World Justice Project

Justicia para sanar

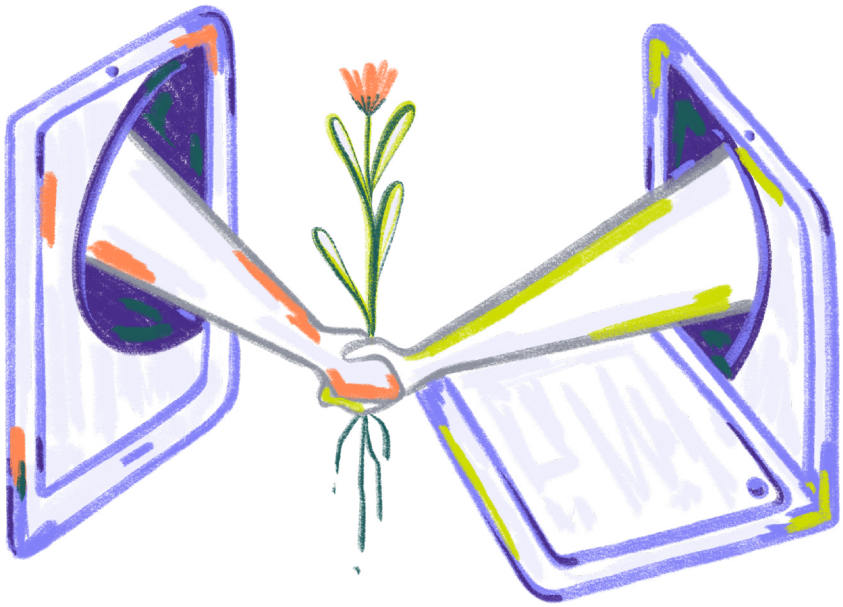
Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México



2021

Justicia para sanar

Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México



El World Justice Project (WJP) busca promover un Estado de Derecho eficaz, ya que éste es necesario para garantizar la paz, justicia e igualdad de oportunidades para las y los ciudadanos; reducir la corrupción, mitigar la pobreza, promover la salud y conformar la base para el desarrollo económico sostenible, son algunos de los temas de interés para el cumplimiento de nuestro objetivo.

Operando desde 2016, nuestra oficina en México genera inteligencia para transformar la gobernanza. Nos guiamos por el principio de reforma basada en evidencia, en el que las recomendaciones concretas para la acción del gobierno estén respaldadas por una investigación rigurosa. Nuestros análisis brinda información para mejorar el diseño de estrategias y políticas públicas que puedan fortalecer el Estado de Derecho.

Utilizamos la narración visual y las experiencias de personas, generalmente a través de documentales en alta calidad, para presentar datos clave de una forma accesible. Para saber más, visita: www.worldjusticeproject.mx

Justicia para sanar. Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México fue una investigación realizada por Ana Cárdenas, Vianney Fernández y Verónica Jaso, bajo la dirección ejecutiva de Elizabeth Andersen y dirección regional de Tim Kessler.

El diseño e ilustraciones fueron elaboradas por Irene Heras y la corrección de estilo por Gabriela Dávila.

Agradecemos a todos los miembros del Centro de Justicia Alternativa del Estado de Hidalgo del Tribunal Superior de Justicia estatal y del Centro de Justicia Restaurativa del Estado de Hidalgo de la Procuraduría General de Justicia estatal. Asimismo, agradecemos a la Fiscalía General del Estado de Durango, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, al Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco del Tribunal Superior de Justicia estatal, así como al Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho.

Uno de los estudios que inspiró esta investigación fue *¿Qué (no) es la puerta giratoria? Mitos, metáforas y evidencia*, elaborado por Ana Cárdenas y Vianney Fernández en diciembre de 2020.

Justicia para sanar. Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México fue posible gracias a la generosidad de los patrocinadores de World Justice Project.

Las ideas y responsabilidad de esta publicación son de sus autoras.

Las solicitudes para reproducir este documento deben enviarse a:
Alejandro Ponce
World Justice Project
1025 Vermont Avenue NW, Suite 1200
Washington DC 20005, USA
Email: aponce@worldjusticeproject.org

Ciudad de México, septiembre 2021.
ISBN: 978-1-951330-46-0

Contenido

6 | **Mirada informativa**

8 | **Listado de siglas**

9 | **Resumen ejecutivo**

9 | **Beneficios**

10 ¿Cómo se usa la justicia alternativa actualmente en México?
11 ¿Qué explica el bajo uso de la justicia alternativa?
11 Evaluación de la justicia alternativa
12 Recomendaciones para fomentar el uso efectivo de la justicia alternativa

13 | **Introducción**

17 | Capítulo 1.
¿Qué es la justicia alternativa y cómo funciona en México?

18 **A. Beneficios**
25 **B. Limitaciones**
26 **C. Mecanismos alternativos de solución de controversias**
29 **D. Los delitos resueltos a través de la vía alternativa**
32 **E. Participantes**
33 **F. Principios**
36 **G. Procesos claves en el procesamiento de las salidas alternas**

48 | Capítulo 2.
¿Cómo se evalúa la justicia alternativa y cómo se debería evaluar?

48 **A. ¿Cómo se evalúa?**
48 Efectividad
50 Satisfacción de las partes
51 Reparación del daño
51 Reincidencia

52 **B. ¿Cómo se evalúa la justicia alternativa en México?**
53 Dimensiones reportadas por las instituciones
54 ¿Qué reportan las fiscalías estatales?
58 ¿Qué reportan las judicaturas estatales?

63 **C. ¿Cómo se podría evaluar?**
63 Indicadores para la medición del desempeño de los MASC y para la toma de decisiones
68 Satisfacción con el proceso, percepción de justicia y transformación del conflicto

72 | Capítulo 3.
La justicia alternativa se usa poco en México

72 **A. Lo hecho versus lo posible**
76 **B. ¿Por qué en México la justicia alternativa no se usa (tanto)?**
76 Reticencias de los actores procesales
77 Desconocimiento de los beneficios
78 La persistencia del punitivismo
78 Inercias institucionales, aspectos jurídicos y procedimentales

80 | **Reflexiones finales**

81 **Conclusiones**
82 **Recomendaciones**

84 | **Referencias**

87 | Apéndice 1.
Comparativos entre la justicia alternativa y la justicia ordinaria

91 | Apéndice 2.
Procedencia de solicitudes de MASC

93 | Apéndice 3.
Metodología para la proyección de los delitos registrados en las carpetas de investigación susceptibles de ser atendidos por los OEMASC (fiscalías)

98 | **Investigaciones relacionadas**

Mirada informativa

A pesar de los beneficios que ofrece la justicia alternativa en México su uso es mínimo.

Nos propusimos realizar un análisis para entender su uso, la forma en la cual se evalúa y proponer recomendaciones concretas para que la vía alternativa se use más.

World Justice Project

En colaboración con:

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE DURANGO

Procuraduría General de Justicia Hidalgo crece contigo

GOBIERNO DE JALISCO PODER JUDICIAL INSTITUTO DE JUSTICIA ALTERNATIVA DEL ESTADO DE JALISCO

ESTADO DE HIDALGO PODER JUDICIAL

IIDEJURE INSTITUTO INTERNACIONAL DE JUSTICIA RESTAURATIVA Y DERECHO

FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO NUEVO LEÓN

28 entrevistas semiestructuradas a:

- Facilitadores
- Servidores públicos de alto perfil
- Personas usuarias de la justicia alternativa

1 proyección sobre el potencial de la JA, por estado y por delito

2 métricas de indicadores para evaluar efectivamente la JA

1 prototipo de encuesta de satisfacción, justicia y transformación para participantes

5 recomendaciones

"La justicia alternativa es un traje a la medida exacta y justa de tus necesidades. Se va a adecuar perfectamente a lo que tú quieres. La justicia jurisdiccional va a ser un traje hecho a la medida de un código que un legislador te propuso y que así tiene que ser."

Yanet Herrera
Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo

Los beneficios de utilizar la justicia alternativa en México son de tres tipos: de satisfacción, de costo-eficiencia y de percepción de justicia. Existe consenso respecto a tales beneficios por parte de las y los usuarios al utilizar la vía alternativa para resolver sus conflictos, en comparación con la vía ordinaria. Este consenso ha sido corroborado por la literatura y ciertas investigaciones realizadas en México, las cuales coincidieron en uno de sus hallazgos principales: 8 de 10 personas usuarias de la justicia alternativa se sintieron satisfechas con el resultado.

"Aquí, no se trata de dinero. Aquí, no se trata de que luego luego a la cárcel. Aquí, no se trata de separación. Aquí, no se trata de violencia. Nada. Yo le agradezco mucho este lugar."

Cristina Cruz
Usuaria del CEJAH

Dimensiones sobre eficiencia: justicia alternativa vs justicia ordinaria

Con información de 2018

	Justicia alternativa	Justicia ordinaria
Costos por carpeta tramitada	3,430 pesos por carpeta atendida	13,997 pesos por carpeta atendida
Distribución de trabajo entre el personal sustantivo	221 asuntos atendidos por personal sustantivo	241 asuntos atendidos por personal sustantivo
Proporción del rezago	7.28 % de asuntos pendientes respecto a los iniciados	44.61 % de asuntos pendientes respecto a los iniciados

Promedios nacionales con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 (INEGI).

En las fiscalías estatales se usa principalmente para resolver delitos de lesiones, de daño en propiedad ajena y de amenazas; existen variaciones en los estados. Sin embargo, se podría canalizar el doble de delitos a la vía alternativa: en 2018 se canalizaron solo 137.5 delitos por cada mil registrados de los 281.5 delitos que pudieron canalizarse, de acuerdo con una proyección hecha desde The World Justice Project.

Este reporte presenta las razones por las cuales esta vía alternativa se usa poco y propone acciones para fomentar el uso efectivo de la justicia alternativa.

"Entonces, nos mandaban a cubrir ahí [a las agencias del Ministerio Público] porque los MP no nos derivaban nada... el MP no tenía disposición de mandárnoslo, en un inicio fuimos recibidos como, como los enemigos por parte de los MP, como que les veníamos a quitar su chamba."

Facilitadora 2 del CJR de Hidalgo.

Listado de siglas

CEJAH	Centro de Justicia Alternativa de Hidalgo del Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo
CI	Carpetas de investigación
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A. C.
CJR	Centro de Justicia Restaurativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo
CNNP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNPJE	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
DGJR	Dirección General de Justicia Restaurativa de la Fiscalía General de Justicia de Durango
DGMASC	Dirección General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León
IIDEJURE	Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho
IJA	Instituto de Justicia Alternativa del Poder Judicial de Jalisco
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IRI	Instituto Republicano Internacional
LNMASC	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
MES	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal
OEMASC	Organismos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PJ	Poder Judicial
RNMASC	Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

Resumen ejecutivo

La transición de un modelo inquisitivo hacia uno acusatorio en México es un proceso que inició con la reforma constitucional de 2008. Una de las promesas del modelo acusatorio fue proporcionar **salidas alternas,** las cuales implicaban una terminación anticipada de los asuntos. La finalidad era despresurizar a las instituciones de procuración e impartición de justicia, además de resolver controversias que fueran consideradas de bajo impacto en la sociedad de manera más expedita y sin necesidad de un juez.

Las salidas alternas —particularmente, los acuerdos reparatorios entre víctima y ofensor— conducen a la justicia alternativa consistente en una forma de resolución de controversias, a través del uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC). Este modelo de justicia, distinta a la investigación ministerial y a la sanción judicial del delito, resuelve conflictos derivados de la comisión de un delito sin coerción, a partir de la solución propuesta por las partes. La solución deriva del diálogo directo y voluntario entre estas, asistido por un facilitador, en torno al hecho que le generó un daño a la víctima y la manera idónea para repararlo.

Beneficios

El punto de partida de esta investigación es el contraste entre la justicia ordinaria con la justicia alternativa, en términos de los costos en la tramitación de asuntos y en la eficiencia en la resolución de casos. Como se verá en la siguiente tabla, esta comparación permite esclarecer la relevancia de la justicia alternativa como estrategia eficiente y útil para la tramitación y conclusión efectiva de asuntos.

Dimensiones sobre eficiencia: justicia alternativa *vs.* justicia ordinaria

	Justicia alternativa	Justicia ordinaria
Costos por carpeta tramitada	3,430 pesos por carpeta atendida	13,997 pesos por carpeta atendida
Distribución de trabajo entre el personal sustantivo	221 asuntos atendidos por personal sustantivo	241 asuntos atendidos por personal sustantivo
Proporción del rezago	7.28 % de asuntos pendientes respecto a los iniciados	44.61 % de asuntos pendientes respecto a los iniciados

Promedios nacionales con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 (INEGI).

En suma, la tabla muestra que la justicia alternativa es más barata, ya que, con el costo de tramitar una carpeta de investigación por la vía ordinaria, se podría financiar el procesamiento de hasta cuatro carpetas por la vía alternativa. Asimismo, la justicia alternativa es más eficiente para resolver casos, porque, incluso con las mismas cargas de trabajo del personal sustantivo, el rezago de los órganos responsables de los MASC es menor en comparación con el rezago presente en la vía tradicional.

Además, existe consenso respecto a un mayor nivel de satisfacción y de percepción de justicia por parte de los usuarios al utilizar la vía alternativa para resolver sus conflictos. Este consenso ha sido corroborado por la literatura y ciertas investigaciones realizadas en México, las cuales coincidieron en uno de sus hallazgos principales: **8 de 10 usuarios de la justicia alternativa se sintieron satisfechos con el resultado.**

¿Cómo se usa la justicia alternativa actualmente en México?

La atención de asuntos en la sede ministerial se concentra principalmente en resolver controversias por los delitos de: lesiones, daño en propiedad ajena y amenazas, aunque con variaciones entre estados. Por ejemplo, en el Estado de México, el delito de lesiones representa casi la mitad del total de los asuntos resueltos; mientras que, en Michoacán y Nayarit, los delitos más frecuentes fueron: atentado en contra de la vida y la integridad corporal y los delitos patrimoniales.

Los mecanismos alternativos permitidos normativamente son: la mediación, la conciliación y la junta restaurativa. Las diferencias entre estos son diversas, ya sea en relación con quienes intervienen, cómo se trazan las soluciones, las posibilidades de restauración del tejido y los responsables en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos. En la tabla que se incluye en la parte de abajo, se describe la frecuencia de uso de estos mecanismos, el porcentaje de acuerdos reparatorios que se logran celebrar, así como los que se logran cumplir.

Frecuencia y efectividad de los distintos mecanismos alternativos de solución de controversias

	Mediación	Conciliación	Junta restaurativa
Inicio de carpetas por tipo de mecanismo respecto del total de carpetas iniciadas	77 %	16 %	1 %
Expedientes abiertos en la estancia ministerial que alcanzaron un acuerdo reparatorio	50 %	48 %	74 %
Expedientes con acuerdos reparatorios cumplidos en la estancia ministerial	91.1 %	87.5 %	95.2%

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 (INEGI).

Como puede advertirse, uno de cada dos asuntos que se envían a la vía alternativa terminarán con un acuerdo reparatorio cumplido, esto es, la expectativa de la víctima de ser reparada es altísima.

A pesar de los beneficios que provee la justicia alternativa, esta se encuentra subutilizada. Actualmente, se canalizan 137.5 delitos por cada mil registrados, mientras que podrían canalizarse 281.5 delitos, es decir, **podría tramitarse el doble de delitos por la vía alternativa**. El potencial para aprovechar esta vía varía en las distintas entidades. Las entidades que parecen emplear los MASC muy cerca de su máximo potencial son: Chiapas, Campeche y Tlaxcala. En contraste, la Ciudad de México, Guerrero y Michoacán solo canalizan una décima parte de los asuntos que podrían ser susceptibles de resolverse a través de un MASC [1].

1. Esta proyección se realizó con base en la información proporcionada por el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 a cargo del INEGI. La metodología empleada se detalla en el Apéndice 3.

¿Qué explica el bajo uso de la justicia alternativa?

En esta investigación se proponen una serie de hipótesis construidas con base en el trabajo de campo realizado, de la mano de la revisión de la literatura, que ayudan a explicar por qué la justicia alternativa se usa tan poco. La primera hipótesis atañe a la resistencia de los operadores de las instituciones de justicia de utilizar esta vía para la resolución de controversias. Esta resistencia se refleja en las prácticas internas sobre la canalización o derivación de asuntos. No canalizar los asuntos de manera abierta o intencional, la incorrecta canalización o bien la insuficiente suministración de información a las partes para tramitar su asunto por esta vía, son el punto de partida que impide o imposibilita la resolución de casos por esta vía.

La segunda hipótesis se relaciona con el desconocimiento –por parte de los propios operadores y de quienes acuden a las instituciones de justicia– sobre cómo funcionan los MASC y cuáles son sus beneficios. El desconocimiento se combina con una cultura punitivista que entiende la justicia como castigo y que plantea los conflictos en términos de perdedor y ganador. Esta combinación les impide a las personas usuarias y a las personas operadoras optar por la vía alternativa; además, la vía alternativa prescinde en gran medida de las y los litigantes quienes tienden a recomendar la vía ordinaria. Aunado a lo anterior, la resistencia a resolver conflictos por medio del diálogo se nutre de la percepción de impunidad que existe en la sociedad y por episodios en los que se detecta un aumento en la criminalidad.

La tercera hipótesis se vincula con la falta de identificación del ofensor. Si las partes no están identificadas, no puede emprenderse ningún proceso por la vía alternativa. Por lo tanto, las deficiencias en la investigación de los delitos, reflejadas en la falta de identificación del ofensor, impiden que las controversias sean abordadas por medio de la justicia alternativa.

Evaluación de la justicia alternativa

La falta de información en torno a los beneficios de la justicia alternativa coincide con la falta de evaluaciones adecuadas de su uso. A partir de la revisión de los informes de actividades de las instituciones de justicia, tanto ministeriales como judiciales, se concluyó que la evaluación de la justicia alternativa se limita a la gestión administrativa, dejando de lado indicadores que reflejan la verdadera efectividad. Por ejemplo, hay un gran énfasis en reportar el número de asuntos canalizados a la vía alternativa o el número de asuntos con acuerdos reparatorios celebrados, pero no así si estos fueron cumplidos. Igualmente, la restitución, en el mejor de los casos, se reporta en términos estrictamente monetarios, dejando de lado otro tipo de restituciones que a menudo son más significativas.

Dado este contexto, en esta investigación se propone una estrategia de evaluación que centra su atención en el **propósito principal de la aplicación de la justicia alternativa: la resolución pacífica de los conflictos a través de la participación directa de las partes**. Por lo tanto, en la estrategia de evaluación que se incluye, se proponen métricas enfocadas, por un lado, en la consecución de los fines que derivan de ese propósito, tales como: la resolución efectiva de conflictos, lo que resulta en un menor uso del archivo temporal; una mayor percepción de justicia y de satisfacción de los intervinientes; una mayor reparación del daño a las víctimas y la reconstrucción del tejido social y familiar. Por otro lado, la estrategia también contempla métricas enfocadas en las condiciones que debieran cumplirse para alcanzar ese propósito principal, tales como la adecuada canalización de

los asuntos por parte del MP o que las partes celebren un acuerdo reparatorio, apoyados por un facilitador.

A su vez, se propone un prototipo de encuesta a los intervinientes en un proceso y a la persona que lo facilite, centrada en registrar la percepción de satisfacción, de justicia y de transformación del conflicto. Para métricas más robustas, se recomienda que las encuestas a las personas intervinientes se apliquen antes y después del proceso de facilitación.

Recomendaciones para fomentar el uso efectivo de la justicia alternativa

El uso de la vía alternativa es una decisión enteramente institucional, pues no requiere reformas constitucionales ni legislativas. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones se consideran viables si y solo si existe voluntad de quien dirige una procuraduría o fiscalía y un tribunal superior de justicia estatal. Dicho lo anterior, se recomiendan las siguientes acciones:

Recomendación 1.
Implementar una política interna que incentive el uso de la vía alternativa, concretamente en la derivación de los asuntos y en su conclusión satisfactoria, ya sea respecto a la movilidad interna o por medio de reconocimientos. Esta política tendría que estar acompañada de estrategias de difusión interna que sensibilicen a los operadores sobre los beneficios que le ofrece la justicia alternativa a la ciudadanía.

Recomendación 2.
Instaurar una estrategia de evaluación efectiva, enfocada en la consecución del propósito principal de la justicia alternativa (resolución pacífica de conflictos a través de la participación directa de las partes). Para ello, se tendrán que producir y recolectar los datos necesarios tanto derivados del desempeño y gestión ordinaria como también de información que derive de las encuestas a los intervinientes.

Recomendación 3.
Erradicar los acuerdos reparatorios en los que no hay un proceso de facilitación de por medio, a través de la validación del Ministerio Público o del juez de control. Es decir, reconocer como válidos únicamente aquellos acuerdos reparatorios en los que antecedió una facilitación.

Recomendación 4.
Las políticas de contratación y certificación de las personas que faciliten los procesos deben cumplir con las exigencias en torno al perfil adecuado y a las habilidades necesarias para llevar las facilitaciones a buen puerto.

Recomendación 5.
Redoblar los esfuerzos de difusión hacia la ciudadanía con respecto a la posibilidad y los beneficios de la justicia alternativa, así como sobre la forma en que operan.

Introducción

"La justicia alternativa es un traje a la medida exacta y justa de tus necesidades. Se va a adecuar perfectamente a lo que tú quieres. La justicia jurisdiccional va a ser un traje hecho a la medida de un código que un legislador te propuso y que así tiene que ser."

— Yanet Herrera
Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo



La transición de un modelo inquisitivo hacia uno acusatorio en México es un proceso que inició con la reforma constitucional de 2008. Una de las apuestas al reformar el sistema fue ampliar las opciones del procesamiento de los asuntos, a través de salidas alternas y del procedimiento abreviado. El objetivo fue construir un sistema de justicia mucho más selectivo y estratégico al momento de impulsar los esfuerzos de persecución penal. Se prometieron salidas distintas por medio de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) que permitirían despresurizar a las instituciones de procuración e impartición de justicia, además de resolver controversias que fueran consideradas de bajo impacto en la sociedad de manera más expedita.

Efectivamente, la vía alternativa ha resultado ser mucho más eficiente para tramitar asuntos, tomando en cuenta el costo, la celeridad con la que se resuelven las controversias y el logro de una gestión más eficiente de las cargas, lo que evita la generación de rezago. La tramitación de asuntos a través de los MASC es menos costosa para las fiscalías y procuradurías estatales. En 2018, mientras que el costo promedio por atender una carpeta de investigación fue de 13,997 MXN, el costo promedio de un asunto atendido vía los MASC fue de 3,430 MXN. Es decir, **con lo devengado en la conformación de una carpeta en la vía tradicional, se habría financiado la atención de cuatro asuntos por la vía alternativa[2].**

Por otra parte, la carga de trabajo distribuida entre el personal sustantivo de los Organismos Especializados en los MASC (OEMASC), es casi igual a la carga que tramita el personal sustantivo de la fiscalía. A nivel nacional, cada integrante del personal sustantivo de los OEMASC estatales atendió 222 asuntos durante 2018; en las fiscalías, cada miembro del personal sustantivo atendió 241 carpetas de investigación[3]. La distribución de cargas de trabajo debe analizarse de la mano del rezago –ya sea mucho o poco– que tiene cada institución, es decir, los asuntos que quedaron pendientes de concluir el año previo. Durante ese mismo año, el promedio nacional de la proporción del rezago en la vía alternativa fue de 7.28 %, en contraste, la proporción del rezago de la vía ordinaria fue del 44.61 %[4].

2. Para mayor detalle, véase la Tabla A del Apéndice 1.
3. El personal sustantivo de los MASC comprende: facilitadores, mediadores y conciliadores. El personal sustantivo de la tramitación ordinaria comprende: fiscales y agentes ministeriales. Véase la Tabla B en el Apéndice 1.
4. Véase la Tabla C en el Apéndice 1 que presenta la proporción del rezago.

En resumen, la vía alternativa es una opción más eficiente en términos de costo-eficiencia frente a la vía ordinaria. Al margen de estas ventajas, existe un consenso en la literatura en torno a la mayor satisfacción y mejor percepción de justicia que entraña la resolución pacífica de conflictos a través de la vía alternativa, en comparación con la justicia ordinaria (Braithwaite, 1999; De Girolamo, 2017; Irvine, 2020; McCold, 2003).

En México se han hecho algunos esfuerzos por registrar los niveles de satisfacción y de percepción de justicia a través de encuestas de salida aplicadas a los usuarios de la vía alternativa. Por ejemplo, en 2015 el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) encuestó a 458 usuarios de los MASC en Morelos, Oaxaca y Estado de México y encontró que el 86 % de los usuarios entrevistados consideró que el acuerdo fue justo (CIDAC, 2016). Igualmente, el Instituto Republicano Internacional (IRI) entrevistó a 1,061 usuarios en Guanajuato, Hidalgo y Morelos en 2019 y el 87.17 % reportaron sentirse satisfechos con el resultado[5] (Instituto Republicano Internacional [IRI], comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

La satisfacción de las partes —principalmente de la víctima— es uno de los objetivos que busca la resolución de conflictos a través de los MASC. La vía alternativa implica la intención de forjar un paradigma de justicia que garantice con mayor eficacia el derecho de las víctimas a ser escuchadas y a obtener una reparación integral de su daño, sin ser revictimizadas. Bajo el modelo de justicia inquisitivo, las víctimas se limitaban a ser coadyuvantes del Ministerio Público y sus necesidades se subsumían al interés social, representado por el propio Ministerio Público.

Estas dimensiones forman parte del paradigma de justicia restaurativa, el cual es distinto al de la justicia tradicional, razón por la que los procesos y los resultados entre estos modelos difieren radicalmente (Saulnier & Sivasubramaniam, 2015). Se trata de un paradigma que crea necesidades y obligaciones, a partir de la concepción de los delitos como acciones que dañan a las personas y a las relaciones (Presser & Van Voorhis, pág. 164), por lo tanto, la justicia restaurativa está centrada en la reparación del daño a la víctima y a otros miembros de la comunidad. Respecto al ofensor, la atención no recae en el castigo, sino en que asuma activamente su responsabilidad ante la víctima y el resto de los miembros de la comunidad, al comprender el daño causado (Zehr, 2017).

La participación de todos los implicados es una parte clave de este paradigma, pues cada uno de ellos debe colaborar en el proceso de decisión sobre lo que se necesita para obtener justicia (Zehr, 2017, pág. 30). Esta participación se traduce en el trazo de una solución, derivado del diálogo entre la víctima y el ofensor, con el fin de lograr un acuerdo acerca de cómo reparar el daño y enmendar la situación.

La justicia restaurativa es un paradigma que ha ido permeando gradualmente en el sistema de justicia penal mexicano (Maltos Rodríguez, 2017). Sin embargo, la inercia punitivista lo ha reducido a un modelo con alcances mucho más modestos. Por ejemplo, la gran mayoría de procesos solo incluyen a la víctima y al ofensor, dejando de lado la importancia de las comunidades de apoyo en el proceso, o bien, únicamente se centran en el delito, sin explorar y entender las causas de su comisión. Además, las reparaciones, en muchos casos, se limitan a compensaciones monetarias.

Aun así, los beneficios de la vía alternativa son mucho mayores, en comparación con la vía tradicional. Por ejemplo, a través de los procesos de facilitación, las partes tienen la posibilidad de decidir cómo se resolverá su caso, lo que implica que toman la responsabilidad de su propio conflicto. Asimismo, la vía alternativa permite que la víctima reciba respuestas que solo puede obtener del ofensor, así como un cierre del conflicto a través del reconocimiento de la responsabilidad o la reconciliación con el ofensor.

5. Estas encuestas fueron aplicadas por el Instituto Republicano Internacional en 2019, en el marco del programa Seguridad con Justicia financiado con recursos de la Iniciativa Mérida.

La vía alternativa recoge algunos elementos de la justicia procedimental, puesto que las partes tienen la oportunidad de ser escuchadas, incluyendo sus posturas, preocupaciones y preguntas en un entorno de respeto y comprensión mutua, antes de la toma de una decisión (Casper, Tyler, & Fisher, 1988). Asimismo, la justicia procedimental implica que las partes tengan conocimiento de su caso y de las reglas que rigen el proceso (Swaner, White, Kralstein, & Lyons, 2019). De manera similar, estos mismos elementos configuran el paradigma de justicia de Amartya Sen (De Girolamo, 2017).

El modelo de justicia que propone Sen pugna porque sean las partes quienes resuelvan su propio conflicto con la suficiente información, reflexión e interacción. Este proceso está guiado o facilitado por una persona imparcial y ajena a la controversia, que ayude a ampliar las perspectivas de las partes y a entender las necesidades y las elecciones con las que cuenta cada una de ellas (De Girolamo, 2017). Es decir, esta forma de resolver conflictos debe permitir la expresión y, consecuentemente, la satisfacción de las necesidades y los valores de las partes (De Girolamo, 2017).

En suma, el uso de la vía alternativa para la resolución de conflictos presenta diversos tipos de ventajas relacionadas con los costos, así como con gestiones más eficientes al interior de las instituciones y que, además, resuenan con modelos de justicia que procuran regresarles el conflicto a las partes, para que sean estas quienes forjen su solución. Entonces, si los MASC son útiles en términos de gestión y administración y, además, propician una mayor satisfacción y percepción de justicia, ¿se está aprovechando en México esta vía alternativa para alcanzar un potencial idóneo? Si no es así, ¿qué explica el bajo aprovechamiento de la vía alternativa?

Estas preguntas fueron el norte para llevar a cabo esta investigación. Sin embargo, para responderlas es preciso presentar con mayor detalle los beneficios de la justicia alternativa y cómo opera esta vía en nuestro país. Por esta razón, el primer capítulo de este trabajo está enfocado en explicar cuestiones sustantivas en torno a la operación de la justicia alternativa, partiendo de algunos de sus beneficios y limitaciones, para continuar con una definición de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC). En México, la justicia penal para adultos prevé tres distintos mecanismos: la mediación, la conciliación y la junta restaurativa.

Existen distinciones importantes entre cada uno, pero cabe adelantar que, si bien la mediación es el mecanismo más utilizado, seguido de la conciliación y de la junta restaurativa, el uso de cualquiera de estos tiende a concluir con un acuerdo reparatorio satisfactorio, es decir, cumplido. En este mismo capítulo se explica cuáles delitos pueden ser tramitados por la vía alternativa según la legislación penal y cuáles son efectivamente tramitados. Finalmente, esta primera parte explica quiénes son los participantes en este tipo de proceso, cuáles son los principios que lo rigen y cuáles son las etapas más relevantes del proceso, haciendo hincapié en algunas prácticas promisorias, así como en las fallas que han sido detectadas.

El segundo capítulo se enfoca en la evaluación de la justicia alternativa. Por lo tanto, en primer lugar, se presentan las dimensiones que usualmente evalúan, consistentes en: la efectividad, la satisfacción de los usuarios, la restitución a las víctimas y la reincidencia. Después se analiza la forma en que actualmente se evalúa en México, tomando como referencia los informes de labores de las instituciones de justicia. El capítulo concluye con una propuesta de métricas enfocadas en dos objetivos: la gestión y la percepción de los usuarios de justicia, de satisfacción y de transformación, con el fin de lograr una medición más integral.

El tercer apartado aborda la pregunta sobre si la vía alternativa está subutilizada en México, lo cual se responde a través de una proyección estadística, con base en los registros de los propios organismos especializados en los MASC (OEMASC) ante el Instituto Nacional de Estadística, Geografía

e Informática (INEGI) y los delitos registrados en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). **La conclusión más relevante de esta proyección es que en México se podría canalizar el doble de delitos a la vía alternativa, pues actualmente se canalizan solo 137.5 delitos por cada mil registrados, mientras que lo procedente es canalizar 281.5 delitos.** Igualmente se plantean distintas hipótesis con respecto a lo que puede estar obstaculizando un mayor aprovechamiento de la vía alternativa. Las conclusiones de este apartado buscan aterrizar los hallazgos en recomendaciones concretas para fomentar esta vía.

El método para abordar estas preguntas es mixto, ya que se utilizaron métodos cuantitativos al analizar las diversas ediciones del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal[6], publicadas por INEGI y la base de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Se hizo una revisión de la literatura sobre justicia alternativa (en inglés, *restorative justice*[7]), así como de las leyes locales en la materia. A su vez, se utilizó el método cualitativo para analizar las entrevistas semiestructuradas de 28 personas que facilitan o han facilitado procesos en el Centro de Justicia Restaurativa (CJR) de la Procuraduría General de Justicia de Hidalgo, del Centro de Justicia Alternativa de Hidalgo (CEJAH) del Tribunal Superior de Justicia de ese estado, así como de las personas usuarias del CEJAH. A su vez, se entrevistó a integrantes de la Dirección General de Justicia Restaurativa de la Fiscalía General de Justicia de Durango, del Instituto de Justicia Alternativa (IJA) del Poder Judicial de Jalisco y de la Dirección General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León. Asimismo, se realizaron entrevistas a algunos consultores y especialistas en la materia. A estas personas, nuestra gratitud.

6. La decisión de emplear ediciones anteriores (la más reciente es del 2020) tiene que ver con la disponibilidad de los microdatos para la consulta pública. Hasta el cierre de este documento, en junio de 2021, el INEGI había liberado únicamente los tabulados preliminares de la edición 2020 del CNPJE para la consulta pública.
7. En inglés se utiliza *restorative justice* para referirse a lo que en español conocemos como justicia alternativa, la cual engloba a la justicia restaurativa. Es decir que, en inglés no se realiza la distinción de estos dos conceptos.



Capítulo 1.
¿Qué es la justicia alternativa y cómo funciona en México?

La justicia alternativa es "una aproximación flexible y participativa al crimen que puede ser complementaria o alternativa a los procesos tradicionales de justicia penal" (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2021). La flexibilidad de la justicia alternativa proviene de tres aspectos:

- **La participación proactiva de las partes involucradas en un hecho delictivo —denominadas víctima e imputado—. En ese sentido, se trata de un proceso en el que las partes discuten sobre cómo les ha afectado el crimen, con la finalidad de sanar cualquier secuela provocada por el hecho (Braithwaite, 2004).**
- **La presencia de un tercero, no como árbitro, sino en calidad de facilitador del diálogo entre las partes.**
- **Como corolario de los dos puntos anteriores, la solución de la controversia se da en los términos consensuados entre las partes. El acuerdo debe respetar los límites de la ley, aunque su contenido no esté prestablecido en la legislación.**

Fue mediante la reforma de 2008 al sistema de justicia penal que se incorpora esta figura en la legislación mexicana, marcando así la transición de un sistema inquisitorial a uno de corte acusatorio. Desde la perspectiva del Ejecutivo Federal, la justicia alternativa tiene como objetivo lograr lo siguiente:

> (...) solucionar los conflictos a través del diálogo entre las personas involucradas y es aplicable para los casos no graves. Este tipo justicia permite que los particulares resuelvan sus problemas sin necesidad de ir con un juez, ya que da oportunidad a las partes para ponerse de acuerdo a través (*sic*) de la voluntad, la cooperación y la comunicación.
>
> Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2021

Si bien, la noción es sencilla, su consecución presupone dispositivos legales coherentes con este paradigma; herramientas metodológicas *ad hoc* con las circunstancias de la comisión de delitos; procesos organizacionales funcionales –desde su remisión a las instancias especializadas en justicia alternativa, hasta el monitoreo de los acuerdos alcanzados–, y la salvaguarda de los principios para asegurar que quienes participan de estos procesos, lo hacen libremente. El caso mexicano no es la excepción.

En este capítulo se analizan primero los beneficios y limitantes de la justicia alternativa, para después abordar con detalle cuáles son los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) existentes en el sistema de justicia penal para adultos en México y presentar el panorama actual sobre el tipo de delitos que se procesan a través de la vía alternativa en nuestro país. Finalmente, se hace énfasis en los principios y los procesos más relevantes.

A. Beneficios



Indudablemente, la justificación de la apuesta por la justicia alternativa tiene que ver con los beneficios con los que se le asocian, los cuales llegan a ser superiores en comparación con los alcanzados mediante los procesos tradicionales. Esto no quiere decir que los procesos jurisdiccionales deban ser completamente descartados, sino que –como será discutido más adelante– deberá optarse por la justicia alternativa cuando las circunstancias lo permitan.

Según la dimensión que impactan, los beneficios pueden ser clasificados de la siguiente manera: por su eficiencia, por la construcción de una cultura de la paz, por la satisfacción de las partes y por la percepción de la justicia entre quienes participan en este tipo de procesos.

Eficiencia

El argumento que dio entrada a la justicia alternativa al sistema de justicia penal en México fue la celeridad con la que un asunto podía ser resuelto. Un estudio elaborado por el Instituto Republicano Internacional en 2019 sobre el uso de los MASC en Guanajuato, Hidalgo y Morelos reveló que el 75 % de las personas entrevistadas respondieron que su proceso se llevó a cabo en el espacio de una sola reunión (IRI, comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

En comparación con un proceso de denuncia-investigación-juicio, la "justicia restaurativa hace los tiempos cortos para dar una solución buena y no se tenga que ir todo el proceso con Ministerio Público que es bastante largo", nos dice una de las personas notificadoras del CJR[8]. Tal como lo expresó Martha Hernández, usuaria del CEJAH: "Siendo sinceras, sí pensé que solo íbamos a venir a perder el tiempo, pero la verdad no es así, hay que confiar también en que sí existe ayuda y por medio de la justicia alternativa"[9].

A la par de la celeridad, se ha identificado que la justicia alternativa no requiere que las partes intervinientes o la institución canalicen recursos extraordinarios. En primer lugar, algunas de las personas entrevistadas indicaron que las partes intervinientes no ocupan de los servicios de un abogado, por lo que incurrir en un gasto en ese rubro es optativo, como lo señaló la persona facilitadora número 1 del CJR [10]: "es todo gratuito, no se necesita abogados, él puede solucionar personalmente su conflicto

8. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021. A petición de la persona, se mantuvo el anonimato.
9. Entrevista realizada el 7 de abril de 2021.
10. Entrevista realizada el 7 de abril de 2021. A petición de la persona, se mantuvo el anonimato.

o hacerlo ellos mismos". Igualmente, la facilitadora penal, Angie Flores Hernández del CEJAH [11], señala: "…es un procedimiento gratuito, en el cual se puede ahorrar a lo mejor tiempo dentro del proceso, porque a veces suele ser largo y muy desgastante y en algunos casos en los que pagan abogados, pues es muy costoso".

No obstante, las afirmaciones sobre la completa gratuidad de los mecanismos alternativos de solución de controversias deberán tomarse con cautela, pues existen gastos asociados al traslado, viáticos y adquisición de insumos para participar en un proceso de justicia alternativa. El estudio del IRI demuestra que el 40.7 % de las personas entrevistadas gastó entre 100 y 1,000 MXN durante el proceso; el rubro de gasto más reportado fue el de transporte, seguido del gasto equivalente a la pérdida de un día de trabajo (con un 66 % y un 22 % de las personas encuestadas, respectivamente). En contraste, únicamente el 5 % de las personas encuestadas reportaron haber destinado recursos para proveerse de asesoría legal (IRI, apartado sobre comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

Aun con estas salvedades, los gastos en los que incurren las partes intervinientes siguen siendo menores en comparación con lo que se puede llegar a devengar únicamente por el concepto de asesoría jurídica en un proceso tradicional. En palabras del titular de la DGMASC de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León, Emilio Rodríguez:

> Lo que nos dicen [las personas usuarias de los MASC] es que, "desde el principio, me dijo (…) el abogado (…) que no [me] presentara ¿no?" (sic).
>
> Y ellos luego estando allá, [dicen]: "es que, si a mí me hubieran dicho que yo…, esto lo hubiera resuelto desde el principio, pues mejor lo hubiera resuelto desde el principio, porque hoy ya me costó más caro al final".
>
> Tanto la víctima como el ofensor, **[dicen]: "si a mí como víctima (sic) estoy pidiendo reparación del daño de 10 mil pesos y me voy a un juicio de un año y medio, ya le pagué al abogado 5 mil pesos, ya me gasté tanto en vueltas, ya lo que me paguen ya lo tengo gastado ¿no?"**

Otro de los beneficios dentro de esta misma dimensión se relaciona con la noción de que la justicia alternativa –especialmente, en casos de menor repercusión para la sociedad– es un método indirecto para la correcta asignación de los recursos del sistema penal, pues permite despresurizar la vía tradicional, reservándola para casos que requieren ser investigados, determinados y, eventualmente, juzgados. Iván de la Garza[12], especialista en temas de procuración de justicia, así lo explicó:

> ¿Cuál es la función que cumplen las soluciones alternas? Pues, me parece que es también una forma de racionalizar la persecución penal (…), pues porque no todos los casos implican el mismo grado de afectación a la sociedad, la persecución penal es siempre el interés público (…) sería iluso, ingenuo, pensar que todos los casos impactan igualmente a la sociedad, porque no es cierto que un "robito" –de una persona que nunca había robado– te impacta más que una persona que está secuestrando, ¿sí? Entonces (…) **eso es lo que me parece que te dan las soluciones alternas, o sea, racionaliza el poder punitivo del Estado y la persecución penal.**

11. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.
12. Entrevista realizada el 21 de septiembre de 2020.

La idea de la despresurización del sistema de justicia penal mediante la canalización de los delitos menos graves a la justicia alternativa, aunque popular, no es del todo cierta. La implicación de esta afirmación es que la justicia alternativa —particularmente, los MASC— no puede ser empleada para resolver casos complejos y de alta conflictividad. Al respecto, los beneficios de la justicia alternativa como herramienta para la construcción de una cultura de la paz desmienten esta preconcepción.

Construcción de la cultura de la paz

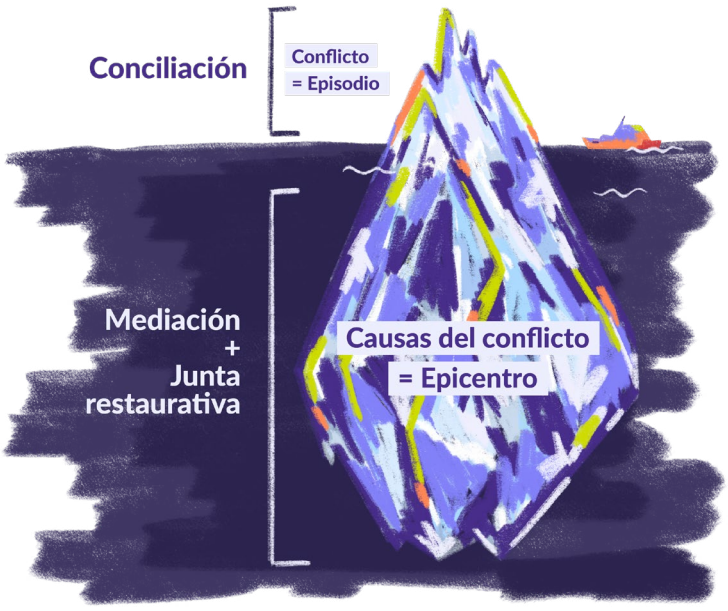
"Es una buena vía para terminar muchas controversias, ¿no?
como yo le decía, no podemos pasárnosla en la vida peleando con la gente."

— Eulalia Jiménez
Usuaria del CEJAH [13]

En diferente medida, estos mecanismos contribuyen a la pacificación de las comunidades. Mientras que la conciliación contribuye a la solución de hechos coyunturales —por ejemplo, lo ocurrido tras un accidente de tránsito—, los otros mecanismos consistentes en la mediación y la junta restaurativa tienen un gran potencial para resolver conflictos que, tras la ocurrencia de un hecho específico, pudieron alcanzar una manifestación desproporcionada, solo explicable por el estado de latencia de un conflicto antiguo o más profundo, como son los problemas entre las comunidades.

Para comprender cómo impactan los mecanismos alternativos en la pacificación de las comunidades, es necesario observar cada hecho delictivo como la manifestación de un conflicto. A su vez, el conflicto es un fenómeno complejo compuesto por varias dimensiones: el episodio, el detonante y el epicentro, además del contexto o, en su caso, las raíces de un problema que –en ocasiones– son mucho muy profundas (Lederach, 1992). Dependiendo del alcance y la complejidad de la controversia, se debe operar no solamente sobre la coyuntura, sino sobre los elementos que contextualizan el problema.

Desde esta perspectiva, las controversias pueden ser entendidas como un iceberg. En la punta, se encuentra la razón por la cual dos personas acceden a un proceso de justicia alternativa; a través del diálogo, puede develarse algo más por debajo de la superficie, una problemática de mayor complejidad.



Como se ha hecho hincapié, **el diálogo entre las partes es el elemento nodal del proceso**, pues les permite contarle al facilitador sus historias individuales antes de la sesión inicial, discutir sus posiciones e intereses, así como interactuar durante las sesiones de mediación (De Girolamo, 2017).

13. Entrevista realizada el 7 de abril de 2021.

En palabras de la facilitadora número 1 del CJR [14]: "Entonces cuando tú les das la oportunidad de ser escuchados y de expresarse libremente, tal cual lo están pensando, sintiendo y limpiando, o sea, limpiando el lenguaje, les abres otro mundo". Adicionalmente, el facilitador penal Eduardo Tenorio, del CEJAH [15] compartió lo siguiente: "Un buen diálogo cambia las perspectivas de las personas, cambia la actitud de las personas, porque cambiamos la emoción o la cambian ellos, la emoción, su emoción; entonces sí podemos llegar o pueden ellos llegar a buenos acuerdos de algo que se está viviendo".

Igualmente, el diálogo es útil para el facilitador, porque es así como les proporciona la información a las partes, conduce los procedimientos e identifica las necesidades de los intervinientes con la finalidad de allanar el proceso. La identificación de necesidades es un proceso cognitivo comúnmente asociado con el facilitador. Sin embargo, durante el diálogo se constata que las partes adquieren conciencia de ese proceso, recalibrando así sus expectativas en torno a la solución de las controversias.

La persona facilitadora 1 del CJR compartió lo siguiente: "Entonces, incluso para ellos, llegaban con unas peticiones, pero sobre la marcha, se dan cuenta que eso no es lo que realmente necesitaban y entonces ellos se van satisfechos, porque descubren qué sí era lo que realmente necesitan para resolver el problema".

El ajuste de las expectativas a través del diálogo permite llegar al consenso sobre los términos de los acuerdos. Conforme las expectativas sean de lo más claras posible, entonces las probabilidades de que el acuerdo reparatorio las cubra son mayores, aumentando la satisfacción de las partes (Presser y Van Voorhis, 2002). Al respecto, la facilitadora indígena Estela de la Cruz Beltrán del CEJAH [16] ofrece una explicación puntual:

> **Los beneficios que obtienen las personas es poder llegar a un acuerdo, ya sea de manera verbal o escrita, donde ellos dan por terminado su conflicto y, sobre todo, que sean atendidos de una mejor forma, de manera respetuosa, cordial, y, sobre todo, brindarles esa confianza o seguridad [de] que fueron atendidos, escuchados y que resolvieron sus conflictos de manera satisfactoria.**

La participación en estos procesos tiene impactos persistentes en el *statu quo* de los intervinientes en dos vías, ya que modifica su percepción de la posición que tienen dentro de sus comunidades y contribuye al desescalamiento de los conflictos. En primer lugar, las personas intervinientes –tanto las víctimas, como los ofensores– tienen la oportunidad de externalizar sus impresiones en torno al hecho y, a partir de ello, redefinir su relación con el resto de la comunidad. Por ejemplo, en el caso de las víctimas, un estudio sobre procesos restaurativos para adultos sobrevivientes de abuso sexual infantil demuestra que la participación en un proceso de justicia alternativa les permite conocer los motivos detrás del ataque, así como interpretar lo que les ha sucedido con mucha mayor proactividad (McGlynn, Westmarland y Godden, 2012).

En el caso de los ofensores, estas intervenciones –correctamente dirigidas– buscan enfatizar que, si bien, la conducta cometida ha sido dañina, no deben ser estigmatizados por ello. Antes bien, se trata de alguien que merece la oportunidad de corregir sus errores (Saulnier y Sivasubramaniana, 2015, pág. 519). Esta reivindicación del individuo por encima de sus actos tiene efectos positivos en la recomposición de sus vínculos personales (*Idem*, pág. 520).

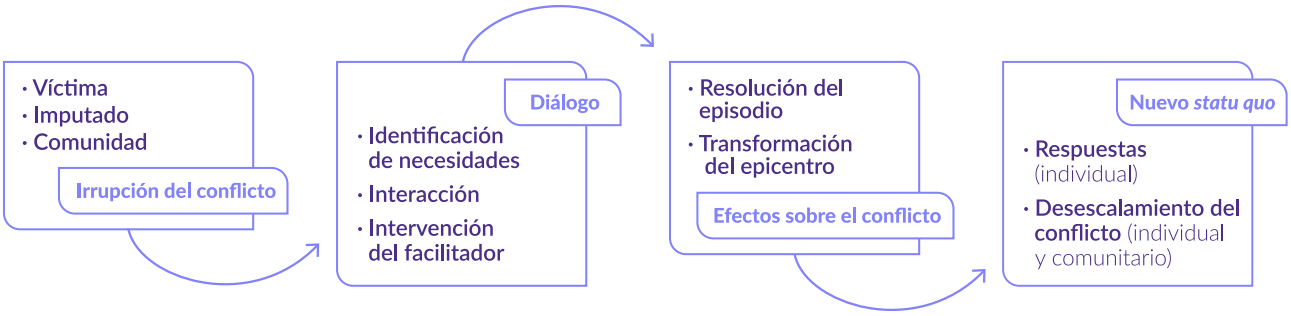
14. Entrevista elaborada el 7 de abril de 2021. A petición de la persona, se mantuvo el anonimato.
15. Entrevista realizada el 29 de marzo de 2021.
16. Entrevista elaborada el 9 de abril de 2021.

En segundo término, tanto a nivel individual como a nivel comunitario, la resolución de la controversia contribuye al desescalamiento del conflicto, transitando de una situación con un alto potencial de derivar en una conducta más grave, hacia una redefinición de los términos relacionales. Así lo expresa la directora de Proyectos y Seguimiento del CEJAH, Aleida López[17]:

> De hecho, es, es muy visto, eh, el ejemplo de los asuntos penales. Hay muchos que no llegaron a que se cometa ese ilícito, porque se previno a través de un diálogo, y casos que pareciera que son muy sencillos y que no se debe uno de confundir, porque a veces, cuando hablamos de mecanismos alternos uno piensa que es para asuntos de vecinos. Sí, pero ese asunto de vecinos (...) si no lo previenen, si no lo dialogan, lo solucionan, va a llegar a un delito.

Figura 1

El ciclo de la construcción de la cultura de la paz



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas a personas funcionarias públicas en Hidalgo y Nuevo León.

La figura 1 es una representación de la causalidad detrás de los MASC como vehículos para la construcción de la cultura de la paz. Ante la irrupción de un conflicto y la posterior asistencia a una instancia para resolverlo, el diálogo surge como el elemento que permite la expresión de las necesidades y expectativas de las partes, así como el método para alcanzar el acuerdo. El acuerdo facilita la resolución del conflicto y expresa la voluntad de las partes en la transformación de las condiciones para evitar discrepancias futuras, dicho de otra forma, es a través del diálogo que se establecen las condiciones para la transformación del epicentro, sin descuidar la coyuntura. Finalmente, quienes participan en estos procesos, además de la comunidad en la que viven, transitan a un nuevo *statu quo*, en el cual la obtención de respuestas por parte de los individuos involucrados y el desescalamiento del conflicto propician las condiciones para una nueva dinámica relacional.

La dinámica que se observa en la aplicación de los MASC en el ámbito penal es idéntica a la que se desarrolla en el manejo de conflictos con mayor alcance y complejidad, tales como los persistentes entre las naciones, o como los conflictos interculturales (Huamaní y Villapolo, 2016). Las técnicas, al ser esencialmente las mismas en ambos escenarios, facilitan los elementos que permiten presentar el argumento de la despresurización del sistema penal bajo una nueva dimensión, es decir, **los MASC no solo sirven como válvula de despresurización del sistema de justicia penal en cuanto a la carga de los delitos de bajo impacto, sino que tienen la capacidad de desactivar conflictos complejos para la construcción de una nueva cultura de la paz.**

17. Entrevista realizada el 29 de marzo de 2021.

Satisfacción de las partes

Hasta el momento, se ha contemplado que la obtención de respuestas respecto al hecho delictivo es una variable que afecta a la comunidad y que, además, transforma los términos en los cuales la víctima decodifica sus experiencias y, por lo tanto, se relaciona con su entorno. Ahora bien, la participación de las partes intervinientes en este proceso tiene, a su vez, distintos tipos de efectos como lo son los siguientes:

- Efectos compartidos: **el empoderamiento de las partes y la reconciliación.**
- Efectos diferenciados: **la reparación a la víctima y el reconocimiento de responsabilidad.**

De entre los primeros, se encuentra el empoderamiento de las partes, alcanzado tanto por la víctima como por el ofensor al tener un mayor control sobre el relato de la historia y mediante su participación en el proceso de la toma de decisiones (McGlynn, Westmarland y Godden, 2012). En la práctica, esta noción se identifica ampliamente al momento de entablar el diálogo con los involucrados, como lo señala el director general de Justicia Restaurativa de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Durango, Manuel Medina, quien nos comparte lo que se les dice a los involucrados: "'Ustedes mismos resuelvan, esta es la forma'. Entonces, si esa posibilidad se le da a la persona para que ella misma resuelva, se empodera un poco, se empodera un poco y de esta manera resuelve el conflicto".

La reconciliación, entendida como la reparación de los lazos rotos por la conducta delictiva, es la rúbrica de un proceso de justicia alternativa exitoso; aunque, su consecución requiere de tiempo, presupuesto, personas facilitadoras altamente capacitadas y un entramado institucional que aplique estos métodos (Symeonidou-Kastanidou, 2019). En la experiencia de las personas funcionarias, las manifestaciones de la reconciliación son inconfundibles, como bien lo dice la facilitadora penal, Angie Flores Hernández, del CEJAH: "Hay algunos [casos penales] en los que se han recuperado amistades. Entonces, llegan a sanar esa relación y se entiende que se empieza a sanar por que la empiezan a retomar [la relación]. En el caso de que no lo hicieran, pues simplemente no se vuelven a ver".

En el ámbito individual, las víctimas, además de que "cierran el ciclo", alcanzan la reparación del daño. A pesar de que este concepto frecuentemente se asocia con nociones pecuniarias**, no existe una forma particular o predefinida para la reparación, pues esta toma forma a través de la exploración de las necesidades y expectativas**. En otras palabras, la característica que diferencia la justicia alternativa de la convencional es la reparación del daño (Saulnier y Sivasubramanian, 2015).

Por último, **si bien, una de las precondiciones para acceder a los MASC es el reconocimiento de la responsabilidad por parte del agresor, esto también puede ser catalogado como un beneficio de la justicia alternativa**, en la medida en que difiere de un proceso tradicional, puesto que no hay un juez que determine el grado de responsabilidad y, por lo tanto, de "culpabilidad" de la persona imputada.

Al escuchar el relato de la víctima, la persona imputada emprende un proceso de construcción de la relación de causalidad entre su acción y los efectos que manifiestan las víctimas. Durante ese ejercicio, la persona imputada puede formular una disculpa, como nos lo comparte la facilitadora penal, Angie Flores Hernández del CEJAH**,** cuando nos dice que: "muchos ofensores ofrecen [una disculpa] de manera espontánea al escuchar a las víctimas y [llegan a] decir '¿sabes qué? Discúlpame. En este momento, si tú me lo aceptas, te ofrezco una disculpa. Yo, la verdad en ese momento de emoción no sabía el daño que te estaba causando'".

Ahora bien, el perdón de las víctimas no es una condición necesaria para la consecución de un arreglo. No obstante, cuando ocurre, no puede ser adjudicado a un acto de piedad, pues el diálogo y el proceso que se dan están diseñados para asegurar que ambas partes se encuentren en igualdad de condiciones. Mientras que la piedad es un acto que únicamente va de arriba hacia abajo, el perdón va de abajo hacia arriba (Lacey y Pickard, 2015).

Justicia

Existe un consenso sobre la capacidad de este proceso para acercar a la justicia a quienes participan en este proceso. Las evaluaciones de este desarrollo tanto del proceso como del resultado señalan que las personas involucradas suelen expresar una percepción más positiva sobre lo justo de este sistema en comparación con la de las personas que están sujetas a los procesos tradicionales (Braithwaite, 1999; De Girolamo, 2017 e Irvine, 2020).

Una de las perspectivas más interesantes sobre la teoría de la justicia es la que ofrece De Girolamo (2017), quien aterriza las nociones de Amartya Sen. En relación con el proceso de justicia restaurativa, De Girolamo señala que **la discursividad y la imparcialidad** del facilitador aseguran que ninguna de las dos partes se encuentre en desventaja ante la otra. Mientras que la discursividad, es decir, –el diálogo–, es el vehículo que provee de las mismas oportunidades a las partes para que expresen su propia versión, –la imparcialidad– que se da a través de la participación de un tercero externo, es decir un facilitador, las obliga a explicar sus diferentes perspectivas sobre los hechos para hacerse entender (De Girolamo, 2017). El facilitador, a su vez, provee de la misma información a ambas partes (Irvine, 2020).

La justicia puede alcanzarse a través de los resultados, siempre y cuando se cumpla con dos condiciones, la primera es que **se garantice la elección racional y la segunda, que la elección de los términos de los acuerdos se lleve a cabo en plena libertad**. La elección racional consiste en la priorización de los valores de las partes, de su expresión y posterior adecuación a los valores de la contraparte (De Girolamo, 2017); para llevarla a cabo, se requiere que las personas involucradas cuenten con la mayor cantidad de información posible. La libertad de elección se manifiesta en la participación voluntaria de ambas partes en el proceso de la toma de decisiones[18].

La información proporcionada por el estudio del IRI muestra que el 91 % de las personas entrevistadas que recibieron aclaraciones y explicaciones consideró que el procedimiento llevado a cabo por medio de los MASC fue justo. Esta proporción disminuyó a un 70 % para la población, usuaria de los MASC, que expresó que sus dudas no fueron respondidas (IRI, apartado de comunicación personal, 17 de febrero de 2021), es decir, la percepción de justicia aumenta cuando las partes cuentan con más elementos para apuntalar su elección y la toma de decisiones.

Al respecto, la persona facilitadora número 1 del CJR [19] explicó lo siguiente:

> **Creo que los procedimientos penales son muy transparentes porque todo lo que tú hagas queda registrado de una o de otra forma. Entonces, no me gusta que de pronto des falsas expectativas a los usuarios. Creo que hablar con lo que es, [de lo] que pueden esperar o [de] lo que puede suceder, les ayudas a ellos a ir planificando sus acciones y lo que pueden esperar dentro del proceso.**

18. Sin embargo, De Girolamo (2017) señala que la participación voluntaria en la toma de decisiones es el elemento que está más lejos de las posibilidades de control de los organismos encargados de la justicia alternativa, pues los aspectos económicos, culturales, legales y emocionales se encuentran fuera de la esfera de influencia de la persona facilitadora, por lo que se puede comprometer la libertad de elección de los participantes.
19. Entrevista realizada el 7 de abril de 2021. A petición de la persona se mantuvo el anonimato.

B. Limitaciones

A la par del escepticismo sobre los beneficios de la justicia alternativa, surgen críticas desde la academia, además de los desafíos que enfrentan las personas facilitadoras. De entre estas críticas, destacan las relacionadas con el proceso, con la certeza jurídica y con la calidad de justicia que los MASC pueden proveer.

Distorsiones en el proceso: intervención y revictimización

Durante las entrevistas a los especialistas y a las personas funcionarias públicas, destacó –como atributo inherente a los procesos de justicia alternativa– la neutralidad en la participación de la persona facilitadora. Sin embargo, algunos críticos señalan que la participación de la persona facilitadora, aun cuando pueda estar motivada por su deseo de hacer llegar justicia, puede comprometer la autonomía de las partes (Irvine, 2020, pág. 4).

Es posible que la intervención de la persona facilitadora no sea tan inocua como se pretende. No obstante, las consideraciones sobre lo justo y lo correcto de las personas participantes da como resultado que el efecto de tal participación tenga sus límites. Estas nociones se declaran al inicio de cualquier conversación y funcionan como parámetros de lo admisible durante el proceso del diálogo.

En el supuesto de que se diera la sujeción completa de la autonomía de las partes, la mayoría de los expedientes concluirían con un acuerdo reparatorio, incluso cuando el acuerdo no represente en lo absoluto los puntos de vista de las partes. Al respecto, los hechos plasmados en la información del CNPJE 2019 confirman que nada está escrito durante el procedimiento, ya que uno de cada dos expedientes concluidos por las OEMASC se cierra anticipadamente, principalmente, por decisión o desistimiento de una de las partes (INEGI, 2019).

Otras voces han señalado que la participación de las víctimas en los procesos de justicia alternativa –particularmente, en los procesos restaurativos– implica el peligro de la revictimización mediante la recreación de los hechos (McGlynn, Westmarland y Godden, 2012). No obstante, esta crítica omite el hecho de que una de las precondiciones para determinar si una persona puede participar en un proceso de este tipo es si se encuentra en condiciones para afrontar a su ofensor (Maltos Rodríguez, 2017).

Resultados cuestionables: Incertidumbre jurídica e incapacidad para hacer llegar una justicia "justa" a las partes

Los detractores de la justicia alternativa argumentan que esta únicamente es capaz de proveer "justicia pobre para los pobres", pues la resolución de los conflictos o —"neutralización"— es una forma de mantener el *statu quo*, preservando los intereses de la élite (Irvine, 2020). Tal afirmación descansa en el supuesto de que la transformación de los conflictos solo puede realizarse hacia una dirección (hacia arriba), por lo que desestima la posibilidad de la resolución pacífica.

Además, los procedimientos de justicia alternativa pueden poner en una situación de vulnerabilidad a las partes, quienes renuncian a su derecho de acudir a la corte y a sus derechos procesales al momento de optar por la facilitación (Symeonidou-Kastanidou, 2019, págs. 11-12; Irvine, 2020, pág. 3). Si bien, esto es cierto, los diversos ordenamientos legales que han adoptado la justicia alternativa a la par de la jurisdiccional estipulan como obligación la información de las ventajas y consecuencias de recurrir a alguno de los MASC (UNODC, 2006). Con este ejercicio, se fortalece la libertad de elección del individuo, pues se le despliegan las diversas opciones para llegar a la resolución de su problema.

C. Mecanismos alternativos de solución de controversias

En México, la aplicación de la justicia alternativa en lo penal está regulada principalmente por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASC), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y las leyes locales derivadas de estas normativas.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) son el medio para solventar un proceso a través de un acuerdo reparatorio. La LNMASC reconoce tres distintos mecanismos: la mediación, la conciliación y la junta restaurativa (LNMASC, Artículo 3º).

- **Mediación.** Es el mecanismo a través del cual los intervinientes construyen una propuesta para zanjar su controversia. En este sentido, el mediador desempeña el rol de facilitador de la comunicación entre las partes. **La mediación ha mostrado ser efectiva cuando las partes tienen una relación o tendrán una relación en el futuro, el nivel emocional en el conflicto es alto y se trata de un conflicto coconstruido** –es decir, cuando ambas partes han sido activas en los hechos– (Maltos Rodríguez, 2017; Symeonidou-Kastanidou, 2019).
- **Conciliación.** Los intervinientes proponen soluciones a la controversia de forma voluntaria. Sin embargo, el papel del facilitador va más allá de propiciar la comunicación de las partes, es decir el conciliador presenta alternativas de solución con base en criterios objetivos. **Se recomienda la conciliación en situaciones en las que las partes no tenían una relación previa, el nivel emocional del asunto es bajo y cuando la reparación se remite a cuestiones pecuniarias** (Maltos Rodríguez, 2017). Esta puede ser directa, cuando las partes alcanzan un acuerdo vis-à-vis o indirecta, cuando el conciliador ve a cada una de las partes por separado para identificar las necesidades comunes y proponer una solución, prescindiendo del encuentro de las partes (Symeonidou-Kastanidou, 2019).
- **Junta restaurativa.** Este mecanismo se caracteriza por la participación proactiva de la víctima u ofendido, el imputado y la comunidad en la que acontecieron los hechos. Conjuntamente, todas las personas participantes proponen soluciones y alcanzan un acuerdo que atiende tanto las responsabilidades individuales como las colectivas. **La junta restaurativa aplica cuando existe una clara definición entre la víctima y el ofensor, cuando el conflicto no es coconstruido, los hechos han afectado a la comunidad y la reparación del daño va más allá de las cuestiones materiales** (Maltos Rodríguez, 2017). Los acuerdos alcanzados a través de este mecanismo deben asegurar que el ofensor no vuelva a cometer una conducta indeseable (Symeonidou-Kastanidou, 2019).

Las tablas 1 y 2 ofrecen un comparativo entre los mecanismos y se incluyen comentarios de acuerdo a los procesos y resultados.

Tabla 1.

Comparación entre mecanismos alternativos de solución de controversias por las características del proceso

	Mediación	Conciliación	Junta restaurativa
Presencia de elementos emocionales en el conflicto	Alta	Baja	Alta
Diferenciación entre víctima y requerido	Difusa	Clara	Clara
Rol del facilitador	Propiciar la comunicación entre las partes.	Propiciar la comunicación entre las partes. Proponer soluciones.	Propiciar la comunicación entre las partes. Proponer soluciones.
Tipo de responsabilidad que se atiende por medio del acuerdo	Responsabilidad individual	Responsabilidad individual	Responsabilidad individual Responsabilidad colectiva
Personas intervinientes en la construcción de un acuerdo	- Víctima - Imputado o requerido	- Víctima - Imputado o requerido - Facilitador	- Víctima - Imputado o requerido - Facilitador - Comunidad

Fuente: Elaboración propia con base en Maltos Rodríguez (2017) y Symeonidou-Kastanidou (2019).

Tabla 2.

Comparación entre mecanismos alternativos de solución de controversias por las características de sus resultados

	Mediación	Conciliación	Junta restaurativa
Reparación de bienes pecuniarios u otros bienes materiales	En ocasiones puede presentarse	La mayoría de las veces	En ocasiones puede presentarse
Posibilidad de restauración del tejido social	En ocasiones puede presentarse	No	Siempre presente
Responsables en la vigilancia del cumplimiento	Área responsable de los MASC	Área responsable de los MASC	Área responsable de los MASC Miembros de la comunidad*
Porcentaje de expedientes abiertos en la estancia ministerial que alcanzaron un acuerdo reparatorio por tipo de mecanismo (México, 2018)	50 %	48 %	74 %
Porcentaje de expedientes con acuerdos reparatorios alcanzados en la estancia ministerial que fueron resueltos con una solución total (México, 2018)	91.1 %	87.5 %	95.2 %

* Aunque la comunidad no está obligada a desempeñar las labores de vigilancia, la literatura sugiere que su participación como vigilantes del acuerdo es una externalidad positiva de su participación en la construcción del acuerdo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2019), Maltos Rodríguez (2017) y Symeonidou-Kastanidou (2019).

En relación con los tiempos de aplicación de los MASC respecto del proceso de justicia penal, se puede aplicar este enfoque en cualquier momento, es decir, antes del inicio de cualquier procedimiento penal, en la etapa ministerial, durante el juicio o, incluso, posteriormente en la ejecución penal (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 6). Sin embargo, en el contexto nacional, la legislación contempla su aplicación durante la etapa ministerial y en los juzgados, pero antes de la declaración de apertura del juicio oral[20].

La decisión de emplear un determinado mecanismo no es inamovible. **Conforme el diálogo devela las necesidades de las partes intervinientes, el facilitador deberá preguntarse en todo momento si está empleando el método adecuado**, puesto que el proceso es extremadamente flexible. Al respecto, la facilitadora del CEJAH Angie Flores[21] señala que, en el ámbito penal, las mediaciones y conciliaciones pueden tener "tintes" de justicia restaurativa:

> **[...] porque, si bien, es cierto que el proceso de junta restaurativa lleva un proceso más largo y lamentablemente a veces los tiempos procesales no nos dan para llevar a cabo todo el proceso [...], llega a haber matices, porque las personas obtienen, en algunos casos, una reparación integral, una promesa de no repetición, una reparación del daño y la respuesta a sus dudas a tratar ellos de sanar y de darle un cierre a eso.**

A nivel nacional, durante 2018 se registró que, de la totalidad de las solicitudes procedentes para aplicar un mecanismo alternativo de solución de controversias, el 77 % corresponde a la mediación, el 16 % a conciliación y un 1 % a la junta restaurativa (INEGI, 2019). En este sentido, las personas funcionarias públicas corroboran la información del Censo, pues se menciona que la mediación y la conciliación –en ese orden– son los mecanismos más utilizados en el marco de sus labores. Los detalles específicos sobre la frecuencia del uso de los diversos tipos de mecanismos para cada entidad están disponibles en la Tabla A del Apéndice 2.

D. Los delitos resueltos a través de la vía alternativa

El artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece los delitos que podrán resolverse a través de un MASC; estos consisten en los siguientes: los delitos que se persiguen por querella o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido, los delitos culposos o involuntarios, los delitos patrimoniales como el robo o el fraude cometidos sin violencia, así como los delitos de violencia familiar o sus equivalentes. Igualmente se señala que los delitos cuya pena es superior a la media aritmética de cinco años no pueden resolverse por la vía alternativa. Estas directrices legales indican que a través de los requisitos como la querella, el carácter culposo del delito o la pena que se incluye en la legislación de cada entidad, pueden preverse más o menos delitos para ser atendidos por medio de la justicia alternativa.

Por su parte, la normativa nacional también prevé ciertos candados para evitar el abuso de la vía alternativa para personas reincidentes. Por ello, quien haya celebrado un acuerdo reparatorio por hechos que corresponden al mismo delito doloso, o quien haya incumplido un acuerdo reparatorio previamente, no podrá acceder a la justicia alternativa.

20. No obstante, existen experiencias locales en las que la justicia alternativa se aplica antes del inicio de un procedimiento penal, como por ejemplo, en Hidalgo y, durante la etapa de la ejecución penal, como en Sonora.
21. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.

Al margen de los delitos legalmente procedentes, el análisis en esta sección muestra la orientación en el uso de los MASC en la instancia ministerial. Este análisis se basa en la información estadística del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, reportada por los OEMASC de las procuradurías y fiscalías al INEGI.

En la Gráfica 1 se ilustra, mediante un porcentaje, la frecuencia con la que ocurre cada tipo de delito registrado en los expedientes abiertos[22] en los OEMASC. Así, se observa que en el Estado de México uno de cada dos delitos registrados en los expedientes abiertos durante 2018 está relacionado con lesiones.

A nivel nacional, el principal delito que se registra en los expedientes abiertos durante 2018 en trece de las 32 entidades federativas[23] es la lesión. Mientras que en ocho entidades es el daño a la propiedad; en seis entidades es la amenaza. Finalmente, en los expedientes abiertos en los OEMASC en sede ministerial en las entidades de Michoacán y Nayarit se reportaron otros delitos como los más frecuentes. Estos son dos, a) el atentado en contra de la vida y la integridad corporal, así como los b) delitos patrimoniales, respectivamente.

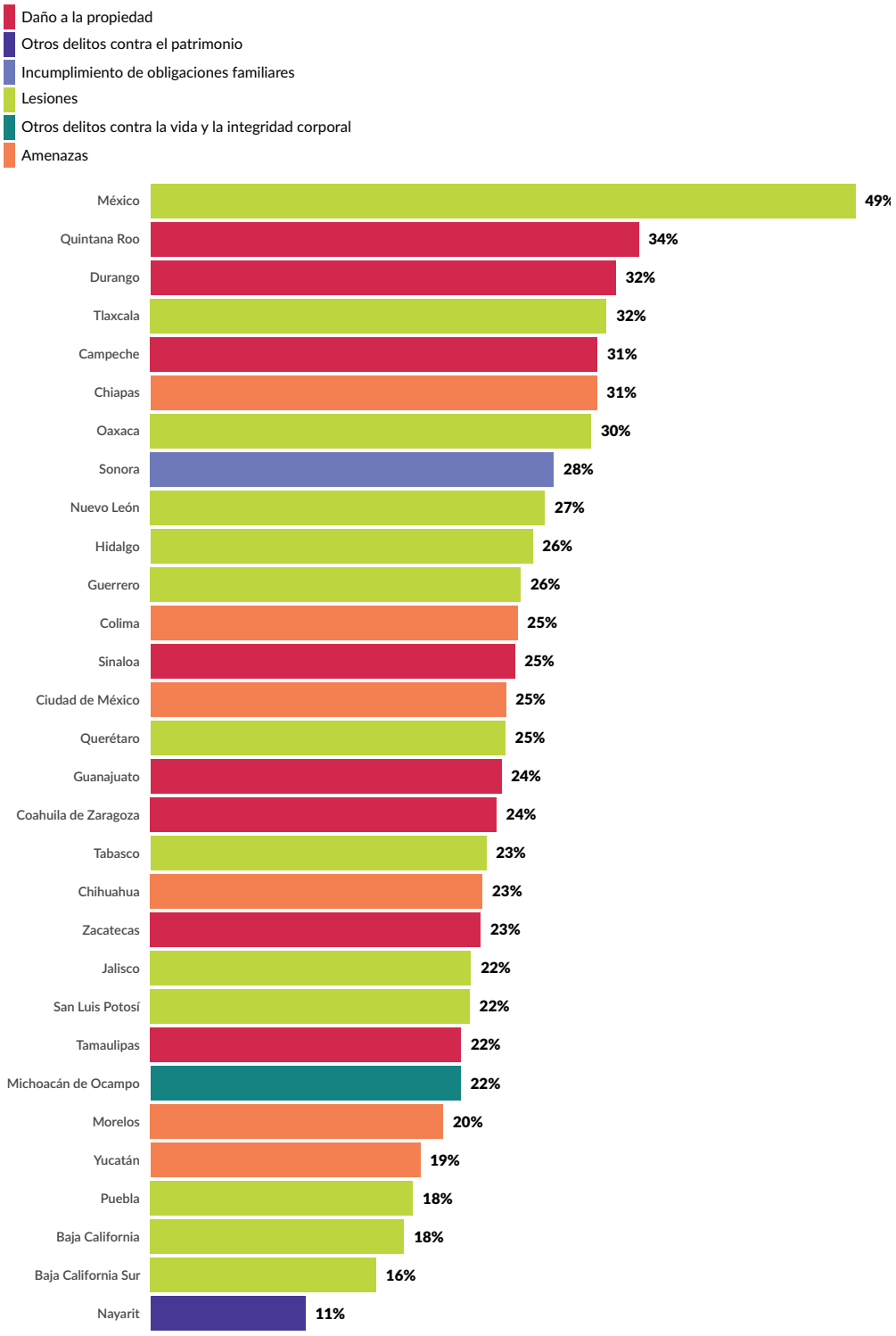
Además de la evidente especialización de los OEMASC en determinados delitos, también se aprecia que, para todas las entidades, el delito más atendido no corresponde a las prioridades de la persecución criminal, es decir, con los delitos percibidos como los más lacerantes por una comunidad, lo que refuerza la idea sobre los MASC como instrumentos aplicables para delitos no graves. Esta noción será revisada a profundidad y cuestionada más adelante.

22. En un expediente pueden aparecer uno o varios delitos.
23. No se cuenta con información para tres entidades.

Gráfica 1

México, 2018:
Delito más común en los expedientes abiertos en MASC

Porcentaje sobre el total de delitos registrados en expedientes.



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por el INEGI en 2019.



E. Participantes

Quienes participan en cualquier procedimiento son la víctima y el ofensor, acompañados de su abogado y, en dado caso, el personal que notifica o invita al ofensor y a la persona facilitadora del proceso.

El perfil de los notificadores y, sobre todo, el de los facilitadores debe cumplir con ciertas exigencias que, de no cumplirse, pone en riesgo el éxito del proceso y del resultado. Legalmente, una persona facilitadora debe cumplir con un grado de licenciatura relacionada con la materia, por ejemplo, psicología o derecho; y acreditar con la certificación requerida, así como con la constante capacitación (art. 48 LNMASC).

La provisión legal es un referente escueto en relación con el perfil que se requiere para abordar y pacificar conflictos. Una persona facilitadora necesita tener la vocación de servicio, "motivado por esta preocupación, por que las partes alcancen un acuerdo", explicó el director general de los MASC en la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León[24]. Como parte de este perfil, múltiples entrevistados coincidieron en señalar la necesidad de contar con las siguientes herramientas: la validación de las emociones de los intervinientes, la escucha activa, la empatía, la disponibilidad, la paciencia, así como el parafraseo, y el reencuadre o la reformulación. Tal como lo describieron las facilitadoras Brenda Cadena y Angie Flores del CEJAH:

> **Debe ser un perfil en el que la persona sea tolerante, la persona sea respetuosa, la persona tenga capacidad intelectual para resolver conflictos; sea creativo para poder resolver todas las situaciones que se le van presentando (Brenda Cadena)[25].**

> **Debemos ser asertivos, saber en qué momento y de qué forma preguntar, debemos ser empáticos, debemos ser pacientes, debemos ser creativos en cuanto a la realización de preguntas, no ofender a las personas porque se tocan temas –como les había comentado–, bastante delicados y, entonces, con ese uso de herramientas logramos hacer este puente de comunicación y que haya ese entendimiento o que de alguna manera comience a haber un poco de entendimiento entre ellos, quizá, a comprenderse un poquito el uno con el otro desde su punto de vista, de esta manera es como logramos solventar los procesos (Angie Flores)[26].**

24. Entrevista realizada el 15 de abril de 2021.
25. Entrevista realizada el 9 de abril de 2021.
26. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.

Un integrante del CJR de Hidalgo lo describió a la inversa: "sería muy complejo el hecho de que (el facilitador) sea impaciente o que no haya una escucha activa, o que no sea empático, o que no sea tolerante, porque al final va contra la misma función"[27].

A su vez, la persona que facilite un proceso debe ser asertiva y tener la capacidad de mantenerse imparcial. La directora general del CEJAH, Nancy Gutiérrez explicó[28]:

El mediador entre menos habla es mejor y, cuando participa, su participación debería ser muy asertiva, entonces sí creo que el mediador tiene que trabajar mucho internamente para poder controlar su emisión de juicio y poder respetar la percepción de los demás.

En relación con el perfil, distintos entrevistados, como Manuel Medina[29], titular de la Dirección General de Justicia Restaurativa (DGJR) de la Fiscalía General de Justicia de Durango o Guillermo Zepeda[30], director del Instituto de Justicia Alternativa (IJA) del Tribunal Superior de Justicia de Jalisco, comentaron que la preparación de la persona facilitadora debe ser distinta a la de un agente del Ministerio Público; Guillermo Zepeda señaló: "no deben ser 'ministerios públicos barnizados de mediadores'". A este respecto, Symeonidou sostiene que la formación y práctica de los facilitadores debería corresponder con las mismas exigencias de capacitación que deben cumplir los jueces y los ministerios públicos, incluyendo los estándares de independencia e imparcialidad (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 19).

F. Principios

Los principios que rigen los MASC son la voluntariedad, la equidad, la confidencialidad, la imparcialidad, la flexibilidad y simplicidad, la honestidad y la información (art. 4 LNMASC).

> **Tú tienes que garantizar que los usuarios sepan que eres imparcial, que eres este… que… va a haber equidad en el proceso, o sea, tienes que garantizarle eso, que se sienta seguro, que sea un espacio seguro, que es confidencial que no sale de ahí la información y lo que se diga no debe ser tomado en cuenta para el… juicio, todo eso lo tienes que decir en los primeros segundos (director general del IJA, Guillermo Zepeda).**

A continuación, se presenta una explicación de cada uno de estos principios, enriquecida con la perspectiva de las personas facilitadoras a fin de entender las exigencias que deben cumplirse para lograr la facilitación adecuada en un proceso de justicia alternativa.

Voluntariedad

La voluntariedad en la vía alternativa es crucial, puesto que un asunto no puede resolverse por este camino cuando alguna de las partes no está dispuesta a hacerlo. "Nosotros no andamos correteando personas, no andamos mandándolas traer a fuerza, aquí vienen por un principio de voluntariedad, a resolver un conflicto", describió Manuel Medina, titular de la DGJR en Durango. Como dijo un

27. Entrevista realizada el 7 de abril de 2021.
28. Entrevista realizada el 29 de marzo de 2021.
29. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.
30. Entrevista realizada el 31 de julio de 2020.

integrante del Centro de Justicia Restaurativa (CJR) de Hidalgo, "tiene que partir de esa aceptación, de esa convicción de sí querer participar, de dialogar".

Garantizar que la participación en un proceso penal sea voluntaria es complejo. Las personas facilitadoras están obligadas a darle toda la información necesaria a las partes, en el entendido de que son *agentes de realidad*, explicó Nancy Gutiérrez, directora general del CEJAH [31]. Por lo tanto, la persona facilitadora encargada de invitar al ofensor debe explicarle que, de no resolver el conflicto a través del diálogo, cabe la posibilidad de que enfrente una denuncia en alguna otra instancia.

Aunque se busca que las partes dialoguen en un entorno de libertad, explicó Guillermo Zepeda, "la gente se quiere evitar la responsabilidad penal y que quedara algún antecedente penal, entonces a veces sí está, este..., sí está muy dispuesta a llegar a un arreglo". Por su parte, Manuel Valadez[32], juez quinto de control y oralidad de Durango, describió que "la mayoría de las fiscalías negocia con el imputado [sobre] el acuerdo reparatorio [cuando este se encuentra] tras las rejas o en el mejor de los casos, sentado en una silla, pero esposado".

Por contextos como el narrado por Manuel Valadez, las personas que faciliten un proceso deben verificar y garantizar que las partes que elijan resolver su conflicto por esta vía lo hagan libres de toda coerción. La subdirectora de justicia restaurativa de Durango, Nayeli Alvarado[33], explicó que las partes pueden elegir no celebrar un acuerdo reparatorio, a pesar de haber participado en una mediación o en una conciliación. Además de que el agente del Ministerio Público examinará si el acuerdo reparatorio, en su caso, fue logrado de manera voluntaria.

Equidad

La equidad o simetría entre las partes es otro de los principios rectores de la justicia alternativa. La equidad es más fácil de lograr en casos de materia civil o mercantil, pero al tratarse de la materia penal, el reto es aún mayor. Tal como explicó la facilitadora del CEJAH, Angie Flores:

> **No podemos hablar de que los dos son iguales, [puesto que] es una mesa dispareja, tú eres un ofensor y él es la víctima que resintió un daño que tú ocasionaste y, entonces, tenemos que hablar de una construcción, de una responsabilidad y en el caso de que así ambos lo quieran, a través de ese entendimiento puedan, ahí sí, coconstruir una solución, pero de ninguna manera ellos están en igualdad de circunstancias".**

Nancy Gutiérrez enfatizó la importancia de la persona facilitadora para garantizar que exista un entorno de equidad para llevar a cabo un diálogo. La estrategia que describió la facilitadora indígena Estela de la Cruz Beltrán, del CEJAH, es que, en caso de notar algún tipo de timidez o de temor de alguna las partes, se llevan a cabo sesiones individuales para propiciar el empoderamiento de esa persona, para escucharla y que sienta confianza de poder explicar el problema que está pasando. De no lograr las condiciones de igualdad para tener un diálogo, se corre el riesgo de causarle una afectación mayor a la víctima, a diferencia de aquellos casos que son coconstruidos o en los que ambas partes colaboraron en el conflicto (Maltos Rodríguez, 2017). Como describió Estela de la Cruz Beltrán:

31. Entrevista realizada el 29 de marzo de 2021.
32. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.
33. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.

Si yo me percato [de] que la situación de la señora está en riesgo, doy por terminada la sesión; en la cual yo lo determino que no es mediable. Y ya a ella la canalizo a otra instancia donde ella pueda recibir mayor asesoramiento y que pueda iniciar otro procedimiento.

Confidencialidad

Las narraciones, discusiones y demás intercambios que realicen las partes son confidenciales y no deben ser reveladas posteriormente ni tampoco utilizadas en algún proceso judicial. Este principio persigue una serie de objetivos. El primero y el más obvio es propiciar un espacio de confianza. El segundo objetivo es que lo dicho durante las sesiones no entraña una aceptación de responsabilidad, es decir, no tiene valor probatorio (UNODC, 2006). Este candado ha sido importante para inhibir estrategias de litigio que utilizan la vía alternativa para producir algún tipo de prueba. Además, la falta de acuerdo reparatorio tampoco se puede utilizar como agravante en contra del ofensor (UNODC, 2006).

La confidencialidad de las narraciones significa que solo el personal que facilite el caso tendrá acceso a la información que provean las partes. "Yo, como facilitadora, también tengo que pedirle permiso [sobre] qué cosas sí puedo compartir con la otra parte y qué cosas no puedo compartir", señaló Estela de la Cruz Beltrán.

La confidencialidad de la información es transversal a todas las personas que intervienen en el proceso. Por ejemplo, el agente del Ministerio Público que reciba a la parte denunciante recaba muy poca información, describió un integrante del CJR de Hidalgo. Igualmente, Adalid Guadalupe Melo Hernández[34], quien realiza invitaciones en el CEJAH, comentó que al realizar las invitaciones a los ofensores a participar en un procedimiento de justicia alternativa, tiene acceso a muy poca información a fin de cuidar la confidencialidad.

Imparcialidad

Las personas que facilitan las sesiones están guiadas por el principio de imparcialidad, lo que implica que no pueden favorecer a ninguna de las dos partes ni tampoco actuar como asesor jurídico de cualquiera de las partes. Tal como lo afirmó la facilitadora indígena Estela de la Cruz: "mi papel principal es no ser asesora ni abogada de ninguna de las dos partes". Incluso, la persona mediadora número 1 del CJR de Hidalgo describió que ella les pide a las partes "asesórate para el día que llegue tu primer cita" lo que ayuda a generar la convicción de que ella no está al servicio de ninguna de las partes.

Flexibilidad, honestidad y buena fe

Los MASC utilizados no requieren el mismo formalismo que la tramitación ministerial y judicial, pues lo que se busca es resolver el conflicto a partir de propuestas ofrecidas directamente por las partes. Esto significa que las partes necesitan comprometerse a conducirse con honestidad y buena fe.

34. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.

G. Procesos claves en el procesamiento de las salidas alternas

Tal como se mencionó anteriormente, los MASC son las herramientas que las personas facilitadoras pueden utilizar para resolver conflictos a través de un acuerdo reparatorio. El acuerdo reparatorio es un tipo de salida alterna del proceso; otro tipo es la suspensión condicional del proceso.

En este apartado –y en la investigación en general– la atención se centra en los acuerdos reparatorios, ya que son los celebrados entre la víctima y el ofensor en torno a los hechos materia de la controversia penal y pueden ser cumplidos al momento de firmarse o, bien, de manera diferida (art. 186 y 189 CNPP). En contraste, la suspensión condicional del proceso no implica la existencia de un diálogo y entendimiento entre la víctima y el ofensor, puesto que consiste en terminar el conflicto con base en la propuesta, ya sea por el imputado o por el Ministerio Público, de un plan de reparación. El plan de reparación centra su atención tanto en la víctima y en su compensación como en otro tipo de condiciones, tales como el compromiso por parte del imputado a frecuentar o dejar de frecuentar determinado lugar, participar en programas de prevención y de tratamientos de adicciones, de entre otros (art. 191 y 195 CNPP).

Resolver una controversia a través de un MASC implica una serie de procesos. Si bien, existen diferencias entre la tramitación en la etapa de la investigación inicial, es decir, ante la Procuraduría o Fiscalía, y la etapa de judicialización, los procesos son similares. En esta sección, se describen brevemente los procesos más relevantes de la tramitación, para después profundizar en algunas de las deficiencias o problemáticas que se han enfrentado.

Inicio del proceso: la derivación

El punto de partida es la denuncia de la víctima ante un agente del Ministerio Público, quien tiende a ser parte de una unidad de atención temprana[35]. Es este primer contacto quien, al escuchar brevemente el relato de la víctima, canaliza o deriva el asunto al órgano encargado de los MASC (OEMASC).

El proceso de derivación se refiere a la forma en que un asunto es remitido al organismo encargado de procesarlo para que se resuelva con un acuerdo reparatorio a través de algún mecanismo alternativo. La derivación es un paso importante para identificar los casos que pueden ser susceptibles de un acuerdo de este tipo. Además, la derivación puede servir para anticipar si el caso llegará a buen puerto, si se analizan los distintos elementos del caso con cuidado, es decir, la participación de la víctima, el ofensor y el contexto, de entre otros aspectos (McCold, 2003).

El parámetro utilizado en el sistema mexicano para derivar los casos es únicamente el delito, por lo cual el análisis consiste en encuadrar los hechos en un delito y verificar si está incluido en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), o en las leyes locales, como uno susceptible de resolverse por medio de un acuerdo reparatorio, con base en una somera narración por parte de la víctima u ofendido.

35. Se han impulsado distintos modelos que pugnan por la atención diferenciada de los casos, con el fin de dosificar los esfuerzos de las procuradurías y, en algunas ocasiones, privilegiar la terminación temprana de los asuntos. En ese contexto, algunas procuradurías o fiscalías han instalado organizacionalmente unidades de atención temprana o diferenciada que tienen el objetivo de canalizar los asuntos a las distintas unidades, por ejemplo, para distinguir los delitos en los que el imputado es desconocido de aquellos que pueden ser susceptibles de alguna salida alterna y en los que el imputado sí es conocido (México Evalúa, 2019).

La derivación en la etapa inicial –ante las procuradurías o fiscalías– está a cargo del personal ministerial, mientras que, en la judicialización del caso, durante la etapa intermedia, el juez de control es quien deriva el asunto a una salida alterna (art. 10 LNMASC). A su vez, las partes pueden solicitarla al juez o, incluso, como lo narró la mediadora Angie Flores Hernández del CEJAH, puede ser el Ministerio Público quien se acerque a las partes para proponerles la resolución del caso a través de esta vía.

El asunto se estudia por primera vez cuando ya fue derivado al personal de los OEMASC. En ese primer encuentro, la persona denunciante o víctima narra los hechos ante un facilitador. Este primer contacto también sirve para que las y los facilitadores evalúen si el caso es "susceptible" de ser resuelto a través de un acuerdo reparatorio. Esto significa que, al escuchar la narración del caso, si identifican la presencia de algún supuesto que prohíbe el artículo 187 del CNNP, deben remitirlo al cauce ordinario. Por ejemplo, el titular de la DGJR de Durango ejemplifica que cuando se trata de amenazas, en principio sí debe derivarse, pero no cuando, al escuchar los detalles del caso, entraña un contexto de violencia familiar. Otros supuestos que limitan la resolución por la vía alternativa son que la persona ofensora haya celebrado anteriormente algún acuerdo reparatorio por los mismos delitos dolosos o, bien, cuando haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio.

Además, deberán verificar que las partes tienen la voluntad para resolver su asunto a través de la vía alternativa. Esto implica verificar si las partes están emocionalmente en el momento adecuado para sostener un encuentro y resolver su caso. En ocasiones, la persona facilitadora podrá tener sesiones preparatorias o premediaciones para trabajar con una de las partes con el fin de lograr la disposición para resolver el conflicto. En otros casos, el personal facilitador se da cuenta al hablar con alguna de las partes que las denuncias se hicieron "como los escopetazos", de forma que las personas invitadas en realidad no participaron en los hechos.

Antes de la facilitación, el personal del OEMASC invita a la otra parte al proceso, lo cual es crucial para la resolución de las controversias. Las invitaciones a la persona imputada pueden realizarse por cualquier medio, incluyendo el citatorio, pero preferiblemente de manera personal (art. 12 LNMASC). En ocasiones, este primer encuentro con la persona invitada (ofensor) puede tener el carácter de una "premediación" o sesión preparatoria en la que se explican los principios de la vía alternativa, las reglas y las características del mecanismo elegido, así como el motivo de la invitación (art. 16 LNMASC).

En comparación con los notificadores o actuarios judiciales o ministeriales ordinarios, los notificadores enfrentan retos adicionales, ya que acudir y participar en el proceso de facilitación es completamente voluntario. "Muchas veces quedan estos temores, estos miedos del pasado 'es que me van a detener' y todo este tipo de cosas; muchas veces es el desconocimiento a la ley y eso también genera que la gente, las personas, no vengan", explicó Emilio Rodríguez, director general de la Unidad de los MASC de la Fiscalía en Nuevo León.

Los notificadores no solo deben explicarle a la parte requerida cómo funcionan los MASC, así como sus principios, sino también persuadirlos respecto a cuáles son los beneficios de la justicia alternativa y sus ventajas, en comparación con que su asunto o problema se resuelva a través de la vía tradicional.

Además, las personas notificadoras deben inspirar confianza en la persona invitada (probablemente el ofensor) y mitigar el miedo y la desconfianza hacia la institución, pues en muchas ocasiones, la invitación tiende a ser el primer contacto con la justicia alternativa. Como lo explicó una persona notificadora del CJR, "entonces ahí el principal reto es que venga la gente aquí a [obtener] justicia

restaurativa para que pueda solucionar su conflicto y así no se vaya más allá con [el] Ministerio Público"[36].

Por otra parte, el proceso de invitación –en muchos casos– implica una premediación, ya que los notificadores deben ser capaces de convencer a las personas respecto a agotar la vía del diálogo para resolver su conflicto y no buscar la cárcel como solución, al mismo tiempo que se escucha su sentir y opinión. La notificadora del CEJAH, Adalid Guadalupe Melo Hernández[37] describió distintos escenarios que ha enfrentado al hacer las invitaciones, desde invitar a una persona a través de la ventana de su casa porque esta se encontraba muy molesta, hasta darle contención a una víctima de violencia familiar y canalizarla a otra institución.

El proceso de invitación, además del perfil de estas personas, tiene un impacto particular en el logro de las facilitaciones. Pueden realizarse personalmente o, bien, por algún otro tipo de medio, ya sea por teléfono o el correo electrónico, de entre otros. A este respecto, Emilio Rodríguez, describió que se realizan las invitaciones por correo electrónico y que han detectado el logro de la asistencia de las partes en apenas el 40 % de los casos. Explicó que muchas personas invitadas toman el consejo de un abogado de no presentarse a la facilitación, desconociendo los beneficios de la vía alternativa y sin analizar los costos y tiempos que podrían ahorrarse.

Cuando las personas requeridas o invitadas no acuden a la facilitación, el asunto se envía de regreso a la unidad ministerial correspondiente para que continúe con la investigación. Cabe aclarar que el asunto puede regresar a la vía alternativa, pero será el agente ministerial que se encuentre integrando la carpeta de investigación quien lo derive a los OEMASC.

Buena práctica 1:
La confidencialidad y la imparcialidad desde el inicio

En el caso del Centro de Justicia Alternativa de Hidalgo adscrito al Tribunal Superior de Justicia, las invitaciones las realizan dos personas distintas, es decir, la persona que recibe a la víctima no es la misma que invita a la otra parte. Por lo tanto, la persona que invita al requerido no tiene prácticamente ninguna información sobre el caso por dos razones importantes. La primera es que, cuando el notificador se enfrenta a la persona invitada, no podrá compartir ningún detalle de la otra persona excepto su nombre y la naturaleza del conflicto. Esto garantiza la confidencialidad de lo relatado por quien inicialmente presentó su caso. La segunda razón es favorecer la imparcialidad desde el primer contacto con el personal vinculado con el proceso, de forma que la persona requerida —o notificada— no tenga una percepción de que existe un trato desfavorable.

Falla 1:
El filtro no es un examen adecuado

Actualmente, la gran mayoría de solicitudes para resolver un asunto a través de los MASC resulta procedente. A nivel nacional, el promedio de solicitudes aceptadas está por arriba del 85 %, es decir, 8.5 de cada 10 solicitudes son aceptadas para su atención a través de alguno de los MASC. El porcentaje de procedencia de los asuntos no es un identificador de los asuntos que llegarán a buen puerto, el promedio nacional de los asuntos concluidos con un acuerdo reparatorio alcanzado es del 47.9 %[38].

36. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.
37. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021.
38. Véase la Tabla B del Apéndice 2.

La deficiencia de este filtro se puede verificar al analizar los datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI, los cuales incluyen registros de delitos remitidos a la vía alternativa que están legalmente prohibidos. A su vez, esta situación fue corroborada por algunos entrevistados del Centro de Justicia Restaurativa de Hidalgo, quienes describen algunos casos en los que los agentes del MP derivan incorrectamente los asuntos, obviando –por ejemplo– que son asuntos perseguidos de oficio, lo cual impide su derivación. Tal y como se puede constatar de lo señalado por la persona facilitadora 2 de ese centro: "… mandan una persona y de repente no es el delito o no es la persona, nada más ellos con escuchar…, ellos de repente, las palabras 'es que me interesa solucionar', [lo envían] para justicia restaurativa".

Igualmente, esta deficiencia se refleja en la falta de participación de las partes, por ejemplo, frente a la dificultad de localizar a la persona ofensora (o requerida), quien en realidad nunca tuvo la voluntad para participar.

Falla 2:
Las gestiones y voluntades institucionales afectan en la derivación de los casos a la vía alterna

El proceso de derivación a la vía alterna implica gestiones internas a cargo de cada procuraduría o fiscalía. En las fiscalías como las de Jalisco, Durango y Nuevo León se ha adoptado la práctica de utilizar un catálogo de delitos o *check list* para canalizar los asuntos, limitando con ello el contacto y la discreción del agente ministerial *investigador*. Esto cumple con varios propósitos, el primero consiste en inhibir que la estancia frente al personal ministerial afecte a las partes, tal como lo explicó Guillermo Zepeda:

> **[…] si haces que pase al Ministerio Público, pues no. El Ministerio Público lo retiene al menos un par de días donde la gente se siente muy vulnerable, donde… pues se le amenaza con el aparato penal y ya, cuando por fin se le envía a la mediación, es porque ya fue victimizado doblemente.**

Por otro lado, utilizar el *check list* también puede implicar que el análisis del caso fue tan somero que no se tomó en cuenta la voluntad de las personas para tramitar su caso por la vía alternativa. De acuerdo con Emilio Rodríguez, un mínimo contacto con el personal ministerial es de cierto modo una ventaja, porque implica que las personas puedan entender la vía alternativa desde la voz de los facilitadores. En su jurisdicción, esto ha logrado que aumenten significativamente los casos que son derivados a esta vía, ya que en muchas ocasiones el personal ministerial no logra persuadir, o incluso, transmitir sus beneficios.

El desconocimiento o ineptitud en ese primer contacto para lograr una derivación exitosa es solo parte de la historia que da cuenta del fracaso en el uso de las salidas alternas. La resistencia en el interior de cada institución puede ser otra parte de la historia. Un tipo de resistencia está vinculada con el control que conservan los jueces y ministerios públicos de los casos, el cual, de optar por una salida alterna, se diluye. Por ejemplo, la persona facilitadora número 2 del CJR de Hidalgo[39] describió que, en administraciones anteriores, no se derivaban tantos asuntos a esa vía.

39. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021. A petición de la persona entrevistada, se mantuvo el anonimato.

> **Entonces, nos mandaban a cubrir ahí [a las agencias del Ministerio Público] porque los MP no nos derivaban nada… el MP no tenía disposición de mandárnoslo, en un inicio fuimos recibidos como, como los enemigos por parte de los MP, como que les veníamos a quitar su chamba.**

Esto mismo lo corroboró Emilio Rodríguez:

> **Ella cuando habla con otros jueces dice 'no le tengan miedo compañeros a soltar el control jurisdiccional.' Porque el juez está muy acostumbrado a tener el control ¿no?, al igual que los ministerios públicos ¿no?**

Un criterio judicial reciente establece que es obligación de los jueces de control exhortar a las partes a utilizar la vía alternativa; de no ofrecerla en la audiencia, las garantías procesales de las partes se violentan, lo que resultaría en que el juicio de amparo o de garantías fuese procedente (Tesis Aislada XVIII.4o.3 P (10a.)). La existencia de este criterio refleja la resistencia por parte de los jueces de control a derivar asuntos, ya que la procedencia de un juicio de amparo parece ser un acicate necesario para impulsar la derivación.

Symeonidou-Kastanidou destaca que la retención del control absoluto en algunas entidades puede ser mucho más poderoso que soltar y recurrir a la vía alternativa, incluso cuando se enfrentan problemas tales como judicaturas sobrecargadas y prisiones sobrepobladas que pudieran mitigarse a través de esta vía (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 17).

Por otro lado, la resistencia interna puede estar vinculada a la visión punitiva compartida por quienes integran las instituciones de justicia. Por ejemplo, la subdirectora de Justicia Restaurativa de Durango describió que sus colegas de otras áreas de la procuraduría veían a los encargados de los MASC como la parte blanda de la fiscalía.

> **Sí siento que a lo largo de que se implementaron los mecanismos alternativos o, la justicia restaurativa, poca fe se tenía en esta área, puesto que pensaban que nosotros no…, lo único que hacíamos era platicar con las personas que cometían un delito, sin que sucediera nada.**

Igualmente, Emilio Rodríguez afirmó:

> **Se necesita trabajar muy fuerte con los jueces, con los ministerios públicos, y crear en ellos realmente una necesidad […] el enviar el asunto, o sea, es verlo a través de una política, no a través de una política de persecución penal, sino verlo a través de una política de solución de conflicto.**

En resumen, la predominancia de asuntos aprobados para ser tratados por la vía alternativa –de la mano del registro de los delitos que no son procedentes– sugiere la necesidad de revisar el proceso de derivación. Al respecto, en otros sistemas, esto implica revisar el caso concreto y el contexto según cada una de las partes. Sin embargo, la gestión de los procesos como el uso de un catálogo prestablecido y prácticamente automatizado para derivar asuntos por esta vía o, a través de la remisión directa, pueden servir para mitigar la incidencia de esas inercias y vaivenes en el uso de las salidas alternas.



El corazón del proceso: la facilitación

Ya que se hicieron las invitaciones, el facilitador podrá llevar a cabo sesiones preliminares con los intervinientes –por separado– para explicar los principios de la justicia alternativa y el proceso, además de las reglas aplicables al mecanismo elegido. Estas sesiones, narró un integrante del CJR de Hidalgo, son importantes para que cada una de las partes pueda entender el proceso y se pueda fomentar confianza en él, a fin de que accedan a tener una sesión conjunta.

El cumplimiento de los principios de justicia alternativa es clave para lograr un resultado que resuelva el conflicto de forma satisfactoria para ambas partes. Esto significa que el facilitador debe verificar –en todo momento– que la participación de los intervinientes sea efectivamente voluntaria y que exista equidad entre ellos para dialogar en un contexto de igualdad. Además, la persona facilitadora debe garantizar su imparcialidad, así como la flexibilidad y la confidencialidad del proceso para que la información no pueda ser utilizada en algún otro proceso como medio de prueba (art. 4 LNMASC). Al mismo tiempo, si el facilitador nota que los hechos se tratan sobre un delito que no es susceptible de un mecanismo alternativo de solución, debe suspender el proceso y notificarlo.

En el contexto penal, el entorno punitivo fácilmente mengua la voluntad de ambos intervinientes, pues la persona detenida se enfrenta a la posibilidad de prisión y la víctima se enfrenta a un proceso largo y tedioso. Estos contextos necesariamente juegan un papel en la decisión de los intervinientes de buscar un acuerdo reparatorio y resolver su asunto a través de una salida alterna. Sin embargo, es obligación de las personas facilitadoras que los intervinientes lo hagan de manera voluntaria. Así, en Hidalgo, por ejemplo, después de hacer la introducción y explicar con claridad las reglas del proceso, las partes firman un acuerdo de voluntariedad para luego iniciar con la facilitación para confirmar que no hay coerción alguna para participar.

Por otra parte, garantizar la equidad entre ambas partes es complejo, pues, a diferencia de otras materias en el ámbito penal, la víctima no tuvo responsabilidad en el conflicto. Estela de la Cruz Beltrán, facilitadora indígena de Ixmiquilpan, Hidalgo narra que cuando se encuentra con un caso en el que no hay equidad entre las partes, trabaja de manera individual para escuchar y empoderar a la persona que está en una posición de desventaja, antes de las sesiones conjuntas.

En otro orden de ideas, una estrategia para lograr la imparcialidad consiste en que las personas facilitadoras tengan contacto con las narraciones de las partes solo hasta el momento en que se lleve a cabo la sesión de facilitación, de forma que no se guíen por lo descrito en la carpeta de investigación.

> **A lo mejor en la carpeta dice "me dio una cachetada" ¿no? y resulta que fue una mega golpiza (…), pero lo sabemos hasta que nosotros podemos tener contacto con las personas; vemos cuál fue la construcción del conflicto para ver si es posible una conciliación, una mediación o si por los tintes relacionales de las personas ameritan una junta restaurativa.**
>
> **Persona facilitadora número 2 del CJR de Hidalgo[40]**

En la sesión conjunta, los participantes determinan a cuál mecanismo se sujetarán, ya sea a una mediación, a una conciliación o a una junta restaurativa (art. 17 LNMASC). Las etapas que se siguen en un proceso genérico son la narración del problema por parte de cada una de las personas intervinientes, la reformulación del problema por parte de la facilitadora en la que refleja los términos de la controversia y se deja de lado todo aquello sobre lo que no habrá consenso (art. 22 LNMASC). Con esta información, la facilitadora o facilitador produce una agenda con los intereses y necesidades que desean atender las partes. "Yo también como facilitadora, no puedo tocar un tema [en el] que ellos no estén de acuerdo," mencionó Estela de la Cruz. Por lo tanto, durante la sesión se trabaja sobre esa agenda, con el fin de que las partes propongan una solución, en caso de tratarse de una mediación.

El proceso podrá llevarse a cabo a través de una o más sesiones, de acuerdo a la necesidad que detecte la facilitadora o el facilitador como necesaria, siempre que exista voluntad de ambas partes para reunirse de nuevo (art. 24 LNMASC). El objetivo, describió un integrante del CJR de Hidalgo, es que "las partes avancen hacia la construcción de una solución, ya que, de hacer facilitaciones al vapor, se tendrían muchísimos incumplimientos". De acuerdo con el estudio realizado por IRI en los estados de Hidalgo, Guanajuato y Morelos, el 77 % de los procesos se solventaron con una o dos sesiones de facilitación.

En las facilitaciones, únicamente participan las partes. La presencia de expertos o auxiliares podrá ocurrir, pero solo a petición de las partes. "Está muy padre, porque los escuchas, cuáles son sus necesidades reales, qué es lo que realmente quieren para solucionar el conflicto", explicó la subdirectora de Justicia Restaurativa de Durango. Si bien, los abogados pueden asistir, en teoría, no pueden intervenir (art. 16 y 19 LNMASC).

Falla 1:
Intervención de terceros

> De acuerdo con diversos facilitadores, la participación de terceros tiende a dificultar la resolución del conflicto. En muchas ocasiones, el tercero es uno de los abogados de las partes, o pueden ser de ambas partes, quienes recomiendan a su cliente esperar a una solución más beneficiosa en un juicio convencional. Sin embargo, los terceros involucrados también pueden ser la comunidad que pugna por una cierta reparación, distinta a la solución propuesta por las partes directamente afectadas.

El resulltado: el acuerdo reparatorio

Una vez que las partes logran una solución por sí solas –a través de una mediación o a propuesta del facilitador en una conciliación–, se firma un acuerdo reparatorio. El acuerdo reparatorio prevé las obligaciones consensuadas entre las partes, así como la forma de su cumplimiento y las conse-

40. Entrevista realizada el 8 de abril de 2021. A petición de la persona entrevistada, se mantuvo el anonimato.

cuencias que derivan de incumplirlas. El acuerdo lo aprueba el Ministerio Público o el juez y puede ser utilizado como salida alterna desde la fase inicial hasta antes de la apertura del juicio oral (art. 33 LNMASC).

Los procesos pueden finalizar con un acuerdo reparatorio o, de no lograr una solución satisfactoria para ambas partes, en una conclusión anticipada. En 2018, las conclusiones anticipadas representaron el 49 % de los diferentes tipos de conclusión que se pueden dar en los casos (INEGI, 2019). Es decir, la mitad de los asuntos trabajados no se resuelven a través de un acuerdo reparatorio. Las conclusiones anticipadas pueden ser por la voluntad de alguno de los intervinientes, por la inasistencia injustificada a las sesiones, o cuando el facilitador constate que no se llegará a una resolución por una conducta o actitud agresiva por parte de uno de los intervinientes o, cuando se trata de un acuerdo reparatorio de cumplimiento diferido, o por el incumplimiento del acuerdo (art. 32 LNMASC).

En la siguiente tabla se observa cuáles son los motivos más frecuentes que impiden la terminación exitosa de asuntos a nivel nacional, de acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019:

Tabla 3.

México, 2018: Causas por las que los asuntos por la vía alternativa no concluyen con un acuerdo reparatorio

Causas de conclusión anticipada	Total	Porcentaje
Por voluntad de alguna de las partes	38,655	58.08 %
No se arribó a un resultado que solucione la controversia	8,066	12.12 %
Otro	8,431	12.67 %
Desistimiento de los intervinientes de los servicios brindados por el órgano	6,422	9.65 %
Inasistencia de alguna de las partes	4,357	6.54 %
Comportamiento irrespetuoso	615	0.92 %

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Tal como se observa, la falta de voluntad de alguna de las partes es la razón más frecuente que impide llegar al acuerdo reparatorio. La voluntad y la equidad de las partes durante el proceso es una preocupación constante que comparten las personas facilitadoras y el Ministerio Público o el juez al momento de validar el acuerdo reparatorio (Vasconcelos Méndez, 2012, pág. 470).

En ocasiones, los procesos pueden interrumpirse porque no logran localizar a alguna de las partes, implicando que ante la falta de voluntad, se suspende el proceso, explicó la persona facilitadora número 2 del CJR de Hidalgo. En otros casos, los facilitadores se percatan en el curso de las mediaciones de trasfondos mucho más fuertes que los inicialmente identificados, con lo cual se ven imposibilitados de continuar. En el caso de Durango, por ejemplo, ante situaciones con esas características, se busca ayudar a la persona con el acompañamiento psicológico, la evaluación de los bienes, o la evaluación de secuencias fotográficas y se le plantea a la víctima la posibilidad de enviar su caso a la unidad correspondiente al interior de la Fiscalía.

Los acuerdos reparatorios que se logran pueden incluir distintos tipos de obligaciones en torno a la satisfaccción de las necesidades de reparación del daño de la víctima, en el entendido de que este modelo de justicia parte de una preocupación por las víctimas y sus necesidades (Zehr, 2007, pág. 29). Por lo tanto, la reparación puede ser pecuniaria, pero también moral o simbólica, por ejemplo, a través de una disculpa, de un servicio a favor de la víctima o, incluso, mediante la asistencia de cursos o programas de tratamiento a cargo del ofensor (Vasconcelos Méndez, 2012, pág. 472). Las reparaciones pecuniarias han adquirido preponderancia, en gran medida, por la facilidad para verificar su cumplimiento. Sin embargo, la obtención de este tipo de reparaciones puede inhibir una reparación mucho más sustantiva e incluso resultar en una forma de castigo al ofensor cuando son significativamente mayores a lo que este propuso (Presser y Van Voorhis, 2002, pág. 172; Saulnier y Sivasubramanian, 2015, pág. 523-524).

Los acuerdos reparatorios exitosos entrañan dos características: primero, son el resultado de un proceso de diálogo voluntario y participativo de las partes, tal como a continuación lo ilustra el facilitador Eduardo Tenorio del CEJAH:

> **Un buen diálogo cambia la perspectiva de las personas, cambia la actitud de las personas porque cambiamos la emoción o la cambian ellos, la emoción, su emoción; entonces sí podemos llegar o pueden ellos llegar a buenos acuerdos de algo que se está viviendo.**

Además, la importancia o la trascendencia de los acuerdos recae en el proceso, como lo señala un integrante del CJR de Hidalgo:

> **Si se hicieran al vapor, si se hicieran así, exprés, se tendrían muchísimos incumplimientos (…) un acuerdo, pero no se trabajó bien, no le van a pagar, va a ser peor y entonces no, [es mejor] que continúen con sus procesos o que se avienten dos o tres sesiones.**

A la par de la importancia del suficiente diálogo entre las partes, los acuerdos reparatorios 'exitosos' son aquellos que son producto de la solución que ambas partes trazaron durante el proceso de facilitación y que, por lo tanto, suelen ser cumplidos. "La efectividad de un convenio es cuando la gente propuso, a partir de *su* principio de realidad, hasta lo que ellos pueden cumplir", explicó la directora general del CEJAH, Nancy Gutiérrez. Las personas que facilitan las sesiones son "agentes de realidad", por lo tanto, las preguntas que plantean para detonar el diálogo buscan que las partes asuman obligaciones cuyo cumplimiento sea viable y realista. Adicionalmente, el Ministerio Público o el juez de control verifican antes de la aprobación del acuerdo reparatorio que las partes estuvieron en igualdad de condiciones para negociar, que no fueron coaccionados por un medio desleal y que el pago de la reparación del daño sea proporcional al daño causado (art. 190 CNPP).

En la siguiente tabla se observa la alta proporción de los asuntos concluidos exitosamente, esto es, con una solución total:

Tabla 4.

México, 2018: Expedientes concluidos por los Órganos Especializados en los MASC en la sede ministerial

Porcentaje

Categoría	Total	Porcentaje sobre el total de expedientes concluidos	Porcentaje sobre el total de acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes
Expedientes concluidos en OEMASC (2018)	237,796		
Expedientes concluidos por acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes	119,534	50 %	
Expedientes concluidos por acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes con solución total	107,577	45 %	90 %

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Los acuerdos reparatorios pueden ser de cumplimiento inmediato, por ende, se realiza la reparación durante la sesión de facilitación; o bien, de cumplimiento diferido, el cual cuenta con hasta tres años para ser cumplido en su totalidad (art. 33 LNMASC). Por lo tanto, el trabajo de monitoreo y cumplimiento de los acuerdos reparatorios se concentra en aquellos que son diferidos, los cuales tienden a ser los mínimos. Algunas de las personas entrevistadas describieron la necesidad de cuidar que la víctima sea efectivamente reparada, por ejemplo, al momento de plantearle preguntas al ofensor acerca de la viabilidad de los pagos que promete a la víctima. El incumplimiento de los acuerdos puede impactar negativamente en la percepción de impunidad por parte de la ciudadanía y orillar a la víctima a buscar otra vía, menguando con ello la legitimidad de la justicia alternativa (Uprimny y Saffon, 2005).

El monitoreo del cumplimiento puede realizarse a través de distintas estrategias tales como el apercibimiento, las visitas de verificación, las llamadas telefónicas, o los citatorios, de entre otros (art. 36 LNMASC). A continuación, en la Tabla 5 se detallan las actividades utilizadas para dar seguimiento a los acuerdos reparatorios:

Tabla 5.

México, 2018: actividades de acompañamiento a nivel nacional

Actividades de acompañamiento	Porcentaje
Llamadas telefónicas	54.15 %
Recepción de documentos	25.5 %
Citación a los intervinientes	13.4 %
Visitas de verificación	3.9 %
Apercibimiento	1.7 %
Envío de correo o correspondencia	1.1 %
Otras	0.6 %

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

De acuerdo con Nancy Gutiérrez, cuando se trata de acuerdos cuya reparación fue acordada espontánea y voluntariamente por las partes, el incumplimiento tiende a darse por un cambio en las circunstancias de partida, por ejemplo, por problemas financieros que, al momento de firmar el acuerdo, no existían. En otras ocasiones, puede haber un cambio de actitud. En estos contextos, el incumplimiento da lugar a la continuación del procedimiento penal. Antes de acudir a esta instancia, el personal facilitador puede invitar a la parte que incumple a una remediación que puede servir para revisar los términos del acuerdo y modificarlos de forma que puedan ser cumplidos (art. 35 LNMASC).

Algunos de los entrevistados señalaron que la estrategia más común para conocer sobre el incumplimiento es escuchar a la víctima. Emilio Rodríguez describió que la Unidad de Seguimiento de Salidas Alternas (USAT) es la encargada de verificar con las víctimas si se cumplió con lo acordado: "Nosotros nos ponemos en contacto con la víctima para poder saber, por ejemplo, si ya se cumplió con el pago o que (ya) cesaron las amenazas".

Los facilitadores registran los expedientes, incluyendo la etapa en la que se encuentra cada uno, así como el desenlace del acuerdo reparatorio en una base de datos (art. 43 LNMASC). Esta base de datos debe nutrir el Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (RNMASC) con el fin de que las personas facilitadoras estén en posibilidades de consultar si alguna persona invitada o requerida cuenta previamente con algún acuerdo reparatorio. En caso de existir ese antecedente, la persona ya no podrá utilizar la vía alternativa, sino que deberá esperar a que el caso sea judicializado y, en su caso, recurrir a la suspensión condicional del proceso, un procedimiento abreviado o el propio juicio oral. Esto, "para que realmente los reincidentes no sean subsidiados por el sistema acusatorio", explicó Guillermo Zepeda. La actualización constante y accesibilidad de esta base nacional es crucial para verificar la reincidencia; sin embargo, de acuerdo con Violeta Maltos Rodríguez, directora general del Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho, se trata de un proceso pendiente de consolidación.

Finalmente, cuando se verifica el cumplimiento, el personal facilitador le avisa al Ministerio Público para que decrete la extinción de la acción penal o, bien, al juez, quien será el que decrete el sobreseimiento del asunto (art. 35 LMASC, art. 189 CNPP).

Falla 1:
Asuntos trabajados sin cierre

La proporción de asuntos que concluyeron anticipadamente plantea preguntas acerca de la efectividad del proceso de derivación y de facilitación. En relación con el proceso de derivación, se ha planteado que este primer filtro, es decir el análisis simple del delito, es insuficiente para identificar con mayor precisión los asuntos que en realidad tienen posibilidades de llegar a buen puerto. Esto reitera la necesidad de revisar este proceso de un primer análisis del caso. Sin embargo, pareciera que la propia derivación ha implicado un esfuerzo de persuasión mayúsculo por parte de las personas facilitadoras para que la propia procuraduría o fiscalía dé la oportunidad de resolver casos por la vía alternativa.

Por otro lado, es responsabilidad de la o el facilitador verificar el cumplimiento de los principios de voluntariedad y equidad, esto es, que las partes en realidad sí estén en posibilidad de participar en equilibrio y sin coerción. La voluntariedad es parte clave de la justicia alternativa y esta se debe salvaguardar, aun cuando implique que las partes no quieren llegar a un acuerdo, sin importar si es beneficioso para ellos.

Falla 2:
'Acuerdos reparatorios de pasillo'

Varios entrevistados mencionaron la problemática de los "acuerdos reparatorios de pasillo", entendidos como los acuerdos que pactan el Ministerio Público y el abogado defensor, sin haber pasado por un proceso de facilitación y que son presentados ante el juez de control como equivalentes a los acuerdos alcanzados a través del auxilio de una persona experta. La gravedad de esta práctica implica la celebración de acuerdos sin escuchar directamente a las partes ni tomar en cuenta sus necesidades, lo cual mengua uno de los objetivos principales de la justicia alternativa.

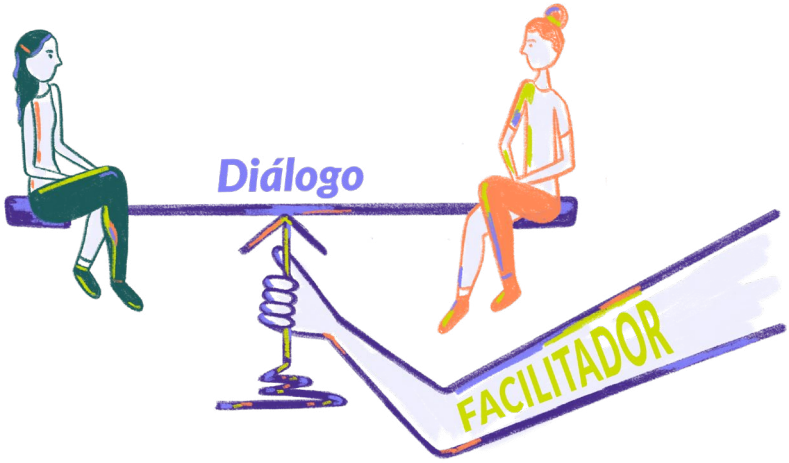
A su vez, la existencia de acuerdos reparatorios que son formalizados, pero que prescindieron de un proceso de facilitación, lastima la confianza en la vía alternativa y, con ello, también incrementa la renuencia por parte de las instituciones para tender puentes efectivos de comunicación y coordinación. "No puedo registrar algo que yo no trabajé," explicó la persona facilitadora número 2 del CJR de Hidalgo. En conclusión, la responsabilidad de los jueces y Ministerios Públicos no debería limitarse a la derivación, sino también a constatar y validar solo aquellos acuerdos reparatorios que efectivamente resultaron de un proceso de facilitación.

Falla 3:
Falta de información y coordinación

Durante las entrevistas, distintos facilitadores señalaron la dificultad en la comunicación y coordinación entre los OEMASC, por un lado, y las fiscalías y los juzgados de control, por el otro. Los acuerdos reparatorios que aprueben los Ministerios Públicos o los jueces de control no necesariamente son informados a los OEMASC, pues la obligación legal se refiere a informar acerca del incumplimiento, mas no así de la aprobación de algún acuerdo reparatorio. Esta falta de comunicación afecta, por una parte, que las personas reincidentes abusen de la oportunidad que entraña la vía alternativa y, por otra, se afecta el monitoreo adecuado de los asuntos pendientes de cumplimiento total, provocando una serie de estragos en la legitimidad de la vía alternativa y de una respuesta satisfactoria para las víctimas.

A manera de conclusión, la justicia alternativa en México entraña beneficios desde la mirada de la eficiencia tanto en gastos monetarios como en tiempo, en la satisfacción de las personas que intervienen, en la construcción de la paz entre esas personas, en el respeto a su entorno, y en un modelo de justicia que les permite ser los arquitectos de su propia solución. Al mismo tiempo, se observa que los delitos que se resuelven más frecuentemente mediante la vía alternativa son las lesiones, el daño en la propiedad ajena y las amenazas. Tal como se verá en el Capítulo 3, el potencial de la justicia alternativa está desaprovechado, pues podrían resolverse muchos otros delitos.

En este capítulo se destacaron los momentos clave que tienen incidencia directa en el éxito o fracaso de la vía alternativa, desde el momento en que un asunto es derivado a los OEMASC, hasta el cumplimiento de un acuerdo reparatorio. Durante la discusión, se subrayaron las distintas herramientas con las que debe contar una persona facilitadora, pero a la vez, se hizo hincapié en la responsabilidad que conlleva garantizar –en todo momento– cada uno de los principios que rigen la justicia alternativa. En el siguiente capítulo se discute cómo se debe evaluar la justicia alternativa, la forma en que actualmente se evalúa en México, así como la forma en que se debería evaluar, tomando en cuenta los beneficios que se han discutido en este apartado.



Capítulo 2.

¿Cómo se evalúa la justicia alternativa y cómo se debería evaluar?

Los beneficios de la aplicación de la justicia alternativa a través de los MASC están ampliamente documentados, existen consensos al respecto y son del conocimiento de las personas especializadas en su aplicación, pero, cuando se trata de la generación de métricas para medir su desempeño, hay poco consenso sobre cómo hacerlo. No obstante, un grupo de académicos e instituciones se han dado a la tarea de proponer algunas aproximaciones para establecer parámetros sobre cómo se debe evaluar a la justicia alternativa.

En este capítulo, se presentan algunas de las propuestas que han surgido desde la academia, para posteriormente comparar la forma en la que se ha comprendido y operacionalizado la evaluación de los MASC en México tanto en la sede ministerial como en la judicial. Con el propósito de contribuir a la discusión, al final de este apartado se presenta una propuesta de instrumento de medición con el fin de recolectar información consistente para, eventualmente, generar métricas fidedignas de los resultados de la aplicación de la justicia alternativa en el contexto nacional.

A. ¿Cómo se evalúa?

La literatura sobre la evaluación de la justicia alternativa reconoce la existencia de cuatro áreas que permiten medir su éxito; estas son: la efectividad (entendida como el éxito logrado a partir de la eficiencia y la eficacia en la gestión), la satisfacción de las partes, la restitución y la reincidencia. La medición de estos aspectos presenta tanto ventajas como desafíos metodológicos. A continuación, se ahonda en cada una de estas áreas para lograr una mejor comprensión.

Efectividad

Las métricas sobre efectividad de la justicia alternativa hacen énfasis en que un procedimiento es exitoso si: a) se logra un objetivo, y b) si ese logro tiene el menor costo posible. Por ello, en el ámbito de la evaluación de la justicia alternativa, la medición de estos atributos se traduce en el cálculo de la proporción de casos canalizados que efectivamente fueron resueltos por esta vía y en la comparación entre el costo de resolverlo mediante un MASC frente al costo de resolverlo por medio de un procedimiento convencional.

La medición de la consecución de un objetivo (eficacia) es un parámetro de fácil construcción. En general, las métricas sobre la eficacia de los MASC señalan el porcentaje en el que se cumplen los objetivos propuestos (Consejo Nacional por la Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2013) a través del cálculo de los procesos canalizados por esta vía que alcanzaron un acuerdo exitoso. Por ejemplo, la Tabla 2 del Capítulo 1 muestra estos dos indicadores, es decir, el porcentaje de asuntos canalizados al OEMASC ministerial en los que se llegó a un acuerdo reparatorio y el porcentaje de asuntos con un acuerdo reparatorio cuya solución fue total (es decir, el acuerdo fue solventado o cumplido en una única sesión).

Respecto a la eficiencia, entendida como la capacidad de obtener resultados al menor costo posible, diversos estudios han demostrado que la resolución de asuntos a través de los MASC es menos costosa en comparación con la vía tradicional. Así, Webber (2012) estimó que la resolución de un asunto de adolescentes por la vía alternativa costaba 18 % menos en comparación con el costo promedio de acudir al Tribunal de Menores. En este tenor, en 2013 el gobierno de Gran Bretaña estimó que los costos de resolver asuntos mediante los MASC eran menores a los de recurrir a los tribunales, especialmente cuando los delitos a tratar son de bajo impacto (ASA UK, 2013).

En el ámbito penal, se identifican ciertas instancias cuya operación podría representar costos extraordinarios para un gobierno: los tribunales –los cuales requieren de jueces, fiscales, defensores públicos, personal de seguridad y personal administrativo– y las cárceles, las cuales son responsables de las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad. La frugalidad de los MASC, además de ser convenientes en el corto plazo, contribuiría al ahorro en ambas instancias (Sherman y Stang, 2007). Como se mencionó anteriormente en este reporte, se ha calculado que con el costo de llevar a cabo una investigación ministerial por la vía tradicional se podrían financiar hasta cuatro expedientes gestionados por los OEMASC.

De entre las ventajas del uso de estas métricas, se encuentran las siguientes: la facilidad con la que pueden ser operacionalizadas, la disponibilidad de la información para elaborarlas –pues recopilar tales estadísticas no representa un costo adicional para la autoridad– y la popularidad de su uso en las mediciones del desempeño de los programas públicos (CONEVAL, 2013), por lo que la introducción de este tipo de métricas en la justicia alternativa es evidente.

Sin embargo, la generación de estas métricas presenta, también, algunos retos. En primer lugar, la construcción de contrafactuales para determinar los costos puede ser complejo, pues la naturaleza de los casos que proceden por la vía de la justicia alternativa es heterogénea (UNODC, 2006, pág. 82). En todo caso, cualquier comparativo requiere de la identificación de dos casos idénticos para ser canalizados por ambas vías, lo cual, por sí mismo, es un reto metodológico. Adicionalmente, las métricas que se enfocan en la efectividad tienden a generar incentivos perversos; uno de estos es la posibilidad de que las acciones de los OEMASC se inclinen por la solución más económica, desdeñando así otras dimensiones tales como la satisfacción de las partes. Es común que en este tipo de indicadores sobre la efectividad no se reflejen los cambios en la calidad de los productos o de los procesos para llegar al resultado (Boyle, 2006, pág. 6).

Satisfacción de las partes

La literatura sobre justicia alternativa hace particular énfasis en la satisfacción de las personas intervinientes, puesto que es uno de los beneficios más evidentes de esta vía. Este atributo puede ser medido directa o indirectamente. Una de las mediciones más aplicadas consiste en determinar si las personas califican su proceso como justo y si consideran que este hubiera sido más o menos justo de haberse procesado por la vía ordinaria (Boriboonthana y Sangbuangamlum, 2013; Hayes y Daly, 2003; Miller y Hefner, 2015; Umbreit *et al*., 2000; Van Camp y Wemmers, 2013).

Diversos estudios indican que las personas que participan en un proceso alternativo reportan una percepción de justicia más positiva que las que participan en un proceso tradicional, dado que tienen mayor voz en el resultado y se sienten escuchados (Boriboonthana & Sangbuangamlum, 2013; Hayes & Daly, 2003; Miller & Hefner, 2015; Umbreit *et al*., 2000; Van Camp y Wemmers, 2013). Incluso, la satisfacción no aplica únicamente para la víctima, sino también para la persona imputada. Latimer, Dowden y Muise, citados en Saulnier y Sivasubramanian, realizaron un análisis sobre más de una veintena de estudios que comparan la satisfacción de las partes en los procesos alternativos frente a los tradicionales. Los autores concluyeron que tanto las víctimas como las personas imputadas se sienten más satisfechas cuando participan en procesos de justicia alternativa (Latimer, Dowden y Muise en Saulnier y Sivasubramanian, 2015, pág. 516). Es decir, los procesos se estiman como justos cuando se trata a las personas con respeto, se les da voz tanto en el proceso como en el resultado y tienen la oportunidad de plantear correcciones, lo que da como resultado una mayor legitimidad de las instituciones (Presser y VanVoorhis, 2002).

La recopilación de métricas sobre la satisfacción tiene la ventaja de ser un *proxy*[41] de calidad de los servicios provistos por el gobierno (CONEVAL, 2013). En el caso que nos atañe se trata de un parámetro que mide —dependiendo de cómo sea implementada, directa o indirectamente—la calidad en los procesos llevados por los OEMASC locales: a mayor satisfacción de las partes, se entiende que la instrumentalización de los MASC es mejor.

Sin embargo, al tratar de medir la satisfacción de las partes, quien lleva a cabo el proceso debe elegir alguno de los siguientes *proxies*: la forma en la que se llevó a cabo el proceso, su resultado, el servicio provisto por el facilitador, la percepción de justicia o las interacciones con la contraparte (UNODC, 2006). Por ejemplo, Conroy (2001) considera que la satisfacción en el uso de los servicios públicos, más que una métrica del desempeño de las instituciones, es un reflejo de las expectativas de los usuarios.

Así, la definición del concepto "satisfacción" varía de persona a persona y la elección de un parámetro único podría distorsionar los resultados. Una recomendación para reducir este riesgo consiste en profundizar en las encuestas sobre los aspectos que hicieron satisfactoria o insatisfactoria la experiencia de los usuarios de los servicios (Willis, Evandrou, Pathak y Khambhaita, 2015) en este caso, de los OEMASC.

41. En estadística, un proxy se entiende como una variable que por sí misma no es de interés, pero adquiere utilidad cuando tiene una fuerte correlación con el fenómeno que se busca medir.

Reparación del daño

La reparación o restauración del daño consiste en el resarcimiento de algunas o todas las consecuencias de un delito, sean estas materiales, físicas, psicológicas y/o sociales. La ponderación sobre lo que califica a una intervención como reparativa para las partes dependerá del delito que se esté tratando y de las expectativas de las personas involucradas.

Así, mientras que una persona busque la restitución de sus bienes materiales –como en ciertas negociaciones económicas– en algunos casos, el hecho de que el ofensor demuestre que tiene la intención de pagar el daño puede tener efectos "psicológicamente más reparativos para algunas víctimas que el pago por sí mismo" (Presser y Van Voorhis, 2002. pág. 172). Otro parámetro –netamente cualitativo– para evaluar la reparación en un proceso de justicia alternativa consiste en identificar si, durante el proceso, se manifestó alguna señal de perdón hacia el ofensor (Presser y Van Voorhis, 2002).

La reparación puede medirse y evaluarse a través de la recopilación de las impresiones de las partes y de las personas facilitadoras en torno a su participación en un proceso alternativo o mediante el desarrollo de listas de verificación que evalúan si un proceso cumple con las características para ser "reparativo" (Presser y Van Voorhis, 2002, pág. 173-174). También se pueden llevar registros con respecto a las actitudes de las víctimas durante el proceso de facilitación. Por ejemplo, Lacey y Pickard (2015) identifican algunos comportamientos que podrían ser indicios de que ha habido una reparación, tales como cuando la víctima le relata al agresor la magnitud del daño que sufrió derivado de su conducta, o cuando la víctima reconoce que puede haber un beneficio al mantener una relación con el agresor si este se compromete a no reincidir, de entre otros (pág. 680-681).

Finalmente, se podría medir la reparación a través de dos encuestas a los participantes de los MASC aplicadas en dos momentos distintos. La primera, antes del proceso, para que las personas definan el tipo de reparación que están buscando; en una segunda encuesta, aplicada al término del proceso, se les preguntaría qué tanta de esa reparación fue alcanzada (Braithwhite, 1999; Presser y Van Voorhis, 2002).

Sin embargo, este tipo de mediciones recopilan información únicamente sobre la satisfacción alcanzada durante los procesos, dejando a un lado el aspecto reparativo, pues se asume que la satisfacción de las expectativas es un *proxy* de restauración (Braithwhite, 1999, pág. 20). Otro problema persistente sobre la medición de la reparación es que —al igual que con la satisfacción de las partes—, las personas pueden tener diferentes definiciones sobre lo que es la reparación, las cuales pueden ir desde la obtención de dinero, hasta el perdón (Braithwhite, 1999).

Reincidencia

El uso de la justicia alternativa se asocia con la reducción de las tasas de reincidencia (Tyler, *et al*., *2007)*, de hecho, esta reducción se considera una parte importante de la justicia restaurativa. Como dicen Uprimmy y Saffon (citados en CIDAC, 2016), el mayor desafío de los MASC es demostrar que la función de disuasión y prevención del delito que la justicia tradicional le atribuye a la pena, puede ser sustituida por la justicia alternativa. Al respecto, algunos estudios recientes muestran que las personas ofensoras que participan en círculos o conferencias de justicia restaurativa tienen un riesgo menor de reincidencia, en comparación con las personas que son procesadas por la vía tradicional (Jonas-van Dijk. 2019; Sherman, *et al*., 2015).

Algunas explicaciones sobre esta reducción en la reincidencia sostienen que el modelo de justicia alternativa no parte de las mismas nociones tradicionales sobre la disuasión, la rehabilitación y la incapacitación (Braithwaite 1999, pág. 2). La justicia alternativa, al centrarse en la restauración de las relaciones, incentiva que las personas ofensoras sientan remordimiento y culpa (Bernburg & Krohn, 2003; Braithwaite, 1989; Shapland *et al.*, 2008), sin el correlato de la estigmatización (Bernburg & Krohn, 2003; Miethe, *et al.*, 2000; Lacey y Pickard, 2015). Otras, sugieren que la justicia alternativa fomenta la conectividad emocional y la solidaridad entre las partes, aumentando los costos de incurrir nuevamente en una conducta perjudicial (Collin en Rossner, 2008; Lacey y Pickard, 2015; Walgrave, 2001).

Existen algunas variables que están asociadas con una mayor o menor probabilidad de reincidencia, por ejemplo, la edad de la persona ofensora, su contexto y el tipo de delito, como lo indican las expertas en justicia restaurativa Kathleen McGoey y Abbey Whipple[42]. Respecto a la probabilidad de la reincidencia, los procesos restaurativos –considerados en la legislación mexicana como un subconjunto de la justicia alternativa– tienen mayores efectos en la reducción de las tasas de reincidencia con respecto a los delitos más graves y que atentan en contra de la integridad física de la víctima, en contraste con delitos de menor impacto, como lo son los que afectan el patrimonio (Braithwaite, 2002 en McCold, 2003; Sherman & Stang, 2007; Symenidou-Kastanidou, 2019).

No obstante, esta métrica es controversial, pues contener la reincidencia no es un propósito que busque la justicia alternativa. Segundo, esta métrica omite el hecho de que la reincidencia, entendida como la comisión de un nuevo delito, es un fenómeno multicausal, por lo que la participación en un proceso alternativo, podría explicar parcialmente –y únicamente bajo ciertas circunstancias– la decisión de un ofensor sobre no volver a delinquir. Por ejemplo, en un estudio sobre adolescentes infractores que participaron en procesos alternativos de justicia demuestra que estas intervenciones son efectivas en la reducción de las probabilidades de reincidencia en el corto plazo, pero esta tendencia se revierte una vez que han pasado cuatro años después de la intervención (Bergseth y Bouffard en Saulnier y Sivasubramanian, 2015). Esta dificultad hace cuestionable el uso de la reincidencia como un parámetro de evaluación de los MASC.

B. ¿Cómo se evalúa la justicia alternativa en México?

> "Yo creo que la satisfacción se mide ahí, en el sentido de que la gente se vaya contenta, que se vaya sonriendo."
>
> **— Integrante del CJR de Hidalgo**

La estrategia que se utilizó para conocer la forma en que las instituciones de justicia penal tanto las fiscalías como los tribunales evalúan la justicia alternativa fue a través de la consulta de la publicación de sus últimos informes de labores o actividades[43]. Si bien, cada una de estas instituciones puede tener métricas internas y diferentes métodos para captar la experiencia de los usuarios, se utilizó la información pública accesible en los sitios o páginas electrónicas de cada institución, así como de las solicitudes de acceso a la información.

42. Entrevista realizada el 14 de junio de 2021.
43. En el caso de Yucatán, la información relacionada con las labores de la fiscalía estatal se encuentra publicada en el informe de gobierno anual más reciente, por lo cual fue esa información la que se utilizó para el análisis en esta sección.

Cabe hacer dos observaciones preliminares. De 32 fiscalías en el país, solo 18 permiten la consulta a los informes de actividades. En contraste, 24 de las 32 judicaturas estatales cuentan con informes de actividades que son accesibles al público. Por lo tanto, los estados mostrados en las tablas de esta sección corresponden únicamente a los que contaban con información pública disponible. Destaca que ambas instituciones en Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guerrero, Puebla y Sonora no permiten la consulta de información sobre su desempeño. Lo anterior sugiere que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia básicas, como lo es la publicación del informe de labores, es todavía una práctica heterogénea y no generalizada, además, destaca la opacidad en la función pública que prevalece en algunas entidades[44].

La segunda observación preliminar consiste en que la gran mayoría de las instituciones en el país reportan datos, mas no indicadores. Esto implica que la información reportada por sí sola no permite conocer si el desempeño de la institución está avanzando o retrocediendo respecto a sus propios objetivos; dicho de otra forma, la información contenida en la mayoría de los informes no permite la evaluación del desempeño.

Finalmente, cabe mencionar que algunos de los entrevistados describieron sus estrategias para conocer si el servicio que ofrecen es satisfactorio. Por ejemplo, la directora general del CEJAH del Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo describió que el Centro que dirige mantiene la práctica institucionalizada de aplicar encuestas de satisfacción a los usuarios al momento de concluir su proceso[45]. De manera semejante, el director general del IJA del Poder Judicial de Jalisco explicó que, a partir de las encuestas de salida que aplica a las personas usuarias, ha logrado detectar prácticas inadecuadas. Por su parte, el director general de la Unidad de los MASC de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León describió las bases estadísticas de la unidad en donde se registran distintos tipos de información para conocer la efectividad de los facilitadores a su cargo.

La aplicación de encuestas de salida para captar la satisfacción de los usuarios, así como sobre el desempeño de la institución, es una práctica frecuentemente utilizada en el contexto de la justicia alternativa. Sin embargo, ni los hallazgos de estas encuestas ni la relevancia de la satisfacción de los usuarios trascienden a los informes de actividades que se consultaron para conocer la forma en que se evalúa la justicia alternativa en México, tal como se verá adelante. Esto denota, por un lado, la poca importancia que las instituciones formales le atribuyen a la satisfacción de los usuarios y, por otro, las nociones incipientes de los objetivos que persigue la justicia alternativa.

Dimensiones reportadas por las institucione

Muchos de los distintos documentos consultados contienen información diversa sobre la operación de los OEMASC, la cual puede ser agrupada en las siguientes dimensiones: gestión de asuntos; satisfacción de los usuarios; participación de los usuarios y restitución a las víctimas. Si bien, en muchos informes se reportan datos relacionados con la capacidad institucional, tal como la certificación de las y los facilitadores o la mejora en la infraestructura, estas son precondiciones de la justicia alternativa, mas no dimensiones que puedan dar cuenta de su desempeño. A continuación, se define cada una de estas dimensiones.

44. Con excepción de Sonora, estas entidades se encuentran por debajo de la media nacional en el indicador de Gobierno Abierto –el cual integra la variable sobre la eficacia del derecho a la información pública– del Índice de Estado de derecho en México 2020-2021, elaborado por World Justice Project (WJP, 2021).
45. Esta afirmación fue corroborada con la información proporcionada por el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Hidalgo en la respuesta a la solicitud de acceso número 00419621, con fecha del 19 de mayo de 2021.

La gestión de asuntos incluye información sobre los asuntos atendidos, por lo tanto, esta dimensión incluye registros sobre el número de asuntos que fueron derivados o canalizados a los OEMASC, los citatorios y acciones realizadas para requerir o invitar a los intervinientes, los delitos mediados, los asuntos concluidos y los acuerdos reparatorios celebrados.

La satisfacción de los usuarios integra la información sobre el **cumplimiento** de los acuerdos reparatorios, dado que es la aproximación más directa para captar la satisfacción de las partes. Si bien, los acuerdos reparatorios alcanzados derivan de la voluntariedad de las partes y la validación correspondiente del Ministerio Público o del juez de control, la celebración del acuerdo por sí misma no permite inferir que las necesidades de las partes fueron satisfechas. A continuación, la persona facilitadora número 1 del CJR explica este fenómeno:

> **A lo mejor [se dan] 20 acuerdos a plazos, pero de esos 20 tienes un cumplimiento del 50 %, [por lo que] sí repercute en qué pasó con ese otro 50 %. Tienes 20 acuerdos y 80 están cumplidos, eso significa que hay un buen trabajo de por medio, tampoco se trata de firmar por firmar acuerdo[s].**

La participación es un elemento clave para conocer si un asunto fue verdaderamente resuelto bajo el modelo de la justicia alternativa o si, más bien, se trata de una simulación (Presser y Van Voorhis, 2002, pág. 164). En este sentido, algunos investigadores centran su atención en la calidad del diálogo que ocurre entre la partes durante las reuniones. Si bien el número de reuniones no describe la calidad del diálogo *per se*, es una buena aproximación, pues la realización de las sesiones es una condición indispensable para que ese diálogo ocurra. Asimismo, esta dimensión incluye el tipo de MASC utilizado para resolver los conflictos, a partir de las diferencias y características intrínsecas de cada tipo de mecanismo. Por ejemplo, la participación de los intervinientes es distinta cuando la solución al conflicto deviene directamente de ellos, tal como ocurre en las mediaciones, en contraste con las conciliaciones en las que la solución la propone un tercero. Igualmente, las juntas restaurativas, en contraste con las mediaciones y conciliaciones, implican la participación de otros intervinientes.

La restitución es uno de los objetivos principales de la justicia alternativa y abarca distintos tipos de reparación, incluyendo la monetaria, en especie, así como otros tipos de reparaciones. En una de las secciones anteriores se mencionó que la víctima puede ser reparada de manera simbólica –lo que en ocasiones provee de un mayor sentido de restitución– y no únicamente de manera material.

¿Qué reportan las fiscalías estatales?

De las 32 entidades federativas se obtuvo información de 18 procuradurías y fiscalías en cuanto a reportes de labores y actividades. Las dimensiones con mayor cantidad de información disponible es la de gestión y restitución.

Gestión

A partir de la información pública de las 32 fiscalías, se recabaron datos sobre 18 de ellas con respecto al uso de los MASC. De estas, 15 cuentan con algún indicador sobre su gestión. Los estados de Querétaro, Tabasco y San Luis Potosí cuentan con información pública sobre datos e indicadores de los MASC, pero no con respecto a la gestión del proceso.

Las fiscalías, en general, publican con más frecuencia datos sobre la atención de asuntos y sobre la celebración de acuerdos reparatorios, por encima de otros datos que indican la forma en la que se llevan a cabo los procesos. Los datos de atención de asuntos reportan el número de asuntos recibidos,

derivados y atendidos por los OEMASC. De los 18 estados que tienen información disponible sobre el funcionamiento de los MASC, 14 de ellos (78 %) cuentan con datos para al menos una de las etapas del proceso de atención. En cuanto a los acuerdos reparatorios celebrados, 14 de los 18 estados sí ofrecen esta información (78 %).

Con menor frecuencia, las fiscalías reportan datos sobre los delitos mediados, la terminación de procesos o expedientes activos y del número de citatorios, notificaciones u oficios girados en el proceso. Sobre los delitos mediados, solo un estado (Michoacán) reporta datos. Los delitos mediados pueden indicar si se están llevando a cabo procesos a través de los MASC para los delitos establecidos en la ley, así como su frecuencia. Además, en conjunto con otras variables, puede arrojar información de utilidad, por ejemplo, sobre la terminación de un proceso con mayor frecuencia por cierto delito en específico.

La información de la terminación de procesos o expedientes activos solo está publicada por las fiscalías de dos estados (Coahuila y Nuevo León). La terminación de los procesos engloba diversas causas, por ejemplo, cuando los casos canalizados por la vía alternativa se regresan a los Ministerios Públicos por que no son susceptibles de resolverse a través de un acuerdo reparatorio, o cuando alguna de las partes decide terminar el proceso, o cuando hubo inasistencia de alguna parte, o si la o el facilitador percibe que no se puede llevar a cabo un proceso a través de los MASC o si se violaron algunos de los principios. Los expedientes activos, se refieren a los casos que aún no han culminado en un acuerdo reparatorio o que el proceso se ha truncado por alguna de las razones anteriormente mencionadas.

El número de citatorios, notificaciones u oficios generados a través de los procesos de los MASC, como dato, solo está difundido en los documentos públicos de Sinaloa. Esta información, combinada con otros datos, puede brindar información relevante, tomando en cuenta que el proceso adecuado de invitación a las partes, tal como se explicó en el capítulo previo, es una precondición para que se lleven a cabo las facilitaciones.

Tabla 6

Datos sobre gestión reportados por las procuradurías y fiscalías estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	Atención de asuntos	Delitos mediados	Terminación de procesos y expedientes activos	Número de citatorios, notificaciones u oficios	Acuerdos reparatorios celebrados
Aguascalientes	●				●
Baja California	●				●
Coahuila	●		●		●
Durango	●				●
Estado de México					●
Guanajuato	●				●
Michoacán	●	●			●
Nayarit	●				●
Nuevo León	●		●		●
Oaxaca	●				●
Querétaro					
Quintana Roo	●				●
San Luis Potosí	●				●
Sinaloa	●			●	
Tabasco					
Tamaulipas					
Veracruz	●				●
Zacatecas	●				●

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Fiscalías Estatales.

Calidad/Satisfacción

En los informes publicados por las fiscalías existe muy poca información que indique si hubo una satisfacción de las partes, pues solo cuatro de las 18 entidades cuentan con datos sobre el cumplimiento de acuerdos reparatorios. A su vez, es notable que de los 18 estados ninguno presenta información sobre la satisfacción de las partes, tomando en cuenta que la literatura sobre el uso y fin de los MASC sostiene que la satisfacción de las partes es uno de los objetivos más importantes al que deben llegar los procesos bajo el modelo de justicia alternativa.

Tabla 7

Datos sobre calidad y satisfacción reportados por las procuradurías y fiscalías estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	Cumplimiento de acuerdos reparatorios	Satisfacción de las partes
Aguascalientes	●	
Baja California		
Coahuila		
Durango		
Estado de México		
Guanajuato		
Michoacán		
Nayarit		
Nuevo León	●	
Oaxaca	●	
Querétaro		
Quintana Roo	●	
San Luis Potosí		
Sinaloa		
Tabasco		
Tamaulipas		
Veracruz		
Zacatecas		

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Fiscalías Estatales.

Participación

Las fiscalías se aproximan a la medición de la participación de las partes a través de dos datos principales, el MASC utilizado y el número de reuniones o sesiones llevadas a cabo. El MASC utilizado, como se mencionó antes, puede indicar cierto nivel de participación, ya que los procesos como la mediación y la junta restaurativa implican más diálogo e involucramiento de las partes que la conciliación. Según la información disponible, solo cuatro de los 18 estados reportan públicamente alguna cifra sobre los mecanismos utilizados.

El número de reuniones puede ser un dato que se aproxima al tiempo dedicado en un proceso de MASC, e indirectamente, al posible diálogo entre las partes. De los 18 estados, solo dos de ellos tienen datos sobre el número de reuniones o sesiones.

Tabla 8

Datos sobre la participación reportados por las procuradurías y fiscalías estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	MASC utilizado	No. de reuniones o sesiones
Aguascalientes		
Baja California		
Coahuila		
Durango		
Estado de México		
Guanajuato		
Michoacán		
Nayarit		
Nuevo León		●
Oaxaca	●	
Querétaro		
Quintana Roo		
San Luis Potosí	●	
Sinaloa	●	
Tabasco		
Tamaulipas	●	
Veracruz		●
Zacatecas		

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Fiscalías Estatales.

Restitución

La restitución del daño puede llevarse a cabo a través de formas monetarias, materiales (en especie) o no monetarias. Comúnmente, las fiscalías reportan datos de las restituciones monetarias y no del resto. Por ejemplo, de las 18 fiscalías con datos disponibles, 12 cuentan con información sobre la cifra recuperada por los acuerdos reparatorios cumplidos, mientras que solo tres de ellos cuentan con información sobre reparaciones en especie y dos, con información sobre reparación no monetaria ni en especie (Tamaulipas y Oaxaca).

Tabla 9

Datos sobre restitución reportados por las procuradurías y fiscalías estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	Reparación del daño monetaria	Reparación del daño en especie	Reparación del daño no monetaria ni en especie
Aguascalientes	●		
Baja California	●		
Coahuila	●		
Durango			
Estado de México	●		
Guanajuato			
Michoacán	●		
Nayarit			
Nuevo León	●		
Oaxaca	●	●	●
Querétaro	●		
Quintana Roo	●		
San Luis Potosí			
Sinaloa	●		
Tabasco			
Tamaulipas	●	●	●
Veracruz			
Zacatecas	●	●	

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Fiscalías Estatales.

¿Qué reportan las judicaturas estatales?

A partir de la revisión de los informes de labores y de resultados publicados por el Poder Judicial (PJ) se encontró que, de las 32 entidades, 25 de ellas cuentan con información disponible. En general, la información disponible para el PJ se enfoca en la dimensión de gestión, específicamente en la atención de asuntos y en los acuerdos reparatorios celebrados.

En comparación con la información obtenida a través de publicaciones de las procuradurías y fiscalías, en el PJ se encontró una mayor cantidad de reportes y datos disponibles. Sin embargo, persiste la falta de información pública importante sobre datos e indicadores de los MASC.

Gestión

Los datos de gestión reportados con mayor frecuencia se refieren al numero de asuntos atendidos y al de acuerdos reparatorios celebrados. De los 25 estados con información disponible, 18 de ellos cuentan con datos disponibles en torno a la atención de los asuntos. De igual forma, 18 estados, no necesariamente los mismos, cuentan con información sobre los acuerdos reparatorios celebrados. En cuanto a la terminación del proceso o expedientes activos, la mitad de los estados (9 estados) expuso información de al menos alguna forma de cierre del proceso a través de los MASC o de los expedientes que están en proceso. Sobre el número de citatorios, notificaciones u oficios, solo dos estados (Aguascalientes y Oaxaca) reportaron cifras al respecto. Por último, ninguna judicatura cuya información está disponible reportó datos sobre los delitos mediados. Esta variable tampoco fue frecuente en los datos de las fiscalías disponibles.

Tabla 10

Datos sobre gestión reportados por los Poderes Judiciales estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	Atención de asuntos	Delitos mediados	Terminación de procesos y expedientes activos	Número de citatorios, notificaciones u oficios	Acuerdos reparatorios celebrados
Aguascalientes	●		●	●	●
Baja California	●				
Baja California Sur					
Campeche					●
Coahuila	●		●		●
Chihuahua					●
Ciudad de México	●				●
Durango	●		●		●
Estado de México	●				●
Guanajuato					
Hidalgo	●				●
Jalisco	●				●
Michoacán	●		●		●
Morelos	●		●		
Nayarit	●		●		●
Nuevo León	●				●
Oaxaca				●	●
Querétaro	●				
San Luis Potosí					
Sinaloa	●		●		●
Tabasco	●		●		●
Tamaulipas	●		●		●
Tlaxcala					
Yucatán	●				●
Zacatecas	●				●

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Fiscalías Estatales.

Calidad/Satisfacción

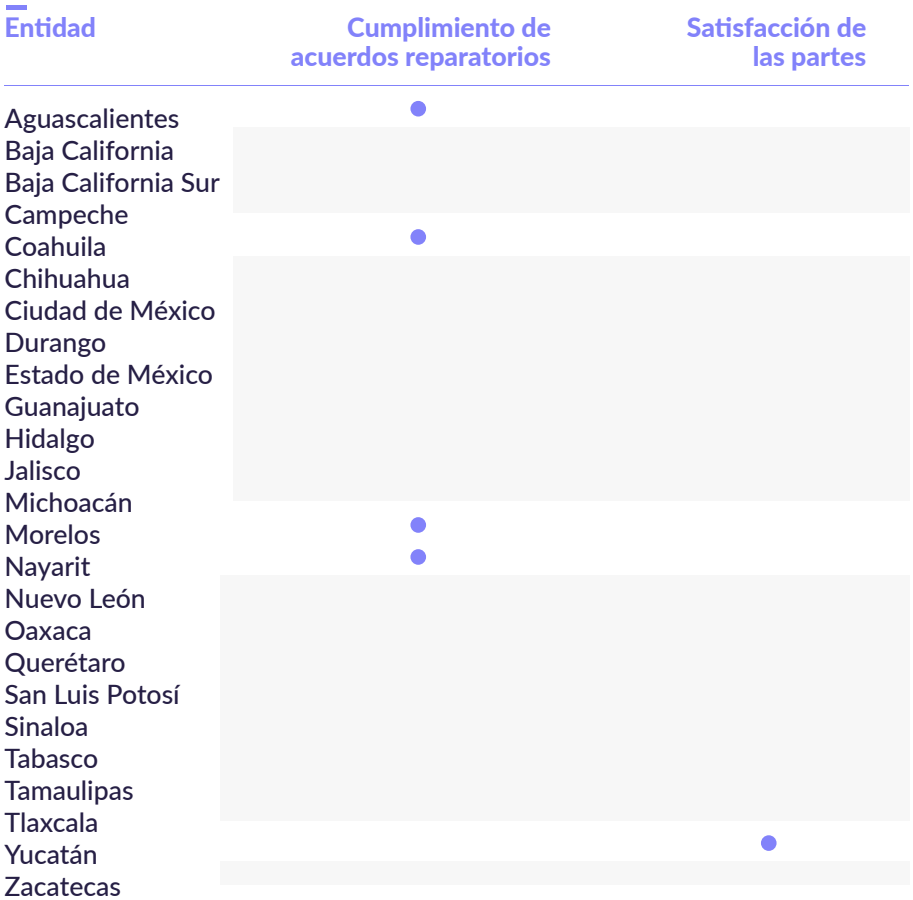
Según los reportes de los PJ, la calidad de los procesos de los MASC es baja. Con respecto al cumplimiento de los acuerdos reparatorios, solamente cuatro estados cuentan con cifras (Aguascalientes, Coahuila, Morelos y Nayarit).

Sobre la satisfacción con el proceso, el estado de Yucatán es el único que reporta información al respecto. Si bien, ninguna fiscalía con información disponible reportó datos sobre la satisfacción de las partes, la cifra para el PJ es muy baja, ya que solo cuatro de las 25 judicaturas registraron acuerdos reparatorios cumplidos. Siendo esta una de las variables más relevantes para conocer el éxito de los MASC, es notable que ni las autoridades del PJ ni las de la fiscalía toman en cuenta la satisfacción como un dato de interés. Más aún, 20 estados que tienen información pública disponible no cuentan con ningún dato o indicador sobre la calidad del proceso o la satisfacción de las partes.

Tabla 11

Datos sobre calidad y satisfacción reportados por los Poderes Judiciales estatales*

Según el tipo de dato disponible



Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Judicaturas Estatales.

Participación

Al igual que en las dimensiones sobre calidad y satisfacción, existen pocos datos publicados sobre la participación en un proceso restaurativo. Solamente uno de los 25 Poderes Judiciales que publica información reportó datos sobre los MASC utilizados; solamente cinco estados reportaron el número de reuniones o sesiones efectuadas. Las cifras en cuanto a datos de participación del PJ son más bajas que las reportadas por las fiscalías.

Tabla 12

Datos sobre la participación reportados por los Poderes Judiciales estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	MASC utilizado	No. de reuniones o sesiones
Aguascalientes		
Baja California		
Baja California Sur		
Campeche		●
Coahuila		
Chihuahua		
Ciudad de México		
Durango		
Estado de México		
Guanajuato		
Hidalgo		
Jalisco		
Michoacán		
Morelos		●
Nayarit		
Nuevo León		
Oaxaca		
Querétaro	●	●
San Luis Potosí		
Sinaloa		
Tabasco		●
Tamaulipas		
Tlaxcala		
Yucatán		●
Zacatecas		

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Judicaturas Estatales.

Restitución

En el PJ la dimensión que tiene la menor cantidad de información disponible es la de restitución, lo cual contrasta con la información de las fiscalías disponible. Solo dos judicaturas de los 25 estados con información disponible registraron datos sobre la reparación monetaria. Ningún estado tiene información disponible para la reparación del daño, cuando no es en términos monetarios.

En general, el **PJ** no centra la atención en exponer las cantidades en términos monetarios que se generan por el cumplimiento de acuerdos reparatorios. Sin embargo, se desconoce si el motivo detrás de esta omisión es por la inconsistencia de la reparación como indicador de eficiencia o efectividad del sistema, o por la falta de información publicada en general.

Tabla 13

Datos sobre restitución reportados por los Poderes Judiciales estatales*

Según el tipo de dato disponible

Entidad	Reparación del daño monetaria	Reparación del daño en especie	Reparación del daño no monetaria ni en especie
Aguascalientes			
Baja California			
Baja California Sur			
Campeche			
Coahuila			
Chihuahua			
Ciudad de México	●		
Durango			
Estado de México			
Guanajuato			
Hidalgo			
Jalisco			
Michoacán			
Morelos	●		
Nayarit			
Nuevo León			
Oaxaca			
Querétaro			
San Luis Potosí			
Sinaloa			
Tabasco			
Tamaulipas			
Tlaxcala			
Yucatán			
Zacatecas			

Los estados subrayados en color gris no cuentan con ningún dato de la dimensión evaluada.
* En el informe público más reciente de la institución.
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores, Resultados y Actividades de las Judicaturas Estatales.

C. ¿Cómo se *podría* evaluar?

Al margen de las dificultades metodológicas y de las prácticas sobre mediciones imperantes, en este apartado se plantea una serie de estrategias para contar con información útil que sirva para, por un lado, monitorear y evaluar la efectividad de la justicia alternativa y, por otro, que corresponda con los objetivos de la justicia alternativa. Por ejemplo, el Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa de la UNODC recomienda que el monitoreo de los programas registre distintos tipos de información, incluyendo aquella relacionada con la gestión del programa —por ejemplo, el número y tipos de casos canalizados—, los atributos de los intervinientes y la naturaleza del delito remitido, las características y contenido de los acuerdos reparatorios, la reincidencia de la persona ofensora, así como la percepción de satisfacción de los intervinientes a partir de su experiencia durante el proceso (UNODC, 2006, pág. 67).

La propuesta de indicadores se divide en dos categorías: a) para la medición del desempeño desde la perspectiva de las políticas públicas y b) como métricas para la gestión y la información de la toma de decisiones. Adicionalmente, se ofrece un prototipo de cuestionario para recopilar información sobre la satisfacción con el proceso, la percepción de justicia y la transformación del conflicto.

Indicadores para la medición del desempeño de los MASC y para la toma de decisiones

La propuesta que se plantea desde el mirador de las políticas públicas parte de la identificación del propósito principal de la aplicación de la justicia alternativa: **la resolución pacífica de los conflictos a través de la participación directa de las partes**, expresada en el número de asuntos que concluyen en un acuerdo reparatorio cumplido sobre el total de asuntos del conocimiento de las instituciones de procuración de justicia. Ese propósito contribuye a la consecución de algunos fines, tales como: la resolución efectiva de conflictos, visible en un menor uso del archivo temporal; una mayor percepción de justicia y de satisfacción de los intervinientes; una mayor reparación del daño a las víctimas y la reconstrucción del tejido social y familiar. Se entiende que, de cumplirse con ese objetivo, estas son las consecuencias esperadas.

A su vez, **alcanzar esta resolución pacífica de conflictos dependerá, en parte, de si los asuntos susceptibles de un acuerdo reparatorio son efectivamente derivados a la vía alternativa**. Para ello, se requiere que se cumplan una serie de condiciones como, por ejemplo, que el MP orientador identifique correctamente los casos que pueden remitirse a la vía alternativa. Otra condición es la existencia de una voluntad institucional que incentive la derivación o canalización de los asuntos, reflejada en la sensibilización del personal de las fiscalías mediante la formación continua.

Al mismo tiempo, esta resolución **dependerá de que las partes cumplan con el acuerdo reparatorio celebrado**. Por lo tanto, una condición necesaria y visible es que las partes celebren un acuerdo, ayudados por una persona facilitadora con la suficiente pericia y capacitación para que la solución provenga de ellas. Igualmente, una condición necesaria para cumplir con el objetivo es que las partes asistan a la reunión de facilitación para lo cual, como se ha mencionado antes, la invitación efectiva es clave. De este encuadre, se identifican una serie de indicadores que permiten medir y operacionalizar: los propósitos, el objetivo principal, así como las condiciones necesarias. Véanse en la siguiente tabla:

Tabla 14.

Indicadores para la medición del desempeño de los OEMASC en la sede ministerial

Nivel	Indicador	Descripción	Medio de verificación
Fin	1.1. Porcentaje del archivo temporal/Total de determinaciones	Un menor uso del archivo temporal indica una mayor efectividad en las resoluciones alcanzadas mediante los MASC.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI Total de carpetas de investigación concluidas en la etapa inicial y determinadas como archivo temporal/Total carpetas de investigación concluidas durante la etapa inicial[46].
	1.2.1. Porcentaje de personas que consideran su proceso y resultado como justo/Total de personas usuarias encuestadas	Un aumento en los asuntos determinados por la vía alternativa con acuerdos exitosos se traduce en una mayor percepción de justicia.	Encuesta propuesta en esta investigación.
	1.2.2. Porcentaje de personas satisfechas con la vía alternativa/ Total de personas usuarias encuestadas	Un mayor número de asuntos determinados por la vía alternativa con acuerdos exitosos impacta positivamente sobre la satisfacción de las partes.	Encuesta propuesta en esta investigación.
	1.2.3. Porcentaje de personas cuya expectativa de reparación fue cumplida/Total de personas usuarias encuestadas	La determinación de asuntos por la vía alternativa con los acuerdos exitosos está directamente relacionada con el cumplimiento de las expectativas de las partes intervinientes.	Encuesta propuesta en esta investigación.
	1.3. Porcentaje de personas que consideraron que su percepción respecto a su entorno se modificó o transformó/Total de personas usuarias encuestadas	Un aumento en los asuntos determinados por la vía alternativa con acuerdos exitosos impacta en la mejora de su percepción del entorno.	Encuesta propuesta en esta investigación.

46. Tomar como numerador la respuesta al numeral 5 de la pregunta 61 del CNPJE 2019 Módulo 2: "Anote la cantidad de conclusiones y determinaciones efectuadas durante el año 2018, en las carpetas de investigación que se encontraban en la etapa de investigación inicial, según su tipo". Asimismo, tomar como denominador el total de la pregunta 61 del CNPJE sobre conclusiones y determinaciones efectuadas durante el año 2018, en las carpetas de investigación que se encontraban en la etapa de investigación inicial.

Nivel	Indicador	Descripción	Medio de verificación
Propósito	2.1. Porcentaje de asuntos determinados por la vía alternativa/Total de asuntos determinados por el MP	Este indicador es un *proxy* del número de asuntos que alcanzaron la resolución pacífica de conflictos a través de la participación directa de las partes.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI Total de carpetas de investigación concluidas por medio de un acuerdo reparatorio/Total de carpetas de investigación concluidas durante la etapa inicial[47].
Componentes	3.1. Número de casos devueltos por los MASC a la mesa de investigación/Total de asuntos canalizados	Un menor porcentaje de casos devueltos por los OEMASC refleja una mejor capacidad de los funcionarios para identificar eficazmente los casos susceptibles de ser resueltos por un MASC.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI Total de asuntos canalizados a los MASC desechados/Total de asuntos canalizados a los MASC (asuntos desechados más los procedentes)[48].
	3.2. Acuerdos reparatorios alcanzados/Asuntos iniciados por la vía alternativa	Este indicador muestra la efectividad del OEMASC en la consecución de acuerdos entre las partes.	Total de expedientes concluidos por acuerdo reparatorio[49]/Total de asuntos canalizados a MASC (asuntos desechados más improcedentes)[50].

47. Tomar como numerador la respuesta al numeral 3 de la pregunta 61 del CNPJE 2019 Módulo 2: "Anote la cantidad de conclusiones y determinaciones efectuadas durante el año 2018, en las carpetas de investigación que se encontraban en la etapa de investigación inicial, según su tipo". Asimismo, tomar como denominador el total de la pregunta 61 del CNPJE sobre conclusiones y determinaciones efectuadas durante el año 2018, en las carpetas de investigación que se encontraban en la etapa de investigación inicial.
48. Tomar el total de asuntos canalizados (desechadas y procedentes) de la pregunta 25 del CNPJE 2019 Módulo 4 (MASC): "Anote la cantidad de solicitudes recibidas durante el año 2018, para iniciar un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia penal para adultos, ante el órgano o unidad administrativa encargada de su aplicación, especificando las que hayan sido procedentes y las que hayan sido desechadas".
49. Tomar el total de expedientes concluidos por acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes de la pregunta 48 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC): "Anote la cantidad de expedientes concluidos durante el año 2018, según el tipo de conclusión que tuvieron".
50. Tomar el total de asuntos canalizados (desechados y procedentes) de la pregunta 25 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC): "Anote la cantidad de solicitudes recibidas durante el año 2018, para iniciar un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia penal para adultos, ante el órgano o unidad administrativa encargada de su aplicación, especificando las que hayan sido procedentes y las que hayan sido desechadas".

Nivel	Indicador	Descripción	Medio de verificación
Actividad	4.1. Capacitación efectiva a personal de las fiscalías sobre el uso de los MASC/Total de personas fiscales capacitadas	La capacitación efectiva se entiende como el número de personas fiscales capacitadas que aprueban los cursos satisfactoriamente (8 o más) sobre el total de personas capacitadas. Conforme el indicador aumenta, se cuenta con condiciones para disminuir el número de casos devueltos por los OEMASC por no haber sido correctamente identificados.	No hay información disponible[51].
	4.2. Número de personas que asisten a las facilitaciones/Total de invitaciones hechas por el OEMASC	Este indicador es un *proxy* de la voluntariedad de las partes para emprender un proceso de facilitación. A mayor asistencia, se espera un mayor número de acuerdos reparatorios cumplidos.	No hay información pública disponible[52].

Los fines 2 y 3, plasmados en la Tabla 14, requieren de información que actualmente no se registra —por lo menos no en los informes de actividades institucionales—. Por lo cual, se propone una estrategia de generación de información a partir de encuestas de entrada y de salida aplicadas a las partes intervinientes, la cual se presenta en la última parte de este capítulo.

En suma, este tipo de indicadores se concentran en conocer y evaluar qué tanto se cumple con el objetivo principal trazado, consistente en la resolución efectiva y pacífica de asuntos por la vía alternativa. Por lo tanto, la Tabla 14 deja fuera indicadores concentrados en conocer mejor la forma como opera la vía alternativa en determinada institución, así como aquella que permitiría contrastar el uso de la vía alternativa frente a la justicia ordinaria. Ejemplos de estos indicadores se reflejan en la Tabla 15:

51. Si bien, existe una pregunta disponible sobre el número de personas que acreditaron alguna capacitación impartida en el año (pregunta 14 del CNPJE 2019, Módulo 4 [MASC]), esta no es la más útil para realizar la medición, ya que no se especifica en qué materia fue la capacitación se impartió y como la acreditaron.
52. Si bien, existe información para contestar la primera parte del indicador, sobre el número de personas asistentes a los procesos (a través de la pregunta 40 del CNPJE, 2019 Módulo 4, no hay información disponible sobre el número de invitaciones realizadas o el número de personas invitadas.

Tabla 15

Indicadores para la toma de decisiones

Objetivo	Indicador	Medio de verificación
Comparar la justicia alternativa con la justicia ordinaria	Número de casos canalizados al área de justicia alternativa/restaurativa *versus* los casos tramitados por la vía ordinaria.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI Total de solicitudes procedentes de un mecanismo alternativo en materia penal para adultos[53]/ Total de carpetas de investigación iniciadas[54]
	Proyección del costo promedio de llevar a cabo un proceso por la vía tradicional comparado con una proyección de los costos de un proceso a través de la vía alternativa.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI Costo promedio del asunto procesado por la vía ordinaria: Número de carpetas de investigación iniciadas en 2018[55]/Presupuesto ejercido en 2018[56] Costo promedio del asunto resuelto por la vía alternativa: Número de expedientes iniciados en 2018[57]/Presupuesto ejercido por los OEMASC en 2018[58].

53. Tomar el total de asuntos procedentes de la pregunta 25 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC): "Anote la cantidad de solicitudes recibidas durante el año 2018, para iniciar un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia penal para adultos, ante el órgano o unidad administrativa encargada de su aplicación, especificando las que hayan sido procedentes y las que hayan sido desechadas, según el tipo se solicitante".
54. Tomar el total de la pregunta 35 del CNPJE 2019, Módulo 2 (Procuración de justicia): "Anote la cantidad de carpetas de investigación abiertas durante el año 2018".
55. Tomar el total de la pregunta 35 del CNPJE 2019, Módulo 2 (Procuración de justicia): "Anote la cantidad de carpetas de investigación abiertas durante el año 2018".
56. Tomar el numeral 3 (presupuesto ejercido) de la pregunta 21 del CNPJE 2019, Módulo 1 (Estructura organizacional y recursos): "Anote la cantidad del presupuesto solicitado, autorizado y ejercido por la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de su entidad federativa durante 2018".
57. Tomar el total de la pregunta 28 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC): "De acuerdo con la cantidad de solicitudes procedentes que registró como respuesta en la pregunta 25, anote el total de expedientes abiertos durante el año 2018 en materia penal para adultos por el órgano o unidad administrativa encargado de la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, según el tipo de mecanismo".
58. Tomar el total de la pregunta 17 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC):" Del total de presupuesto ejercido por la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la entidad federativa registrado en el numeral 3 de la pregunta 21 del módulo 1 de este Censo, anote la cantidad que fue asignada al órgano o unidad administrativa encargado de atender la solución de conflictos bajo la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal".

Tabla 15

Indicadores para la toma de decisiones

Objetivo	Indicador	Medio de verificación
Generación de información para la toma de decisiones	Invitaciones, citatorios o notificaciones realizadas, por tipo de medio (correo electrónico, invitación personal, etc.)	No hay información pública disponible.
	Total de tiempo requerido para la preparación del caso, incluyendo las invitaciones y sesiones preliminares o individuales, por tipo de delito y de mecanismo.	No hay información pública disponible.
	Total de reuniones o sesiones celebradas.	No hay información pública disponible.
	Total de casos que lograron un acuerdo reparatorio con solución total, según el tipo de mecanismo y el tipo de delito.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI [59]
	Naturaleza del acuerdo (de acción inmediata o diferida).	No hay información pública disponible.
	Total de casos con acuerdo reparatorio cumplidos, incumplidos y en proceso, según el tipo de delito y el contenido del acuerdo.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI [60] No hay información pública disponible para el contenido del acuerdo.
	Tipo de reparación (remuneración monetaria, en especie, cumplimiento de sesiones enfocadas al bienestar de la persona ofensora y otros).	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI [61]

Satisfacción con el proceso, percepción de justicia y transformación del conflicto

De acuerdo con la revisión de la literatura sobre el tema, las actitudes de las personas intervinientes y su experiencia durante el proceso tiende a captarse a través de encuestas de satisfacción respecto al proceso y su resultado tanto antes como después de la facilitación. La percepción sobre el proceso implica la voluntariedad en la participación, la condición de igualdad, así como la satisfacción respecto a la reparación.

59. Se puede conocer el total de acuerdos con solución total de los acuerdos alcanzados, a través de las preguntas 98 y 102 del CNPJE 2019, Módulo 4 (MASC): "De acuerdo con las cantidades que registró como respuesta en el numeral 2 'Acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes' de la pregunta 96, anote el total de los mismos según el tipo de solución que tuvo la controversia en los acuerdos alcanzados y el tipo de mecanismo por el que se atendieron durante el año 2018" y "de acuerdo con la cantidad que reportó como respuesta a la pregunta anterior, anote la cantidad de delitos por tipo, registrados en los expedientes concluidos, según el tipo de cumplimiento de los acuerdos reparatorios alcanzados", respectivamente.
60. Tomar el total de expedientes con cumplimiento total y parcial e incumplidos de la pregunta 108 y del tipo de delito de la pregunta 110 del CNPJE 2019 Módulo 4 (MASC): "De acuerdo con la pregunta anterior, anote la cantidad de expedientes concluidos durante el año 2018 por el área y/o personal responsable de dar seguimiento a los acuerdos reparatorios alcanzados por los intervinientes, especificando el mecanismo y el tipo de cumplimiento determinado" y "de acuerdo con la cantidad que reportó como respuesta a la pregunta anterior, anote la cantidad de delitos por tipo, registrados en los expedientes concluidos, según el tipo de cumplimiento de los acuerdos reparatorios alcanzados", respectivamente.
61. Esta información solo está disponible para juntas restaurativas (Pregunta 52 del CNPJE 2019, Módulo 4 [MASC]). Por lo tanto, se incentiva a las instituciones interesadas a que realicen la pregunta para los otros dos tipos de mecanismos.

Por su parte, la percepción de justicia de los participantes puede enfocarse en cuestiones relacionadas con el proceso, basadas en las dimensiones de justicia procedimental, consistentes en diferentes aspectos, tales como si las partes recibieron un trato de respeto y honestidad; si comprendieron las reglas que rigen tanto el proceso como el caso, además de otra información relevante; si tuvieron oportunidad para que sus posturas fueran escuchadas y si el entorno fue uno de neutralidad (Casper, Tyler, & Fisher, 1988; Swaner, White, Kralstein, & Lyons, 2019).

Tal como se planteó en la introducción y en el Capítulo 1, parte de los objetivos y beneficios de la justicia alternativa atañen a la transformación de la percepción y las actitudes de las víctimas y ofensores, con relación a su posición en sus entornos. Además, este modelo apuesta por el empoderamiento de las partes a partir de externar su experiencia de vida respecto al conflicto y a su participación en la solución.

Los datos cualitativos pueden recabarse durante el proceso restaurativo por medio de la observación por parte de la persona facilitadora y a través de entrevistas con las partes y otros participantes (Moore, 2008). A continuación, se propone una batería de preguntas que puede ser asimilada en su totalidad en encuestas a las partes intervinientes.

Tabla 16.

Percepción de las víctimas sobre la justicia y satisfacción en el proceso de justicia alternativa

Dimensión	Indicador	Momento (antes o después de la intervención)	Entrevistado idóneo
Justicia	¿Se describió el proceso con claridad desde su inicio?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Se sintió escuchado?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Los resultados reflejaron lo que dijo?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Considera que el resultado fue justo?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Considera que el proceso fue justo?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Considera que el proceso fue imparcial?	Después	Víctima
			Ofensor

Dimensión	Indicador	Momento (antes o después de la intervención)	Entrevistado idóneo
Satisfacción	¿Participó voluntariamente o sintió alguna presión para participar?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Cuál es la manera en que espera ser restituido? (Compensación monetaria; reparación sobre obligaciones de hacer o no hacer; reparacón simbólica).	Antes	Víctima
	¿Considera que la manera en que fue reparado fue adecuada? (Escala del 1 al 5).	Después	Víctima
	Califique su grado de satisfacción con el proceso (escala de 1 al 5).	Después	Víctima
	¿Estaría dispuesto a participar en otro proceso de justicia restaurativa en el futuro?	Después	Víctima
			Ofensor
Transformación	¿Cómo se siente acerca de la(s) persona(s) que le causó(aron) daño/la(s) persona(s) a la(s) que Ud. le(s) causó el daño antes de participar en la sesión conjunta?	Antes	Víctima
			Ofensor
	¿Cómo se siente acerca de la(s) persona(s) a la(s) que le(s) causó daño ahora que la sesión ha terminado?	Después	Víctima
			Ofensor
	¿Teme volver a ser víctima de un delito?	Antes y después	Víctima
	La conducta que cometí... a) es irrelevante; b) me produjo pena o vergüenza; c) causó daño	Antes y después	Ofensor
	Los efectos del delito afectaron a...: a) nadie; b) la víctima; c) mi familia y/o amigos; d) otros.	Antes y después	Ofensor

Fuente: Elaboración propia con base en Moore (2008), McCold (2003) y Presser y Van Voorhis (2002).

Por su parte, la persona facilitadora puede evaluar el proceso desde una perspectiva cualitativa a partir de la observación enfocada en la participación, así como en la percepción de satisfacción y de justicia de las partes. La Tabla 17 ilustra una propuesta de preguntas que pueden ser respondidas en los registros administrativos de los procesos de facilitación. Al respecto, los OEMASC deben asegurarse de que estos registros sean estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán ser utilizados como elementos probatorios.

Tabla 17.

Percepción de las y los facilitadores sobre la participación, justicia y satisfacción de un proceso

Dimensión	Indicador
Participación	¿Cómo fue la intensidad y tono del diálogo?
	¿Cuáles fueron los niveles relativos de participación de cada parte?
	¿Cuál fue la dirección del diálogo?
Justicia	¿Consideras que el proceso fue justo?
	¿Qué tan adecuado o justo consideras que fue el acuerdo reparatorio?
Satisfacción	¿Qué tanta satisfacción con respecto a la reparación consideras que obtuvo la víctima?
	¿Qué tan satisfecha con los resultados consideras que estuvo la persona ofensora?

Fuente: Elaboración propia con base en Moore (2008).

En conclusión, la literatura sobre la evaluación de la justicia alternativa reconoce cuatro áreas para medir su éxito, la efectividad (entendida como el éxito logrado a partir de la eficiencia y la eficacia en la gestión), la satisfacción de las partes, la restitución y la reincidencia. Por su parte, el desempeño de las instituciones encargadas de la vía alternativa se reporta –mas no se evalúa– a través de información centrada en la atención de los asuntos, semejante a cualquier otra estadística judicial, enfocada en la entrada y salida de expedientes en la que el acceso a la justicia se evalúa en términos de celeridad o rezago. Cabe destacar que lo reportado por las judicaturas, en términos generales, es mucho más sustancioso que lo reportado por las fiscalías.

La mayoría de las procuradurías y fiscalías estatales tienden a reportar información sobre la gestión, concretamente sobre cuántos asuntos se canalizaron a la vía alternativa y sobre la cantidad de acuerdos reparatorios que se celebran. A su vez, más de la mitad de las fiscalías abordan la reparación del daño a través de la cuantificación. Sin embargo, esta métrica deja de lado que la reparación del daño no siempre es monetaria, es decir, una mayor cantidad de dinero recuperado no necesariamente significa que haya mejores resultados; podría simplemente indicar que, en general, hubo más casos canalizados a los MASC o que los casos atendidos por esta vía implican cifras más altas por recuperar en función del daño causado, o una combinación de las anteriores.

Por su lado, la mayoría de las judicaturas centran su atención en la gestión de los asuntos, tanto en aquellos expedientes atendidos como en los acuerdos reparatorios celebrados. A diferencia de las fiscalías, las judicaturas –excepto dos– no reportan las reparaciones del daño monetarias.

El registro de la información relacionada con la gestión de casos por la vía alternativa debe estar enfocada en producir métricas en torno a la eficiencia de la experiencia de los usuarios y en la satisfacción de sus necesidades. Por ello, la metodología que más se utiliza —así como la que aquí se propone— para captar esta información son las encuestas breves de entrada y de salida que retraten la percepción de los participantes sobre la justicia obtenida por este medio, así como sobre su satisfacción con el proceso y resultado.



Capítulo 3.
La justicia alternativa se usa poco en México

La percepción de las personas funcionarias públicas y especialistas en la materia es que los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) están subutilizados, particularmente en la sede ministerial. Al respecto, llama la atención el informe elaborado por México Evalúa (2019), el cual señala que solo un 7.3 % de los procedimientos de las fiscalías estatales fueron derivados a las instancias especializadas en la aplicación de la justicia alternativa[62].

Este dato se presenta como prueba de la subutilización de los MASC, sin embargo, ¿cuál puede ser un buen parámetro para definir esta situación? Más allá de establecer una "proporción áurea" de delitos o casos que deban ser canalizados para su revisión y posterior atención a través de la justicia alternativa, valdría la pena cuestionarse lo siguiente, del total de asuntos del conocimiento de las fiscalías, ¿cuántos podrían canalizarse *prima facie* para ser atendidos en los Organismos Especializados, es decir los OEMASC? ¿Cuántos son efectivamente canalizados? Y, en caso de que las respuestas no sean las mismas, ¿cuáles son las posibles razones detrás de esa brecha? En este capítulo, se presentan algunas hipótesis al respecto, sustentadas en estimaciones elaboradas a partir de la información pública disponible. A continuación, se muestran estos resultados.

A. Lo hecho versus lo posible

La información proporcionada por las múltiples ediciones de los reportes de *Hallazgos* de México Evalúa señala un hecho irrefutable: las derivaciones de las carpetas de investigación hacia los OEMASC son menores en comparación con las determinaciones no relacionadas con la investigación de los hechos, como por ejemplo, la de *archivo temporal*. Sin embargo, este parámetro no es suficiente para determinar si los MASC son menos recurridos de lo que debieran, puesto que no se sabe si, para estas diversas derivaciones, se toma en consideración la condición más importante que determina la viabilidad de un procedimiento de esta naturaleza, es decir, que exista un imputado identificable[63].

62. Para 2018, el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación hacia los OEMASC fue del 6.1 % (México Evalúa, 2018).
63. El cálculo elaborado por México Evalúa emplea la información del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) a cargo de la Secretaría de Gobernación. Se desconoce el algoritmo empleado, debido a que el reporte no explicita los detalles de su metodología.

Ahora bien, a través de la información proporcionada por el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 a cargo del INEGI, fue posible determinar la tasa de delitos registrados en los expedientes abiertos por los OEMASC durante 2018 por cada mil delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas durante ese mismo periodo. En términos generales, **durante 2018, por cada mil delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas, había 137.5 delitos asentados en los expedientes abiertos por los OEMASC** [64]**.**

Si el conjunto de delitos registrados en los expedientes de los OEMASC de las fiscalías estatales fuera un subconjunto del total de delitos asentados en las carpetas de investigación –aunque es una suposición factible, no es del todo correcta–, indicaría que poco más del 13 % de los asuntos del conocimiento de las fiscalías estatales fueron atendidos por la vía alternativa durante 2018.

Para determinar el número de delitos que *posiblemente* podrían ser canalizados para su resolución a través de cualquiera de los mecanismos, se identificó lo siguiente:

- **Los delitos susceptibles de ser resueltos por la vía alternativa según las legislaciones locales al momento del levantamiento del censo.**
- **El número de delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas durante 2018 en los cuales la autoridad declaró haber identificado a la persona imputada (ver Apéndice 3).**
- **El número de carpetas de investigación iniciadas durante 2018 y registradas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), por tipo de delito y modalidad, con la finalidad de determinar la proporción de asuntos susceptibles de canalización a los MASC.**
- **El número de delitos registrados efectivamente en los expedientes abiertos por los OEMASC durante 2018, según su tipo (para mayor detalle, véase el Apéndice 3).**

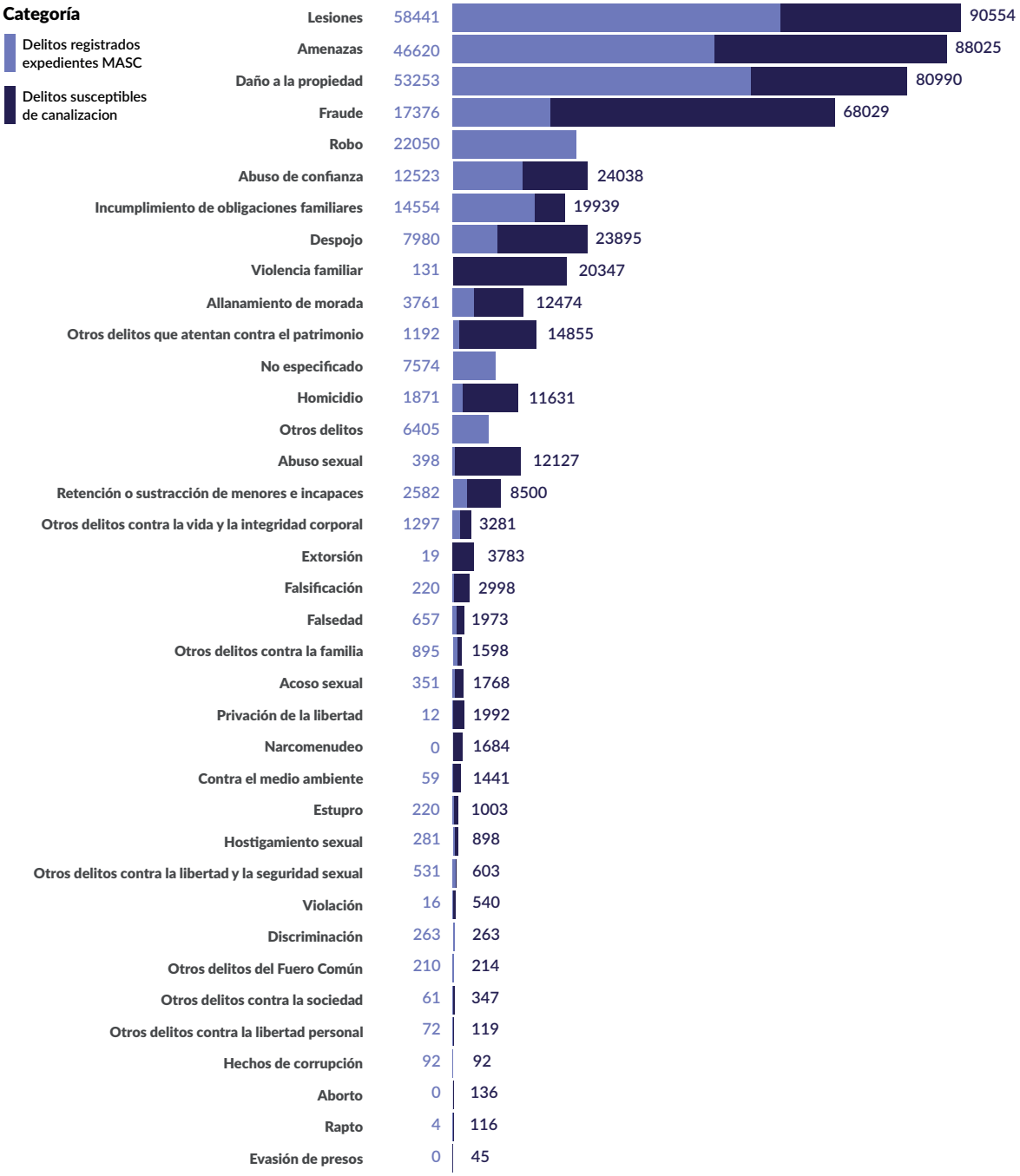
Ahora bien, se ha mostrado que, en 2018, el porcentaje de las solicitudes procedentes respecto a las solicitudes realizadas oscilaba en un 85 % (véase Tabla B del Apéndice 2). Esta proyección refleja que, para 2018, **por cada mil delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas, podrían haber sido canalizados 281.5 delitos con imputado conocido hacia la vía alterna en la sede ministerial**, al menos, para determinar si serían hechos procedentes. Técnicamente, esto equivaldría a una tercera parte del total de delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas en aquel año. La Gráfica 2 muestra el comparativo por tipo de delito[65].

64. Para mayor detalle de la metodología empleada para esta sección, consulte el Apéndice 3.
65. Para mayor detalle, véase la Tabla A del Apéndice 3.

Gráfica 2

México, 2018:
Proyección de delitos susceptibles de ser canalizados a MASC

Comparativo: Delitos registrados en expedientes MASC abiertos/Proyección.



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Por tipo de delito, se observa que existe un área de oportunidad en el procesamiento de los delitos de fraude, pues si estos se canalizaran a los OEMASC se incrementaría hasta tres veces el número de asuntos registrados en los expedientes abiertos en las instancias de justicia alternativa de las Fiscalías. Para el delito de amenazas, la situación es similar, pues, igualmente, si estos fueran canalizados a los OEMASC la cantidad de asuntos enviados a esta vía se duplicaría.

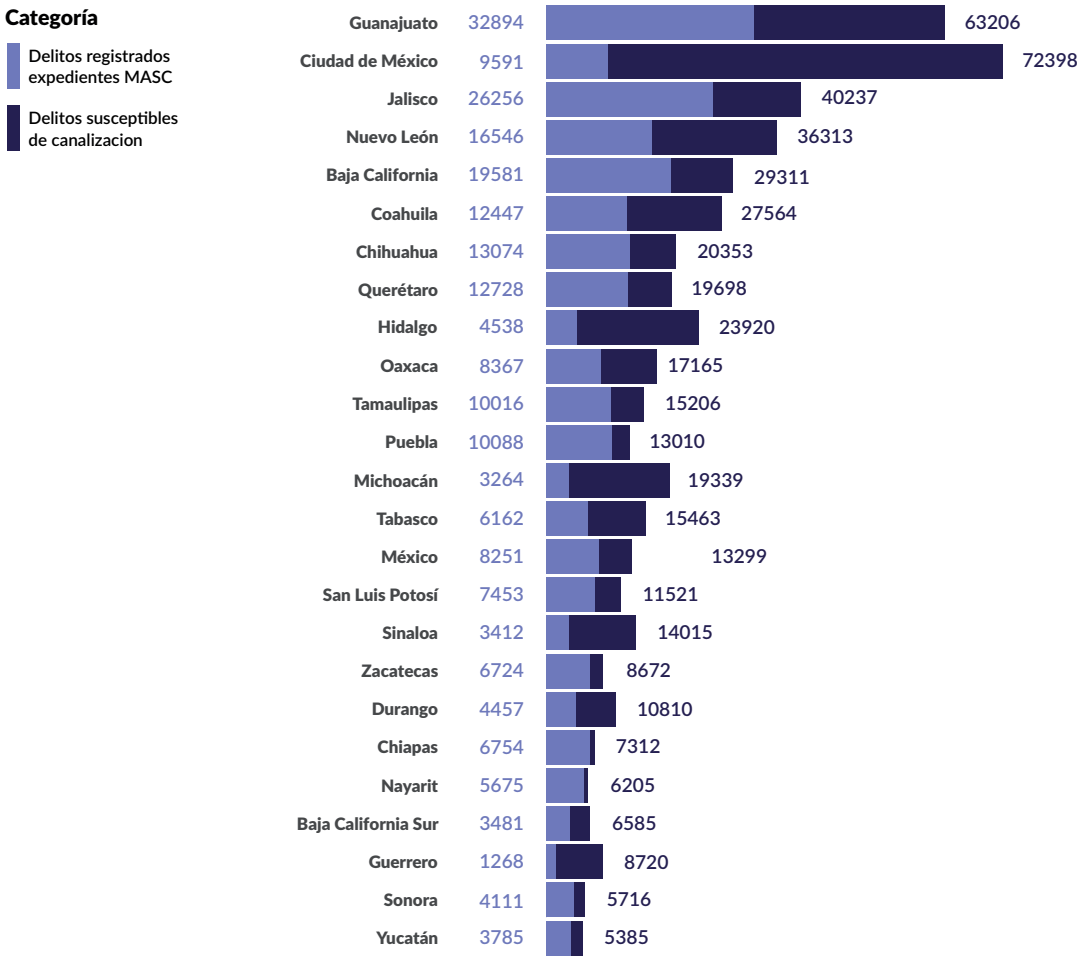
Mención aparte merecen los delitos que atentan en contra de la libertad y de la seguridad sexual, al igual que los hechos de violencia familiar. Si bien, algunas de las legislaciones locales contemplan la posibilidad de resolución de tales hechos mediante los MASC, es importante tener en consideración que, ante esas circunstancias, la prioridad es evitar la revictimización o contribuir a la perdurabilidad de las asimetrías de poder entre las partes, ambos aspectos imponderables para fines del cálculo. De actuar en sentido contrario, se correría el riesgo de concretar un acuerdo perjudicial para la víctima.

Aún bajo estas consideraciones, se cuenta con elementos para determinar, con base en información pública, que **la tasa de delitos que son efectivamente tratados por los OEMASC en la instancia ministerial es significativamente menor que la tasa potencial de delitos susceptibles de canalización a la vía alterna**, en una proporción cercana al 2:1 (137.5 delitos por cada mil registrados en las carpetas de investigación iniciadas *versus* 281.5 delitos susceptibles de canalización a los MASC).

Gráfica 3

México, 2018:
Proyección de delitos susceptibles de ser canalizados a MASC por entidad

Comparativo: Delitos registrados en expedientes MASC abiertos/Proyección.



*Se excluyeron de la representación gráfica las siguientes entidades: Aguascalientes, Campeche, Colima, Morelos, Quintana Roo, Veracruz y Tlaxcala.
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

La Gráfica 3 muestra el número potencial de delitos que pudieron ser canalizados a los OEMASC de las fiscalías y procuradurías estatales por entidad federativa[66]. Los comportamientos por entidad son disímiles de tal forma que, aparentemente, entidades como Chiapas, Campeche y Tlaxcala emplean los MASC en rangos muy cercanos a su máximo potencial, mientras que la Ciudad de México, Guerrero y Michoacán de Ocampo se canaliza una décima parte de los asuntos que podrían ser susceptibles de resolverse por parte de los OEMASC[67]. Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que podrían explicar la brecha entre lo hecho y lo posible? En la siguiente sección, se exploran algunas hipótesis que pudieran dar luz sobre lo que realmente sucede.

B. ¿Por qué en México la justicia alternativa no se usa (tanto)?

Las decisiones organizacionales en torno al empleo de los MASC están condicionadas por diversos factores. En lo individual, la elección de la forma en la cual se busca llegar a la resolución puede verse afectada por las características del contexto, las percepciones y preconcepciones sobre la justicia alternativa, así como por el estado de la legislación vigente.

Reticencias de los actores procesales

La resistencia o voluntad por parte de los operadores ministeriales y judiciales se refleja directamente en la cantidad y calidad de asuntos que se derivan y que pueden resolverse a través de la vía alternativa. La directora general del Centro Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Hidalgo, Nancy Gutiérrez, describió:

> **Entonces, de ahí se comprende la resistencia de la comunidad jurídica, de los operadores, porque su mirada no está en lo restaurativo, en la colaboración, en el diálogo, no. [...] Nuestra conciencia está condicionada en castigar, en sancionar, en esta parte punitiva; o sea, de que es la única forma que esa persona va a poder aprender.**

"Hay mucha gente que considera que el sistema en ese aspecto es muy blando con los requeridos o que no castiga como debería de castigar [a] las personas que cometen [un] delito", describió la subdirectora de Justicia Restaurativa de la Fiscalía de Durango, Nayeli Alvarado. Igualmente, se ha detectado escepticismo y rechazo por parte de los operadores del sistema de justicia ordinario que consideran que la vía alternativa es 'injusta' o entraña un trato desigual para las partes, aunado a que según ellos, no privilegia los principios de igualdad ante la ley, la proporcionalidad y la presunción de inocencia (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 11).

En otro orden de ideas, el gremio de abogados litigantes también ha mostrado reservas respecto al funcionamiento de los mecanismos alternativos por dos razones. En primer lugar, un sector de este contingente considera que dejar la resolución de causas penales a personas no especializadas en la aplicación de la ley podría generar distorsiones sobre el resultado, pues suponen que el desconocimiento de lo jurídico es un impedimento para alcanzar la justicia mediante la vía alternativa (Irvine, 2020, pág. 13). En segundo lugar, esta resistencia del gremio de abogados litigantes podría estar basada en quienes muestran mayor interés en un juicio largo que en una rápida reparación y

66. Se excluyó de la presentación la gráfica de las siguientes entidades: Aguascalientes, Campeche, Colima, Morelos, Quintana Roo, Veracruz de Ignacio de la Llave y Tlaxcala.
67. Véase la Tabla B del Apéndice 3.

reconciliación entre el ofensor y su víctima (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 11), en una lógica de búsqueda de ganancias pecuniarias extraordinarias por la provisión de sus servicios.

El director general de la unidad de los MASC de la Fiscalía de Nuevo León, Emilio Rodríguez, argumentó que, para alcanzar el potencial de la vía alternativa, es preciso trabajar de la mano de los jueces y los Ministerios Públicos. De existir voluntad, se abrirían posibilidades para resolver muchos más asuntos por la vía alternativa. De manera semejante, una persona integrante del CJR de Hidalgo comentó que la derivación podría fortalecerse si las unidades encargadas de los expedientes de imputado desconocido canalizaran esos asuntos a la vía alterna una vez identificada la persona imputada en un expediente –situación emulada en el cálculo de la sección anterior–.

Desconocimiento de los beneficios

> "Claro que sentía que sí existía la justicia, pero ¿adónde acudir?
> Y, menos que se llamara alternativa."
>
> **— Martha Hernández**
> Usuaria del CEJAH

A lo largo de las entrevistas que se efectuaron para esta investigación, distintos integrantes de los OEMASC describieron la labor de persuasión y de información que implica invitar a las partes para resolver un conflicto por la vía alternativa. Por ejemplo, la persona facilitadora número 2 del CJR describió que, en muchas ocasiones, las partes reciben información incompleta o incorrecta tanto por parte de otros operadores como de parte de los abogados postulantes.

> **[Las personas que pudieran acceder a esta vía] me dicen que "un acuerdo es como otorgarle un perdón a una persona, no voy a querer", [lo que] es una información incorrecta o, por el contrario, si soy [la] persona investigada "nadie me informa, contraté un abogado y el abogado me dice: 'no te conviene el acuerdo'".**

El desconocimiento sobre el funcionamiento de los MASC y sus beneficios –incluyendo la comparación de los costos y los tiempos entre la vía alternativa y la vía ordinaria– fueron señalados por varias de las personas entrevistadas como un factor relevante que inhibe un mayor uso de la vía alternativa. Como anota Symeonidou-Kastanidou, es crucial establecer la obligación formal que tienen los jueces, los Ministerios Públicos, la policía y los abogados de ofrecer y recomendar tanto a las víctimas como a los ofensores la oportunidad de resolver el conflicto por la vía alternativa, así como informar sobre sus beneficios y riesgos (2019, pág. 18).

A manera de ejemplo de una práctica promisoria sobre la promoción de esta vía por parte de las autoridades, destaca el esfuerzo implementado por el CEJAH en el estado de Hidalgo. Esta institución desarrolló una estrategia de difusión de sus servicios de facilitación en español y en hñähñu, una de las tres lenguas originarias de la entidad. Mediante el trabajo de intercambio con las asambleas comunitarias, la repartición de trípticos y el espacio en una radiodifusora local bilingüe, el CEJAH se ha colocado como una opción para la resolución de controversias. A continuación, el mediador indígena, Hector Baxcajay[68], del CEJAH nos comparte su sentir sobre la vía alterna:

68. Entrevista realizada el 9 de abril de 2021.

En ese inter nosotros hablamos este, en español y en hñähñu. Entonces, pues yo creo que todo eso, todo ese trabajo que se ha hecho de ir a los municipios, de tener reuniones con los delegados municipales, nos ha ido acercando, generando esa confianza para poder, este, pues buscar la solución de los problemas. Y la gente, pues también ha adoptado la mediación; y, sobre todo, la mediación indígena también.

La persistencia del punitivismo

La primera reacción de muchas personas es la renuencia de aceptar la vía del diálogo y de resolución pacífica del conflicto. Esta resistencia y desconocimiento están intrínsecamente asociados con una visión punitivista o, como lo dice Emilio Rodríguez, con una cultura de venganza: "ellos [el público en general] dicen 'yo quiero que los metan a la cárcel'". En este sentido, la resistencia de resolver conflictos por la vía tradicional está exacerbada en contextos en donde hay un incremento en la criminalidad, lo que, a su vez, se refleja en una mayor demanda de políticas de mano dura y de penas privativas de libertad (Symeonidou-Kastanidou, 2019, pág. 11).

Sobre este aspecto, una de las investigaciones anteriores de The World Justice Project (2021) reveló que en México las políticas del tipo "mano dura" están incentivadas por la preponderancia de discursos tendientes a menoscabar la validez de soluciones distintas a la pena privativa. Como resultado de un uso tendencioso del término *puerta giratoria*[69], los detractores del sistema penal acusatorio han elevado a la condición de hecho conocido la idea de que, por cada imputado que no pisa la prisión, aumentan los niveles de impunidad e inseguridad. Dicho de otra forma, sin cárcel no hay justicia.

Además de los elementos contextuales, parece que la aceptación del paradigma retribucionista está instigada por una serie de factores, por ejemplo, la percepción de congruencia entre las acciones y las consecuencias, en la que las personas estiman que las acciones criminales necesariamente deben desencadenar consecuencias que sancionen el daño causado (Saulnier y Sivasubramanian, 2015, pág. 524-525), en una lógica similar a "el que la hace, la paga". Tales percepciones descansan en el supuesto de que un castigo "más suave" representa un retroceso para el colectivo, pues se empata la preferencia por un paradigma restaurativo con expresiones de debilidad.

Inercias institucionales, aspectos jurídicos y procedimentales

El artículo 187 del CNPP establece los candados normativos para que un caso pueda considerarse susceptible de resolverse a través de un acuerdo reparatorio. Estos candados están asociados a cuestiones como la forma en que se persigue el delito —de oficio o de querella—; la forma como este se cometió —de manera dolosa o culposa—; y tratándose de delitos patrimoniales, si estos fueron cometidos con o sin violencia y, por último, la severidad de la pena. La modificación en estas características puede incidir en la factibilidad de acudir a la vía alternativa. A manera de ejemplo, Iván de la Garza mencionó que el incremento de las penas, derivado del ánimo punitivista, limita la

69. Entendido como "la libertad que se decreta para las personas que han sido detenidas o procesadas y que evaden el castigo" (The World Justice Project, 2020, pág. 20).

posibilidad de resolver casos por la vía alternativa, ya que solo proceden por esa vía aquellos delitos cuya pena no supere la media aritmética de cinco años.

El poco uso de la vía alternativa, coinciden ambos entrevistados, uno, integrante del CJR de Hidalgo y otro, consultor, Iván de la Garza, se debe a que en muchos casos se desconoce quién fue el ofensor. El grueso de los casos son robos simples que podrían resolverse por la vía alternativa. Sin embargo, al no poder identificar a la persona imputada, no se puede llevar a cabo un proceso ni tampoco concluirlo con un acuerdo reparatorio. En este contexto, las deficiencias de la investigación en la etapa inicial para identificar a los posibles responsables afecta las posibilidades de resolver conflictos por la vía alternativa.

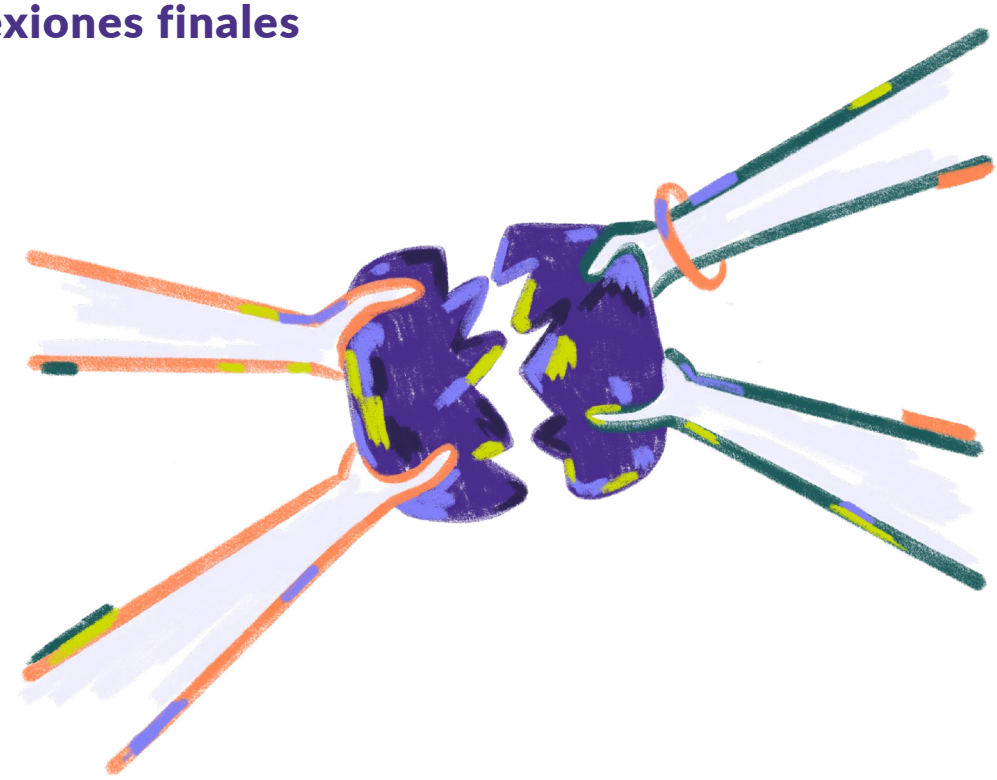
La mayoría de las investigaciones consideradas como inconclusas terminan siendo determinadas como *archivo temporal*, al no existir mayores líneas de investigación, datos o antecedentes que permitan continuar con la investigación (art. 254 CNPP). Por ejemplo, del total de asuntos determinados en la fase inicial en 2019, el 49.3 % terminaron como carpetas enviadas al archivo temporal (INEGI, 2019). Si bien, puede suponerse que todas estas controversias difícilmente pueden resolverse y mucho menos por la vía alternativa, se han constatado ejercicios como el realizado por el CJR de Hidalgo durante la pandemia que prueban lo contrario.

En la Procuraduría de Justicia de Hidalgo, se optó por investigar y perseguir delitos graves, limitando con ello la posibilidad de recibir denuncias y derivarlas a la vía alternativa (Acuerdo A/01/2020, art. 9). Frente a este escenario, el personal del CJR identificó aquellos expedientes que previamente habían sido determinados como archivo temporal, en los que hubiera un posible imputado para darles trámite y buscar solventarlos por la vía alternativa. De acuerdo con las personas funcionarias públicas entrevistadas, los expedientes rescatados del archivo temporal y procesados por la vía alterna durante 2020 equivalieron a un 68 % de los expedientes tramitados por el CJR durante el año anterior.

Este apartado ha demostrado que el nivel actual en el uso de los MASC durante el trámite de las carpetas en sede ministerial está por debajo de su potencial. Asimismo, se ha ofrecido una respuesta a la pregunta: ¿por qué no se usa la justicia alternativa en mayor medida? En los hechos, cada una de las posibles explicaciones se traduce en un obstáculo que le impide a la sociedad disfrutar los máximos beneficios que ofrece esta vía en el ámbito penal.

La correcta identificación de tales barreras permitirá diseñar, implementar e impulsar los cambios necesarios para acortar la brecha entre lo hecho y lo posible en cuanto al empleo de los MASC. En el ánimo de contribuir a estos esfuerzos, se presentan a continuación las principales conclusiones a las que se llegó, emparejadas con algunas propuestas de mejora.

Reflexiones finales



Conclusiones

Los beneficios de la justicia alternativa han sido ampliamente comentados. A partir de la exploración de la información pública en el CNPJE, fue posible determinar que existen indicios que constatan los beneficios de la labor que han desempeñado los OEMASC, es decir que la vía alternativa es mucho más expedita para despachar asuntos que la vía tradicional, puesto que, aunque la distribución de carga de trabajo es similar en ambas vías, el rezago en la vía ordinaria es mucho mayor. Desde la mirada de los usuarios, el rezago se traduce en la falta de respuesta a su demanda de justicia. A su vez, la vía alternativa en promedio es menos costosa para las procuradurías y fiscalías estatales, en comparación con la judicialización de las carpetas de investigación.

Pese a lo anterior, en esta investigación se ha constatado la persistencia de la brecha entre lo hecho y lo posible en esta vía en México. La proyección que se presenta es una propuesta –de entre muchas posibles– para responder a las preguntas: ¿cuántos expedientes o delitos son efectivamente canalizados a los OEMASC en las fiscalías? Y, ¿cuántos, según sus características, podrían ser canalizados por esta vía? El resultado es contundente, a nivel nacional, **se podría cubrir el doble de delitos de los que actualmente se atienden, aunque las tendencias varían dependiendo del tipo delito y las entidades**.

Si bien, la fuente de información que se utilizó es incompleta, lo cierto es que los pasos para elaborar esta proyección pueden ser replicables por las propias fiscalías y procuradurías estatales a partir de la información interna. Al trazar su propia frontera de posibilidades en cuanto al uso de los MASC, las instituciones de procuración de justicia cuentan con los elementos suficientes para definir una parte de su política de persecución criminal, conceptualizada como una política de resolución de conflictos. Al establecer un estimado del porcentaje de los delitos que pueden ser resueltos mediante la justicia alternativa, indirectamente se está racionando el uso de los recursos investigativos y periciales para la resolución de los casos que requieran de la vía tradicional.

El subuso de la vía alternativa, desde la perspectiva del potencial para resolver conflictos y tomando en cuenta la diferencia en la celeridad y expedites frente a la vía tradicional, se explica a partir de distintas hipótesis desarrolladas en esta investigación. Una primera razón concierne a la voluntad institucional y a la correspondencia con las gestiones internas que respaldan o rechazan la vía alternativa. En otras palabras, depende de la voluntad institucional qué tan abierta o cerrada se encuentra la puerta de entrada a la vía alternativa, consistente en la derivación de los asuntos. A su vez, el desconocimiento, la desconfianza y el escepticismo interno hacia la efectividad de la vía alternativa se refleja en la derivación de asuntos y en el margen de acción que tienen los facilitadores en los procesos.
La falta de información y de confianza en la resolución pacífica de asuntos no es exclusiva de las instituciones. En muchas ocasiones, las partes optan por una vía punitiva de cárcel al carecer de opciones y de información suficiente en torno a cómo opera la vía alternativa y sus beneficios. La desinformación y la noción de cárcel como sinónimo de justicia es una concepción nutrida por el gremio de abogados, el cual tiende a privilegiar juicios largos a cambio de 'ganar' un asunto, en un entorno en el que el punitivismo ha encontrado suelo fértil.

A este contexto de desconocimiento y desconfianza, abona la precaria evaluación de la justicia alternativa. La literatura internacional y, aunque escasas, las experiencias de investigación en México corroboran que el grueso de quienes acuden a la vía alternativa, percibe su proceso y resultado como satisfactorio. Este es precisamente el vacío que no ha sido atendido por parte de las instituciones de justicia en México al momento de evaluar su desempeño, salvo honrosas excepciones.

En los OEMASC en México, no se concibe el éxito de la justicia alternativa en la satisfacción de las partes. Por el contrario, el análisis de los informes de labores de las instituciones de justicia permite concluir que la efectividad de los MASC se entiende en términos de gestión y de reparaciones monetarias. La única aproximación que permite conocer si el desempeño de esta vía es adecuado o no, desde la mirada de los usuarios, es el cumplimiento de los acuerdos reparatorios, pero solo cuatro fiscalías y cuatro judicaturas lo reportan. La falta de métricas adecuadas que den cuenta del alcance y los beneficios de la justicia alternativa probablemente abona a su desaprovechamiento. ¿Cómo revertirlo?

Recomendaciones

Para cerrar, consideramos importante hacer énfasis en las recomendaciones orientadas a fomentar un mayor uso de la vía alternativa y a redirigir los esfuerzos de persecución penal hacia la pacificación de conflictos. El uso de la vía alternativa es una decisión enteramente institucional, pues no requiere reformas constitucionales ni legislativas. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones se consideran viables si y solo si existe voluntad de quien dirige una procuraduría o fiscalía y un tribunal superior de justicia estatal. Dicho lo anterior, se recomiendan las siguientes acciones:

Recomendación 1.
Implementar una política interna que incentive el uso de la vía alternativa, concretamente en la derivación de los asuntos y en su conclusión satisfactoria, ya sea respecto a la movilidad interna o por medio del reconocimiento. Esta política tendría que estar acompañada de estrategias de difusión interna que sensibilicen a los operadores sobre los beneficios que ofrece la justicia alternativa con la ciudadanía.

Recomendación 2.
Instaurar una estrategia de evaluación efectiva, enfocada en la consecución del propósito principal de la justicia alternativa (resolución pacífica de conflictos a través de la participación directa de las partes). Para ello, se tendrán que producir y recolectar los datos necesarios tanto derivados del desempeño y gestión ordinaria como también la información que derive de encuestas a los intervinientes.

Recomendación 3.
Erradicar los acuerdos reparatorios en los que no hay un proceso de facilitación de por medio, a través de la validación del Ministerio Público o del juez de control. Es decir, reconocer como válidos únicamente a los acuerdos reparatorios en los que antecedió una facilitación.

Recomendación 4.
Las políticas de contratación y certificación de las personas que faciliten los procesos deben cumplir con exigencias en torno al perfil adecuado y a las habilidades necesarias para llevar las facilitaciones a buen puerto.

Recomendación 5.
Redoblar esfuerzos de difusión a la ciudadanía sobre la posibilidad y beneficios que la justicia alternativa hacia las partes, así como sobre la forma como operan.

Las distancias entre las actitudes de reconciliación y venganza son las mismas. Cognitivamente, ambas reacciones son posibles respuestas ante el abuso y ambas son estrategias para reducir las posibilidades de sufrir daños futuros (Lacey y Pickard, 2015). La resolución de los conflictos a través del uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias representa un nuevo camino para llegar a la justicia y es una estrategia diferente para combatir la impunidad.

Por su parte, las políticas de "mano dura" no han hecho de esta sociedad una más justa. Después de una sentencia, ni las víctimas encuentran consuelo por lo sucedido ni los ofensores tienen una verdadera oportunidad de resarcir el daño infligido. Por el contrario, estas políticas trazan límites artificiales, imposibilitando cualquier acercamiento entre las partes.

En resumen, la venganza como política penal, ha fallado. Ahora, es tiempo de apostarle a la pacificación y a la reconciliación.

Referencias

ASA UK. (2013). Why use ADR? Pros & cons. Advice Services Alliance. https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2013/08/Why-use-ADR.pdf

Bernburg, J. G., & Krohn, M. D. (2003). Labeling, Life Chances, and Adult Crime: The Direct and Indirect Effects of Official Intervention in Adolescence on Crime in Early Adulthood. Criminology, 41, 1287-1318. http://dx.doi.org/10.1111/j.1745-9125.2003.tb01020.x

Boriboonthana, Y., & Sangbuangamlum, S. (2013). Effectiveness of the Restorative Justice Process on Crime Victims and Adult Offenders in Thailand. Asian Criminology 8, 277–286. https://doi.org/10.1007/s11417-013-9160-8

Boyle, R. (2006). *Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience*. Insititute of Public Administration. https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_DP_35_Measuring_Public_Sector_Productivity_Lessons_from_International_Experience.pdf

Braithwaite, J. (1989). Crime, Shame & Reintegration. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511804618

Braithwaite, J. (1999). Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts. *Crime and Justice*, 25, 1-127. https://www.jstor.org/stable/1147608

Braithwaite, J. (2002). Restorative Justice & Responsive Regulation. Oxford: Oxford University Press.

Braithwaite, J. (2004). Restorative Justice and De-Professionalization. *The Good Society*, 13(1), 28-31. doi:10.1353/gso.2004.0023.

Camp, T. & Wemmers, J. (2013). Victim satisfaction with restorative justice: More than simply procedural justice. International Review of Victimology. 19. págs. 117-143. 10.1177/0269758012472764.

Casper, J. D., Tyler, T., & Fisher, B. (1988). Procedural Justice in Felony Cases. *Law & Society Review*, págs. 483-508.

Centro Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Hidalgo (2020). Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información No. 00419621. 19 de mayo de 2011.

Centro de Investigación para el Desarrollo. (2016). *La otra justicia. Reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México*. México: Tinker Foundation.

Conroy, D. K. (2001). Customer satisfaction measures in the public sector: what do they tell us? *International Journal of Business Performance Management*. (3), págs.216-230. 10.1504/IJBPM.2001.000100

Craig, J. M., Trulson, C. R., De Lisi, M y Caudill, J.W. (2020). Toward an Understanding of the Impact of Adverse Childhood Experiences on the Recidivism of Serious Juvenile Offenders. *American Journal of Criminal Justice.* pág. 45, 1024–1039. https://doi.org/10.1007/s12103-020-09524-6

De Girolamo, D. (2017). Sen, justice and the private realm of dispute resolution. *International Journal of Law in Context*, 14(3), 353-373. doi:10.1017/S1744552317000325

Hayes, H. and Daly, K. (December 2003). "Youth Justice Conferencing and Reoffending" in Justice Quarterly, vol. 20, no. 4 págs.725-764.

Huamaní, G., & Villapolo, L. (2016). *Manual de mediación intercultural. Aporte desde la experiencia de los intérpretes y traductores en Lenguas indígenas.* Coordinación Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal* (CNPJE) 2019. https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/

Irvine, C. (2020). What do 'lay' people know about justice? An empirical enquiry. *International Journal of Law in Context* 16, págs. 1–19. https://doi.org/10.1017/S1744552320000117

Jonas-van Dijk, J., Zebel, S., Claessen J, & Nelen, H. (2019). Victim–Offender Mediation and Reduced Reoffending: Gauging the Self-Selection Bias. Crime & Delinquency. 2020; 66 (6-7): págs. 949-972. doi: 10.1177/0011128719854348

Lacey, N. y Pickard, H. (2015). To blame or to Forgive? Reconciling Punishment and Forgiveness in Criminal Justice. *Oxford Journal of Legal Studies*, 35 (4), págs. 665-696. doi:10.1093/ojls/gqv012

Lederach, J. P. (1992). *Enredos, pleitos y problemas*. Ediciones Clara-Semilla. ISBN 84-89389-06-3.

Maltos Rodríguez, M. (2017). La justicia restaurativa en las leyes "nacionales" mexicanas. *Sistemas Judiciales: Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 20, págs. 34-47. https://sistemasjudiciales.org/revista/revista-no-16-el-rol-de-las-nuevas-tecnologias-en-los-sistemas-de-justicia/

McCold, P. (2003). A survey of assessment research on mediation and conferencing. In L. Walgrave, *Repositioning Restorative Justice* (págs. 67-120). Devon: Willan Publishing.

McCold, P. & Wachtel, T. (2003). In Pursuit of Paradigm: A Theory of Restorative Justice. International Institute for Restorative Justice Restorative Practices EFORUM. 1-3. https://www.iirp.edu/pdf/paradigm.pdf

McCold, P. (2004). Protocols for Evaluating Restorative Justice Programmes in a European Context. https://www.researchgate.net/publication/315734617_Protocols_for_Evaluating_Restorative_Justice_Programmes_in_a_European_Context

McGlynn, C., Westmarland, N. y Godden, N. (2012). 'I Just Wanted Him to Hear Me': Sexual Violence and the Possibilities of Restorative Justice. *Journal of Law and Society*, 39 (2), págs. 213-240. https://www.jstor.org/stable/23257083

México Evalúa. (2018). *Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf

México Evalúa. (2019). *Hallazgos 2019. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2019-seguimiento-y-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal/

Miethe, T.D., Lu, H. & Reese, E. (2000). Reintegrative Shaming and Recidivism Risks in Drug Court: Explanations for Some Unexpected Findings. Crime and Delinquency, 46, págs. 522-541. https://doi.org/10.1177/0011128700046004006

Miller, S. & Hefner, M. (2013). Procedural Justice for Victims and Offenders?: Exploring Restorative Justice Processes in Australia and the US. Justice Quarterly. 32. págs. 142-167. 10.1080/07418825.2012.760643.

Moore, S. A. (2008). Rights-Based Restorative Practice: Evaluation ToolKit. Human Rights Center, University of Minnesota. http://hrlibrary.umn.edu/links/RBRJ%20toolkit.pdf

Nugent, R. W. & Paddock, J. B. (1995). The effect of victim-offender mediation on severity of reoffense. Conflict Resolution Quarterly. Vol 12, issue 4, págs. 353-367. https://doi.org/10.1002/crq.3900120408

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (20 de junio de 2021). *Restorative Justice. Decade of Action* https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/cpcj-restorative-justice.html

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

Presser, L., & Van Voorhis, P. (2002). Values and Evaluation: Assessing Processes and Outcomes of Restorative Justice Programs. *Crime & Delinquency*, págs. 162-188. https://doi.org/10.1177/0011128702048001007

Rossner, M. (2008). Healing Victims and Offenders and Reducing Crime: A Critical Assessment of Restorative Justice Practice and Theory. Sociology Compass. 2. págs. 1734-1749. 10.1111/j.1751-9020.2008.00170.x.

Saulnier, A. y Sivasubramanian, D. (2015). Restorative Justice: Underlying Mechanisms and Future Directions. *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 18(4), págs. 510-536. https://doi.org/10.1525/nclr.2015.18.4.510

Secretaría de Gobernación. (20 de junio de 2021). *¿Qué es la Justicia Alternativa?* https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-la-justicia-alternativa-19298

Shapland, J. *et al.* (2008) Does Restorative Justice Affect Reconviction? The Fourth Report from the Evaluation of Three Schemes. Ministry of Justice Research Series 10/08. London: Ministry of Justice, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090215211157/http://www.justice.gov.uk/docs/restorative-justice-report_06-08.pdf.

Sherman, L.W. & Strang, H. (2007). Restorative justice: the evidence. The Smith Institute https://www.iirp.edu/pdf/RJ_full_report.pdf

Sherman, L.W., Strang, H., Mayo-Wilson, E. *et al.* (2015). Are Restorative Justice Conferences Effective in Reducing Repeat Offending? Findings from a Campbell Systematic Review. Journal of Quantitative Criminology 31, págs. 1–24. https://doi.org/10.1007/s10940-014-9222-9

Swaner, R., White, E., Kralstein, D., & Lyons, L. (2019). *Procedural Justice at the Manhattan Criminal Court: Impact, Limitations, and Implications.* New York: Center for Court Innovation.

Symeonidou-Kastanidou, E. (2019). Restorative Justice as an Alternative to Penal Sanctions en Brown, D. K., Iontcheva Turner, J. y Wiesser, B. *The Oxford Handbook of Criminal Process* (págs. 1-26). doi:0.1093/oxfordhb/9780190659837.013.46

Tyler, T. (2006). Restorative Justice and Procedural Justice: Dealing with Rule Breaking. *Journal of Social Issues*, págs. 307-326.

Tyler, T., Sherman, L., Strang, H., Barnes, G., & Woods, D. (2007). Reintegrative Shaming, Procedural Justice, and Recidivism: The Engagement of Offenders' Psychological Mechanisms in the Canberra RISE Drinking-and-Driving Experiment. *Law & Society Review*, págs. 553-585.

Umbreit, M, Coates, R. and Roberts, A. "The Impact of Victim-Offender Mediation: A Cross-National Perspective" in Mediation Quarterly17 (2000), págs. 215-229

Umbreit, Mark & Coates, Robert & Vos, Betty. (2002). The Impact of Restorative Justice Conferencing: A Review of 63 Empirical Studies in 5 Countries. Center for Restorative Justice & Peacemaking. https://www.researchgate.net/publication/255647653_The_Impact_of_Restorative_Justice_Conferencing_A_Review_of_63_Empirical_Studies_in_5_Countries

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2005). Justicia Transicional y Justicia Restaurativa: tensiones y complementariedades. En R. Beil, *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Vasconcelos Méndez, R. (2012). La reparación del daño y los mecanismos alternativos de solución de controversias en el artículo 17 constitucional. Revista de Derecho Privado, págs. 425-479.

Walgrave, L. (2001). 'Contextualising' Criminology: Some Brief Reflections. European Journal on Criminal Policy and Research. 9. págs. 349-352. 10.1023/A:1011619911786.

Webber A 2012. Youth justice conferences versus Children's Court: A comparison of cost-effectiveness. Contemporary Issues in Crime and Justice. Bureau of Crime Statistics and Research. pág. 164. (1-8). ISBN 978-1-921824-52-4

Willis, R., Evandrou, M., Pathak, P. y Khabhaita, P. (2015). Problems with measuring satisfaction with social care. *Health and Social Care in the Community*. 24 (5), págs. 587-595. https://doi.org/10.1111/hsc.12231

World Justice Project (2021). *¿Qué (no) es la Puerta giratoria? Mitos, metáforas y evidencia.* [en proceso de publicación].

World Justice Project (2021). *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf

Zehr, H. (2007). *El pequeño libro de la Justicia Restaurativa.* Philadelphia: Good Books.

Legislación

Acuerdo A/01/2020 [Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo]. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para el funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo durante la emergencia de salud pública con motivo del COVID-19. 23 de marzo de 2020.

Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. 5 de marzo de 2014. D. O. F.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal [LMASC]. 29 de diciembre de 2014. D. O. F. Tomo DCCXXXV Número 24.

Tesis Aislada XVIII.4o.3 P (10a.), bajo el rubro Acuerdos reparatorios. La omisión del Juez de Control de cumplir desde su primera intervención con su obligación de exhortar a las partes a celebrarlos y explicar los efectos y mecanismos de mediación y conciliación disponibles, viola derechos humanos con trascendencia al fallo recurrido, que origina la reposición del procedimiento (Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de Morelos). Septiembre de 2013. Semanario Judicial de la Federación.

Libro XXIV, Tomo 3, pág. 2437.

Apéndice 1. Comparativos entre la justicia alternativa y la justicia ordinaria

Tabla A

México, 2018: Comparativo del costo promedio de asuntos canalizados a los OEMASC en las fiscalías y el costo promedio de las carpetas de investigación atendidas por la vía tradicional

Entidad	Presupuesto ejercido OEMASC	Asuntos atendidos en OEMASC*	Presupuesto de ejercicio en fiscalías	Carpetas de investigación atendidas por fiscalías**	Costo promedio de asuntos atendidos en OEMASC	Costo promedio de asuntos atendidos en fiscalía
	A	*B*	*C*	*D*	*E = A/B*	*F = C/D*
Aguascalientes	N/D	2,826	$ 471,366,436.73	45,843	N/D	$10,282.19
Baja California	$ 80,539,105.00	20,237	$ 1,536,496,062.00	165,256	$3,979.79	$9,297.67
Baja California Sur	N/D	3,130	$ 273,688,865.00	23,482	N/D	$11,655.26
Campeche	N/D	2,861	$ 498,262,344.71	2,820	N/D	$176,688.77
Coahuila de Zaragoza	N/D	14,187	$ 711,413,783.00	113,337	N/D	$6,276.98
Colima	$ 6,341,145.00	2,313	$ 402,983,000.00	39,756	$2,741.52	$10,136.41
Chiapas	$ 62,620,692.00	13,796	$ 1,363,541,676.56	48,960	$4,539.05	$27,850.12
Chihuahua	$ 19,276,357.11	13,807	$ 3,286,722,987.00	125,532	$1,396.13	$26,182.35
Ciudad de México	$ 233,720,479.00	8,966	$ 6,893,052,206.00	283,680	$26,067.42	$24,298.69
Durango	$ 8,480,549.73	4,635	$ 569,095,544.43	54,843	$1,829.68	$10,376.81
Guanajuato	N/D	32,611	$ 2,438,626,736.93	194,565	N/D	$12,533.74
Guerrero	$671,600.00	1,356	$ 224,168,671.01	46,585	$495.28	$4,812.04
Hidalgo	$ 1,717,226.87	4,401	$ 114,730,159.11	113,183	$390.19	$1,013.67
Jalisco	N/D	25,729	$ 6,341,611,180.70	225,636	N/D	$28,105.49
México	$ 225,503,165.80	8,251	$ 3,956,189,193.35	389,968	$27,330.40	$10,144.91
Michoacán de Ocampo	$ 136,905,316.04	3,938	$ 1,079,381,477.63	64,967	$34,765.19	$16,614.30
Morelos	$ 15,219,611.32	4,084	$ 420,987,800.00	50,381	$3,726.64	$8,356.08
Nayarit	$ 28,089,283.68	5,675	$ 467,601,197.72	5,036	$4,949.65	$92,851.71
Nuevo León	N/D	15,833	N/D	137,355	N/D	N/D
Oaxaca	N/D	7,285	$ 755,719,250.20	63,290	N/D	$11,940.58
Puebla	$ 30,667,529.17	12,010	$ 899,940,747.50	92,720	$2,553.50	$9,706.00
Querétaro	$ 28,594,016.00	10,884	$ 844,752,782.52	93,421	$2,627.16	$9,042.43
Quintana Roo	N/D	2,588	$ 684,247,948.27	39,793	N/D	$17,195.18
San Luis Potosí	N/D	8,261	$ 957,201,760.49	57,072	N/D	$16,771.83
Sinaloa	N/D	3,102	$ 148,600,998.70	46,822	N/D	$3,173.74
Sonora	$ 567,907.00	4,209	$ 1,412,237,847.00	15,722	$134.93	$89,825.58
Tabasco	N/D	10,662	$ 1,025,023,872.85	93,546	N/D	$10,957.43
Tamaulipas	$ 2,894,003.87	10,956	$ 312,664,701.07	71,800	$264.15	$4,354.66
Tlaxcala	N/D	3,056	$ 141,347,441.70	11,862	N/D	$11,915.99

Tabla A

México, 2018: Comparativo del costo promedio de asuntos canalizados a los OEMASC en las fiscalías y el costo promedio de las carpetas de investigación atendidas por la vía tradicional

Entidad	Presupuesto ejercido OEMASC	Asuntos atendidos en OEMASC*	Presupuesto de ejercicio en fiscalías	Carpetas de investigación atendidas por fiscalías**	Costo promedio de asuntos atendidos en OEMASC	Costo promedio de asuntos atendidos en fiscalía
	A	*B*	*C*	*D*	*E = A/B*	*F = C/D*
Veracruz de Ignacio de la Llave	N/D	6,095	$ 1,303,169,249.00	106,411	N/D	$12,246.57
Yucatán	$ 15,377,835.11	3,975	$ 460,678,578.00	44,482	$3,868.64	$10,356.52
Zacatecas	$ 57,964,225.99	6,769	$ 623,049,150.51	33,747	$8,563.19	$18,462.36
Nacional	**$ 955,150,048.69**	**278,488**	**$40,618,553,649.69**	**281,918**	**$3,429.77**	**$13,997.00**

N/D: No disponible
* Corresponden al total de asuntos pendientes al cierre de 2017 más los asuntos procedentes de 2018.
** Corresponden al total de carpetas de investigación pendientes al cierre de 2017 más las carpetas de investigación iniciadas durante 2018.
Fuentes: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018, publicado por INEGI 2018 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y 2019, publicado por INEGI 2019.

Tabla B

México, 2018: Comparativo de la carga de trabajo de los OEMASC en las fiscalías y la carga de trabajo de la vía tradicional

Entidad	Personal sustantivo OEMASC*	Asuntos atendidos en OEMASC**	Personal sustantivo fiscalías*	Carpetas de investigación atendidas por fiscalías***	Carga de trabajo anual por funcionario sustantivo OEMASC	Carga de trabajo anual por funcionario sustantivo en fiscalía
	A	B	C	D	E = B/A	F = D/C
Aguascalientes	12	2,826	152	45,843	236	302
Baja California	46	20,237	293	165,256	440	564
Baja California Sur	20	3,130	103	23,482	157	228
Campeche	12	2,861	76	2,820	238	37
Coahuila de Zaragoza	50	14,187	341	113,337	284	332
Colima	14	2,313	99	39,756	165	402
Chiapas	49	13,796	656	48,960	282	75
Chihuahua	45	13,807	1,096	125,532	307	115
Ciudad de México	62	8,966	1,504	283,680	145	189
Durango	27	4,635	112	54,843	172	490
Guanajuato	54	32,611	535	194,565	604	364
Guerrero	28	1,356	519	46,585	48	90
Hidalgo	42	4,401	334	113,183	105	339
Jalisco	72	25,729	423	225,636	357	533
México	52	8,251	915	389,968	159	426

Michoacán de Ocampo	26	3,938	576	64,967	151	113
Morelos	39	4,084	210	50,381	105	240
Nayarit	18	5,675	146	5,036	315	34
Nuevo León	36	15,833	226	137,355	440	608
Oaxaca	21	7,285	464	63,290	347	136
Puebla	107	12,010	377	92,720	112	246
Querétaro	53	10,884	170	93,421	205	550
Quintana Roo	30	2,588	288	39,793	86	138
San Luis Potosí	15	8,261	235	57,072	551	243
Sinaloa	46	3,102	272	46,822	67	172
Sonora	80	4,209	188	15,722	53	84
Tabasco	32	10,662	292	93,546	333	320
Tamaulipas	46	10,956	281	71,800	238	256
Tlaxcala	7	3,056	89	11,862	437	133
Veracruz de Ignacio de la Llave	35	6,095	496	106,411	174	215
Yucatán	54	3,975	349	44,482	74	127
Zacatecas	27	6,769	219	33,747	251	154
Nacional	**1,257**	**278,488**	**12,036**	**2,901,873**	**222**	**241**

* Se trata del personal directamente responsable de las actividades sustantivas (OEMASC: facilitadores, conciliadores y mediadores; fiscalías: agentes del Ministerio Público y fiscales).
** Corresponden al total de asuntos pendientes al cierre de 2017 más los asuntos procedentes de 2018.
*** Corresponden al total de carpetas de investigación pendientes al cierre de 2017 más las carpetas de investigación iniciadas durante 2018.
Fuentes: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018, publicado por INEGI 2018 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y 2019, publicado por INEGI 2019.

Tabla C

México, 2018: Comparativo entre el rezago en OEMASC como porcentaje de los asuntos atendidos y el rezago en las fiscalías estatales como porcentaje de las carpetas de investigación atendidas

Entidad	Asuntos atendidos en OEMASC*	Asuntos pendientes en OEMASC al cierre de 2018	Carpetas de investigación atendidas por fiscalías**	Asuntos pendientes en fiscalía al cierre de 2018	Rezago de OEMASC al cierre de 2018	Rezago en fiscalías al cierre de 2018
	A	B	C	D	E = (B/A) *100	F = (D/C) *100
Aguascalientes	2,826	N/D	45,843	32,604	N/D	71 %
Baja California	20,237	691	165,256	72,823	4 %	44 %
Baja California Sur	3,130	609	23,482	30,968	23 %	132 %
Campeche	2,861	26	2,820	1,086	1 %	39 %
Coahuila de Zaragoza	14,187	3,697	113,337	41,126	33 %	36 %
Colima	2,313	87	39,756	33,374	4 %	84 %
Chiapas	13,796	3,515	48,960	9,655	58 %	20 %
Chihuahua	13,807	776	125,532	58,697	6 %	47 %

Ciudad de México	8,966	382	283,680	135,352	4 %	48 %
Durango	4,635	198	54,843	19,929	5 %	36 %
Guanajuato	32,611	1,678	194,565	74,941	5 %	39 %
Guerrero	1,356	0	46,585	26,567	N/D	57 %
Hidalgo	4,401	159	113,183	78,522	4 %	69 %
Jalisco	25,729	1,498	225,636	125,826	6 %	56 %
México	8,251	0	389,968	134,243	N/D	34 %
Michoacán de Ocampo	3,938	479	64,967	19,488	15 %	30 %
Morelos	4,084	41	50,381	33,618	1 %	67 %
Nayarit	5,675	0	5,036	2,224	N/D	44 %
Nuevo León	15,833	1	137,355	57,524	0 %	42 %
Oaxaca	7,285	979	63,290	32,048	14 %	51 %
Puebla	12,010	1,184	92,720	80,797	12 %	87 %
Querétaro	10,884	217	93,421	40,746	2 %	44 %
Quintana Roo	2,588	404	39,793	25,509	17 %	64 %
San Luis Potosí	8,261	1,807	57,072	22,900	26 %	40 %
Sinaloa	3,102	32	46,822	34,208	1 %	73 %
Sonora	4,209	66	15,722	N/D	2 %	N/D
Tabasco	10,662	N/D	93,546	33,761	N/D	36 %
Tamaulipas	10,956	524	71,800	N/D	5 %	N/D
Tlaxcala	3,056	730	11,862	8,749	24 %	74 %
Veracruz de Ignacio de la Llave	6,095	0	106,411	N/D	N/D	N/D
Yucatán	3,975	368	44,482	11,561	10 %	26 %
Zacatecas	6,769	117	33,747	15,596	2 %	46 %
Nacional	**278,488**	**20,265**	**2,901,873**	**1,294,442**	**7 %**	**45 %**

* Corresponden al total de asuntos pendientes al cierre de 2017 más los asuntos procedentes de 2018.

** Corresponden al total de carpetas de investigación pendientes al cierre de 2017 más las carpetas de investigación iniciadas durante 2018.

Fuentes: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018, publicado por INEGI 2018 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y 2019, publicado por INEGI 2019.

Apéndice 2. Procedencia de solicitudes de MASC

Tabla A.

México, 2018: Solicitudes procedentes según el tipo de MASC bajo las cuales fueron atendidas

Porcentaje

Entidad		Mediación	Conciliación	Junta Restaurativa	Otro	No especificado	Total
1	Aguascalientes	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
2	Baja California	63 %	31 %	6 %	0 %	0 %	100 %
3	Baja California Sur	97 %	3 %	0 %	0 %	0 %	100 %
4	Campeche	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
5	Coahuila de Zaragoza	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
6	Colima	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
7	Chiapas	39 %	61 %	0 %	0 %	0 %	100 %
8	Chihuahua	78 %	22 %	0 %	0 %	0 %	100 %
9	Ciudad de México	54 %	2 %	0 %	43 %	0 %	100 %
10	Durango	67 %	33 %	0 %	0 %	0 %	100 %
11	Guanajuato	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
12	Guerrero	75 %	16 %	0 %	9 %	0 %	100 %
13	Hidalgo	79 %	15 %	2 %	0 %	4 %	100 %
14	Jalisco	99 %	1 %	0 %	0 %	0 %	100 %
15	México	90 %	10 %	0 %	0 %	0 %	100 %
16	Michoacán de Ocampo	78 %	22 %	0 %	0 %	0 %	100 %
17	Morelos	18 %	5 %	0 %	77 %	0 %	100 %
18	Nayarit	55 %	45 %	0 %	0 %	0 %	100 %
19	Nuevo León	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
20	Oaxaca	26 %	74 %	0 %	0 %	0 %	100 %
21	Puebla	98 %	1 %	1 %	0 %	0 %	100 %
22	Querétaro	62 %	38 %	0 %	0 %	0 %	100 %
23	Quintana Roo	75 %	2 %	0 %	22 %	0 %	100 %
24	San Luis Potosí	80 %	20 %	0 %	0 %	0 %	100 %
25	Sinaloa	97 %	3 %	0 %	0 %	0 %	100 %
26	Sonora	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
27	Tabasco	72 %	28 %	0 %	0 %	0 %	100 %
28	Tamaulipas	31 %	4 %	0 %	65 %	0 %	100 %
29	Tlaxcala	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	71 %	29 %	0 %	0 %	0 %	100 %
31	Yucatán	95 %	5 %	0 %	0 %	0 %	100 %
32	Zacatecas	47 %	52 %	2 %	0 %	0 %	100 %
Nacional		**77 %**	**16 %**	**1 %**	**5 %**	**0 %**	**100 %**

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Tabla B.

México, 2018: Asuntos procedentes y asuntos con acuerdo reparatorio alcanzado

Porcentaje

Entidad	Solicitudes hechas durante el año	Solicitudes procedentes	Asuntos procedentes con acuerdo reparatorio alcanzado	Porcentaje de asuntos procedentes respecto a las solicitudes hechas	Porcentaje de asuntos con acuerdos reparatorios alcanzados respecto a los asuntos procedentes
	A	B	C	D = (B/A) * 100	D = (C/B) * 100
Aguascalientes	2,842	2,826	743	99 %	26 %
Baja California	19,581	19,581	13,539	100 %	69 %
Baja California Sur	3,572	2,633	1,370	74 %	52 %
Campeche	2,847	2,834	1,092	100 %	39 %
Coahuila de Zaragoza	11,567	11,267	1,595	97 %	14 %
Colima	2,386	2,288	1,242	96 %	54 %
Chiapas	17,429	6,109	417	35 %	7 %
Chihuahua	14,937	13,074	10,865	88 %	83 %
Ciudad de México	16,035	8,704	3,423	54 %	39 %
Durango	4,224	4,224	1,171	100 %	28 %
Guanajuato	31,332	31,332	18,885	100 %	60 %
Guerrero	2,019	1,268	926	63 %	73 %
Hidalgo	5,263	4,524	1,612	86 %	36 %
Jalisco	24,898	24,426	7,090	98 %	29 %
México	8,251	8,251	3,280	100 %	40 %
Michoacán de Ocampo	9,160	3,264	2,785	36 %	85 %
Morelos	3,843	3,727	870	97 %	23 %
Nayarit	5,889	5,675	2,422	96 %	43%
Nuevo León	15,792	15,792	4,838	100 %	31 %
Oaxaca	7,450	7,251	3,175	97 %	44 %
Puebla	10,445	10,088	4,231	97 %	42 %
Querétaro	12,072	10,884	6,560	90 %	60 %
Quintana Roo	2,518	2,352	804	93 %	34 %
San Luis Potosí	6,982	6,951	2,022	100 %	29 %
Sinaloa	5,325	3,099	3,055	58 %	99 %
Sonora	7,067	4,111	4,111	58 %	100 %
Tabasco	6,162	6,162	2,150	100 %	35 %
Tamaulipas	10,016	10,016	2,934	100 %	29 %
Tlaxcala	3,083	3,056	640	99 %	21 %
Veracruz de Ignacio de la Llave	10,773	6,095	6,095	57 %	100 %
Yucatán	5,566	3,785	2,184	68 %	58 %
Zacatecas	6,753	6,724	3,408	100 %	51 %
Nacional	**296,079**	**252,373**	**119,534**	**85 %**	**47 %**

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Apéndice 3. Metodología para la proyección de los delitos registrados en las carpetas de investigación susceptibles de ser atendidos por los OEMASC (fiscalías)

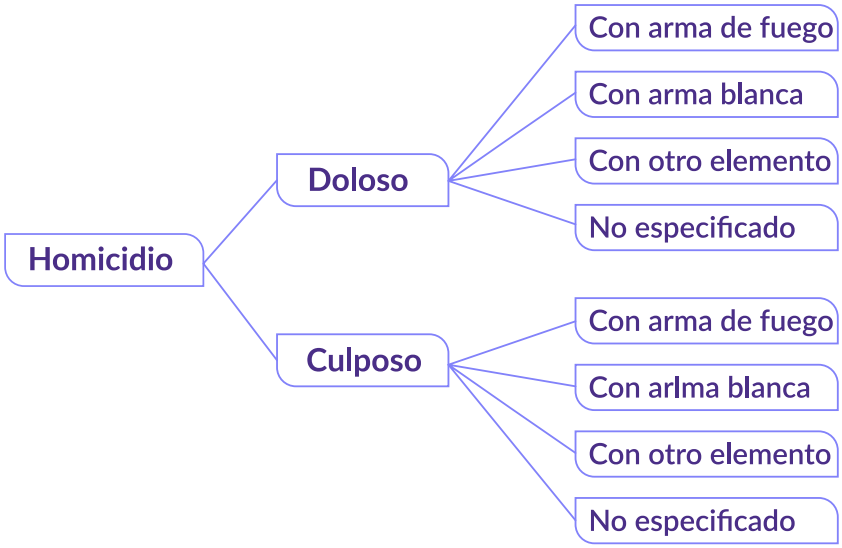
Con la finalidad de elaborar una proyección de delitos del conocimiento de las fiscalías y ministerios públicos estatales susceptibles de ser canalizados *prima facie* hacia los OEMASC, se diseñó una metodología que requiere de dos fuentes de información estadística: el Censo Nacional de Procuración de Justicia 2019 y las carpetas de investigación abiertas durante 2018 por delitos del fuero común registradas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Asimismo, se recurrió a la consulta de la legislación local para la verificación de ciertos aspectos. De la combinación de referencias, se obtuvo la información siguiente:

- **(INEGI y revisión de códigos locales). Listado de delitos susceptibles de ser resueltos por la vía alternativa al momento del Censo (2018), según tipo y modalidades.**
- **(INEGI). Número de delitos registrados en las carpetas de investigación abiertas durante 2018 cuyo imputado es conocido.**
- **(INEGI). Número de delitos registrados efectivamente en los expedientes abiertos por el OEMASC de la instancia ministerial durante 2018, según el tipo y las modalidades.**
- **(SESNSP). Número de carpetas de investigación iniciadas durante 2018 por delitos del fuero común, según tipo y modalidad.**

En primer lugar, se llevó a cabo una labor de verificación de la información proporcionada por las instituciones de procuración de justicia respecto al tipo de delitos susceptibles de canalización a los MASC cuando estos parecían atípicos. Posterior a este ejercicio, mediante los datos del SESNSP, se estimó la proporción de carpetas de investigación abiertas en la entidad federativa por tipo de delito y modalidad, de tal forma que la suma de las proporciones rotuladas con el mismo tipo de delito fuese igual al 100 %. Por ejemplo, el 100 % de las carpetas de investigación iniciadas por homicidio se conforma de la siguiente forma.

Figura A

Composición de las carpetas de investigación registradas por el SESNSP por homicidio, según las modalidades



Con la información concerniente a la viabilidad de la resolución de los delitos a través de los MASC, se asignó una etiqueta a cada una de las proporciones en función de su susceptibilidad de solución por la vía alternativa. A partir de ello, se estimó un parámetro *p* que indica la proporción de las carpetas de investigación que podrían ser susceptibles de canalización a los OEMASC.

Ulteriormente, el parámetro *p* fue combinado con la información sobre el número de delitos registrados en las carpetas de investigación abiertas durante 2018 cuyo imputado es conocido. Para ello se asumió que el comportamiento de la distribución de los datos de INEGI sobre los delitos registrados en las carpetas abiertas de investigación era el mismo que el de los datos del SESNSP. A partir de esto, se calculó la estimación de los delitos registrados en las carpetas de investigación susceptibles de ser canalizados *prima facie* hacia los OEMASC, de la siguiente forma:

$$Estimación\ de\ susceptibles_{i,j} = p_{i,j} * N_{i,j}$$

Donde:

p_i = Proporción de carpetas de investigación del SESNSP (2018) por el delito *i-ésimo* en el estado *j* que pueden resolverse por los MASC.

N_i = Número de delitos del tipo *i-ésimo* en el estado *j* registrados en las carpetas de investigación iniciadas en 2018 con imputado conocido.

Para ciertos tipos de delitos, la asignación del parámetro *p* habría distorsionado la estimación, por lo que se consideró como correcto el número de delitos efectivamente registrados en expedientes abiertos en los OEMASC, por ejemplo, en el caso del robo. Finalmente, la proyección de los delitos que pudieron ser atendidos en los OEMASC es la combinación de dos elementos: la estimación de los delitos en carpetas de investigación (CI) susceptibles de canalización a MASC y los delitos efectivamente registrados en expedientes abiertos en los OEMASC. El criterio de selección del dato consistía en conservar el número mayor para cada uno de los delitos contemplados, por entidad federativa. De esta forma, este criterio fue repetido en 1,600 ocasiones. El resultado es una proyección que refleja el máximo número de delitos que pudieron ser admitidos *prima facie* en los diferentes OEMASC.

Los detalles de la distribución nacional por tipo de delito están disponibles en la Tabla A.

Tabla A.

México, 2018: Proyección de delitos del conocimiento de las fiscalías y procuradurías estatales que pudieron ser atendidos por los OEMASC

Número de delitos

Entidad	Estimación de delitos en CI iniciadas susceptibles de canalización a MASC	Delitos registrados en expedientes abiertos en los OEMASC	Proyección de delitos que pudieron ser atendidos en los OEMASC	Brecha entre delitos efectivamente registrados y proyección
	A	B	C	D = 1 - (B/C)
Extorsión	3,783	19	3,783	1.0
Privación de la libertad	1,986	12	1,992	1.0
Violencia familiar	20,346	131	20,347	1.0
Violación	540	16	540	1.0
Abuso sexual	12,119	398	12,127	1.0
Rapto	116	4	116	1.0
En contra del medio ambiente	1,434	59	1,441	1.0
Falsificación	2,994	220	2,998	0.9
Otros delitos que atentan en contra del patrimonio	13,795	1,192	14,855	0.9
Homicidio	11,386	1,874	11,631	0.8
Otros delitos en contra de la sociedad	308	61	347	0.8
Acoso sexual	1,721	351	1,768	0.8
Estupro	944	220	1,003	0.8
Fraude	66,236	17,376	68,029	0.7
Allanamiento de morada	12,362	3,761	12,474	0.7
Retención o sustracción de menores e incapaces	8,453	2,582	8,500	0.7
Hostigamiento sexual	796	281	898	0.7
Falsedad	1,349	657	1,973	0.7
Despojo	23,033	7,980	23,895	0.7
Otros delitos en contra de la vida y la integridad corporal	2,324	1,297	3,281	0.6
Abuso de confianza	21,889	12,523	24,038	0.5
Amenazas	81,712	46,620	88,025	0.5
Otros delitos en contra de la familia	1,037	895	1,598	0.4

Tabla A.

México, 2018: Proyección de delitos del conocimiento de las fiscalías y procuradurías estatales que pudieron ser atendidos por los OEMASC

Número de delitos

Entidad	Estimación de delitos en CI iniciadas susceptibles de canalización a MASC	Delitos registrados en expedientes abiertos en los OEMASC	Proyección de delitos que pudieron ser atendidos en los OEMASC	Brecha entre delitos efectivamente registrados y proyección
	A	B	C	D = 1 - (B/C)
Otros delitos en contra de la libertad personal	55	72	119	0.4
Lesiones	60,170	58,441	90,554	0.4
Daño a la propiedad	42,432	53,253	80,990	0.3
Incumplimiento de obligaciones familiares	16,400	14,554	19,939	0.3
Otros delitos en contra de la libertad y la seguridad sexual	149	531	603	0.1
Otros delitos del Fuero Común*	4	210	214	0.0
Robo	0	22,050	22,050	0.0
No especificado	0	7,574	7,574	0.0
Otros delitos	0	6,405	6,405	0.0
Discriminación	0	263	263	0.0
Hechos de corrupción	0	92	92	0.0
Narcomenudeo	1,684	N/D	1,684	N/D
Aborto	136	N/D	136	N/D
Evasión de presos	45	N/D	45	N/D
Total	**411,738**	**261,974**	**536,327**	**0.5**

* Incluye los siguientes delitos: Delitos en contra del libre desarrollo de la personalidad; delitos en contra de la administración de justicia; delitos en contra de la seguridad de los datos y sistemas o equipos informáticos; delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales; delitos en matera de armas y objetos prohibidios; delitos en materia de instituciones de crédito; delitos en materia de vías de comunicación y correspondencia; delitos no relacionados con el narcotráfico; encubrimiento; incesto; otros delitos en contra de la administración del Estado; otros delitos en contra de la seguridad pública y la seguridad del Estado; suplantación y usurpación de identidad, y tráfico de menores.

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

Tabla B.

México, 2018: Proyección de delitos del conocimiento de las fiscalías estatalas que pudieron ser atendidos por los OEMASC

Por entidad

Entidad	Estimación de delitos en CI iniciadas susceptibles de canalización a los MASC	Delitos registrados en expedientes abiertos en los OEMASC	Proyección de delitos que pudieron ser atendidos en los OEMASC	Brecha entre delitos efectivamente registrados y proyección
	A	B	C	D = 1 - (B/C)
Ciudad de México	71,017	9,591	72,398	0.9
Guerrero	8,409	1,268	8,720	0.9
Michoacán de Ocampo	18,065	3,264	19,339	0.8
Hidalgo	22,083	4,538	23,920	0.8
Sinaloa	13,540	3,412	14,015	0.8
Tabasco	14,028	6,162	15,463	0.6
Durango	8,836	4,457	10,810	0.6
Coahuila de Zaragoza	26,323	12,447	27,564	0.5
Nuevo León	29,737	16,546	36,313	0.5
Oaxaca	14,737	8,367	17,165	0.5
Guanajuato	50,195	32,894	63,206	0.5
Baja California Sur	5,635	3,481	6,585	0.5
México	6,252	8,251	13,299	0.4
Chihuahua	14,521	13,074	20,353	0.4
Querétaro	14,660	12,728	19,698	0.4
San Luis Potosí	9,048	7,453	11,521	0.4
Jalisco	25,666	26,256	40,237	0.3
Tamaulipas	11,510	10,016	15,206	0.3
Baja California	16,590	19,581	29,311	0.3
Yucatán	3,390	3,785	5,385	0.3
Sonora	4,121	4,111	5,716	0.3
Zacatecas	6,523	6,724	8,672	0.2
Puebla	7,148	10,088	13,010	0.2
Nayarit	1,193	5,675	6,205	0.1
Chiapas	3,956	6,754	7,312	0.1
Campeche	292	2,995	3,077	0.0
Tlaxcala	515	3,243	3,266	0.0
Aguascalientes*	3,748	N/D	3,748	N/D
Colima*	N/D	2,288	N/D	N/D
Morelos*	N/D	3,727	N/D	N/D
Quintana Roo*	N/D	2,703	N/D	N/D
Veracruz de Ignacio de la Llave*	N/D	6,095	N/D	N/D
Nacional	**411,738**	**261,974**	**536,327**	**0.5**

* Las entidades seleccionadas no aportaron información suficiente para realizar la estimación.
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, publicado por INEGI 2019.

World Justice Project

Investigaciones relacionadas



¿Qué (no) es la *puerta giratoria*?

Leer más



Evitar contagios en las cárceles

Leer más



Indicadores de la función ministerial en México

Leer más

worldjusticeproject.mx

@TheWJP_mx

worldjusticeproject_mx

facebook.com/thewjp