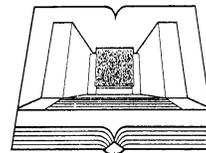


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
S E D I A

## **CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL IV)**

**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:

**Dr. Jorge Chaires Zaragoza**

***“Los medios alternativos de solución de controversias  
¿Una alternativa?”***

***Abril 2011***

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031  
e-mail: [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx)

## Los medios alternativos de solución de controversias. ¿Una alternativa?

Por Jorge Chaires Zaragoza <sup>1</sup>

### Resumen

La reforma constitucional en materia penal de 2008 ha recibido fuertes críticas, sobre todo en lo referente a los juicios orales. No obstante, si bien ello representa un verdadero cambio de paradigmas, considero que no es ahí en donde se deban enfocar los esfuerzos para lograr que nuestro sistema de justicia penal sea más eficiente.

La experiencia de otros países y de algunas entidades federativas que han implementado los juicios orales, nos demuestra que los supuestos beneficios no se percibirán en el corto plazo, muy por el contrario todo indica que el proceso de adaptabilidad será muy largo y costoso. Ello debido, entre otras cosas, por la excesiva carga de trabajo de los juzgados y tribunales. Para ello, los juicios orales no significan una alternativa, sino que incluso pueden llegar a colapsar el aparato de justicia. En tanto se logra implementar políticas públicas que permitan combatir la delincuencia desde su base social, es necesario enfocar los esfuerzos hacia los medios alternativos de solución de conflictos, como “alternativa” para descongestionar la carga de trabajo, tanto en la etapa de la averiguación previa, como en el proceso penal.

La trascendencia de estos mecanismos es que, además de romper con las formalidades y la rigidez que caracterizan al procedimiento penal, proponen una lógica diferente de abordar los conflictos, lo que implicará, necesariamente, un cambio radical en la mentalidad de los diferentes actores, sobre todo del abogado, a fin de que sean ellos los que alienten a las partes a optar por estos medios.

**SUMARIO:** *Introducción. II. Un breve panorama del sistema de justicia penal en nuestro país. III. La reforma penal de 2008 y sus críticos. IV. La importancia de los medios alternativos de solución de conflictos, como alternativa. V. Conclusiones.*

---

<sup>1</sup> Miembro De la REDIPAL. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor – Investigador de la Universidad de Guadalajara. [jchairesz@hotmail.com](mailto:jchairesz@hotmail.com)

## **Los medios alternativos de solución de controversias. ¿Una alternativa?**

### **I. Introducción**

La reforma constitucional en materia penal de 2008 ha generado muchas expectativas, sobre todo, en lo referente a los juicios orales. No obstante, si bien ello representa una verdadera revolución dentro del procedimiento penal, considero que no es ahí en donde se deban enfocar los esfuerzos para lograr que nuestro sistema de justicia penal sea más eficiente.

La experiencia de otros países y de algunas entidades federativas que han implementado los juicios orales, nos demuestra que los supuestos beneficios no se percibirán en el corto plazo, muy por el contrario todo indica que el proceso de adaptabilidad será muy largo y costoso.

Uno de los principales problemas del sistema de justicia radica en la excesiva carga de trabajo de los jueces y magistrados. Por más esfuerzos que se han hecho para lograr abatir el rezago éste no se ha podido disminuir. Para ello, los juicios orales no significan una alternativa, por el contrario pueden llegar incluso a colapsar el aparato de justicia. En tanto se logra implementar políticas públicas que permitan combatir la delincuencia desde su base social, de tal forma que se reduzca el número de casos que llagan a los tribunales, es necesario enfocar los esfuerzos hacia los medios alternativos de solución de conflictos, como “*alternativa*” para descongestionar la carga de trabajo tanto en la etapa de la averiguación previa como el proceso penal.

### **II. Un breve panorama del sistema de justicia penal en nuestro país**

Como bien se sabe, la inseguridad en nuestro país es un problema muy complejo, en donde se yuxtaponen todas y cada una de las etapas de nuestro sistema de justicia penal, formando lo que se conocen como la “*cadena del sistema de justicia penal*”. En esta cadena están directamente conectadas no sólo las tres funciones tradicionales del Estado: la elaboración de las leyes; la prevención, procuración y ejecución de las penas, así como la administración e impartición de justicia, sino también, la misma sociedad que juega un papel esencial dentro de esta “*cadena*”. Pero si no fuera suficiente, debemos añadir a este galimatías de causas, la delincuencia transnacional, que incide cada vez más en los problemas de inseguridad al interior de los países. Pues bien, como una “*cadena*”,

si uno de sus eslabones se rompe afecta directamente a todo el sistema, generando un círculo vicioso de impunidad. Desafortunadamente, en nuestro país ninguno de los eslabones puede decirse que funciona de forma medianamente adecuada. Dimensionemos entonces la magnitud del problema<sup>2</sup>.

Empecemos por los problemas de la creación legislativa y la crisis de la Ley<sup>3</sup>. Para la doctrina contemporánea los postulados del *imperio de la Ley* ya no se justifican dentro de la nueva estructura del Estado. La generalidad y abstracción de las normas jurídicas, en un tiempo fuente y sustento de todo el ordenamiento legal, son ahora motivo de cuestionamiento, al considerar que a la Ley ya no se le puede ver como la solución unívoca de todos los conflictos sociales, a la vez que se valora la pertinencia de la creación del derecho por parte de los jueces: “*La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del Derecho, cede paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición*”. El modelo del buen legislador (le bon législateur)<sup>4</sup>, heredero directo de la voluntad general *rousseauiana*, ha dejado de ser el paladín en la solución de todos los conflictos sociales. Como señala Cristina García Pascal:

“Es posible pensar y exigir una mayor voluntad política que reduzca la ambigüedad y vaguedad propia de las leyes actuales; de algún modo, puede hacerse un esfuerzo por aumentar la calidad de la técnica legislativa de los Parlamentos. Pero parece difícil, sin embargo, que hoy por hoy pueda reducirse la complejidad de la sociedad, la pluralidad de intereses que en ella se enfrenta, o su exigencia siempre creciente de una intervención ágil del Estado”.

La prevención del delito es uno de los eslabones que salen más mal librados dentro de esta cadena. Los programas de prevención son esfuerzos aislados de los tres niveles de

---

<sup>2</sup> El Consejero de la Judicatura Federal, Magistrado Óscar Vázquez Marín, en la inauguración del diplomado sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en el Instituto de la Judicatura Federal, resaltó que “La reforma constitucional penal de junio de 2008, propone la adopción de un nuevo proceso penal acusatorio, en el que el juicio oral, constituye una de las 4 etapas que integran este nuevo proceso, el cual requiere para su buen funcionamiento, que todas las autoridades que integran la cadena del sistema de justicia penal funcionen adecuadamente, como son: las autoridades de Seguridad Pública; de Procuración de Justicia; de Impartición de Justicia; y de Reinserción Social. En pocas palabras: la reforma constitucional penal, es responsabilidad de todos los actores del sistema de justicia: policías, peritos, investigadores, agentes del Ministerio Público, Defensores públicos, Litigantes, jueces, autoridades carcelarias e inclusive, de maestros y estudiantes de Derecho. Si uno de estos eslabones falla, todo el sistema de justicia falla”.

[http://www.cjf.gob.mx/documentos/discursos/\(22-011\)DiscursoConsejeroVazquezDiplomado.pdf](http://www.cjf.gob.mx/documentos/discursos/(22-011)DiscursoConsejeroVazquezDiplomado.pdf)

<sup>3</sup> La Ley, nos dice Alejandro Nieto, entendida desde el plano positivista como Ley soberana que no admite competidor, omnipresente, que todo ha previsto y regulado y también autoritaria, puesto que exige obediencia absoluta y en la que cifra, en fin la Justicia y la Democracia. Nieto, Alejandro. *El arbitrio judicial*. Madrid, Ariel, 2000., p. 15.

<sup>4</sup> Zaccaria, Giuseppe. *Razón jurídica e interpretación*. Navarra, Civitas-Aranzadi, 2004, p. 222.

gobierno, sin ningún impacto real en la sociedad. Los cuerpos de seguridad pública son vistos entre desconfianza y menosprecio. De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional sobre inseguridad 2009, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., los cuerpos policíacos tanto locales como federales son de las instituciones con menos grado de confianza, solo por arriba de los partidos políticos y los legisladores, que ya es decir mucho. El 72% de las personas encuestadas dijo tener poca o nada de confianza en las policías locales y el 57% en las policías federales<sup>5</sup>. Bien sabemos que la actuación de los cuerpos policíacos está directamente relacionada con los bajos sueldos y la poca o nula capacitación que reciben; la corrupción que impera en todos los niveles; la falta de una verdadera carrera policial; la descoordinación entre los diferentes ordenes de gobierno, entre otras factores. Y a pesar de los esfuerzos que se han realizado para mejorar cada un de estos factores la percepción de los policías siguen siendo muy mala.

La procuración de justicia, al igual que los cuerpos policíacos, se encuentran dentro de las instituciones con menos nivel de confianza entre la ciudadanía. El 67% de las personas encuestadas dijo tener poca o nada de confianza en el ministerio público<sup>6</sup>. Sin embargo, esto no es una novedad. De acuerdo con González de la Vega: *“En casi ocho décadas de ejercicio pleno de sus facultades constitucionales, el ministerio público ha tenido un destino incierto, de penumbras y luminosidades, de claroscuros, de detractores y defensores, en fin, un destino polémico, cuando menos y, cuando más, tormentoso y asediado”*<sup>7</sup>. Esta percepción obedece en mucho a que su actuación se sustenta todavía bajo los esquemas del sistema inquisitorios, en donde impera la instrucción escrita y secreta, propiciando que el procedimiento penal sea muy largo y con excesivos formalismos. La acción penal la ejerce prácticamente de manera oficiosa y unilateralmente, en base a la probable responsabilidad y no en la probable inocencia. El inculpado debe demostrar su inocencia y no el ministerio público demostrar su culpabilidad, lo que se presenta a la coacción para evitar el ser llevado ante el juez. La averiguación previa se erige como un verdadero proceso, en donde el representante social, investiga, desahoga y valora pruebas. Sus determinaciones, hasta hace muy poco

---

<sup>5</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI). Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009.

<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> González, De la Vega, Rene. “Procuración de justicia”, en *Los grandes problemas jurídicos*. México, Porrúa, 1995, pág. 96.

tiempo, no podían ser cuestionadas, amparadas en el “*monopolio de la acción penal y la buena fe*”. El juez culpa al ministerio público por la deficiente integración de las averiguaciones previas, en tanto que éste se defiende señalando que se aportaron los elementos suficientes para demostrar la probable responsabilidad y que si el juez no quiere otorgar el auto de formal prisión era por “*otras razones*”.

Otro de los grandes problemas de la procuración de justicia es que no terminamos de definir la naturaleza del ministerio público. No nos ponemos de acuerdo si debe ser un órgano del ejecutivo o, por el contrario, si debemos darle autonomía plena. Pero, además, tampoco nos ponemos de acuerdo sobre sus alcances. En efecto, o lo concebimos como policía persecutor e investigador de los delitos o lo enfocamos a un especialista en Derecho. Es decir, concebimos a un ministerio público poco menos que un Hercules. Queremos un “*super policía*”, versado en armas de fuego, en defensa personal, en protección y seguridad ciudadana, con el valor y el arrogó necesario para ir al frente de los operativos y enfrentar al delincuente, además con la sensibilidad necesaria para tratar a la víctima u ofendido; queremos también un investigador, experto en técnicas de seguimiento, indagación e identificación, con conocimientos amplios en criminalista, criminología y victimología, en áreas tan especializadas como quiroscopía, pelmatoscopía, dactiloscopía, retrato hablado, fonoscopía, grafoscopía, serología, medicina forense, genética, antropología forense, etc. Por si no fuera suficiente, queremos un muy buen abogado que pueda sostener perfectamente la averiguación previa, con capacidad para valorar las pruebas recabadas y para determinar el tipo penal, los elementos del tipo o cuerpo del delito, las circunstancias de hecho y de derecho, el núcleo del tipo, el bien jurídico protegido, la culpabilidad. etc<sup>8</sup>.

La situación de la administración de justicia no es muy diferente. El 64% de las personas encuestadas dijo tener poca o nada de confianza en el poder judicial<sup>9</sup>. Al igual que los otros dos eslabones del sistema de justicia a los que nos referimos, los problemas del poder judicial son muchos y de muy diversa índole, identificados tradicionalmente con la estructura y funcionamiento de los juzgados y tribunales, pero nunca se enfocaban a la impartición de justicia. Los problemas radicaban, por ejemplo, en el insuficiente porcentaje

---

<sup>8</sup> Chaires Zaragoza, Jorge. El “monopolio” del ejercicio de la acción penal y la participación de las víctimas en el proceso penal”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 12, número 1, enero – junio, 2002, pp. 133 – 154.

<sup>9</sup> Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009., *op.*, *cit.*

del presupuesto que históricamente se le asignaba al poder judicial (lo que se traducía en bajos salarios de los servidores públicos e inadecuados y obsoletos recursos materiales que impedían su eficaz desempeño), hasta la misma incapacidad profesional por la falta de un riguroso procedimiento de selección y programas de capacitación y actualización, además de la gran cantidad de asuntos que llegan a su conocimiento y que muchas de las veces rebasan cualquier esfuerzo. Cuando mucho, sus problemas se planeaban desde la óptica de las prácticas y costumbres de los diversos actores que intervienen en el proceso penal, tanto servidores públicos como de las partes involucradas, sean inculpados, víctimas, defensores o abogados quienes alientan la corrupción en un sistema perverso en donde “*todos ganan*”, en particular los abogados. Por lo consiguiente, las propuestas para mejorar la administración de justicia penal se enfocaban en aumentar las penas, dotar de mayor independencia al poder judicial, crear más juzgados y tribunales, incrementar su presupuesto, subir los sueldos o darles mayor capacitación<sup>10</sup>. Todo ello, sobre la base de que el principio que rige el *lus Puniendi* (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*) no se podía cuestionar.

Hasta hace muy pocas años se empezó a identificar al mismo sistema de justicia penal como factor determinante en la ineficacia de la justicia penal en nuestro país. Las críticas se comenzaron a enfocar a un sistema impregnado de elementos inquisitorios, en donde la actuación del juez era prácticamente invisible. Unas veces el juez simplemente reproducía las actuaciones del ministerio público asentadas en la averiguación previa, sin hacer ningún trabajo de valoración probatoria, otras veces, las más, el juez ni siquiera estaba presente en las audiencias. El sistema de garantías se inclinaba de manera significativa hacia el inculpado. Entre tanto, la víctima se veía impedida de participar en su propio caso, pues por una extraña razón se decidió excluirla del proceso penal.

Ahora bien, dentro de este mar de problemas, la excesiva carga de trabajo de los juzgados y tribunales representa uno de los mayores lastres de nuestro sistema de justicia. Históricamente el rezago de asuntos ha sido uno de los males endémicos del

---

<sup>10</sup> De acuerdo con un estudio Comparativo de los poderes judiciales de México y Europa, realizado por la Dirección General de estadística y planeación judicial del Consejo de la Judicatura Federal en el 2006, el Presupuesto del Poder Judicial Federal de México es de 16 euros por habitante lo que lo ubica en el lugar 36 de una lista de 47 países. En tanto que el presupuesto del Poder Judicial como porcentaje del PIB en México sólo representa el 0.23%, lo que representa el lugar 33 de la lista.

poder judicial<sup>11</sup>. Por más que se abren más juzgados y tribunales, se contrata más personal y se digitalizan los procesos el problema persiste. Pero lo preocupante es que a pesar de todos estos esfuerzos la carga de trabajo en lugar de disminuir va a la alza. De acuerdo con estadísticas del Consejo de la Judicatura Federal en 2008 el total de asuntos registrados en los órganos jurisdiccionales (FEDERALES) fue de 903,621, en el 2009 ascendió a 960,450 asuntos y para el 2010 llegó a 1,046,839 asuntos. Para darnos una idea de la carga de trabajo, tan sólo en el juzgado primero de distrito en materia penal del Distrito Federal en el 2010 ingresaron 1,311 asuntos, en tanto que en el 2009 entraron 1,244 y en el 2008 1,232. Por su parte, en el juzgado primero de distrito en materia penal en el Estado de Jalisco en el 2010 ingresaron 1,766 asuntos, en el 2009 1,493 y en el 2008 1,291. Es decir, para abatir el rezago en estos juzgados es necesario que el juez de distrito del Distrito Federal acuerde 3.5 asuntos por día, trabajando los 365 días del año. En tanto que en el juzgado de distrito de Jalisco 4.8 asuntos diarios.

En un estudio comparativo de los poderes judiciales de México y Europa, que realizó el Consejo de la Judicatura Federal en el 2006, se reconoce la saturación del sistema de justicia penal de nuestro país, frente a los países de Europa. Aunque el estudio no incluye los asuntos en materia penal nos termina por confirmar que la carga de trabajo es generalizado. La medición respecto a la saturación del sistema, se refiere al congestionamiento en el sentido del tiempo que tiene que esperar un ciudadano para que se le atiendan su demanda (teoría de colas)<sup>12</sup>. El valor del indicador muestra si la capacidad instalada del sistema ha sido rebasada y por lo tanto se requiere una expansión de él o la generación de políticas para que el crecimiento de los servicios aumente. Una tasa pequeña revela la eficiencia del servidor para atender los asuntos que están en la cola. En dicho estudio se reconoce que el sistema federal está sobresaturado, por lo que se recomienda el diseño de un plan de expansión de acuerdo con las posibilidades presupuestarias del país. Un ejemplo de que la saturación del sistema es un hecho consumado en México, es el siguiente: En 2008 el promedio ponderado de egresos

---

<sup>11</sup> Como se sabe la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en 1950 tuvo como fin el ayudar a la Suprema Corte de Justicia en el abatimiento del rezago, que para ese año ascendía a 37,881 expedientes, sobre todo en los juicios de amparo. Cinco años después en número de expedientes había descendido a tan sólo 10,086. Chávez Padrón, Martha. *Evolución del juicio de amparo y del poder judicial federal mexicano*. México, Porrúa, 1990, p. 149.

<sup>12</sup> En el reporte se refiere a la saturación del sistema referente al nivel de congestionamiento en el sentido de la teoría de colas. Se especifica que la teoría de colas es el estudio matemático del comportamiento de líneas de espera. Esta se presenta, cuando los "clientes" llegan a un "lugar" demandando un servicio a un "servidor", el cual tiene una cierta capacidad de atención. Si el servidor no está disponible inmediatamente y el cliente decide esperar, entonces se forma la línea de espera.

por juzgado de distrito (en donde no se incluyen los juzgados penales) fue de 1,407 asuntos, si distribuimos uniformemente esta cantidad a lo largo de un año se tiene que cada juez debe resolver 4 asuntos por día contando sábados y domingos y aún así tener pendientes. Se concluye, diciendo que la opción es clara: *“la demanda por servicios judiciales está por arriba de la capacidad instalada del Sistema Federal”*.

La enorme carga de trabajo de los tribunales y juzgados del país provoca que los juicios sean excesivamente dilatados, haciendo nugatoria la garantía constitucional prevista en su artículo 17: *“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”*. Se debe tener en cuenta que no hay ninguna institución, por muy eficiente que pueda ser, que desarrolle sus funciones de manera adecuada mientras su capacidad se vea rebasada. En tal sentido, los esfuerzos se deben enfocar a evitar que lleguen un gran número de asuntos a los tribunales del país.

### **III. La reforma penal de 2008 y sus críticos**

La reforma penal de 2008 ha recibido fuertes críticas por un gran sector de abogados y juristas, quienes la perciben con gran escepticismo, sobre todo, por las expectativas que se han generado en torno a los juicios orales. Se le ha llegado a considerar como *“una aberración constitucional, de una política convenenciera, acomodaticia y al servicio de intereses ajenos a la tradición jurídica mexicana”*<sup>13</sup>. Así, por ejemplo, Juan Mario Solís Delgadillo cuestiona *“si el giro del sistema inquisitorio al acusatorio es realmente la solución a los problemas de dilación, corrupción y congestionamiento que caracteriza el sistema de justicia en México”*<sup>14</sup>. En tanto que Humberto Enríquez Ruiz Torres pregunta si *“¿será la simple reimplantación de la justicia oral el mejor (y único) remedio para todos complejos males de la administración de justicia?”*<sup>15</sup>. Incluso, afirma que no se trata de un

---

<sup>13</sup> Carrancá y Rivas, Raúl. *Proceso*, 6 de marzo de 2011.

<sup>14</sup> Solís Delgadillo, Juan Mario. “La reforma penal mexicana, espejismos y realidades. Los actores del sistema como variables de éxito o fracaso”. *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia. Número 13 Enero-Junio Año 2009, pp. 95 – 116.

<sup>15</sup> El autor, advierte que no se vale pecar de ingenuidad, pues vislumbra que es la intensión de los intereses económicos el que los juicios orales se extiendan a otros procesos como el administrativo e, incluso al juicio de amparo. Ruiz Torres, Humberto Enrique. “La implementación del sistema de justicia oral: éxitos y fracasos”. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 10, Cuarta Época. 2009, pp. 80 – 83.

simple cambio de método en la manera de administrar la justicia, sino que es, en el fondo, la adopción del sistema jurídico anglosajón, en contra de la tradición jurídico-romanista.

Esta es, precisamente, una de las principales críticas de sus detractores. Hay quienes se pronuncian porque en lugar de implementar fórmulas que no responden a nuestra tradición jurídica se deberían de corregir los errores del nuestro sistema de justicia penal.

“Cada vez que escucho a los abogados mexicanos expresar sus motivos para cambiar su sistema predominantemente escrito a uno oral, de corte anglosajón, encuentro que hay más razones para reformar su actual sistema que para cambiarlo por uno totalmente nuevo. Si se dice que su sistema es corrupto, me parece que mejor debieran atacar las causas de la corrupción; si se dice que es arbitrario e injusto, creo que debieran analizarse las causas de ello y atacar desde sus orígenes y así sucesivamente”<sup>16</sup>.

Cabe señalar, que justamente una de las causas de la corrupción en México radica en nuestro sistema penal de tintes inquisitorio, lo cual se pretenden combatir con la reforma. Si bien no es LA solución a los graves problemas, se de un paso muy importante para erradicar los males de un sistema que privilegia las actuaciones escritas, las audiencias cerradas, la acusación ante de que la investigación, etc.

Los que están en contra de los juicios orales consideran que es falsa la afirmación de que en los países que han adoptado este sistema sea un éxito. Muy por el contrario, aseguran que ha sido un rotundo fracaso, incluso en aquellos estados de la República que se adelantaron a la reforma penal y que han servido de laboratorio. De acuerdo con Peter DeShazo y Juan Enrique Vargas, en su estudio *“Evaluación de la Reforma judicial en América Latina”*, afirman que la implementación de la reforma no se ha logrado la sustitución del sistema escrito, más bien lo que se ha obtenido es una *“teatralización”* de los procesos penales, en los cuales más que una audiencia oral, lo que se produce es una lectura interminable de antecedentes probatorios o actuaciones generales con anterioridad<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Así lo sugirió el profesor de la Universidad de Nuevo México William T. MacPherson durante su participación en el “Simposio Internacional sobre Sistema Acusatorio y Juicios Orales”, llevado a cabo en Guanajuato en el mes de agosto de 2007.

<sup>17</sup> Evaluación de la Reforma judicial en América Latina. Por Peter DeShazo y Juan Enrique Vargas. En sus evaluaciones generales destacan que “Si bien las iniciativas de reforma judicial iniciadas en Latinoamérica a partir de mediados de la década de 1990 produjeron algunas instancias admirables, entre las que se destaca especialmente la transformación del sistema de justicia penal en Chile, el resultado general es decepcionante: no se satisficieron las grades expectativas generadas, en gran parte debido a sistemas nuevos que funcionan

Del análisis a los distintos estudios realizados en otros países como en las entidades federativas sobre la implementación de los juicios orales, podemos ver que, que en efecto, han tenido grandes dificultades para su adecuado funcionamiento. Por lo que es de esperarse que su implementación en todo el país se tengan los mismos problemas. Por mucho que se quiera hablar de las bondades del sistema de justicia oral, éste no traerá ningún beneficio si no se ponen en marcha los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

#### **IV. La importancia de los medios alternativos de solución de conflictos, como alternativa**

Los debates sobre la reforma penal han girado primordialmente en torno a los juicios orales, en cuanto supone un cambio radical de nuestro sistema de justicia penal, al pasar del modelo mixto con elementos preponderantemente inquisitivos a uno garantista de corte acusatorio, oral y público<sup>18</sup>. Pero más que ello, porque se percibe como una imposición de los Estados Unidos para adaptar sistema penal a los juicios por jurados, característico de los sistemas del *common law*.

Al respecto, es oportuno precisar que los juicios orales no son jurados, además de que no se alteraron los principios de nuestro sistema de justicia penal y que caracteriza a los sistemas del *civil law*: *el principio de legalidad*. (“*Nulla poena sine lege*” o “*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*”). La fracción tercera del artículo 14 de la Constitución que rige dicho principio no sufrió ninguna modificación: “*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata*”. Pero, además,

---

en forma pobre y lenta, carecen de transparencia, prestan poca atención a los usuarios y carecen de independencia para tomar decisiones”.

[http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmericaSPANISH\\_final.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmericaSPANISH_final.pdf)

<sup>18</sup> Luigi Ferrajolli llama inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o en cualquier caso, limitados la contradicción y los derechos de defensa. En tanto que afirma que se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente separado de las partes y al juicio como contienda entre iguales iniciada por la acusación a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta, 2006, p. 564. El sistema mixto, de acuerdo con Alfonso Velázquez Estrada, es el adoptado en nuestro país. La acusación está reservada a un órgano del Estado (Ministerio Público), la instrucción se acerca mucho a la del sistema inquisitivo, prevaleciendo como manifestación de expresión las formas escrita y secreta y el debate se inclina hacia el sistema acusatorio y es público y oral. *Nuevo sistema de justicia penal para México*. Senado de la República-Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 66 y 71.

en la reforma constitucional se precisó que: “*Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica*” (art. 20, fracción III).

Además de los juicios orales, la reforma contempla nuevos mecanismos tendentes a aligerar la carga de trabajo, tanto en la etapa de averiguación previa como en el proceso penal, a los que no se les ha puesto mucha atención, siendo que es ahí en donde se deberían de enfocar los esfuerzos para mejorar nuestro sistema de justicia penal. Así, en el artículo 17 se estableció que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, en tanto que en el artículo 21 se contempló la posibilidad de que el ministerio público, pueda considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, y que los particulares puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. Además de preverse la posibilidad de decretar la terminación anticipada del proceso penal y el otorgamiento de beneficios si el inculpado acepta su responsabilidad en la comisión del delito (art. 20, fracción VII).

La trascendencia de estos mecanismos es que, además de romper con las formalidades y la rigidez que caracterizan al procedimiento penal, proponen una lógica diferente de abordar el conflicto, lo que implicará, necesariamente, un cambio radical en la mentalidad de los diferentes actores, sobre todo del abogado, a fin de que sean ellos los que alienten a las partes a optar por estos medios<sup>19</sup>.

Estos mecanismos, al contrario de lo que se pueda decir, no son ajenos a nuestra tradición jurídica<sup>20</sup>. Los principios que rigen nuestro sistema de justicia penal heredero del civil law<sup>21</sup>, como los de la legalización de la justicia, el imperio de la ley, la división de

---

<sup>19</sup> Mussetta, Paula. *Entre el derecho y la moral. Un análisis de la mediación como estrategia para la resolución de conflictos*. México, UNAM-FLACSO, p. 174, quien sostiene que al estudiar el proyecto moralizador de la mediación, especialmente sus prácticas, la ley no es el mayor problema de la mediación, más bien el gran obstáculo de la mediación es la moralización.

<sup>20</sup> Ya en otra ocasión nos hemos referido a esta supuesta tradición, por lo que no nos detendremos a hacer la distinción entre los sistemas del *common law* y *civil law*. Véase Chaires Zaragoza, Jorge. “El sistema acusatorio vs el sistema inquisitivo. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 20, Cuarta Época. 2011. (En imprenta).

<sup>21</sup> A diferencia de los sistemas jurídicos anglosajones del *common law*, en donde predomina el precedente judicial como elemento definitorio en la creación del derecho.

poderes y el juez funcionario<sup>22</sup>, nos llegan por medio de documentos como Estatuto de Bayona y la Constitución de Cádiz.

Pues bien, junto a estos principios de legalidad previstos en estos documentos constitucionales se establecieron diversos mecanismos de conciliación o extrajudiciales para la solución de conflictos. En efecto, en el Estatuto de Bayona se previó en su artículo 101 la creación de jueces *conciliadores*, los cuales formarían un tribunal de pacificación, además de los juzgados de primera instancia, de las audiencias o tribunales de apelación, de un tribunal de reposición y la Alta Corte Real. Por su parte, en la Constitución de Cádiz se dispuso que no se podría privar a ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces *árbitros*, elegidos por ambas partes. Además, en el artículo 282 se estableció que el alcalde de cada pueblo ejercería el oficio de *conciliador* y el que tuviera que demandar por causas civiles o por injurias, debería presentarse primero ante él, por lo que el procedimiento de conciliación era requisito necesario para entablar otro tipo de juicios. Para tal efecto, se previó la figura de los *“hombres buenos”*, quienes servirían como defensores.

Art. 283. El alcalde, con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará, en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

Art. 284. Sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación, no se entablará pleito alguno.

Cabe señalar que los procedimientos de conciliación ante el alcalde y por medio de *“hombres buenos”* se utilizaron prácticamente durante todo el siglo XIX.

Por otro lado, en la primera ley procesal del Distrito Federal, del 4 de mayo de 1857, se contemplaba el llamado juicio verbal, en donde se establecía como deber del juez el exhortar a las partes una vez concluida la formulación de alegatos *“a entrar en una*

---

<sup>22</sup>Chaires Zaragoza, Jorge. “El juez funcionario y la labor interpretativa de la Ley: entre Rousseau y Montesquieu”, *IUSTITIA*, Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Tecnológico de Monterrey. Mayo de 2009. Número 20., pp. 61 – 84.

*composición amigable*". En caso de lograrse la composición concluía en juicio, por el contrario si no se lograba continuaba el proceso y el juez procedía a dictar la sentencia.

Cada vez más países han apostado por introducir en su sistema de justicia mecanismos extrajudiciales para la solución de los conflictos. No se debe perder de vista que en los Estados Unidos sólo el 5% de los asuntos civiles y penales se resuelven por la vía de los juicios orales. Al respecto, Fix-Fierro destaca que toda la maquinaria judicial está dirigida precisamente a evitar este tipo de juicios, por los costos y la incertidumbre que representan, por medio de métodos alternativos de conciliación<sup>23</sup>.

En España, y a pesar de que estos juicios orales se implementaron desde hace más de diez años, la carga de trabajo de los tribunales sigue siendo un grave problema. Recientemente se creó un juzgado especializado en arbitraje en materia civil, el cual supone un hito en la justicia española, ya que permite a las partes optar por un procedimiento privado de solución de conflictos en lugar de acudir ante los tribunales<sup>24</sup>. De conformidad con el acuerdo del Consejo General de Poder Judicial de España, la creación de este juzgado representa un punto de partida para el impulso y fortalecimiento de medidas ajenas al proceso que permitan descongestionar el volumen de asuntos de la jurisdicción ordinaria.

Resulta significativo (aunque no determinante) que Chile y Costa Rica, que se encuentran dentro de los países con menor percepción de corrupción, cuentan con el mayor porcentaje en la solución alternativa de conflictos: Costa Rica con un 64% de casos solucionados y Chile con 61%, muy por debajo se encuentran El Salvador con 26%, Paraguay con 10%, Guatemala 4%, Ecuador 2% y la provincia de Córdoba (Argentina)1%<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Fix-Fierro, Héctor. Congreso internacional Juicios orales y debido proceso legal. Bases para una reforma judicial y procesal a partir de la experiencia comparada (Alemania-México-América Latina). 28 de agosto de 2007.

<sup>24</sup> Acuerdo de 25 de noviembre de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se atribuye al Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid, de nueva creación, el conocimiento con carácter exclusivo de los asuntos de laudo y arbitraje.  
Publicación: BOE. No. 310, de 22 de diciembre de 2010, págs. 105579 a 105580. Entrada en vigor: 23 de diciembre de 2010. Actualización: Febrero de 2011.

<sup>25</sup> El Informe de Barómetro Global de la Corrupción de Transparency Internacional 2007

La búsqueda de mecanismos alternos en la solución de conflictos en nuestro país no es reciente. Desde hace varios años, varios juristas se habían pronunciado ya por su implementación dentro de nuestro sistema penal<sup>26</sup>. Ya en el 2002 hacíamos la siguiente reflexión:

“Ante los procesos rígidos, lentos y dilatorios, los procedimientos de mediación, conciliación o arbitraje constituyen una necesidad y un reto para el siglo XXI. El diseño de nuevos modelos alternativos en la solución de conflictos que involucren a las víctimas en los procesos, parecen ser opciones que potencian la agilización de la procuración e impartición de justicia.

[...]

Los procedimientos de mediación, arbitraje o conciliación, así como la oralidad, inmediación y la simplificación procesal son mecanismos que para algunos constituye una verdadera revolución en nuestro derecho, destinados a resolver eficazmente conflictos sociales. Pero para otros, constituye una verdadera aberración jurídica, pues rompen con principios tan básicos del derecho como pueden ser la legalidad y la seguridad jurídica. La realidad es que todavía no sabemos si son una revolución o una aberración jurídica, ya que nuestra experiencia se reduce a unos pocos años y a muy pocos casos. Sea como fuere, estos mecanismos representan una desjudicialización de las soluciones de los conflictos o una humanización de la justicia, pero no pretenden sustituir el procedimiento formal o legal, sino servir de refuerzo en el sistema de justicia, pues como su nombre lo indica constituyen una alternativa. Por lo pronto, permitámonos detenernos a reflexionar sobre los paradigmas que han evidenciado la ineficacia del proceso penal, para buscar nuevas fórmulas que nos permitan cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 17<sup>27</sup>.

No obstante lo anterior, se debe considerar que la simple regulación de los medios alternativos de solución de conflictos, no es garantía de su adecuado funcionamiento y sirva como alternativa para descongestionar el sistema de justicia penal. Como se sabe, nuestro ordenamiento jurídico prevé algunos de estos mecanismos en diferentes materias. El caso más paradigmático es la conciliación en materia laboral. En otras materias, como civil y familiar se han hecho esfuerzos porque los conflictos se resuelvan

---

<sup>26</sup>Al respecto véase, por ejemplo, a López Blanco, Herán Fabio. “La simplificación de los procedimientos”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994, págs. 705 – 726. A Lima Malvido, María de la Luz. “Problemas políticos criminales a fines del siglo XX”, en *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI*. México, INACIPE, 1998, págs. 111 – 116. A Fiarén Guillén, Víctor. “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el ombudsman”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994, págs. 859 – 906. Y Chacón Corado, Mauro Roderico. “Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje u ombudsman”, en *Justicia y Sociedad. Op., cit.*, págs. 907 – 956.

<sup>27</sup>Chaires Zaragoza, Jorge. El “monopolio” del ejercicio de la acción penal y la participación de las víctimas en el proceso penal”, *op., cit.* pp. 133 – 154

en un “*amigable*” arreglo, pero sin mucho éxito. Es importante que analicemos estas variables para que la solución de conflictos por estos medios en materia penal no sea un fracaso.

Un ejemplo de los obstáculos que se pueden presentar, como lo demuestra Paula Mussetta, son la dicotomía entre *voluntariedad* y *obligatoriedad* de los medios alternativos. En un estudio realizado sobre la mediación en la provincia de Córdoba Argentina, concluye que la mediación no ha tenido el éxito que se pretendía, y terminó siendo uno de los tantos programas deficientes e ineficaces que el gobierno puso en marcha.

## **Bibliografía**

**Carrancá y Rivas, Raúl.** *Proceso*, 6 de marzo de 2011.

**Chacón Corado, Mauro Roderico.** “Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje u ombudsman”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994.

**Chaires Zaragoza, Jorge.** “El juez funcionario y la labor interpretativa de la Ley: entre Rousseau y Montesquieu”, *IUSTITIA*, Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Tecnológico de Monterrey. Mayo de 2009. Número 20.

- “El sistema acusatorio vs el sistema inquisitivo. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 20, Cuarta Época. 2011. (En imprenta).

- El “monopolio” del ejercicio de la acción penal y la participación de las víctimas en el proceso penal”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 12, número 1, enero – junio, 2002.

**Chávez Padrón, Martha.** *Evolución del juicio de amparo y del poder judicial federal mexicano*. México, Porrúa, 1990.

**Ferrajoli, Luigi.** *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta, 2006.

**Fiarén Guillén, Víctor.** “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el ombudsman”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994.

**Fix-Fierro, Héctor.** Congreso internacional Juicios orales y debido proceso legal. Bases para una reforma judicial y procesal a partir de la experiencia comparada (Alemania-México-América Latina). 28 de agosto de 2007.

**González, De la Vega, Rene.** “Procuración de justicia”, en *Los grandes problemas jurídicos*. México, Porrúa, 1995.

**Lima Malvido, María de la Luz.** “Problemas políticos criminales a fines del siglo XX”, en *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI*. México, INACIPE, 1998,

**López Blanco, Herán Fabio.** “La simplificación de los procedimientos”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994.

**MacPherson, William T.** “Simposio Internacional sobre Sistema Acusatorio y Juicios Orales”, llevado a cabo en Guanajuato en el mes de agosto de 2007.

**Mussetta, Paula.** *Entre el derecho y la moral. Un análisis de la mediación como estrategia para la resolución de conflictos*. México, UNAM-FLACSO,

**Nieto, Alejandro.** *El arbitrio judicial*. Madrid, Ariel, 2000.

**Ruiz Torres, Humberto Enrique.** “La implementación del sistema de justicia oral: éxitos y fracasos”. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 10, Cuarta Época. 2009.

**Solís Delgadillo, Juan Mario.** “La reforma penal mexicana, espejismos y realidades. Los actores del sistema como variables de éxito o fracaso”. *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia. Número 13 Enero-Junio Año 2009.

**Vázquez Marín, Óscar.** Inauguración del diplomado sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en el Instituto de la Judicatura Federal.

[http://www.cjf.gob.mx/documentos/discursos/\(22-011\)DiscursoConsejeroVazquezDiplomado.pdf](http://www.cjf.gob.mx/documentos/discursos/(22-011)DiscursoConsejeroVazquezDiplomado.pdf)

**Velázquez Estrada, Alfonso.** *Nuevo sistema de justicia penal para México*. Senado de la República-Miguel Ángel Porrúa.

**Zaccaria, Giuseppe.** *Razón jurídica e interpretación*. Navarra, Civitas-Aranzadi, 2004.

## **Documentos**

Acuerdo de 25 de noviembre de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se atribuye al Juzgado de Primera Instancia número 101 de Madrid, de nueva creación, el conocimiento con carácter exclusivo de los asuntos de laudo y arbitraje.

Comparativo de los poderes judiciales de México y Europa, realizado por la Dirección General de estadística y planeación judicial del Consejo de la Judicatura Federal en el 2006,

Evaluación de la Reforma judicial en América Latina. Por Peter DeShazo y Juan Enrique Vargas.

[http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmericaSPANISH\\_final.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmericaSPANISH_final.pdf)

<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

Informe de Barómetro Global de la Corrupción de Transparency Internacional 2007

Publicación: BOE. No. 310, de 22 de diciembre de 2010, págs. 105579 a 105580. Entrada en vigor: 23 de diciembre de 2010. Actualización: Febrero de 2011.

Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI).