras, en sentido contrario, Guerrero y Veracruz han avanzado en menos del 10% de los centros necesarios para cubrir los requerimientos del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Tabla 2. Expedientes concluidos en materia penal y justicia para adolescentes registrados en los órganos, centros o unidades de justicia alternativa, por entidad federativa según etapa del proceso.

Entidad Federativa	Concluidos 2013	Concluidos 2014	Concluidos 2015
--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Estados Unidos Mexicanos	9,258	6,866	6,592
Aguascalientes	79	80	87
Baja California	NA	NA	NA
Baja California Sur	194	73	47
Campeche	-	31	17
Coahuila de Zaragoza	25	5	14
Colima	14	15	NA
Chiapas	111	50	20
Chihuahua	NA	32	169
Distrito Federal (Actual Ciudad de México)	479	383	144
Durango	14	0	7
Guanajuato	2,475	1,505	1,557
Guerrero	4	4	4
Hidalgo	55	61	52
Jalisco	2,747	2,527	1,720
México	535	444	512
Michoacán de Ocampo	238	512	485
Morelos	NA	NA	1
Nayarit	19	22	0
Nuevo León	142	443	877
Oaxaca	275	59	35
Puebla	9	18	NA
Querétaro	103	50	3
Quintana Roo	952	73	494
San Luis Potosí	NA	NA	NA
Sinaloa	NA	NA	NA
Sonora	155	143	93
Tabasco	-	-	NA
Tamaulipas	158	46	46
Tlaxcala	0	0	NA
Veracruz de Ignacio de la Llave	71	32	28
Yucatán	404	258	180
Zacatecas	NA	NA	NA

Fuente: *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, 2015 y 2016*, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (2016).

Nota: los totales corresponden a la suma de las cifras proporcionadas por los tribunales superiores de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

(-): se refiere a los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas correspondientes que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

NA: no le aplica el tema debido a que el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa correspondiente reportó no contar con esquemas de solución de conflictos bajo el sistema de justicia alternativa y/o mecanismos alternativos de solución de controversias. O bien, no atiende estas materias bajo este esquema.

Se observa que a nivel nacional el número de casos concluidos por las órganos, centros o unidades de justicia alternativa a disminuido en el periodo de estudio, del 2013 al 2015 en alrededor de 30%. Esta situación se replica en Ciudad de México y estados como Guanajuato, Yucatán y, severamente, en Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, donde existen zonas rurales e indígenas en vulnerabilidad; caso contrario sucede en Michoacán.

Tabla 3. Personal en los centros de justicia alternativa, por entidad federativa.

Entidad Federativa	Personal 2013	Personal 2014	Personal 2015
Estados Unidos Mexicanos	867	1,008	1,114
Aguascalientes	9	16	16
Baja California	42	43	47
Baja California Sur	9	8	10
Campeche	7	7	8
Coahuila de Zaragoza	22	23	22
Colima	9	10	10
Chiapas	42	72	101

Chihuahua	NA	27	28
Distrito Federal (Actual Ciudad de México)	46	46	52
Durango	14	22	22
Guanajuato	123	124	132
Guerrero	2	2	3
Hidalgo	43	48	54
Jalisco	91	96	114
México	86	89	78
Michoacán de Ocampo	17	31	31
Morelos	NA	NA	28
Nayarit	17	17	17
Nuevo León	18	22	22
Oaxaca	36	41	49
Puebla	26	27	24
Querétaro	6	6	7
Quintana Roo	73	88	70
San Luis Potosí	NA	NA	NA
Sinaloa	NA	NA	NA
Sonora	13	15	33
Tabasco	3	3	2
Tamaulipas	32	32	39
Tlaxcala	2	2	4
Veracruz de Ignacio de la Llave	28	41	42
Yucatán	24	23	23
Zacatecas	27	27	26

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (2016).

Nota: la información corresponde al personal registrado al 31 de diciembre.

NA: no le aplica el tema debido a que el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa correspondiente reportó no contar con esquemas de solución de conflictos bajo el sistema de justicia alternativa.

En cuanto al personal que labora en los centros de justicia alternativa, el cual considera al personal operativo y administrativo; a nivel nacional ha aumentado en alrededor de un veinte por ciento. Del 2013 al 2015, el número de personal se ha mantenido en estados como Coahuila, Guanajuato

y Querétaro (donde el personal es casi nulo junto con Guerrero y Tabasco). En Jalisco, Veracruz, Chiapas y Oaxaca el personal ha ido en aumento.

Tabla 4. Mediadores en los centros de justicia alternativa, por entidad federativa.

Entidad Federativa	Mediadores 2013	Mediadores 2014	Mediadores 2015
Estados Unidos Mexicanos	412	401	418
Aguascalientes	8	14	14
Baja California	18	16	17
Baja California Sur	6	5	6
Campeche	4	4	4
Coahuila de Zaragoza	12	1	3
Colima	3	5	5
Chiapas	8	16	25

Chihuahua	NA	0	3
Distrito Federal (Actual Ciudad de México)	30	25	25
Durango	10	14	15
Guanajuato	59	71	62
Guerrero	1	0	1
Hidalgo	19	7	10
Jalisco	36	49	53
México	29	36	46
Michoacán de Ocampo	13	19	0
Morelos	NA	NA	0
Nayarit	5	3	3
Nuevo León	11	14	15
Oaxaca	10	10	2
Puebla	19	26	11
Querétaro	5	4	4
Quintana Roo	38	8	9
San Luis Potosí	NA	NA	NA
Sinaloa	NA	NA	NA
Sonora	8	7	29
Tabasco	1	0	1
Tamaulipas	6	11	18
Tlaxcala	0	1	1
Veracruz de Ignacio de la Llave	18	15	14
Yucatán	22	0	3
Zacatecas	13	20	19

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (2016).

Nota: la información corresponde al personal que exclusivamente se encontraba en las áreas que ejercen funciones la mediación (considerada en la encuesta como mediadores y de otros servicios de mediación), registrado al 31 de diciembre.

NA: no le aplica el tema debido a que el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa correspondiente reportó no contar con esquemas de solución de conflictos bajo el sistema de justicia alternativa y/o mecanismos alternativos de solución de controversias.

En lo que respecta a los mediadores, a nivel nacional el número relativamente de ellos se ha mantenido, comportamiento que igual se vive en Campeche y Guerrero. En Coahuila, Michoacán,

Yucatán, Oaxaca y Quintana Roo el número de mediadores ha disminuido drásticamente. Mientras que en Tamaulipas, Aguascalientes y Jalisco se ha incrementado.

La mediación penal en México

Desde el punto de vista histórico, en el país la mediación tomó relevancia a finales del siglo pasado, una década antes del nuevo milenio. Este medio alternativo ha sobresalido en lo que respecta a su empleo y efectividad en este tiempo en la mayoría de los centros de justicia alternativa de los poderes judiciales de las entidades federativas del país, no obstante, no en todos, debido a que los resultados han sido muy diversos porque cada estado ha desarrollado su propio programa de mediación y, en algunos casos, las diferencias entre unos y otros es muy notable.

El estado que fue pionero en la mediación fue Quintana Roo, que el 14 de agosto de 1997 publicó la Ley de Justicia Alternativa del Estado y se creó el Centro de Asistencia Jurídica del Estado de Quintana Roo. En 1999, Querétaro fue el segundo estado del país en legislar una ley local sobre justicia alternativa y en crear una institución adscrita al poder judicial en la que se pudiera practicar esta, en la que se dio un especial énfasis a la mediación. Entre el 2001 y mediados del 2008, diversas entidades crearon leyes sobre justicia alternativa y establecieron su respectiva institución judicial para practicarlos. Para 2008, se contaba con métodos alternativos en Quintana Roo, Querétaro, Baja California Sur, Puebla, Oaxaca, Aguascalientes, Estado de México, Distrito Federal, Sonora, Tabasco, Guanajuato, Chihuahua, Colima, Coahuila, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Durango, Campeche, Morelos, Baja California Norte, Veracruz y Yucatán. Cada estado tiene una particular experiencia en la mediación, debido a factores como el número de sedes, cantidad de mediadores y propaganda en medios masivos de comunicación que han sido definitivos en el desarrollo de la mediación; ya que cada uno decide de manera particular los recursos financieros que invierte en su programa de justicia alternativa y en ocasiones las diferencias del presupuesto destinado a ese objetivo son muy contrastantes entre sí, lo que repercute directamente en sus resultados. Además, existen estados con más de doce o hasta más de quince años de experiencia y en ese lapso ha ayudado a resolver decenas de miles de asuntos, hay otros que apenas están dando sus primeros pasos (Marquez Algara & De Villa Cortes, 2016).

El Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los acuerdos reparatorios solo procederán en los casos de delitos que se persiguen por querrela o requisito equivalente de parte ofendida, delitos culposos y delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. El artículo 186 de este Código menciona que 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. En las entidades federativas, se observa que los delitos que son susceptibles de remitirse a la justicia alternativa son homicidio culposo, lesiones, aborto, 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, 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 (Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2016).

En las sociedades modernas, en materia de derecho penal las decisiones judiciales son la forma típica de resolución de conflictos. No obstante, los mecanismos alternativos de solución de controversias brindan mayor participación y control a las partes sobre el proceso, reconocen los derechos de las víctimas y propenden a fortalecer el diálogo y la paz social (SETEC, 2015).

La conciliación y la mediación penal, orientadas únicamente a la reparación, han obtenido la reprobación social, debido a que por medio de las salidas alternas al juicio, no lo debe de hacer circunscribiéndose solamente a garantizar la reparación del daño al ofendido, ya que, además de deshabilitar a la justicia penal, coloca en riesgo a la sociedad, pues la sola solución económica no produce modificaciones en los patrones de conducta del delincuente, lo que aumenta las probabilidades de su reincidencia (Buenrostro Baez, 2008).

Por lo tanto, el nuevo sistema penal acusatorio no es perfecto y se tendrá que adaptar al caso particular de cada uno de los estados de la república, buscando que sea perfectible por medio del análisis, considerando las opiniones, experiencias y todo lo referente a su situación para la consolidación de este nuevo sistema penal en México. No hay que olvidar que todo el sistema de

impartición de justicia en México está cambiando hacia la oralidad, como es el caso de las materias mercantil, familiar y civil (Estrada Gonzalez, 2013).

Como se planteó anteriormente, en México existe desconfianza y decepción de la sociedad respecto del sistema de impartición de justicia, como de las leyes y los operadores del sistema. En la justicia restaurativa se confronta a la víctima u ofendido y el imputado para que este último cobre conciencia del daño físico, psicológico y moral que se le provocó a la víctima, pero también a su familia y el pesar y dolor que el propio imputado genera con su conducta a su propia familia (Acevedo Nieto & Acevedo Valerio, 2012).

La mediación es una vía de reivindicación social del inculpado, debido a que se le brinda la posibilidad de conocer a la víctima y la oportunidad de resarcir el daño causado, siendo la reivindicación social la finalidad última de la readaptación social reconocida en el texto constitucional. Las personas tienen derecho a resolver sus conflictos por medio del diálogo, la tolerancia y la colaboración para lo cual el Estado facilitará y establecerá procedimientos extrajudiciales que provean su solución pacífica (Guillen López, 2009).

La incorporación de la mediación penal supone que el delito se convierte en conflicto, sustituyendo a la conducta antijurídica, además que la víctima y el victimario son los principales actores. En él se da prioridad a la reparación del daño y a la prevención especial sobre la prevención general y la retribución (Barona Vilar, 2009).

Discusión

El establecimiento de la mediación penal en el país no ha sido sencillo, como se ha explicado; no se dio de manera progresiva en todos los estados, ya que existen entidades donde este método alternativo es reciente; mientras que en otros, se encuentran fortalecidos sus Centros de Mediación. Aunque en el 2008 la reforma que dio vida al nuevo sistema de justicia penal acusatorio dio pie al establecimiento de los medios alternativos de solución de conflicto, lo cierto es que los recursos financieros, humanos y materiales como la infraestructura han sido detonantes para su consolidación.

A como lo reflejan las tablas presentadas, existe una disparidad sobre los programas de justicia alternativa de todos los estados de la república, existen entidades que cuentan con alrededor de 100 personas involucradas en los métodos alternativos, al modo que también existen centros de justicia con menos de 20 personas laborando en ellos. Esto tiene consecuencias en la cobertura, por ello son en algunos estados muy pocos los expedientes que se han concluido en el periodo de análisis. Si bien, en la teoría se menciona que la mediación penal junto con los otros métodos alternativos de justicia que existen, permiten desahogar el gran número de casos que los órganos competentes reciben diariamente; en la práctica existe una marcada dificultad para que los ciudadanos utilicen estos medios para solucionar con prontitud los conflictos. Por ello, el papel que juegan los medios de comunicación, la publicidad y la participación ciudadana en esta materia que se presenta en México como una respuesta a la búsqueda del fortalecimiento de la confianza ciudadana de las instituciones impartidoras de justicia, como la alternativa.

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Capacitación Continua y Académica en la mediación penal pueden generar fortalezas para este sistema, dotando a los mediadores y a los demás involucrados de las herramientas tecnológicas y de conocimiento necesarias para responder a las situaciones cotidianas que presenta la justicia alternativa. La cultura de la paz y de la solución de conflictos tiene un papel fundamental en la consolidación de los mecanismos alternos de solución de controversias como la mediación en materia penal. La educación cívica y la formación ética de los mexicanos es fundamental para que los ciudadanos se adapten a las nuevas formas que el poder judicial en el país ofrece para dar fin a un proceso. Sin embargo, esta educación debe ser desde casa; la mediación escolar, familiar, comunitaria e indígena busca que las personas puedan resolver conflictos sin necesidad de usar la fuerza, y en el derecho penal, sin llegar al juicio que representa un desgaste físico, emocional y económico para los involucrados.

La mediación penal tiene dificultades, como las que se han expresado; sin embargo, el panorama económico, político y social, pone a la impartición de justicia como el eje central para el fortalecimiento y legitimidad de las instituciones públicas, y más aún en la actualidad cuando se discute la transparencia y el combate a la corrupción. Por ello, se deben realizar los esfuerzos económicos y técnicos para ofrecer y difundir un método para la solución de conflicto que en la práctica sea regida por los principios y valores que le dieron origen.

Conclusiones

La justicia alternativa tuvo sus inicios a partir de la década de 1990, y desde entonces, los estados de la república con sus recursos disponibles han tratado de ejercerla en beneficio de los ciudadanos. En 2008, la reforma en materia penal legitimó y fortaleció el uso de estos métodos como la mediación. Investigaciones recientes dan pauta sobre los beneficios que por medio de un tercero se pueda llegar a un acuerdo, que tendrá los efectos de obligatorio en el derecho penal.

No obstante, no puede suscitarse la mediación penal en todos los delitos, porque existen daños que deben ser analizados por medio de un juicio. La estadística referente a la justicia alternativa muestra que la mediación penal se encuentra en un proceso de consolidación, ya que, aunque muchos estados la ejercen, el personal es escaso para el gran número de casos a resolver.

En este escenario, se deben fortalecer los recursos humanos en el tema y los presupuestos que se destinan a la implementación de los métodos alternos como la mediación, en el ámbito penal. Además, los ciudadanos, no se encuentran informados sobre las ventajas y oportunidades que la mediación penal ofrece para los casos en los que la ley penal la prevé. Por lo que la mercadotecnia social tiene una tarea importante a través de los medios de comunicaciones locales y nacionales, no solo los de la prensa, sino la televisión y las redes sociales, estas últimas, visitadas por casi la totalidad de los mexicanos.

En el aula existe la oportunidad para difundir la justicia alternativa en las asignaturas de formación cívica del nivel básico, hasta en las asignaturas que un estudiante del derecho cursa. En este tenor, la capacitación ofrece herramientas para que los involucrados en la justicia restaurativa cuenten con la información suficiente para consolidar este sistema. En materia de difusión de la mediación penal, existen muchas acciones públicas por realizar, sin embargo, la tecnología y las comunicaciones ofrecen oportunidades para el fortalecimiento de la mediación penal, herramienta del nuevo sistema de justicia en México.

Bibliografía

- Acevedo Nieto, C. y Acevedo Valerio, V. (2012). El sistema penal acusatorio-adversarial oral y la justicia restaurativa en México. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 1-15.
- Aguilar Morales, L. M. (2016). Reforma Constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores. En A. Gómez González, *El Sistema Penal Acusario en México* (págs. 27-48). México: INACIPE.
- Aldecua Kuk, A. (2016). Los mecanismos alternativos de solución de controversias como una salida alterna y cómo estos han contribuido al buen resultado que ha tenido el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el estado de Yucatán. En A. Gómez González, *El Sistema Penal Acusatorio en México* (págs. 77-92). Ciudad de México, México: INACIPE.
- Barona Vilar, S. (2009). Justicia penal consensuada y justicia penal restaurativa, ¿alternativa o complemento del proceso penal? La mediación penal, instrumento esencial del nuevo modelo. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*, 76-113.
- Buenrostro Baez, R. (2008). *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*. México: SEGOB.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*. México: H. Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Código Nacional de Procedimientos Penales*. México: H. Congreso de la Unión.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2016). *La Otra Justicia: Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
- Cuadrado Salinas, C. (2015). La mediación ¿Una alternativa real al proceso penal? *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 1-25.
- Estrada Gonzalez, M. (2013). Una alternativa al problema del sistema penitenciario. *Alegatos*, 255-280.

- García Fernández, M. (2014). La mediación penal y el nuevo modelo de justicia restaurativa. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 1-30.
- Gorjón Gómez, F. (2013). El Valor intangible de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos "Estrategia de culturización de los MACS en el Marco de la Reforma Procesal Constitucional Penal". *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, 48-55.
- Guillen López, R. (2009). La mediación penal en México (Estudio exegético). *Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, 1-20.
- Hernandez, S. et al. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática [INEGI]. (2016). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014,2015 y 2016*. México: INEGI.
- Marquez Algara, M., & De Villa Cortes, J. (2016). Mediación y participación ciudadana en México. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 45-68.
- Pacheco, J. (2013). Las community courts de Nueva York: Una reflexión desde México sobre Justicia Alternativa. *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, 33-41.
- SETEC. (2015). *Programa de Capacitación para Facilitadores en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*. México: Secretaría de Gobernación.
- Zamora Pierce, J. (2009). Justicia alternativa en materia penal. *El mundo del abogado*, 117-157.