

POLICY BRIEF 1

CREAR UNIDADES DE SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS ALCANZADOS POR MEDIO DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA.



PROYECTO JUSTICIA

RESUMEN: La ausencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento de los acuerdos derivados de mecanismos alternos de solución de controversias merman la posibilidad de que la justicia alternativa se consolide como una opción viable a los costos que implica para las partes someterse a un proceso penal. Con esto, se presenta el riesgo de que la justicia alternativa represente un mecanismo fútil para las partes ya que no les garantiza certidumbre jurídica. Como parte del Proyecto Justicia del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), este documento propone el establecimiento de unidades de seguimiento y verificación que atiendan esta problemática.

CONTEXTO

A diferencia del antiguo sistema de corte inquisitivo, cuyo objetivo consistía sólo en la búsqueda de la verdad histórica por medio del proceso penal, **el nuevo modelo acusatorio tiene además como propósito la resolución del conflicto entre las partes involucradas**. La justicia alternativa en materia penal consiste en el uso de mecanismos alternos de solución de controversias en cualquier fase del proceso, ya sea previo al inicio del juicio oral o posteriormente antes del dictado de sentencia. Dichos mecanismos operan sobre la base de la voluntariedad de las partes, la imparcialidad, la rapidez, la flexibilidad y la confidencialidad. Si bien existe una variación considerable en los tipos, alcances y componentes de los posibles acuerdos, lo importante es que la acción esté dirigida a responder a las necesidades individuales y colectivas y a las responsabilidades de las partes en búsqueda de la reintegración de la víctima y el ofensor¹.

DIAGNÓSTICO

Debido a que hasta ahora la legislación en la materia ha sido competencia de los Congresos locales, cada entidad ha tenido un amplio margen de discrecionalidad respecto a cómo implementar y operar los mecanismos. La ausencia de claridad conceptual en el tema ha derivado en una situación caótica; la mayoría de las entidades han optado por utilizar la tradicional conciliación y mediación, mientras algunas han establecido mecanismos *ex profeso* bajo distintas denominaciones:

ENTIDAD FEDERATIVA	MEDIACIÓN	CONCILIACIÓN	JUSTICIA ALTERNATIVA	FACILITACIÓN	NEGOCIACIÓN	RESTAURACIÓN	JUSTICIA RESTAURATIVA	OTROS
Baja California	●	●	●					
Chiapas		●		●				
Chihuahua	●	●		●				
Durango	●	●			●			
Estado de México		●				●		
Guanajuato	●	●						
Morelos	●					●		
Nuevo León	●	●					●	
Oaxaca	●	●				●		
Tabasco	●	●						
Yucatán	●							●
Zacatecas	●	●					●	

En última instancia lo que se pretende es determinar las acciones necesarias para que se alcance un acuerdo justo entre el ofendido y el ofensor. En este sentido, la consolidación de los mecanismos de justicia alternativa se encuentra supeditada al cumplimiento de los acuerdos que produzcan. De otra forma la víctima quedará insatisfecha, los casos reingresarán al sistema de justicia y, en última instancia, **la justicia alternativa perderá credibilidad y confianza ciudadana**.



En la mayoría de las legislaciones locales en la materia se ha establecido que las obligaciones contenidas en los acuerdos tengan aparejadas las siguientes consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento:

- I. Si el acuerdo se produjo previo a la apertura del juicio oral, el cumplimiento del convenio extingue la acción penal (suspendida provisionalmente desde que las partes aceptan someterse a la justicia alternativa), por lo contrario su incumplimiento la reactiva;
- II. Si el acuerdo se produce ya iniciadas las actuaciones ante el juez de juicio oral el cumplimiento del convenio pone fin a la controversia, mientras su incumplimiento implica la posibilidad de obligar a su ejecución por la vía de apremio idónea.

Como se observa, la ausencia de cumplimiento de los acuerdos implica la reactivación del proceso penal y la subsecuente congestión del sistema. Al respecto, es importante señalar que no todas las instituciones que tienen a su cargo los mecanismos de solución de controversias, cuentan con mecanismos que den seguimiento y verifiquen el cumplimiento de los acuerdos. Lo anterior, además de que impide conocer el desenlace de los convenios acordados entre las partes también imposibilita que las consecuencias jurídicas pertinentes de su incumplimiento se produzcan en tiempo y forma.

RECOMENDACIONES

A partir de la reforma constitucional del 8 de octubre del 2013, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para expedir legislación aplicable a nivel nacional en materia de justicia alternativa. La publicación de una ley nacional en la materia tiene como propósito lograr la homologación de los distintos conceptos y presenta la oportunidad de establecer un diseño institucional adecuado que garantice el éxito de los mecanismos de justicia alternativa por medio de la corrección de las deficiencias que se han observado en los ámbitos locales.

En vista de esta situación, **se propone como política pública establecer unidades cuya labor consista en dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los acuerdos derivados de los mecanismos alternos de solución de controversias.**

Las unidades de monitoreo pueden ubicarse al interior de las instituciones encargadas de los mecanismos de justicia alternativa –ya sean procuradurías o tribunales- o pueden formar parte de otras instituciones como la policía o inclusive organizaciones civiles².

Con independencia de donde se ubiquen, y que en gran medida será aclarado por la próxima Ley Nacional en la materia, lo fundamental consiste en que monitoreen que los acuerdos convenidos entre las partes se cumplan³. A partir del análisis de las mejores prácticas en aquellas instituciones en las que operan unidades de esta naturaleza, **se propone que –independientemente de su ubicación orgánica- la unidad de monitoreo desempeñe las siguientes funciones:**

I. Verificar la viabilidad de las obligaciones de dar, hacer o no hacer contenidas en el acuerdo.	II. Informar a las partes sobre las consecuencias del cumplimiento o incumplimiento del acuerdo.
III. Monitorear y verificar por el medio que resulte necesario, proporcional y suficiente el cumplimiento del acuerdo en tiempo y forma.	IV. Propiciar y facilitar cuando sea posible el cumplimiento del acuerdo.
	V. En el caso de obligaciones de dar, la unidad fungirá como receptor de la entrega para después transmitirla al ofendido.
VI. Contactar al ofensor en caso de incumplimiento para indagar las razones del mismo y buscar una solución.	VII. Informar a la autoridad correspondiente sobre el cumplimiento o incumplimiento del acuerdo.



No se desestiman los obstáculos materiales que pueden impedir el cumplimiento de las obligaciones de la unidad, sobre todo si consideramos el distinto grado de desarrollo institucional en las entidades del país. Por ello, para el correcto desempeño de las unidades **es necesario que su desarrollo se acompañe de acciones que garanticen cobertura territorial y de número de personal suficiente**. Por ejemplo, el Centro Estatal de Justicia Alternativa del estado de Guanajuato cuenta con ocho sedes, ubicadas en ocho municipios distintos, además de una unidad móvil que se ocupa de aquellos municipios donde no hay sede. Estas particularidades dependerán de las necesidades de cada entidad considerando la población, los índices delictivos y las facilidades para transitar y comunicarse en su territorio.

Ahora que se encuentra próxima la publicación de una ley nacional en el tema resulta fundamental identificar estas áreas de oportunidad y atenderlas para establecer mecanismos que garanticen la eficacia de la justicia alternativa. De acuerdo con los “Principios Básicos en el Uso de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal”, lo ideal es que los resultados de los acuerdos sean supervisados judicialmente, lo cual puede facilitarse si el acuerdo se homologa a una decisión judicial; la ventaja de este esquema consiste en que los Tribunales adquieren la responsabilidad de monitorear su cumplimiento y para ello cuentan con los medios de apremios necesarios para obligar a su cumplimiento³.

Sólo si la justicia alternativa se consolida como una opción viable y confiable se afianzará la apuesta de la reforma penal de 2008 de establecer el juicio penal como *última ratio*. Lo anterior adquiere especial relevancia si partimos del hecho de que la introducción de los mecanismos de justicia alternativa se produjo bajo la justificación de que dichos procedimientos contribuirían a descongestionar el sistema de justicia penal.

¹Cfr. Handbook of Restorative Justice programmes. UNODC. New York. 2006. p. 71

²Cfr. Handbook of Restorative Justice programmes. UNODC. New York. 2006. p. 77

³Para el diseño de las unidades es recomendable acudir a ejemplos exitosos de organismos con funciones similares de seguimiento y monitoreo como las Unidades de Medidas Cautelares para Adolescentes del estado de Morelos, encargadas de supervisar a los adolescentes que siguen su proceso en libertad, para asegurar que cumplan las condiciones judiciales y comparezcan hasta la conclusión de los procesos.

⁴Cfr. Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters, ECOSOC, 2000.

PROYECTO JUSTICIA es una iniciativa de CIDAC que tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México a través del monitoreo y evaluación de su avance, así como la socialización de aspectos relevantes de la reforma aprobada en 2008 y del funcionamiento de la justicia en el país.

ACERCA DEL CIDAC

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

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.



apoyado por:

