

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Política y Gestión Pública



La profesionalización de la Justicia Alternativa en Jalisco. Una política pública ausente

TESIS que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **JUAN IBARRA GONZÁLEZ**

Directora: **AZUL AMÉRICA AGUIAR AGUILAR**

Tlaquepaque, Jalisco. 11 de junio de 2019.

RESUMEN

La presente tesis pretende dar cuenta de una investigación realizada en torno a la existencia o ausencia del servicio profesional de carrera en el diseño y la implementación de la política pública de la justicia alternativa en Jalisco. Este trabajo busca, además, proponer un debate acerca de la importancia que tiene una verdadera profesionalización de los prestadores del servicio en la correcta operación de este subsistema de justicia. De tal manera que la indagación es bifocal: por una parte, es revisada la implementación de esta política a nivel subnacional y, por otra, se propone la estructuración de un modelo de profesionalización de carrera dentro del órgano estatal rector de los métodos alternativos de solución de conflictos. La elección del método de estudio de caso fue considerado idóneo para buscar respuestas pertinentes a los cuestionamientos centrales de este estudio, destacándose en él las entrevistas orientadas a medir la percepción de los operadores de esta vía de justicia sobre los diferentes componentes que deben identificar un modelo integral de profesionalización de carrera, así como el análisis de diversa legislación especializada con nexo directo sobre el servicio profesional de carrera en el ámbito de judicial. El principal hallazgo lo constituye el hecho de que en un periodo inicial de seis años que tiene el funcionamiento del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, comprendido entre 2011 y 2016, no se evidencia la existencia de un verdadero modelo de gestión laboral de los prestadores del servicio de justicia alternativa, mediadores y validadores, en Jalisco. Por ello, se concluye en la identificación de la necesidad de que el servicio profesional de carrera para los prestadores de los mecanismos alternos de justicia en nuestro estado sea objeto de una política pública. La propuesta destaca de forma puntual a los actores principales que tienen el reto de promover e impulsar una política de tal naturaleza.

Palabras clave: justicia alternativa, servicio profesional de carrera, política pública, métodos alternativos de solución de conflictos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I. LOS DEBATES EN TORNO A LA JUSTICIA Y LA JUSTICIA ALTERNATIVA ..	7
1. <i>La noción de la justicia</i>	7
2. <i>Sobre el concepto de justicia alternativa</i>	13
2.1 <i>El tópico justicia alternativa. Conceptualización y definición</i>	14
2.1.a <i>La noción de justicia alternativa en el derecho positivo</i>	16
2.1.b <i>La doctrina y la justicia alternativa</i>	20
2.1.c <i>Ideología de la justicia alternativa</i>	22
2.1.d <i>La definición de justicia alternativa</i>	26
3. <i>La justicia alternativa como sistema</i>	26
3.1. <i>La ideología de la justicia alternativa y los principios que la rigen</i>	27
3.2 <i>Marco jurídico de la justicia alternativa</i>	30
3.3 <i>Los particulares métodos operativos de la justicia alternativa</i>	30
3.4 <i>La multidisciplinariedad de la justicia alternativa</i>	32
CAPÍTULO II. LA JUSTICIA ALTERNATIVA EN JALISCO.....	34
1. <i>El estado actual de la justicia en México</i>	29
2. <i>El contexto del surgimiento de un nuevo paradigma en la impartición de justicia en México</i>	39
3. <i>Las bases que sustentaron la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco</i>	45
4. <i>La implementación de la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco</i>	50
CAPÍTULO III. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA JUSTICIA ALTERNATIVA EN JALISCO.....	65
a) <i>Marco teórico del servicio profesional de carrera como política pública</i>	65
b) <i>Panorama general de la administración de recursos humanos en el sector público del México predemocrático</i>	67
c) <i>La estructuración de un moderno sistema de gestión laboral de los servidores públicos</i>	70
d) <i>La profesionalización de los servidores de la justicia en México</i>	72
d) <i>La carrera judicial en Jalisco</i>	76

<i>e) Servicio profesional de carrera en el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. El reto de la profesionalización.....</i>	<i>77</i>
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFÍA	94

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA EN JALISCO. UNA POLÍTICA PÚBLICA AUSENTE

Introducción

A partir del año 2008 México cuenta con un nuevo Sistema Nacional de Justicia. La estructura de este sistema está soportada sobre dos columnas: el subsistema de justicia jurisdiccional y el subsistema de justicia alternativa.

Este novedoso elemento de sustentación que vino a fortalecer el sistema está en proceso de consolidación y ha sido sometido a grandes fuerzas y cargas que ponen a prueba su resistencia y la calidad de sus componentes. La justicia alternativa, surgió como respuesta a las múltiples deficiencias que presentaba la justicia administrada por los tribunales mexicanos, mismas que se fueron agudizando con el paso del tiempo. Por ello, esta reciente opción para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia, tendría que operar de forma diferente a como lo vino haciendo la justicia tradicional de corte jurisdiccional durante el último siglo, dado que resulta obvio esperar que un naciente paradigma no repita las fallas del que viene a suplir o complementar. Debemos destacar que esta inédita vía de lo justo cuenta con sus propios valores, principios, métodos y marco normativo; todas las anteriores constituyen bases diversas a las que sustentan la impartición de justicia en tribunales.

Dado que en nuestra realidad local el subsistema de justicia alternativa tiene una corta existencia de siete años, consideré conveniente establecer como objetivo general de esta investigación analizar cómo se efectúa la implementación de la política estatal en materia de justicia alternativa. Asimismo, durante el proceso del estudio llegué a registrar que en el cúmulo de deficiencias que identificaron la crisis que enfrentó el aparato institucional de administración e impartición de justicia tradicional, que dio origen a la vía alterna, se destacaba en gran medida la falta de servidores públicos pertinentemente reclutados, seleccionados, formados, capacitados y motivados.

En efecto, sostengo que el buen funcionamiento de las organizaciones públicas requiere de operadores que realicen sus labores con calidad profesional y calidez humana. Ello solamente será posible si existe una sólida política en materia de servicio profesional de carrera.

Como consecuencia directa de la afirmación y reflexión anterior, surgió la necesidad de plantearse una pregunta central: ¿se ha diseñado e implementado en el

subsistema de justicia alternativa en Jalisco un servicio profesional de carrera para sus prestadores? En esto radica el objetivo específico del presente documento.

Por lo previamente expuesto opté por elegir el empleo del método de estudio de caso para la elaboración de este trabajo académico. La selección de dicho método de investigación se fundó en la certeza de que a partir de la medición de la conducta de los operadores de este subsistema y de la ponderación de su percepción en tales actividades institucionales se obtendría información muy valiosa para demostrar la hipótesis contenida en la cuestión nuclear de este documento. Lo previo, además de que los datos podían producirse también a partir de una variedad interesante de fuentes y técnicas: documentos, portales electrónicos y entrevistas directas, entre otros.

De igual manera, se ha de señalar que por su naturaleza este instrumento constituye un análisis de una política pública subnacional, la correspondiente a la justicia alternativa en nuestro estado. Ahora bien, en congruencia con el método empleado, se utilizaron fundamentalmente las técnicas documentales y de entrevista para obtener información y llegar a las respuestas que exigían las preguntas formuladas. En cuanto a los documentos revisados, éstos fueron fundamentalmente múltiples cuerpos normativos que disponen de contenido especializado en temas vinculados al servicio profesional de carrera en el ámbito público. Por otra parte, debe puntualizarse que se realizaron entrevistas personales con prestadores del servicio del Instituto de Justicia Alternativa. Las entrevistas se aplicaron a servidores públicos, mediadores y validadores, de la sede central de este organismo. Fueron múltiples las razones por las que se efectuó una selección exclusiva de servidores de la capital estatal para el ejercicio señalado: la primera, y quizá la más importante, es que la mayoría de éstos son mediadores y validadores fundadores del IJA, lo que permitió conocer las opiniones de los operadores con la mayor trayectoria laboral en este campo; en segundo lugar, existe un factor de la misma importancia que el previo, consistente en que en dichas oficinas centrales del instituto es donde se concentra la mayor carga de conflictos a atender, tanto por lo que hace a los métodos de solución de controversias como a la validación y sanción de convenios finales suscritos en todos los centros públicos y privados del estado, y, en última instancia, por tener los integrantes de este grupo una composición plural en cuanto a su formación académica, dado que lo conformaron abogados, psicólogos y trabajadores sociales. Con las evidencias legislativas consultadas y las percepciones obtenidas directamente de los operadores del sistema se obtuvo información cualitativa acerca de la existencia o inexistencia del servicio profesional de carrera en tal organización pública.

Esta tesis se integra por tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se exponen los debates en torno a la justicia y la justicia alternativa,

presentando una adecuada conceptualización y definición del tópico justicia alternativa. Para ello, se efectuó un recorrido por las propuestas que han formulado el derecho positivo y la doctrina; además, se identificaron los elementos que dan forma a este sistema: ideología, marco legal y procedimientos e instituciones particulares. Posteriormente, el capítulo segundo contiene: la descripción del estado de la justicia en México; el contexto del que surgió la justicia alternativa como nuevo paradigma en la impartición de justicia; así como las bases de la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco y el análisis de la implementación de la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco.

A su vez, en el tercero de los capítulos se pretende justificar la necesidad de que el servicio profesional de carrera constituya una política pública para la justicia alternativa en esta entidad federativa. Con tal fin se transitará por un itinerario que va del panorama general que presentaba la administración de recursos humanos en el sector público en un México predemocrático, pasando por una fase que describa los componentes que deben estructurar un moderno sistema de gestión laboral de los servidores públicos, estudiando a detalle la profesionalización de los servidores de la justicia en México y de manera puntual las bases de la carrera judicial en Jalisco, hasta llegar a proponer el modelo de servicio profesional de carrera en el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. En el apartado de conclusiones se dará cuenta de los hallazgos centrales que arrojó el análisis de la política pública, así como la investigación documental y de caso realizada para responder al cuestionamiento central de esta investigación.

CAPÍTULO I

Los debates en torno a la justicia y la justicia alternativa

Como preámbulo de este primer apartado es preciso formular dos acotaciones. Primera, tanto el término justicia como la expresión justicia alternativa serán inicialmente conceptualizadas y posteriormente definidas. Es pertinente señalar, entonces, que concepto y definición tienen un alcance y contenidos diferentes, como se hace necesario a la vez aclarar que, si bien en muchos campos del conocimiento ambas expresiones se usan como sinónimos, para los efectos de un estudio de esta naturaleza esto no es lo más idóneo. Lo previo se desprende de la propuesta que formula Rickert (1960), de donde podemos guiarnos para encontrar razones que sustenten dicha postura, mismas que se exponen enseguida. El concepto es *grosso modo* una idea que produce el entendimiento y que es expresada mediante palabras, por lo que una mera opinión perfectamente encajaría en este campo; como unidad implica conocer algo mediante la experiencia de los sentidos, que tendrá que vincularse naturalmente al entorno social, identificado como un conjunto de factores culturales, y finalmente se comunicará a través de significantes lingüísticos. Puede decirse también que la formación de un concepto se basa en un acto o proceso lógico de pensamiento que identifica las notas esenciales del objeto. En suma, concepto es una construcción libre que describe la síntesis de los componentes de la unidad o aspecto, y generalmente es una actividad preparatoria a la formulación de una definición. Por su parte, la definición es una descripción universal, precisa, clara y exacta de las características propias de una idea, una expresión o una rama del saber. A través de la definición se analiza y explica el concepto.

Segunda acotación. Un documento de esta naturaleza debe ser un esfuerzo decidido de investigación fundamental que aclare pertinentemente el significado de la expresión justicia alternativa y presentarlo con solvencia. Específicamente, para construir una definición comprensiva de justicia alternativa, se recurrirá al uso de elementos del método tópico, del que en su oportunidad se expondrán sus características principales y las razones de su elección. Lo anterior permitirá que una vez que se haya comprendido pertinentemente el significado de esta noción central se pueda contar con una base apropiada para entender mejor las problemáticas que de él se deriven. Hechas las previas acotaciones, nos abocaremos enseguida a la tarea de conceptualizar y definir el término justicia.

1. La noción de la justicia

Ha quedado señalado que para encarar adecuadamente el desafío de definir qué es la justicia alternativa es menester que se aborde de manera previa la noción básica de

justicia. Sin embargo, es pertinente advertir sobre algunos retos que se enfrentan para construir adecuadamente un concepto y la definición de la palabra elegida. De inicio se tiene que optar por un campo expresivo, toda vez este término puede comprenderse de manera diferente conforme se ligue a alguno de los contextos específicos: vulgar o común, etimológico o técnico-jurídico; ello, sumado a los múltiples significados que se le han dado en las diversas etapas históricas. Queremos advertir que esta locución ha sido motivo de profundos estudios tanto de la filosofía como de la filosofía jurídica y política, más sin embargo sigue presentando cierta complejidad en su comprensión. Ello, aunado a que ciertamente las expresiones jurídicas generalmente son revestidas de excesivos tecnicismos y significaciones aptas quizá solo para iniciados

La meta esencial de esta sección será elaborar un concepto adecuado de justicia con base en un acto de pensamiento libre que sintetice los elementos que lo integran y los factores que lo determinan, buscando exponer adecuadamente, además, cuáles son los fines racionales que lo orientan y finalmente efectuar una descripción de las características propias de esta expresión, analizándola y explicándola. Para cumplir satisfactoriamente con la misión ya descrita, dicha reflexión inicial estará basada en el enfoque que proporciona la iusfilosofía; por otra parte, se pretende que la definición sea cierta y asequible, como debe serlo cualquier tarea de esta naturaleza, con esto alcanzaremos los objetivos que han quedado señalados en el párrafo que precede.

Para tener un punto de partida es pertinente contar con un significado elemental de esta palabra. Con tal propósito se realizó una búsqueda en el Diccionario Jurídico Mexicano. Este diccionario especializado proporciona varios significados que pueden enmarcarse dentro de las definiciones doctrinales, de los cuales nos inclinamos por el segundo que textualmente indica:

“Generalmente es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano D. 1,1,10, pr: justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Esta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Este discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia, o prudencia de lo justo (...), que es una virtud propia del entendimiento. (...)” (SCJN 1994).

Lo anterior es un buen comienzo. El significado propuesto por el diccionario de la SCJN contiene elementos que se pueden aprovechar de forma pertinente en este ejercicio. En particular, al analizar el significado elegido, se encuentra que la justicia es entendida como la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo. Asimismo, se califica esta noción como virtud moral que para ser realizada requiere un discernimiento personal que implica que entre en juego el aspecto volitivo y el

entendimiento. Sin embargo, para llegar a una más sólida definición analítica acudimos a la filosofía y puntualmente a la filosofía del derecho; la última disciplina nos permitirá adoptar una postura teórica para solventar adecuadamente dicha tarea. En ese sentido, se realizará una sintetizada revisión histórica para conocer el tratamiento que las más significativas corrientes doctrinarias han dado a este término.

Pues bien, ha quedado indicado que es del conocimiento común la existencia de una definición elemental de justicia, que tiene un fuerte contenido de virtud adjudicada a Ulpiano, entendida como inclinación de dar a cada uno lo suyo. Diego Poole (2010: 6) nos lleva a identificar antecedentes de este término en dos importantes filósofos de la antigüedad: Platón y Aristóteles. Señala este autor que el término había sido desarrollado mucho tiempo antes de Ulpiano por Aristóteles, específicamente en su obra *Ética a Nicómaco*, donde aparece claramente la idea de justicia como virtud moral; de igual forma, indica que Platón, maestro del fundador de la filosofía dialéctica, “sostenía que la justicia era equivalente a integridad moral o equilibrio entre las potencias del alma y, simultáneamente, equilibrio social” (Poole 2010, 6).

Asimismo, el aludido autor, ilustra cómo el cristianismo aborda la comprensión de la justicia refiriendo que san Agustín hereda la propuesta platónica y la adapta a la concepción bíblica de este asunto, por tanto, propone que el hombre justo es quien identifica su querer y actuar con el de Dios (San Agustín citado en Poole 2010, 7). Destaca, además, que el pensamiento de la Edad Media influido por la ideología paulina, el derecho romano y la propuesta aristotélica, tuvo en santo Tomás uno de sus mejores exponentes en tal materia; este filósofo medieval, basándose en la acepción de justicia particular de Aristóteles, construyó una definición de justicia propia: “el hábito según el cual uno, con constante y perpetua voluntad, da a cada uno su derecho” (Santo Tomás citado en Poole 2010, 7). Tenemos así que la suma de la propuesta aristotélica, romana y tomista en conjunto recibe el calificativo de teoría clásica de justicia.

Pasó el tiempo y la idea de justicia fue revisada bajo otros criterios que rompen con la tradición occidental, cuestionando que sea meramente una cualidad propia del deudor, es decir una virtud moral sustentada en la voluntad personal. Tal noción fue transformada, entre otros, por Guillermo de Ockam, de tal manera que el *ius* o lo justo, objeto de la justicia clásica, ahora tendrá el significado de interés legalmente protegido por el sistema (Ockam citado en Poole 2010, 7). Luego entonces la justicia no se referirá centralmente al bien del otro o a la deuda que se tiene con éste, sino a mi pretensión o mi derecho que los demás tienen que respetar y satisfacer; y en esta tarea empieza a vislumbrarse la figura del Estado como el garante de lo justo. Dicha corriente denominada voluntarismo fue continuada por Thomas Hobbes (Hobbes citado en Poole 2010, 8) que genera un positivismo extremo que hace depender la justicia de la mera

observancia de la norma legal, de tal manera que no hay injusticia donde no hay ley, y no hay ley donde no hay una voluntad humana superior que la imponga personificada por el Estado.

Posteriormente Kelsen (1997) como representante del positivismo dota al término justicia de una fuerte significación ideológica al afirmar que ésta es una exigencia de la moral; la relación entre moral y derecho queda comprendida en la vinculación justicia y derecho. Para el jurista austriaco, un hombre será considerado justo cuando sus actos concuerden con el orden social que precisamente se haya considerado como tal. Sin embargo, realiza una crítica a la concepción clásica, diciendo que ésta se sustenta en identificar el contenido moral de lo justo, es decir sus virtudes-valores, con sentimientos irracionales. A la postre la tesis kelseniana cedió su lugar, en los últimos años del siglo pasado, a la novedosa teoría de filosofía política liberal que sostiene que la justicia se debe entender como pauta o criterio que organiza la vida comunitaria, más que como virtud personal; definiendo la justicia como el conjunto de principios que han de dar forma a las pretensiones individuales de los ciudadanos para que puedan relacionarse entre sí con un mínimo de cooperación (Rawls 1979 citado por Echeverry y Jaramillo 2006).

Después de este breve repaso de algunas ideas que han abordado la noción de la justicia, estimamos conveniente tomar partido, es decir elegir una propuesta en particular. Nuestra apuesta es por el enfoque aristotélico-tomista, fundamentalmente porque, en primer lugar, se enmarca perfectamente con el esquema conceptual de las virtudes morales, enseguida por la notable influencia que ha ejercido en la ciencia jurídica de occidente como heredera del derecho romano, y por último debido a que la construcción no ha sido rebasada por ninguna otra y tiene plena vigencia. Es factible afirmar lo anterior, ya que una revisión detallada de las diferentes concepciones que se han formulado a lo largo de la historia arroja como resultado que vienen a complementar o sumarse a la noción clásica, más no la han podido desplazar o superar.

El hombre como animal político; la justicia como producto de la sociedad. Ahora traigamos a cuenta la idea de que el hombre es un ser social por naturaleza, que se ha tomado popularmente del pensamiento filosófico y político de Aristóteles. Siguiendo el ideario del estagirita, podemos afirmar que el hombre es un animal político porque para alcanzar la plenitud de su propia naturaleza necesita de la vida en común. Fortalecemos la anterior propuesta con una reflexión de Fromm (2009) que establece que existe una necesidad profunda con que se enfrenta universalmente el hombre: la de superar el estado de separación, acceder a la fusión interpersonal y trascender a la propia vida individual. Fromm concluye que si se fracasa en la satisfacción de dicha necesidad el hombre podría enloquecer; nosotros afirmamos que fallar en la consecución de esta

necesidad conduciría a la muerte del ser humano en lo individual y a la inviable trascendencia humana como entidad colectiva.

Por otra parte, no resulta difícil imaginar que las naturales interrelaciones propiciaron el surgimiento de conflictos entre los miembros de los diferentes grupos sociales, desde la época prehistórica, pasando por la etapa en que surgió el moderno Estado como forma de organización social fundamentada en el derecho, hasta nuestro tiempo. De tal forma, es dable considerar que el instinto de conservación de nuestros ancestros que habitaban la tierra en los albores de la historia los orilló a buscar formas de resolución de conflictos diferentes a la aplicación de la fuerza salvaje o bruta, que no minaran el número de los integrantes tribales, para poder sobrevivir exitosamente a los retos que presentaba un medio adverso. Podemos pensar que la vida y presencia del hombre sobre la faz de la tierra se debe en gran medida a la decisión básica pero trascendente de aprender a negociar con sus semejantes para resolver las disputas o controversias. Por ende, es posible sostener que la primera forma social de justicia, entendida como mecanismo de solución de conflictos que otorga a cada uno lo que le corresponde o merece, fue la negociación entre las partes directamente involucradas en el desacuerdo. La negociación es, pues, una expresión de valor cultural que el ser humano ha practicado desde los primeros estadios de su desarrollo.

Diversas corrientes sostienen que el conflicto es inherente o consubstancial al ser humano; se estima muy razonable esta propuesta ya que es obvio que la convivencia diaria entre la gente hace que surjan naturalmente muchas controversias. Pero ligada a la aceptación de que el conflicto está presente siempre en la vida del hombre, también comparto la tesis de que el origen de la justicia se encuentra precisamente en la necesidad social de atender y resolver ese desencuentro o falta de acuerdo entre las personas, esto es en las crisis y situaciones de conflicto. Las agrupaciones humanas más antiguas tenían sus propias formas de solución de conflictos, es decir, de hacerse justicia; la evolución, que conllevó el surgimiento del lenguaje hablado, dio lugar a que en ese esquema de justicia se involucrara una herramienta poderosa: el diálogo. Con el paso del tiempo, al hacerse más compleja la integración comunitaria se hace necesario modificar el modelo de impartición de justicia, por lo que el entendimiento elemental basado en los usos y costumbres, seguramente vigilado por la figura patriarcal y sustentado en el diálogo que prevalecía en las familias y pequeñas comunidades, cedió su lugar a un sistema más complejo donde aparecen las leyes, es decir normas escritas que buscaban regular la vida del hombre en una sociedad más amplia e integrada por la multiplicación de familias. Por tanto, las leyes tribales se descontinúan y surgen las leyes escritas que eran de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de ese grupo. Así como la negociación, entendida como la solución del conflicto o controversia construida por las partes directamente interesadas, fue indispensable para la

subsistencia de las primeras comunidades humanas, la ley fue clave para el desarrollo de sociedades más complejas; ambas vías son modelos operacionales de justicia. La justicia y su evolución van de la mano de los hombres en su tránsito histórico.

Pensemos entonces que la vida social, que es la expresión que da verdaderamente sentido humano a las personas, requirió desde sus orígenes de valores que orientaran las relaciones que surgieron de la interacción de los individuos. La justicia es uno de esos valores; la justicia es un valor que ha estado presente en todas las etapas de las relaciones sociales y es tal su fuerza integradora que sin ella dichas relaciones carecerían de sentido e incluso no existirían. Una reflexión seria y puntual sobre la conformación evolutiva de la sociedad permite aseverar que la justicia ha sido un componente básico en este trayecto. Es más, se puede sentenciar inapelablemente que la vida del hombre no es ni hubiera sido posible sin la presencia de este producto de su razón y su conciencia. Por otra parte, la relativamente novedosa agregación estadual también requirió para su consolidación y conservación de mecanismos de solución de controversias interpersonales más justos, es decir acordes a los principios filosóficos y políticos que dieron origen a esta evolucionada forma de organización social. Con base en las consideraciones anteriores es factible señalar que la justicia es producto de la razón y la necesidad humanas de vida en comunidad y es un concepto que está constituido por los valores y las virtudes más elevadas. De igual manera no admite duda ninguna aseverar que esta estructura conceptual ha permitido dotar al mundo de un verdadero sentido humano.

Es oportuno afirmar que la perpetuación de la especie humana se debe en gran medida a la capacidad del hombre de acuñar la idea de justicia, de lo justo; ciertamente la facultad de los seres humanos de pensar y actuar conforme a las ideas producidas ha permitido la evolución del mundo, y precisamente en el universo de las ideas y del pensamiento la justicia ocupa un lugar preponderante. La actuación de los individuos conforme al ideal de lo justo es pilar de su identidad de ser social y más aun de su existencia terrenal.

Por todo lo anteriormente expuesto en este apartado podemos llegar a conclusiones muy interesantes. En primer término, es muy razonable aseverar que la creación de la justicia permitió la sobrevivencia y desarrollo del hombre como ser social. Asimismo, siguiendo a Alejandro del Palacio (2014) tendríamos que mencionar que el concepto justicia surge del proceso lógico del pensamiento del hombre; como virtud humana y valor común la justicia cumple una función esencial: ordena, sobre la razón, la vida social. La justicia es un concepto sí, pero es tan real como los valores que representa, mismos que son practicados por una sociedad en un tiempo determinado y dan forma a las relaciones de los seres humanos. De igual manera, se puede decretar

que el sentido de la justicia, como concepto básico que construye la unidad social, es que reconoce, tutela y lleva a la práctica valores generalmente aceptados en un grupo social determinado y en una época específica. Por ende, se advierte que lo justo va más allá de una mera forma de control social coactivo, toda vez que no responde a intereses y utilidades individuales. Es muy cierto, además, “que el hombre, en todas las etapas de su desarrollo vive, hace, conoce, interpreta, ejerce y aplica todos los días el derecho e invoca la justicia” (Del Palacio 2014, 23).

He asumido la responsabilidad de construir una noción propia de justicia. A mi leal saber y entender, puede ser definida de la siguiente manera:

Virtud moral consistente en el hábito según el cual una persona, con constante voluntad, da a cada quien lo suyo; esta natural inclinación requiere de un previo discernimiento para conocer qué es lo previamente dado y consecuentemente lo debido, esto es una cierta igualdad y una razón de débito. Tal cualidad personal al ser compartida por los miembros de la comunidad en una etapa histórica adquiere el rango de valor social y se convierte así en razón que orienta la conducta personal y común, permitiendo la solución de los conflictos surgidos por la interacción de los individuos.

Con el propósito de cerrar este numeral, propongo que para comprender mejor el significado del término central estudiado podemos equiparar la justicia con otra noción fundamental en la vida social del hombre, la democracia. La justicia y la democracia son concepciones ideales; ambas orientan la vida de las personas que viven en sociedad, las dos expresan virtudes y valores, por tanto, son objetivos a alcanzar en un proceso, el largo camino del devenir histórico, no metas eventuales. La justicia, es pues, el valor de valores en la vida social y virtud por excelencia de las personas. Entonces la justicia en una sociedad no se produce únicamente por la existencia de cuerpos normativos o de órganos públicos encargados de la administración e impartición de justicia, sino que será producto de la decisión de cada uno de sus miembros para que en su conducta diaria esté presente esta virtud y valor. Estas concepciones encuentran proyección en la propuesta que elabora Hernández al afirmar: “La justicia puede obligar individualmente, pero para animar al derecho debe transformarse en vivencia predominante en el grupo, es decir, en una exigencia de la sociedad” (Hernández, 2016, 17).

2. Sobre el concepto de justicia alternativa

Serán varias las metas que se buscarán alcanzar en esta sección. Centralmente realizaremos la conceptualización y pertinente definición del término justicia

alternativa. Por otra parte, formularemos una categorización de los diferentes métodos o mecanismos alternativos que la doctrina y la legislación reconocen en nuestras realidades nacional y local, dando cuenta pormenorizada de la ideología en que se sustentan, así como de los valores o principios que los guían y la función vital que cumplen en el nuevo sistema de justicia mexicano. Además, confrontaremos la noción de justicia alternativa respecto del modelo de justicia tradicional que tiene lugar en los tribunales, para determinar si existen diferencias significativas. Al finalizar el apartado formularemos las imprescindibles conclusiones que arroje esta parte de la investigación.

2.1 El tópico justicia alternativa. Conceptualización y definición

Pues bien, en la misión de conceptualizar la expresión justicia alternativa conviene efectuar varios apuntes preventivos. Para empezar, hay que insistir en que la tarea de elaborar un concepto y una definición acerca de un término compuesto como el que nos ocupa es una actividad compleja, en este caso, además, por ser la justicia alternativa una noción multidisciplinaria y de reciente creación. Con el propósito de efectuar una correcta conceptualización de este tema haremos uso de elementos del análisis o método tópico presentado por Francisco Puy (2007: 22), en cuanto que indagaremos los significados comunes que la lengua otorga a la palabra alternativa, toda vez que la definición de justicia tradicional o clásica ha quedado más que expuesta; ulteriormente veremos qué tratamiento da la literatura jurídica especializada a esta expresión, por lo que serán analizadas muestralmente diferentes leyes positivas, además de propuestas doctrinarias creadas en torno a este tema.

Para avanzar en nuestro objetivo de conceptualizar la noción de justicia alternativa debemos formular una advertencia en el sentido de que en el vínculo justicia alternativa-métodos alternativos de solución de conflictos al igual que sucede en la relación justicia-derecho, se presenta una asociación tal que ambos términos aparecen como sinónimos, dado que se aproximan hasta confundirse casi por completo. Por lo que hace al binomio justicia-derecho la liga es tan estrecha debido a que este último opera concretamente las ideas en que se funda la primera. En otras palabras, el derecho es la manifestación operacional del ideal de justicia. Lo mismo sucede en lo tocante a la identificación de la justicia alternativa con alguno de sus métodos particulares: mediación, conciliación, negociación y arbitraje; o con la unificación que incluso muchos estudiosos hacen de este tipo de justicia con los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), conjunto de sus procedimientos que acabamos de citar.

Es destacable mencionar que la literatura muy técnica y especializada llega al extremo de usar en sus títulos la denominación de alguna herramienta procedimental

particular en lugar de la expresión aglutinadora justicia alternativa. Para efectos de este trabajo al referirnos a los procedimientos mediante los cuales se opera la justicia alternativa se utilizará preponderantemente la expresión métodos alternativos de solución de conflictos, por sus siglas MASC, pero de igual manera serán sus sinónimos cualquiera de las siguientes nociones: mecanismos alternativos de solución de controversias, métodos alternos de resolución de conflictos, medios de resolución apropiada de conflictos, métodos de resolución activa de conflictos, salidas alternas, justicia restaurativa, medidas alternativas de solución de controversias, procedimientos alternativos de gestión de controversias, métodos alternativos para la transformación pacífica de conflictos.

Entrando en materia, hemos dejado señalado que nos guiaremos para el desarrollo de este punto con la propuesta formulada por Puy (2007b) sobre el análisis tópico de la expresión mediación jurídica. Así es posible aseverar que en la literatura común no se encuentra una definición explícita de justicia alternativa. Por tanto, engarzaremos la concepción del término justicia, ya expuesta en el apartado previo, con la palabra alternativa para obtener un primer significado bajo la luz de la lengua. Alternativo, alternativa, significa capaz de alternar con función igual o semejante; también se refiere a actividades de cualquier género que difieren de los modelos oficiales comúnmente aceptados. Así se puede inducir que la palabra alternativa es usada como adjetivo y sirve para referirse familiarmente a una actividad que difiere del modelo oficial pero que tiene una función igual o semejante. Vale, asimismo, señalar que este término como toda palabra y toda comunicación tiene dos significados más, ocultos junto al inicial que se descubre, uno peor y otro mejor. El peor, que en este caso podemos denominar la cara fea del tópico, forma parte del saber popular que lo asocia con prácticas deleznable o de menor categoría que el inicial que ya hemos expuesto. En el caso del mejor significado, aunque cuesta un poco más de trabajo encontrarlo aportará elementos muy valiosos para su entendimiento.

Retomando el modelo tópico, alternativo-alternativa, tiene múltiples sentidos de uso coloquial. Haciendo una elección discrecional, tenemos que uno de ellos indica que alternativo se entiende como opcional a lo reconocido oficialmente, es decir como posibilidad de segunda categoría, dado que comúnmente se escogería lo “oficial” en primera instancia y únicamente ante la ausencia de éste se decide por lo alternativo; es decir, cuando se tiene la posibilidad de elegir entre las dos opciones, la oficial y la alternativa, casi siempre se preferirá la primera. Como bien puede advertirse el significado seleccionado, tiene vulgarmente un fuerte acento de disyuntiva: uno u otro, gozando de mayor aceptación lo oficial sobre lo alternativo. En algunos ámbitos sociales como el artístico, por ejemplo, lo alternativo implica representaciones alejadas de lo aceptado por los amplios sectores de la población y que caen en lo marginal. Ahora bien,

aunque en la lengua común no se encuentra un significado de la expresión en estudio, he decidido construir una acepción usual de la justicia alternativa, que puede recibir la calificación de más valiosa que la que se percibió o encontró primero, ello se logrará coligando las palabras justicia y alternativa, misma que diría:

Es aquella justicia que difiere del modelo tradicional, pero que tiene una función igual o semejante; el ciudadano tiene el derecho de optar por la justicia alternativa o por la justicia tradicional.

Abundando y trayendo a cuenta el núcleo de la definición que acuñamos sobre el término justicia, virtud moral consistente en el hábito por el cual una persona, voluntariamente, da a cada quien lo suyo, en conjunción con el significado de alternativa, es factible establecer como otra idea preconclusiva que la justicia alternativa será una opción adicional a la tradicional o jurisdiccional, pero que igualmente cumple con la función de dar a cada uno lo que le corresponde.

2.1.a La noción de justicia alternativa en el derecho positivo

Corresponde ahora en este espacio indagar si el Derecho Positivo mexicano aporta una definición precisa de justicia alternativa, para ello efectuamos un muestreo tanto de leyes federales que recientemente han sido promulgadas o que han sufrido reformas que pudieran abordar esta expresión, así como de cuerpos normativos locales que llevan esa denominación particular o aluden al tema. A continuación, daremos cuenta de cuáles fuentes fueron consultadas y qué se observó en ellas.

Abordamos, en primer lugar, el estudio del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2017). En la Carta Magna no existe una referencia explícita para la expresión justicia alternativa. El artículo 17 que es el que tiene el más fuerte contenido en términos de justicia no alude a la vía alternativa tal cual, pero en el tercer párrafo establece centralmente que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. (...)”; se refiere, de esta manera, a los procedimientos con los que opera este modelo de justicia. De igual forma se exploró el contenido tanto del Código Nacional de Procedimientos Penales (2016) como de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2014), no encontrándose tampoco en ellos una definición acerca de la noción de justicia alternativa. La citada ley nacional en su numeral 1 establece su objeto general y vincula sus disposiciones al objeto particular de “establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable”. A su vez, el código contiene en su Libro Segundo

relativo al procedimiento el Título I denominado “Soluciones Alternas y formas de Terminación Anticipada”. Refiere específicamente en su arábigo 183 el principio general que guiará las salidas alternas y las formas de terminación anticipada. Señala, además, que la autoridad contará con un registro que deberá ser consultado por las autoridades competentes antes de solicitar y conceder, respectivamente, alguna forma de solución alterna del procedimiento o de terminación anticipada del proceso. El artículo 184 del mismo cuerpo normativo lleva como título: soluciones alternas, estableciendo que son formas de solución alterna del procedimiento, el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso. De lo previo se desprende que los mecanismos alternativos de solución de controversias se introducen en ambos cuerpos legales como elementos de un concepto jerárquicamente aglutinador denominado salidas o soluciones alternas, que podría aceptarse como sinónimo de justicia alternativa, más no lo señala expresamente así esta legislación de aplicación nacional.

Posteriormente se realizó una búsqueda cuidadosa en diez leyes locales especializadas en esta temática para tratar de encontrar una definición precisa o al menos cercana de justicia alternativa. La relación de la legislación revisada es: Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (2007); Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal (2008); Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León (2005); Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato (2003); Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México (2010); Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua (2015); Ley de Justicia Alternativa de Baja California (2007); la Ley de Mediación para el Estado de Oaxaca (2004); Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Yucatán (2009), y la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Sonora (2008).

Los resultados se pormenorizan a continuación. En la legislación de esta entidad no fue localizado tampoco un significado particular relativo a la expresión justicia alternativa, sin embargo, en su artículo 2, se detalla el objeto de dicha ley indicando textualmente que “es promover y regular los métodos alternos para la prevención y en su caso la solución de conflictos, (...)”. En cambio, la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, precisamente en el segundo artículo, produce el mayor acercamiento que ningún texto legal pudiera dar sobre una definición exclusiva para la justicia alternativa; señala: “Para efectos de esta Ley, se entenderá por: VIII. Justicia alternativa: procedimientos distintos a los jurisdiccionales para la solución de controversias entre particulares”. Al menos ofrece una referencia muy básica pero directa de la justicia alternativa.

Y aunque en la exposición de motivos de la ley mexiquense denominada Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México se señaló que dicho cuerpo normativo estatal debe prever y regular un sistema dual de justicia alternativa y restaurativa que promuevan eficazmente la solución de las controversias y, al mismo tiempo, fomenten la cultura de la paz, del perdón y de la restauración de las relaciones interpersonales y sociales, no se encontró definición alguna que apunte directamente a la justicia alternativa. Su inicial artículo establece sus objetos, destacándose el primero que a la letra dice: “Fomentar la cultura de paz y de restauración de las relaciones interpersonales y sociales, a través de los medios de solución de conflictos entre la sociedad mexiquense; (...)”. El objetivo dos indica que la ley regulará la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa, de donde podemos deducir que la mediación y la conciliación se reconocen como métodos de la justicia alternativa, dado que la restaurativa tiene un enfoque específico hacia la reparación del daño en materia penal.

A su vez, la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León no hace mención a la expresión justicia alternativa, limitándose a señalar en su artículo 1º que el objeto de dicha ley es promover y regular los Métodos Alternos para la prevención y en su caso la solución de conflictos. Por su parte, la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, a pesar de su denominación no aporta ninguna definición sobre dicho tópico. Exclusivamente dispone en su primer artículo la finalidad de tal ley, consistente en regular la mediación y la conciliación como formas de autocomposición asistida de las controversias entre interesados.

La Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua, publicada en mayo de 2015, consigna en las dos iniciales fracciones de su segundo arábigo objetivos vinculados a nuestra temática. Estas a la letra dicen: “I. Fomentar y difundir la cultura de paz y de restauración de relaciones interpersonales y sociales. II. Promover y regular la aplicación de mecanismos alternativos para la prevención y, en su caso, la solución de controversias”. Definiendo, posteriormente en su artículo 4 al mecanismo alternativo como “el procedimiento voluntario que permite prevenir controversias o, en su caso, lograr soluciones a las ya existentes entre dos o más personas”. En lo tocante al Estado de Baja California su orden normativo es designado Ley de Justicia Alternativa y prescribe que tiene por objeto regular y fomentar el uso de los medios alternativos a la justicia ordinaria, para la prevención y solución de controversias entre personas físicas o morales. Define, en su reformado artículo dos, que se entiende por medios alternativos: “A los procedimientos de mediación y conciliación, así como el proceso restaurativo, que permitirán a los particulares prevenir controversias o en su caso, lograr soluciones a las mismas, sin necesidad de intervención de los órganos jurisdiccionales, salvo para garantizar el respeto al convenio o acuerdo adoptado por

los participantes, y para el cumplimiento forzoso del mismo en el caso del convenio”. En tanto, la Ley de Mediación para el Estado de Oaxaca dispone en su artículo 2 que “el Estado promoverá la mediación en todos los ámbitos de la vida social mediante el establecimiento de Centros de Mediación públicos y privados”. El posterior numeral determina que su objeto es regular la aplicación de la mediación para la pronta y pacífica solución de conflictos. En los documentos previamente descritos en este párrafo se advierte que ninguno define con precisión qué debe entenderse por justicia alternativa.

Finalmente fueron consultadas las leyes de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Yucatán y para el Estado de Sonora, respectivamente. Como sucede con los demás cuerpos normativos la ley yucateca dispone en su primer artículo su objeto general, consistiendo el inicial en regular los mecanismos alternativos de solución de controversias, como formas de autocomposición asistida en la solución de conflictos surgidos entre particulares. Declara como tercer objetivo “Establecer los principios, bases, requisitos y condiciones para desarrollar un sistema de solución alternativa de controversias que evite el proceso judicial”. La Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Sonora, a su vez, establece en un dispositivo equivalente que tiene por objeto promover y regular los mecanismos alternativos de solución de controversias, señalando que los habitantes del Estado tienen el derecho de resolver sus controversias de carácter jurídico a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo. Su artículo quinto, señala como mecanismos alternativos a la mediación, la conciliación, el arbitraje y los demás que sean adecuados para la solución pacífica de controversias entre las partes, conforme a las disposiciones legales aplicables. No hay, según se advierte en lo reportado, ningún intento en estas últimas leyes para acercarse a una significación pertinente de la expresión justicia alternativa.

En virtud de lo expuesto podemos afirmar que si bien es cierto que existen en diferentes entidades federativas ordenamientos que son designados con el rubro de justicia alternativa y que en otros estados más tales documentos especializados prevén la aplicación de la justicia alternativa a través de sus mecanismos específicos: negociación, mediación, conciliación, juntas o procesos restaurativos y arbitraje; cierto lo es también que no existen propiamente definiciones legales de justicia alternativa. Las leyes federales y estatales básicamente dan cuenta de la existencia, instrumentación y operación de los diferentes métodos, mecanismos o procedimientos de esta modalidad de justicia, y les reconocen su fundamento en la estructura institucional. En resumidas palabras, el resultado obtenido es que en la legislación consultada no se localiza ninguna definición específica de la expresión justicia alternativa. Sí, en cambio, fue frecuente encontrar referencias y aún significados

formales de los mecanismos, procedimientos o métodos particulares con los que se instrumenta esta figura.

2.1.b La doctrina y la justicia alternativa

Como ha quedado manifestado en renglones anteriores, el término justicia alternativa es compuesto, por lo que no fue posible encontrar una definición meridiana en la literatura común ni en el derecho positivo. Toca el turno de explorar la doctrina, para conocer si hay estudios sistematizados acerca de tal término medular de nuestra investigación. Toda vez que justicia alternativa es una concepción realmente novedosa e interdisciplinaria no abundan textos especializados que la aborden privativamente, las obras a las que pudimos tener acceso dan tratamiento preferencial a sus mecanismos operacionales en su conjunto o de manera preponderante a la mediación. Por ejemplo, refiere Puy (2007, 25) que en la consulta de los autores más calificados sobre la materia de Norteamérica, México, Argentina y España, encontró diecisiete definiciones de mediación, acuñadas entre 1984 y 2005, de las cuales la mayoría, quince, abordan la revisión de la mediación genérica, una la mediación penal y otra la internacional.

Sánchez y Ortiz (2013), definen la justicia alternativa “como un procedimiento voluntario, al que pueden y tienen derecho a recurrir las partes inmersas en un conflicto, sin necesidad de acudir ante una autoridad que les imponga una solución a su disputa”. Dichas autoras expresan que la justicia alternativa “consta de procedimientos no jurisdiccionales”, dan cuenta de cuáles son éstos y de algunas características de tales mecanismos; refieren que se rigen por determinados principios, señalan las materias en las que se pueden utilizar y destacan como beneficios: la despresurización del sistema, la generación de más opciones de resolución de conflictos y su contribución a que la justicia sea más pronta y expedita. Sin embargo, por una parte, les otorgan a tales procedimientos la categoría de meros auxiliares de la administración de justicia y no de procesos que pretendan reemplazarla, y posteriormente reconocen que la justicia alternativa es un sistema que opera simultáneamente con el modelo tradicional o jurisdiccional. En este último punto mantengo una afinidad total con estas autoras.

Por su parte, Figueroa y Magaña (2014, 651) mencionan directamente la expresión justicia alternativa, exponiendo porqué se debe considerar un nuevo modelo, su propósito enfocado en la solución de controversias; de igual manera identifican en algún momento los medios con la noción de donde surgen. Resulta destacable que en el texto de su coautoría identifican el nacimiento de una nueva forma de hacer justicia en nuestro país, resultante de la interrelación entre la justicia tradicional, administrada e

impartida por el Estado y la justicia privada encarnada por sus mecanismos de solución de controversias. Por supuesto que no comparto este punto de vista toda vez que la justicia alternativa al ser reconocida y regulada formalmente por las instancias estatales es una vía integrada perfectamente en el esquema de justicia nacional; en lo que sí estoy perfectamente de acuerdo es en considerar a las formas en que se instrumenta u opera la justicia alternativa en conjunto como un nuevo sistema o visión de justicia. En otra obra trabajada en conjunto por dichos autores (Figuroa et al. s/f, 27-39) se insiste que la justicia alternativa se integra por diversas instituciones y procedimientos y es un medio para gestionar de manera diferente el conflicto y conseguir que la percepción social de la justicia se transforme positivamente.

A su vez, Pesqueira (2014, 159), refiere que la justicia restaurativa es:

“(…) un sistema democrático de justicia que promueve la paz social y, en consecuencia, la armonización de las relaciones intra e interpersonales dañadas por la conducta criminal; esto, a través de la solución autocompositiva de las necesidades de la víctima, de las obligaciones, la responsabilización genuina y las necesidades del ofensor, así como de las necesidades y compromisos asumidos por miembros o asociaciones de la comunidad”.

Es de suma importancia manifestar que en el ámbito penal de la justicia alternativa, los mecanismos alternativos de solución de controversias están llamados a instrumentarse restaurativamente.

En Hernández (2016, 101) encontramos un planteamiento doctrinal muy interesante que se enmarca en la idea de la tutela extrajudicial efectiva, expone este autor que la justicia alternativa debe ser “entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial”.

Conclusivamente, es posible afirmar que el resultado obtenido es que la doctrina, salvo honrosas excepciones, no abunda en definiciones precisas en relación con la justicia alternativa. En algunos casos la confunde con sus mecanismos, en otros da cuenta sobre cuáles son los procedimientos no jurisdiccionales que la instrumentalizan, apuntando a sus principios y destacando sus beneficios, pero no hacen un pronunciamiento contundente sobre su naturaleza de sistema con igual importancia que la justicia tradicional. La doctrina que se construya a partir de esta época tendrá le encomienda de elaborar una correcta conceptualización y definición de este tópico. El presente trabajo busca contribuir a tal objetivo.

2.1.c Ideología de la justicia alternativa

Una vez agotada la búsqueda en el derecho positivo y la doctrina de una definición del término justicia alternativa, corresponde a partir de estas líneas encauzar la construcción de tal significado mediante la adopción de un enfoque o posición ideológica que sustente adecuadamente este esfuerzo.

A fin de cumplir con el compromiso expuesto, hay que formularse una pregunta medular: ¿Cuál es la ideología que caracteriza a los métodos con los que opera la justicia alternativa? Para responder adecuadamente a esta interrogante debemos decir para empezar que este modelo o sistema de justicia cuenta con sus propias ideas fundamentales que le dan identidad específica y que son muy diferentes al pensamiento que orienta el esquema tradicional. Los procedimientos operacionales de la justicia alternativa están enmarcados dentro de lo que se ha denominado universalmente la Cultura de Paz que ha sido promovida centralmente por la Doctrina Social de la Iglesia (Pontificio Consejo "Justicia y Paz", 2004), que privilegia la solución pacífica de los conflictos y que guarda una íntima relación con la justicia; refiere esta propuesta que la prevención y resolución de los conflictos requiere dos elementos esenciales: primero, que en el interior de cada persona comience a vivirse el valor de la paz para que trascienda a lo social, a la comunidad política y aun a la comunidad internacional; segundo, que con el propósito de eliminar la violencia en las relaciones interpersonales y sociales son necesarios procesos participativos donde se impulse el diálogo y se solucionen los conflictos mediante la cooperación mutua.

En el estudio de esta temática descubrimos que el pensamiento cristiano es la mejor fuente para transitar hacia una definición pertinente de esta expresión, además de que puede ser considerada la propuesta sistemática más antigua elaborada. Al efecto, no olvidemos indicar que la justicia, en su acepción clásica o como nueva vía alternativa, busca primordialmente la solución pacífica de conflictos, sobre la base de dar a cada uno lo que le corresponde.

La fe cristiana, en su formulación de la Cultura de Paz, propugna por la solución pacífica de conflictos. Los fundamentos de este pensamiento se encuentran en la Biblia que es el libro sagrado, que son proyectados en el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia (Pontificio Consejo "Justicia y Paz", 2004) que impulsa a la realidad social, política y económica de la humanidad el contenido evangélico de fuertes raíces en relación con la justicia. Es un aspecto central en esta perspectiva la relación justicia y paz que proclama y promueve la auténtica dignidad y la natural vocación social de la persona. Así, se sostiene que la paz no es simplemente ausencia de guerra, sino requiere la edificación de un orden según la justicia y la caridad. Es fruto de la justicia, entendida

en sentido amplio, como el respeto del equilibrio de todas las dimensiones de la persona humana; pero también es fruto del amor. La paz misma es un acto propio y específico de caridad, es decir de amor. Esta alta aspiración humana se construye día a día y sólo puede florecer cuando cada persona reconoce la propia responsabilidad para promoverla. La doctrina social establece con total claridad que para prevenir conflictos y violencias, es absolutamente necesario que la paz comience a vivirse como un valor en el interior de cada persona, únicamente así podrá extenderse a las familias y a las diversas formas de agregación humana.

Pero este ideal de paz no se puede lograr si no se asegura asimismo el bien de las personas. No debe de dejarse de señalar que los hombres de nuestro tiempo tenemos que reflexionar sobre el deber y la oportunidad que enfrentamos de transformar la realidad de este mundo. En definitiva, siguiendo este ideario, la paz es tarea y exigencia para el hombre de esta época, a fin de eliminar la violencia que viven nuestros pueblos en sus relaciones interpersonales y sociales; esta tarea que busca la eliminación de conflictos, también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos. La expresión más nítida en la acción social cristiana de la cultura de paz es el compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos. Lo previo nos lleva a plantear la siguiente interrogante, ¿Cómo pueden arreglarse pacíficamente los conflictos? Bajo el enfoque de la Cultura de Paz la respuesta válida es: a través de los métodos alternativos de solución de conflictos, es decir con la justicia alternativa.

Pero no solamente la iglesia católica impulsa esta expresión cultural que busca privilegiar métodos pacíficos para prevenir y resolver los conflictos, así tenemos que una reciente disciplina científica denominada *Irenología* busca aportar un enfoque metódico acerca de la paz y la transformación de los conflictos (Cabello, 2015). Rubrico la idea expuesta por el autor de que esta es una noción desconocida en nuestro medio, toda vez que es una escuela de conocimiento relativamente nueva. Esta expresión es definida como “ciencia inter y multidisciplinaria dirigida a poner en evidencia las condiciones de una paz estable y duradera” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, citados en Cabello 2015: 121); además, formula una ambiciosa propuesta para el entendimiento de este cuerpo ideológico al expresar que la escuela irenológica o sociología de la paz permite:

“(…) incentivar y englobar bajo un mismo marco de estudio, toda la producción de investigaciones que permitan la edificación de una paz que procure la satisfacción de las necesidades básicas de la población, disminuya las desigualdades tanto económicas como sociales, que potencie la participación ciudadana, un desarrollo sustentable y una

educación de calidad, una cultura centrada en la convivencia pacífica, la justicia social y en la seguridad ciudadana (Cabello 2015: 119-120).

En la obra citada se ubica temporalmente el surgimiento de esta ciencia en los años posteriores a la primera guerra mundial, y su auge después de la segunda conflagración universal. Podemos indicar que Estados Unidos y Europa se disputan la primicia en la autoría de esta doctrina que busca las herramientas de análisis que permitan alcanzar y, en su caso, mantener la paz; como también es destacable que quizás su consolidación teórica más notoria se ha venido dando en el viejo continente. Y aunque se puede identificar a varios teóricos que han aportado elementos importantes para su desarrollo, el noruego Johan Galtung es reconocido como el autor más destacado en la sociología de la paz (Cabello, 2015: 122). Lo anterior, me lleva a considerar que el impulso producido por la sistematización de los estudios y las múltiples investigaciones con criterios científicos, realizados en este campo de conocimiento, fueron un factor decisivo para que la paz se reconociera como un derecho humano de tercera generación.

Es obligado también referir que los elementos que conforman estructuralmente la paz, conforme esta corriente de pensamiento, se asemejan notablemente a los sustentos presentados por la doctrina social para lograr la cultura de paz. Dichos ingredientes aportados por la escuela irenológica son “(...) los componentes elementales para una vida humana: comida suficiente, vivienda apropiada y decente, cuidado médico, relaciones pacíficas en comunidad, trabajo no explotador, educación elemental” (Lederach 2000 citado en Cabello 2015, 124).

Ahora bien, se afirma la existencia de una teoría irenológica de la mediación, toda vez que “La ciencia de la Irenología se ha convertido en el sustento teórico en el cual se desarrolla la mediación y los diversos métodos alternativos para la transformación pacífica de los conflictos como vías idóneas para el impulso y consolidación de la cultura de paz” (Cabello, 2015: 129). Pero este doctrinario va más allá. La apuesta ideológica más atrevida que expone está en el sentido de aseverar que los resultados producidos por la mediación como política pública en favor de la cultura de paz, en su proyección de paz científica y funcional, y el conocimiento producido derivado de su especial metodología, hacen que la mediación deba considerarse cabalmente una ciencia de carácter transdisciplinario. Sustenta esta pretensión el hecho de la vinculación existente entre paz y mediación, situación que han probado estudios e investigaciones efectuadas con métodos de rigor científico, sin dejar de mencionar que en opinión de Cabello (2015) la mediación tiene todos los elementos de corte epistemológico que distingue a las diversas ciencias.

Cabe destacar, además, que en el ámbito global diferentes organismos internacionales son decididos promotores de la Cultura de Paz. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) llega inclusive a definir puntualmente la cultura de paz; mediante su resolución A/52/13, emitida en 1998, dice:

“la cultura de paz consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones” (ONU, s.f.).

Podemos destacar, además, la Resolución A/53/243 emitida por las Naciones Unidas que contiene la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, fechada en 1999, para hacer efectiva la atención de esta área vital para el desarrollo de los pueblos, identificando con tal objetivo diversas acciones enfocadas a los actores locales, nacionales e internacionales. Diversas entidades que se engloban en esta organización mundial, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han trabajado desde hace mucho tiempo para que la cultura de paz no quede en una mera idea o declaración, por lo que ha desarrollado programas de consolidación de la paz específicamente en países que habían terminado conflictos armados, buscando que se traduzca, además, en políticas públicas y actos individuales que modifiquen la vida en todos sus aspectos. En su portal oficial dedicado a la Cultura de Paz y No Violencia refiere que el esfuerzo para promover la paz significa transformar los conflictos, prevenir los conflictos que puedan engendrar violencia y restaurar la paz y la confianza en poblaciones que emergen de la guerra. Pero como instancia operadora de este esfuerzo global trabaja para ir más allá de los conflictos bélicos o armados para hacer extensiva su intervención también en los escenarios de la convivencia cotidiana de los diferentes sectores sociales de cada país: escuelas, lugares de trabajo, parlamentos, salas de prensa, familias y hasta lugares de recreación (UNESCO, s.f.). Asimismo, se establece que el principal objetivo de la UNESCO es:

“contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo promoviendo, a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, la colaboración entre las naciones, a fin de garantizar el respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales que la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión” (UNESCO, s.f.).

En razón de lo expuesto líneas arriba, se observa que la justicia alternativa y sus modalidades instrumentales requieren indispensablemente de la voluntad de las personas y de su ánimo interior para que aprecien efectivamente el valor de la paz; en esto se asemeja al concepto clásico de justicia en tanto que ésta se entiende como una

virtud moral que consiste en el hábito según el cual una persona, con constante voluntad, da a cada quien lo suyo. La consecución de la paz, el logro de la justicia nace en el interior de cada persona y debe traducirse en acciones de buena fe. Del mismo modo, el proceso dinámico y participativo de la solución pacífica de conflictos implica el empoderamiento de la ciudadanía para que construya directamente los acuerdos que resuelvan o diriman sus controversias, lo que ayudará a corto plazo al crecimiento de los individuos.

2.1.d La definición de justicia alternativa

Haciendo uso de los elementos conceptuales que arrojó la investigación previa realizaré una aportación construyendo una puntual definición de la justicia alternativa. El significado será compuesto dado que en la unidad de análisis se integran elementos de diferentes posiciones teóricas que son imprescindibles para un correcto entendimiento de dicha expresión. Como se podrá observar más adelante, la noción justicia alternativa será definida con fuerte influencia de sus instrumentos operacionales y la función social que busca satisfacer. A continuación, formulo una definición propia de justicia alternativa:

La justicia alternativa en conjunto con la justicia tradicional-jurisdiccional estructuran el nuevo modelo de justicia que ha diseñado el Estado mexicano. Ésta constituye un sistema operado por un bloque de innovadores procedimientos denominados métodos alternativos de solución de conflictos, siendo estos la negociación, la mediación, la conciliación, la junta restaurativa y el arbitraje. Este sistema integrador se sustenta centralmente en la idea de reconocer el poder original de las personas para que, mediante una comunicación directa y pacífica, puedan construir los acuerdos que prevengan o resuelvan sus controversias; se fundamenta en una especializada legislación y, asimismo, es regido por principios y valores particulares. Todo ello conforma un sistema integral que tiene como objetivo hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una justicia pronta y expedita. Por último, ha de señalarse que los medios o métodos alternativos son multidisciplinarios porque en ellos se conjugan herramientas y técnicas relacionadas con la comunicación, la negociación, el manejo de emociones y la ciencia jurídica, entre otras áreas de conocimiento.

3. La justicia alternativa como sistema

La definición propuesta será analizada en los siguientes párrafos, explicando los elementos centrales que le dan identidad como sistema. Para empezar con tal quehacer es necesario aclarar porqué afirmo que la justicia alternativa es un sistema. Sostengo, por principios de cuentas, que es un sistema ya que cuenta con una ideología propia

que da lugar a una serie de principios sobre los que se actualiza esta función social, además se sustenta en un marco legal particular y es instrumentado a través de sus especiales procedimientos e instituciones que utilizan herramientas y técnicas *sui generis*.

3.1. La ideología de la justicia alternativa y los principios que la rigen

Se ha expuesto meticulosamente en líneas anteriores la razón ideológica de la justicia alternativa. En un resumen necesario, es de reiterarse aquí para efectos del análisis de la definición que este nuevo paradigma de justicia encuentra naturalmente sus raíces dentro de la concepción universal de la Cultura de Paz, que se traduce en originales principios y valores que dan forma a compromisos, actitudes y creencias particulares de este nuevo campo de conocimiento. La función social medular de este modelo es la consecución de la paz, que será resultado del proceso dinámico y participativo de la solución pacífica de conflictos, mismo que coadyuvará eficazmente a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una justicia pronta y expedita.

Es indispensable mencionar en este espacio que de tal cuerpo de ideas se deriva un conjunto de principios que rigen el sistema de la justicia alternativa. Estas reglas reflejan las características esenciales de dicho modelo, y su observancia permite alcanzar el objetivo central de construir adecuadas relaciones sociales a través de la solución pacífica y justa de los conflictos interpersonales. En mi opinión, estos principios rectores de los métodos alternativos de solución de conflictos, encausan todas y cada una de las actuaciones que conforman las diferentes etapas de los procedimientos alternos para que respondan a su objetivo de ser un efectivo medio de acceso a la justicia como derecho fundamental de las personas. Por lo que a la vez tales postulados son la base de la actuación de las instituciones, de los prestadores del servicio y de los propios ciudadanos beneficiarios, ya que estos actores tienen corresponsabilidad integral y directa respecto de la operación de dichos procedimientos.

Recordando el ejercicio muestral que realizamos de la legislación especializada, encabezada por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y las correlativas leyes locales de la materia, debemos establecer que todas, excepto la de Oaxaca, contienen sus propias relaciones de principios. En el estudio indicado se pudo registrar una variedad de veinticuatro principios rectores. La misma situación acontece en las obras de doctrina consultadas, cada una propone su listado de principios. Por tanto, atendiendo a lo que plantean la legislación especializada y la doctrina, fue elaborada una relación idónea de estos

principios y proponemos además una clasificación particular de estos principios rectores de los mecanismos alternativos.

La relación de principios rectores de dichos mecanismos que planteo es la siguiente:

- a. Voluntariedad: La participación de los interesados deberá ser por su propia decisión, libre de toda coacción y no por obligación, basada en la previa información y completa comprensión de los principios, naturaleza, fines y compromisos de los métodos alternativos.
- b. Confidencialidad: La información generada por las partes durante el mecanismo no deberá ser divulgada y no podrá ser utilizada en su perjuicio dentro de un proceso judicial, salvo que se trate de la comisión de un delito que se esté cometiendo o sea inminente su consumación y por el cual peligre la integridad física o la vida de una persona, en cuyo caso, el prestador del servicio lo comunicará al ministerio público para los efectos conducentes. Las actuaciones derivadas de los procedimientos de los métodos alternativos, se considerarán reservadas.
- c. Flexibilidad y simplicidad: Los mecanismos alternativos carecerán de toda forma estricta, serán susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o necesidades particulares de las personas interesadas, y que aquellas puedan acordar conforme a la ley y las reglas de tales métodos; para tal efecto, se evitará establecer formalismos innecesarios y se usará un lenguaje sencillo carente de tecnicismos jurídicos.
- d. Imparcialidad: El prestador que conduzca los mecanismos alternativos deberá actuar con rectitud y objetividad, evitando la emisión de juicios, opiniones, prejuicios, favoritismos, inclinaciones o preferencias en su relación con las personas que concedan u otorguen ventajas o afecten a alguno de los intervinientes; por lo que de forma especial deberán evitar hacer cualquier tipo de alianza con los interesados.
- e. Equidad: El prestador del servicio deberá generar condiciones de igualdad y equilibrio entre los intervinientes para que actúen dentro del procedimiento sin ventajas indebidas, que se reflejen en acuerdos recíprocamente satisfactorios y equitativos entre las prestaciones, intereses y necesidades de aquellos.

- f. Neutralidad: Los prestadores del servicio alternativo deberá ser ajenos a los intereses jurídicos que sustenten los interesados del conflicto, en tal virtud su participación tendrá que estar exenta de juicios, preferencias, opiniones y prejuicios propios respecto de las partes o del procedimiento.
- g. Legalidad: Los mecanismos alternativos tienen como límites la voluntad de las partes, la ley, la moral y las buenas costumbres; sólo podrán ser objeto de estos métodos las controversias derivadas de los derechos que se encuentren dentro de la libre disposición de las personas y que no afecten el interés público.
- h. Honestidad: Los intervinientes y el prestador del servicio deberán conducir su participación durante el mecanismo alternativo con apego a la verdad y a la buena fe. De acuerdo a este principio, el prestador debe excusarse de participar cuando reconozca que sus capacidades, preparación, limitaciones e intereses personales o institucionales, pueden afectar el procedimiento.
- i. Economía: El procedimiento deberá implicar el mínimo de gastos, tiempo y desgaste personal a los usuarios.
- j. Accesibilidad: Toda persona, sin distinción de ningún orden, tendrá derecho a acceder a los mecanismos alternativos; se facilitará su acceso principalmente a las personas o grupos más vulnerables de la sociedad.
- k. Protección a los más vulnerables: Los convenios finales que resulten de los mecanismos alternos se suscribirán observando especialmente que los derechos e intereses de las niñas, niños, adolescentes, incapaces, adultos mayores e indígenas, sean debidamente protegidos.
- l. Inmediación: El prestador del servicio tendrá conocimiento directo y personalísimo del conflicto y de las partes.
- m. Ejecutoriedad: El convenio final del procedimiento alternativo podrá ser sancionado y elevado a la categoría de sentencia ejecutoriada por la autoridad competente, por lo que, en caso de incumplimiento, se podrá exigir ante un juez la ejecución forzosa de los compromisos contenido en el acuerdo.

En el conjunto de principios que ha sido expuesto se contienen de forma especial los que son mencionados mayormente en los cuerpos legales estudiados. La voluntariedad y la confidencialidad fueron enlistadas en todas las leyes que consignaron principios que rigen este tipo de mecanismos; luego les siguen los

principios de flexibilidad y simplicidad, equidad e imparcialidad con ocho menciones cada uno; posteriormente fueron considerados los principios que obtuvieron siete referencias, siendo estos legalidad, honestidad y buena fe, así como neutralidad. En algunos casos se integraron principios que eran afines o realmente sinónimos como aconteció con la flexibilidad y la informalidad, y con la voluntariedad y el consentimiento informado; en ambas circunstancias se optó por que la noción más sólida subsumiera a la accesoria, por lo que prevalecieron como principios la flexibilidad y la voluntariedad. Finalmente incluimos en la relación principios que estimamos de especial relevancia para los métodos, aunque no fueran multicitados por la legislación, tal como lo son la accesibilidad, la ejecutoriedad, la intermediación y la protección a los más vulnerables.

No omitimos señalar que no obstante la oralidad fue citada en tres leyes como un principio, en realidad no lo es; se trata de un medio o herramienta que de manera transversal se hace presente en cada etapa de los procedimientos alternativos y por consiguiente permite materializar y dar eficacia a todos los principios que los orientan.

Ahora bien, estos principios pueden ser clasificados atendiendo su naturaleza instrumental en: a) Principios generales de operación de los procedimientos. En esta primera categoría se comprenden la confidencialidad, la flexibilidad y simplicidad, la legalidad, la economía, la accesibilidad, la protección a los más vulnerables y la ejecutoriedad. b) Principios que rigen la actuación de los operadores. Pueden agruparse en esta clase, la equidad, la imparcialidad, la neutralidad, la honestidad y buena fe, y la intermediación. Podemos apreciar que estos principios aglutinan las actitudes de los prestadores del servicio. c) Principios que orientan la conducta de los solicitantes o beneficiarios del servicio. Se integran a esta clasificación la voluntariedad y la honestidad y buena fe.

3.2 Marco jurídico de la justicia alternativa

La justicia alternativa tiene fundamento en un conjunto de innovadoras normas jurídicas propias, que van desde disposiciones constitucionales federales y estatales, hasta leyes nacionales y locales especializadas en la materia; en el apartado subsecuente se revisará minuciosamente el marco normativo de este modelo.

3.3 Los particulares métodos operativos de la justicia alternativa

De igual forma, la justicia alternativa recibe la categorización de sistema toda vez que agrupa particulares instituciones y procedimientos operacionales que, ha quedado

señalado, reciben distintas designaciones, destacándose la genérica *métodos alternativos de solución de conflictos*; los mecanismos o métodos alternos son la negociación, la mediación, la conciliación, la junta restaurativa y el arbitraje, de los cuales la mediación es el que más destaca en la actualidad. En los ámbitos populares e inclusive académicos la mediación es el mecanismo emblemático de la justicia alternativa, de tal manera que es factible localizar más material documental y en fuentes de la red mundial cibernética acerca de dicho procedimiento que de la noción genérica de donde surge. Expongo enseguida los conceptos que me han parecido los más pertinentes de los métodos aludidos elaborados tomando como base en los planteamientos que proporcionan el derecho positivo o la doctrina.

1. Negociación: “Es el ejercicio metódico de comunicación desarrollado por las partes, por si o a través de un legítimo representante, para obtener de la otra su consentimiento para el arreglo del conflicto” (IJA, 2013).
2. Mediación: “Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes”. (Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, 2016.)
3. Conciliación: “Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas”. (Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, 2016.)
4. Junta restaurativa: “La junta restaurativa es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social”. (Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, 2016).

5. Arbitraje: “Es el procedimiento adversarial mediante el cual las partes someten a la decisión de uno o varios árbitros la solución de una controversia presente o futura” (IJA, 2013).

3.4 La multidisciplinariedad de la justicia alternativa

Por otra parte, ha quedado señalado que los métodos alternativos son multidisciplinarios porque en ellos se conjugan herramientas y técnicas relacionadas con la comunicación, la negociación, el manejo de emociones en conflictos y lo jurídico. Obviamente no nos detendremos a examinar con todo detalle la gama de medios que la teoría y la práctica han estructurado para el desarrollo de este tipo de métodos. Sin embargo, precisaremos que existen herramientas que se vinculan fuertemente al proceso de comunicación y, entre otras, podemos identificar: la escucha activa, la empatía, el parafraseo, la connotación positiva, la recontextualización, el diálogo constructivo, y la formulación de preguntas. Toda vez que en estos procedimientos se privilegia la oportunidad para que las personas expresen sus emociones, posiciones, intereses y necesidades, los operadores deben poner en práctica todas sus habilidades profesionales para manejar adecuadamente las alteraciones de las conductas que emergen en las sesiones de los mecanismos alternativos, desactivando estados emocionales extremos que impidan una negociación transformativa o que sea un obstáculo para construir acuerdos justos.

Tomando en cuenta que centralmente los métodos alternos son ejercicios de comunicación el prestador del servicio debe poner en marcha un método apropiado para que las partes puedan negociar, es decir para que se obtengan de la otra persona interesada su consentimiento para el arreglo del conflicto. Estos procesos legitiman y empoderan equilibradamente a las partes, devolviéndoles la sensación de control de sus problemas y de sus vidas, así como la confianza para afirmar sus necesidades, llegando a establecer arreglos que les satisfagan plenamente; ello implica la participación democrática y protagónica de las partes para construir la justicia y la paz en sus comunidades.

Por último, ya que idealmente un mecanismo de esta naturaleza debe concluir en un convenio que establezca compromisos y obligaciones de los celebrantes para prevenir o resolver una controversia, entonces se hace necesario que, al menos en esta fase, participe un prestador con formación jurídica que elabore eficazmente los acuerdos conforme lo prevé la ley especial y cumplimentado los requisitos que señale la legislación vinculada a la materia específica del conflicto; este especialista deberá revisar, además, que los compromisos plasmados sean viables, equitativos, legales y

convenientes, y que no contengan cláusulas inmorales o que atenten contra el orden público o afecten derechos de terceros. Otra razón para destacar la conveniencia de que intervenga un jurista en esta etapa es que en los convenios que resulten de los mecanismos alternos donde se afecten intereses y derechos de sectores vulnerables de la población (niñas, niños, adolescentes, incapaces, adultos mayores e indígenas), será su responsabilidad que dichos intereses y derechos sean debidamente protegidos y tutelados.

CAPÍTULO II

La justicia alternativa en Jalisco

1. El estado actual de la justicia en México

Ha quedado escrito que la justicia es muy parecida a la democracia, en tanto que ambas se deben concebir como una forma de vida más que como una meta a la que se puede acceder plenamente. En esa búsqueda constante pueden ser identificados periodos históricos donde la realidad se encuentra próxima o muy alejada del ideal. Corresponderá dar cuenta en la presente sección de este documento si el tradicional sistema de justicia que prevalecía hasta hace poco tiempo en nuestro país era cercano a sus habitantes, es decir si había logrado satisfacer adecuadamente la pretensión ciudadana de tener acceso real y efectivo a este bien público. Para ello, se han elaborado una serie de observaciones sobre el panorama que imperaba en el sistema de justicia nacional vigente hasta junio de 2016, a partir de los resultados arrojados por estadísticas, encuestas nacionales y estudios internacionales, realizados por dependencias oficiales, instituciones académicas, la judicatura nacional y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros. Los ejercicios mencionados fueron realizados bajo la perspectiva de la opinión pública y de la medición de ésta, y se relacionan directamente con la procuración y la administración de justicia en México.

No existen mejores indicadores para caracterizar a una nación como desarrollada o subdesarrollada, justa o injusta, que los niveles de impunidad y corrupción existentes en ésta. En particular, la impunidad, entendida fundamentalmente como la ausencia de castigo a las violaciones de la ley, es el origen y la causa de la corrupción, la inseguridad y violencia. Según el Índice Global de Impunidad, por sus siglas IGI, México es el segundo país más impune del mundo; en este rubro únicamente Filipinas lo supera (Universidad de las Américas Puebla 2015). Recientes mediciones sobre esta sensible temática confirman que esta problemática se mantiene en extremos preocupantes:

“México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. Tomando en cuenta a las 32 entidades, el promedio nacional del Índice de Impunidad aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42.” (IGI-MEX 2018)

Transparencia Internacional (2015) publicó el índice de Percepción de la Corrupción (IPC) correspondiente a dicho periodo, donde se clasificaron a 167 países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre los funcionarios públicos y políticos, nuestra nación ocupa un lugar destacado dentro del ranking

mundial al ubicarse en la posición 95. En tanto que en el índice latinoamericano nuestra nación no sale bien librada, conforme a la misma fuente (Transparencia Internacional 2015a) se encuentra justo en medio de los 19 países evaluados, con una calificación cercana a lo que se designa como corrupción sistemática que significa que el Estado está impregnado de este problema.

No es motivo de satisfacción u orgullo saber que en el contexto internacional nuestro país hubiera sido identificado como el segundo con más impunidad y como uno de los más corruptos del mundo y de América Latina. Sólo queda señalar que en la medición de corrupción efectuada por Transparencia Internacional a la que se hizo alusión, los países menos corruptos, presentan características que son clave, entre ellas un poder judicial que no distingue entre ricos y pobres, y que es verdaderamente independiente de otros sectores del gobierno; las cifras referidas establecen que en estos rubros nuestra nación presenta graves deficiencias.

Pero la justicia no es un ente etéreo sino resultado de actividades de instituciones formadas por hombres. En este sentido los funcionarios estatales encargados de administrar e impartir justicia tendrían que asegurar, entre otras cosas, que las leyes sean respetadas y que se apliquen sanciones apropiadas cuando éstas se violen. La actuación de estos operadores será determinante para configurar la percepción social sobre la justicia.

Revisemos, como ejemplo, el panorama que presenta la búsqueda de justicia cuando se comete un delito. De acuerdo con los datos que arrojó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI 2015) las denuncias de hechos delictivos es mínima, comparada con los crímenes efectivamente cometidos; además, existen estimaciones en el sentido de que a nivel nacional durante 2014 sólo se denunciaron el 7.2 por ciento de las conductas delictivas, mientras que respecto del 92.8% de los delitos cometidos tal año no hubo denuncia o no se inició averiguación previa, en tanto que “la cifra negra”, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en una investigación formal fue de 93.7% a nivel nacional durante 2015. De conformidad con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, la baja tasa de denuncias obedece, entre otras razones, a que cuando una víctima u ofendido presenta la noticia criminal no ve un resultado satisfactorio en la actuación de la autoridad; el 49% de las víctimas que formularon su denuncia o querrela ante el ministerio público considera que no pasó nada, es decir que no se les brindó justicia (CESOP 2015). Aunado a lo anterior, los procedimientos lentos e ineficientes hacen que cualquier afectado lo piense más de tres veces antes de querrellarse, ya que el tiempo invertido es realmente excesivo: el 28.8% de las víctimas refirió haber invertido más de cuatro horas para formular una denuncia. Lo previo, hace que se

incremente la desconfianza en las autoridades. En el ejercicio estadístico de INEGI ya mencionado, el 46% de los mexicanos encuestados en el ejercicio base de este análisis desconfía de los jueces, mientras que el 49% no confía en el ministerio público y procuradurías o fiscalías. Asimismo, el estudio desarrollado por CESOP (2015a) que ha sido citado líneas arriba arroja hallazgos de sumo interés: indica que el 67% de las personas encuestadas tienen poco o nada de confianza en la actividad de los juzgados, mientras que el 65.6 y el 64.8%, respectivamente, estima que los jueces y los ministerios públicos son corruptos. Resulta particularmente importante señalar que los jueces y ministerios públicos son ubicados por la población entre los funcionarios más corruptos de todas las autoridades vinculadas a las tareas de seguridad y justicia; sólo los policías municipales y de tránsito son calificados como servidores más corruptos que los mencionados. Conforme los resultados para México contenidos en el Barómetro Global de la Corrupción 2013 (Transparencia Internacional 2013), el 80% de los encuestados en nuestro país perciben que el sistema judicial de México es corrupto o extremadamente corrupto. Según dicha organización, un 55% de los ciudadanos encuestados o alguien de sus hogares en México, han tenido que pagar un soborno en el sistema de justicia.

La percepción popular ponderada con rigor metodológico establece que existe una gran desconfianza en estas áreas de la justicia institucional tradicional que predominó casi un siglo en México. Es lamentable que este tipo de mediciones arrojen una percepción significativa en cuanto a la presunta existencia de corrupción en tribunales y juzgados en nuestro país.

Por otra parte, existe en la ciudadanía una notable desinformación acerca de los diferentes aspectos ligados a la justicia institucional tradicional en nuestro país. Un número importante de los habitantes, 22%, desconocen la existencia de órganos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la composición del poder judicial, por lo que obviamente no saben qué funciones efectúan estas instancias (CESOP 2015b). De igual forma, altos porcentajes de nuestra población consideran que la mayoría de las sentencias emanadas de la judicatura nacional en sus diversos niveles son injustas. A su vez, la percepción acerca de las leyes mexicanas no es favorable; existe un 80 por ciento de desconfianza en nuestro marco normativo (SEGOB 2012).

Los trámites realizados ante las agencias del Ministerio Público y los jueces mexicanos se encuentran entre los que mayor grado de insatisfacción generan en el ánimo de la sociedad, considerando la prevalencia de corrupción que se percibe en ellos (INEGI 2014). También debe destacarse que amplios sectores están en desacuerdo con las siguientes ideas: que en los juzgados prevalece la honestidad y la justicia, que los derechos humanos de los acusados son respetados durante todo el proceso desde la

investigación hasta la sentencia, y que las leyes en México se aplican a todos por igual (Parametría 2013). En esta revisión preliminar es pertinente mencionar que el grueso de los ciudadanos cree que, tanto en una demanda del orden civil como en un juicio penal, serán tratados injustamente por las autoridades (CESOP 2015c).

Una vez que fueron conocidos y analizados datos y estadísticas centrales que reflejan claramente la percepción popular sobre distintos aspectos relacionados con la procuración, la administración e impartición de justicia en México, toca el turno de identificar las particularidades que definen al modelo de justicia nacional en los últimos cien años. Con tal fin, a continuación se presenta una síntesis de elaboración propia, conformada sobre la base informativa que arrojó un dictamen sobre la evaluación y diagnóstico que realizó el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo internacional dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), respecto del estado de la justicia penal en nuestro país, pero que retrata en lo general las experiencias de nuestro pueblo en el camino de la búsqueda de este bien social (SCJN 2011).

¿Cuáles son las características que identifican al tradicional sistema de justicia mexicano? De manera enunciativa, más no limitativa, tomé la decisión de clasificar las peculiaridades más significativas del modelo o sistema tradicional-jurisdiccional en tres áreas: administrativas, operativas y procesales.

- a) Administrativas. Insuficiencia de los servicios tradicionales de la administración y procuración de justicia en relación con las solicitudes de servicio recibidas; sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y de la fiscalía; presurización del sistema judicial y particularmente del área penal; aglomeración carcelaria; instalaciones inapropiadas para el desarrollo de las funciones de justicia, donde se percibe un ambiente impersonal y agresivo; falta de capacitación del personal que opera la impartición de justicia; ausencia de un servicio profesional de carrera; falta de indicadores objetivos para medir el desempeño de las instituciones y operadores; carencia de recursos económicos para el fortalecimiento de esta función pública.
- b) Operativas. Abuso de las partes de los recursos que la ley otorga dentro de los procesos judiciales y de investigación de los delitos; el alto costo económico que implica el desarrollo de los litigios; el desgaste emocional que significa para las personas involucrarse en los procedimientos institucionales de búsqueda de justicia; la falta de profesionalismo de abogados y representantes legales en el patrocinio de los negocios jurídicos;

la carencia de una actitud institucional democrática que permita la participación de la ciudadanía en la resolución de sus conflictos; el desconocimiento del Derecho y de los procedimientos jurisdiccionales, por parte de la población; acceso casi nulo de las víctimas al proceso, así como a la reparación del daño; opacidad de los procesos judiciales y de la información que se deriva de las actuaciones. Insatisfacción social frente a la resolución judicial; menosprecio o falta de respeto de la dignidad de los ciudadanos, por parte de las autoridades formales de procuración e impartición de justicia.

- c) Procesales. Excesiva dilación de los juicios y las averiguaciones previas; desmesurado poder del ministerio público que, provisto del monopolio de la acción penal, determina el curso de la averiguación previa y, en consecuencia, el destino del imputado; abuso de las partes de los recursos que la ley otorga dentro de los procesos judiciales; las autoridades encargadas de la procuración, administración e impartición de justicia no tienen conocimiento directo del conflicto, del procedimiento ni de las partes, dado que comúnmente delegan esas tareas en auxiliares; procesos jurisdiccionales que se caracterizan por el asfixiante papeleo y trámites innecesarios.

Todo lo anterior se agudiza cuando se mezcla la cuestión cultural de que la población ha cedido su poder originario en la resolución de desacuerdos al Estado. Vale la pena explicar esta afirmación. Sostengo la tesis que gran parte de la sociedad mexicana considera al litigio como única y civilizada vía para la solución de sus conflictos, luego entonces la ciudadanía antes de pensar en gestionar directamente sus conflictos decide ir en búsqueda de la tradicional justicia jurisdiccional a pesar del descrédito popular que goza. Justamente los Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB 2012b) avalan esa idea, puesto que sólo el 34.26% de los encuestados están de acuerdo que la sociedad debe resolver sus propios problemas sin necesidad de recurrir al gobierno.

Son varias las conclusiones a las que se llegan después del examen previo. La general, consistente en que hoy en día la justicia en México es una asignatura pendiente. El tradicional sistema imperante en nuestro país a lo largo de casi un siglo no logró satisfacer adecuadamente la sana pretensión ciudadana de tener acceso a la justicia. Es posible mencionar que en la materia de Estado de derecho estamos reprobados porque la justicia es inaccesible para la gran mayoría de sus habitantes, especialmente para los más pobres; las principales instituciones operadoras del sistema son calificadas como

corruptas e ineficaces; las leyes no protegen eficazmente los derechos individuales y mucho menos se aplican uniformemente.

Otra conclusión de especial relevancia es que parece ser que el monopolio de la justicia por el poder político en lugar de privilegiar la solución de conflictos, produjo gradualmente un fenómeno indeseable consistente en que ésta fue usada como forma de control social coactivo. Resulta paradójico observar que a mayor control estatal en esta materia más injusticia se producía. La justicia prevaleciente hasta 2016, basada en procedimientos plagados de excesivas formalidades ante órganos especializados, en lugar de construir una unidad social sólida la debilitó. El modelo de justicia de corte tradicional que ha prevalecido en el periodo que va de la modernidad a la época contemporánea parece estar agotado.

Es verdad que el pueblo mexicano sigue esperando la justicia y que hasta hace poco no había muchas razones para pensar que se podía transitar hacia el cumplimiento de esa aspiración dada la intocabilidad del modelo de justicia ordinario.

No obstante, las cosas están cambiando. Enseguida revisaremos cómo la evidente crisis de un modelo de sistema justicia arcaico y obsoleto, con carencias y debilidades múltiples, está propiciando una transición paradigmática que avizora la construcción de un nuevo sistema en esta materia tan vital para el desarrollo de una nación.

El nuevo paradigma en la impartición de justicia que se está gestando en México se identifica plenamente con una expresión: justicia alternativa.

2. El contexto del surgimiento de un nuevo paradigma en la impartición de justicia en México

En esta sección se aborda el entorno en el que se gestó el sistema de justicia alternativa en nuestra patria. Para esto conviene hacer las siguientes preguntas. La percepción popular sobre el estado que guarda la justicia nacional es clara, pero ¿qué atención ha dado la autoridad gubernamental a esta problemática? ¿Cómo reaccionaron el pueblo y la opinión pública ante esa grave situación? ¿Cuál era la postura de la comunidad internacional sobre este asunto, considerando las obligaciones del Estado mexicano derivadas de la suscripción de diversos tratados internacionales en materia de modernización de la justicia? ¿Para la incipiente democracia, qué importancia tuvo este grave problema? Trataremos de responder apropiadamente a todas estas interrogantes.

La ola democratizadora en la que vieron envueltos los países de Latinoamérica en las dos últimas décadas del siglo XX y en los inicios del presente empezó a despertar una conciencia crítica entre los diferentes sectores de la sociedad mexicana. Así las cosas, la función del Estado en general ha sido revisada, pero en particular su papel en el campo de la procuración y administración de justicia fue severamente cuestionado. El grado de insatisfacción acerca de este servicio y sus perniciosas consecuencias que resentía directamente la población hizo, además, que comenzará a germinar una exigencia popular en el sentido de que se debería transitar hacia un orden jurídico que permitiera el efectivo acceso a la justicia como un derecho fundamental de las personas. Por otra parte, era claro en el ánimo de la opinión pública que los avances y cambios en diferentes campos de la incipiente vida democrática nacional, identificados en diversas reformas constitucionales, no habían alcanzado plenamente el campo de la justicia. Los diversos actores políticos y líderes de opinión no podían aceptar que a una sociedad como la mexicana que avanzaba hacia la democracia y a una mayor participación social se le aplicara un modelo de sistema inquisitivo, oscuro e ineficaz.

Todo lo anterior, más el resultado de ejercicios e iniciativas multinacionales de diversa naturaleza, tales como estudios, investigaciones, encuestas, diagnósticos, índices, indicadores, mediciones de percepción y estadísticas, que se sumaron al hecho de que diversas instancias internacionales emitían resoluciones y recomendaciones muy específicas, en concordancia con la suscripción de compromisos internacionales por parte de nuestro país para la modernización de nuestro sistema de justicia, hizo que la importancia de esta problemática fuera creciendo por el empuje de fuerzas políticas o grupos de presión, locales y globales, hasta formar lo que bien se puede llamar una justa demanda social, que a su vez propició un cambio estructural en el sistema de justicia nacional.

La respuesta del aparato gubernamental nacional ante los síntomas de debilidades que cada vez más comenzaban a destacarse en el sistema de justicia fue impulsar una cascada de reformas constitucionales que en su mayoría resultaron insuficientes para cambiar el estado de cosas porque no atacaban de fondo las causas de la crisis del sistema. Efectuando una revisión pormenorizada de las modificaciones a nuestra carta magna, que publica la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su portal de internet (2016), se desprende que en los años comprendidos dentro del periodo 1995-2015, se han publicado 16 decretos de reformas constitucionales con directa incidencia en temas judiciales a nivel nacional, de las cuales sólo dos se pueden catalogar como verdaderas reformas dado el impacto en el sistema. La primera, que fue la dada a conocer el 3 de enero de 1995, que reconfiguró la composición de la Suprema Corte de Justicia, modificó el mecanismo de nombramiento de sus integrantes y creó el

Consejo de la Judicatura Federal. La segunda y más trascendente fue la publicada el 18 de junio de 2008, misma que conllevó un reconocimiento de los responsables del gobierno nacional a la dimensión de dicha cuestión o demanda social, quienes tuvieron la certeza de que debían incluir en la agenda pública nacional la necesidad de efectuar una reforma judicial integral. Todas las peculiaridades de esta enmienda son descritas más adelante en un apartado especial dentro de este texto de investigación. En la siguiente tabla se da cuenta detallada de las modificaciones constitucionales en materia judicial.

Tabla 1. Reformas constitucionales en materia judicial

No. de reforma	Artículos reformados	Contenido de la reforma	Fecha de publicación
1	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123	Reduce el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia y modifica el mecanismo de nombramiento de aquéllos. Crea el Consejo de la Judicatura Federal. Incorpora las figuras de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad. Somete a la ratificación del Senado el nombramiento de Procurador General de la República	31-12-1994
2	16, 19, 22 y 123	Reduce los requisitos para obtener una orden de aprehensión. Precisa los elementos específicos que se deben acreditar al librar el auto de formal prisión	08-03-1999
3	94, 97, 100 y 107	Precisa la naturaleza jurídica e integración del Consejo de la Judicatura Federal. Amplía la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para remitir los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito	11-06-1999
4	Se adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 20	Precisa las garantías de la víctima o el ofendido en todo proceso de orden penal	21-09-2000
5	Se adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73	Establece que en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales	28-11-2005
6	18 párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto	Establece la implementación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal	12-12-2005
7	16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123	Reforma integral que establece las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario	18-06-2008
8	Se adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto del artículo 18	Establece el plazo de 1 año para que la Federación expida las leyes que se requieran en el orden federal para la implementación del sistema de justicia integral para adolescentes	14-08-2009
9	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107	Reforma integral en materia de juicio de amparo	06-06-2011
10	Se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman y adicionan los artículos	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos	10-06-2011

	10., 30., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105	humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte	
11	19, 20 y 73	Incorpora la trata de personas entre los delitos en los cuales el juez ordenará de oficio la prisión preventiva. Otorga a las víctimas del delito de trata de personas el derecho a resguardar su identidad y datos personales	14-07-2011
12	46, 76 y 105	Da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver las controversias por límites territoriales entre las entidades federativas	15-10-2012
13	37	Permite que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras	30-09-2013
14	73 fracción XXI	Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única	08-10-2013
15	Párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73	Faculta al Congreso para expedir la legislación nacional en materia de justicia penal para adolescentes	02-07-2015
16	Se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73	Faculta al Congreso para expedir la ley general en materia de derechos de las víctimas	25-07-2016

Elaboración propia con base en: Información de la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Pocos asuntos de la agenda nacional han suscitado el interés y la participación que provocaron los trabajos de esta reforma en materia de justicia y seguridad. El gobierno de la República, las dos cámaras legislativas, los partidos políticos, las universidades, y organizaciones de la sociedad civil tomaron parte en una gran discusión sobre las características de una revolución legal de tal trascendencia. Algunos datos son ilustradores. De forma especial en el boletín informativo publicado por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República el 14 de marzo de 2008 se resalta que, como producto de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió alrededor de 12 mil propuestas de las que se desprendieron 33 acciones específicas para una reforma judicial integral. En tal boletín se da cuenta que “Dichas propuestas, presentadas por representantes de diversos sectores, fueron procesadas por los numerosos expertos que se reunieron en 34 foros de reflexión en todo el país” (SRE 2008).

Por su parte, el 9 de marzo de 2007, el presidente Felipe Calderón Hinojosa sometió a la revisión del Senado de la República una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad y justicia. En total, el Congreso de la Unión recibió once iniciativas de reforma en esta materia; diez en la Cámara de Diputados y la presentada por el titular del Poder Ejecutivo en la Cámara de Senadores. Conviene destacar que todos los grupos parlamentarios que conforman el órgano legislativo integrado por representantes populares presentaron iniciativas de reforma en esta temática.

Las fracciones parlamentarias de la cámara baja que presentaron dichas iniciativas fueron las siguientes: el Partido Acción Nacional (PAN) con una; cinco iniciativas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); dos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las dos por el diputado César Camacho, pero una de ellas fue de la autoría de la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales; otra iniciativa más presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC); y finalmente otra conjunta presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Tabla 2. Iniciativas de reforma constitucional en materia de seguridad y justicia

No. de iniciativa	Poder público, grupo parlamentario u organización que elaboró la iniciativa	Alcance de la reforma	Fecha de presentación
1	DIPUTADO JESÚS DE LEÓN TELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)	REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	29 septiembre 2006
2	GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI); ACCIÓN NACIONAL (PAN); DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD) Y VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM)	REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	19 diciembre 2006
3	POSTULADA POR LA RED NACIONAL A FAVOR DE LOS JUICIOS ORALES Y PRESENTADA POR EL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	REFORMA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 19 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	6 marzo 2007
4	TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, Y LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	9 marzo 2007
5	DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	29 marzo 2007
6	DIPUTADOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD), DE CONVERGENCIA (PC), Y DEL TRABAJO (PT)	QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	25 abril 2007
7	DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18, 21 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	4 octubre 2007
8	DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	4 octubre 2007
9	DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	4 octubre 2007
10	DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	4 octubre 2007
11	DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	4 octubre 2007

Elaboración propia con base en:

1. Cuaderno de Apoyo Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso Legislativo. 18 de junio de 2008.
2. Los Juicios Orales en las Reformas a la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos en materia del Sistema de Justicia Penal, Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008.

3. Las bases que sustentaron la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco

Conocido el contexto social y político en el que germinó la intención de construir un nuevo paradigma en la impartición de justicia en México, ahora es oportuno describir brevemente el proceso de decisión que se siguió para considerar a esta temática como objeto de una política pública. En el ámbito federal se seleccionó esta cuestión para formar parte de la agenda nacional, debido a que los tomadores de decisión en materia de políticas públicas, es decir los actores políticos y funcionarios con real poder, consideraron: a) Que la justicia alternativa es de la competencia gubernamental; b) que esta vía de justicia era de sumo interés para el grupo gobernante, para un sector influyente de la población o para poderosas organizaciones globales con fuerte interés en este tema, y c) que existe una opinión generalizada en la población de que es necesaria la intervención de las autoridades para solucionar la crisis del tradicional sistema de impartición de justicia. Todo ello nos permite afirmar que la determinación de incorporar la justicia alternativa a la agenda pública nacional se realizó mediante un procedimiento sistemático y perfectamente reflexionado.

El cúmulo de factores políticos y sociales presentes en el escenario nacional que señalamos en el número previo propició la concreción de una enmienda a la Carta Magna que bien se puede calificar como la de mayor envergadura en un siglo por ser una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, estableciendo las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública. En específico fueron reformados los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución federal mexicana (CPEUM 2017b).

Esta reforma verdaderamente merece la distinción de integral y democrática en virtud de que busca dar respuestas reales a esa aspiración social, y asume el reto de sentar las bases para provocar un cambio de paradigma en el sistema de justicia nacional, lo que implica dotarlo de nuevos valores, principios, conceptos, instituciones y procedimientos, todos ellos con total inspiración democrática y visión moderna.

En ese tenor hacen su aparición destacada los mecanismos alternativos de solución de controversias como un inédito concepto, institución y procedimiento dentro de esta reforma. El vigente artículo 17 constitucional consultado en enero de 2017 lo consigna puntualmente: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias” (CPEUM 2017c). Si bien es cierto que el resto de su

contenido aborda el alcance de esta figura en materia penal, cierto lo es también que *lato sensu* permea fuertemente en todas las ramas jurídicas. Es perfectamente válido sentenciar que el texto aludido aporta los métodos alternos como una nueva vía de la justicia nacional, esto significa la institucionalización de la justicia alternativa en nuestra realidad jurídica.

Es ineludible señalar que dichos mecanismos o métodos vienen a fortalecer y garantizar los derechos humanos de acceso a la justicia. Es decir, aunado al sistema tradicional de impartición de justicia mexicano a través de procesos basados en la excesiva formalidad escrita, ahora las personas que comparten un conflicto pueden recurrir a las formas alternativas de justicia para construir una solución ágil y aceptable para las partes involucradas. No es de omitirse mencionar que con el establecimiento de los mecanismos alternos se busca principalmente hacer efectivos los principios de eficacia y eficiencia en términos de gestión judicial.

Una vez que se refirió el proceso de decisión para considerar a la justicia alternativa como objeto de una política pública, y que se plasmó el marco normativo que permitió cimentar una política nacional en esta materia, en este espacio procuraremos aportar elementos para comprender de la mejor forma posible cómo se adoptó en nuestro ámbito estatal formalmente esta vía de acceso a la justicia. Recapitulando podemos decir que los tomadores de decisión a nivel nacional tuvieron cierto margen de maniobra para determinar si esta cuestión debía ser incluida en la agenda. En cambio, la inclusión de esta temática a la agenda local de Jalisco fue consecuencia de la obligación consignada por la Constitución en su artículo 17. Es decir, este asunto tenía que estar comprendido necesariamente en la agenda pública y luego en la gubernamental, por lo que no hubo margen de los decisores locales para estudiar la conveniencia o no de su incorporación u omisión. Tomemos en cuenta que cuando existe el mandato legal-constitucional de que un tema debe estar integrado a la agenda gubernamental no se admite discusión alguna sobre la pertinencia de su integración a la agenda, simplemente se debe incluir.

Por ende, la inclusión de la justicia alternativa en la agenda local y las reformas al marco normativo estatal, que le dieron reconocimiento dentro del sistema de justicia local, era un imperativo normativo consignado en el máximo texto legal, en el sentido de que los mecanismos alternativos de solución de controversias deberán estar previstos en las leyes. Dicho mandato originó, consecuentemente, una tarea de armonización legal sin precedente en esta entidad.

En lo que concierne a la base normativa sobre la que reposa la estructura del Sistema de Justicia Alternativa en Jalisco, ésta se compone por un vasto catálogo de

legislación federal y local. En cuanto a la legislación federal con incidencia trascendente en esta temática pudimos identificar centralmente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todos los tratados internacionales vigentes en la materia que estén de acuerdo con la misma -celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado-; el Código Nacional de Procedimientos Penales, y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Se hace preciso apuntar que estos últimos dispositivos impactan directamente el ámbito de la justicia alternativa en materia penal.

Por lo que hace a la legislación local, tenemos una relación copiosa: Constitución Política del Estado de Jalisco; Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; Código Civil del Estado de Jalisco; Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco; Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco; Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco; Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco; Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco; Reglamento Interior de la Procuraduría Social; Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco; Ley de Ingresos del Estado.

De los anteriores textos legales de naturaleza estatal resulta importante describir en particular los aspectos destacados del proceso que se siguió para reformar la Constitución local y emitir de la Ley de Justicia Alternativa. Por principios de cuentas y en términos de jerarquía normativa, es pertinente mencionar que mediante el Decreto número 21754/LVII/06, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 02 de diciembre del 2010, resultó reformado el primer párrafo y adicionados los párrafos tercero y cuarto del artículo 56, contenido dentro del Capítulo II denominado del Poder Judicial, perteneciente al Título Sexto de la Constitución jalisciense (CPEJ 2017). A saber, en la reforma del párrafo inicial se estableció que el Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano que forma parte de la composición del Poder Judicial. El segundo párrafo adicionado indica nuclearmente que “El instituto de justicia alternativa del estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos” (CPEJ 2017a); de igual manera indica el proceso de selección de su titular y la duración del encargo. En lo que toca al párrafo tercero adicionado, establece a la letra: “El instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del instituto” (CPEJ 2017b). En síntesis, se sientan las bases constitucionales

para la creación y operación del Instituto de Justicia Alternativa del Estado como órgano rector de los métodos alternos.

Paradójicamente en fecha anterior a la cual se produjeron las reformas a las constituciones federal y local en materia de justicia alternativa, el 15 de enero de 2007, se promulgó el decreto número 21755/LVII/06, mediante el cual se crea la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Sin embargo, dicho cuerpo normativo fue letra muerta, dado que fue hasta febrero 28 del año 2011 cuando la LIX Legislatura del Congreso del Estado nombró al primer titular de tal organismo; un poco después, el día 16 de mayo de tal año se designó al Secretario Técnico del Instituto. Posteriormente, en el mes de julio de la señalada anualidad se conformó el Consejo del IJA. Es oportuno apuntar que las designaciones previas y la integración del Consejo fueron preámbulo del inicio de operaciones efectivas del Instituto de Justicia Alternativa del Estado que aconteció durante el mes de septiembre del año 2011. Dicho de otra manera, primero se expidió la ley secundaria especializada en la materia -Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco- y posteriormente se llevó a cabo la reforma constitucional estatal que acoge, entre otras cuestiones, la existencia del órgano rector de justicia alternativa en nuestra entidad. Por esta razón la puesta en marcha del IJA y la prestación de sus servicios se dio cuatro años después a la publicación de su marco legal.

Son complementos muy importantes en este esquema normativo el Código de Ética para los Prestadores del Servicio de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos y los reglamentos Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado; de Métodos Alternos de Solución de Conflictos y Validación; de Acreditación, Certificación y Evaluación; de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco; para Adquisiciones y Enajenaciones del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco; de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Instituto, y Austeridad y Ahorro del IJA.

Es trascendente hacer una aclaración en el sentido de que aunque técnicamente no formen parte de la legislación de esta materia, se deben considerar como figuras rectoras de los mecanismos alternativos la jurisprudencia, los principios generales del derecho, los usos y costumbres aplicables y el acuerdo voluntario entre los participantes. En la tabla presentada enseguida se observará la legislación jalisciense que tuvo que armonizarse en congruencia con el precepto constitucional consistente en que las leyes, no importando su ámbito, federal o estatal, deberán prever los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Tabla 3. Legislación de Jalisco armonizada con el artículo 17 constitucional

Denominación
Constitución Política del Estado de Jalisco
Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*
Código Civil del Estado de Jalisco
Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco
Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco
Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco
Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco
Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco
Reglamento Interior de la Procuraduría Social
Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco
Ley de Ingresos del Estado

Total: 14 ordenamientos locales alineados

Elaboración propia con base en: Justicia Alternativa en Jalisco. Marco normativo. (Compendio.)

* Nota: Ley abrogada mediante Decreto número 4395/LX/13, fechado el 24 de febrero de 2013.

De manera conclusiva es posible aseverar que el marco normativo de la justicia alternativa en Jalisco está compuesto por toda la legislación básica, intermedia y adicional, de carácter local y federal, con aplicación estatal, que se ha armonizado especialmente con lo previsto por el multicitado artículo 17 de la Carta Magna. Este entramado normativo da fundamento jurídico al modelo de justicia estatal de Jalisco que se compone por el sistema de justicia alternativa y el sistema de justicia tradicional basado en procesos jurisdiccionales.

Una vez que ha sido expuesto cómo fue incluida la temática de la justicia alternativa en la agenda local, el diseño de la base normativa que la regula y sobre el que descansa la base institucional de la política pública, ahora corresponde destacar cuál es, en opinión de este autor, la base ideológica del sistema de justicia alternativa en nuestra entidad.

Podemos señalar, en primer término, que el núcleo central de la base ideológica del sistema de justicia alternativa en Jalisco surge de la opinión de amplios sectores de la población que estiman necesaria la intervención de las autoridades para eliminar la ineficacia, la corrupción y la impunidad que prevalecen en el vigente modelo de justicia local. Ello significa que existe la expectativa generalizada que este nuevo paradigma de justicia coadyuvará decididamente a satisfacer la demanda social de que se imparta justicia eficazmente a las personas. Luego entonces, surge la pregunta ¿Cómo debe funcionar idealmente este sistema? Precisamente la función social medular de este

sistema es privilegiar la solución pacífica de los conflictos interpersonales a través de los procedimientos operacionales alternativos, que se caracterizan por ser métodos participativos donde se impulsa el diálogo y la cooperación mutua, que contribuirán a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una justicia pronta y expedita, a empoderar a la población y al crecimiento de los individuos. Se desprende, en segundo lugar, que en concordancia con la ideología del nuevo esquema de justicia mexicano, el modelo de justicia estatal de Jalisco se compone por el sistema de justicia alternativa y el sistema de justicia tradicional basado en procesos jurisdiccionales.

Sin embargo, al indagar sobre el contenido ideológico que declara en su portal web el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA, 2017), específicamente dentro de la opción titulada “Las políticas públicas que elabora y aplica el IJA”, se advierte el despliegue de algunos elementos ideológicos de la política entremezclados con las modalidades de la justicia alternativa, con los principios que rigen dichos medios, con aspectos del trámite específico de los métodos y hasta con el señalamiento de programas particulares de operación. La propuesta ideológica central es expuesta así: “La puesta en marcha del Instituto de Justicia Alternativa en el estado, obedece a la necesidad de apoyar al Poder Judicial a cumplir con la demanda de resolución de litigios que le exige la sociedad, ya que para mucha gente es difícil el acceso a la justicia, por lo que, el Instituto es una opción para solucionar conflictos de manera pacífica entre las partes” (IJA, 2017). En definitiva, no se puede considerar como una propuesta acertada. Para empezar, es necesario aclarar que el Instituto de Justicia Alternativa es parte del poder judicial y en el enunciado en examen es presentado como si se tratase de una entidad ajena a él. Luego, al IJA se le da a la función degradada de auxiliar de los tribunales al señalarse que su razón de ser es apoyar “a cumplir con la demanda de resolución de litigios que le exige la sociedad” a dicho poder judicial, cuando en realidad, por un lado, los mecanismos alternativos buscar precisamente prevenir y solucionar conflictos para que estos no tengan que llegar necesariamente a las instancias jurisdiccionales, y, por otra parte, la resolución de litigios es tarea de los tribunales más no de la justicia alternativa. En suma, si el núcleo ideológico de una política no expresa con pertinencia cuál será el espíritu que motivará la intervención institucional, existe grave riesgo que no se realice apropiadamente la misión que la sociedad demanda con la implementación de la política.

4. La implementación de la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco

El análisis de esta fase de la política pública permitirá descubrir cómo está funcionando el sistema. Por tanto, será revisado el conjunto de intervenciones concretas: planes,

programas y proyectos operacionales. Ciertamente se examinarán todos los componentes del modelo, pero se pondrá énfasis en el subsistema que presta directamente los servicios de la justicia alternativa: el del área de los métodos alternativos de solución de conflictos, con su función de valor agregado que tiene que ver con la validación de los convenios resultantes de tales procedimientos, que le da una distinción a nivel nacional.

Con tal propósito, este estudio explorará las acciones institucionales más relevantes de cada periodo anual comprendido dentro del lapso 2011-2016, considerando las siguientes dimensiones de la política pública implementada:

- a) Marco normativo
- b) Estructura operativa
- c) Recursos humanos y capacitación
- d) Vinculación y difusión
- e) Servicios prestados y cobertura del servicio
- f) Recursos financieros

Previo al ejercicio analítico anunciado se estima conveniente dar a conocer cuáles fueron los trabajos preparatorios que permitieron el inicio de operaciones del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, que al regir la materia se constituye como el principal actor en la operación de la política pública. Para ello, enseguida se abordarán los aspectos centrales de la planeación institucional.

El Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, por sus siglas IJA, es un órgano del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con autonomía técnica y administrativa, rector en materia de medios alternativos de justicia en nuestra entidad. Este instituto inició formalmente sus funciones en el mes de septiembre de 2011. No obstante, su puesta en marcha requirió realizar previamente diversas actividades, las cuales serán referidas en los renglones subsecuentes y que son resultado de la consultada realizada al informe institucional que corresponde a dicho año (IJA, 2011).

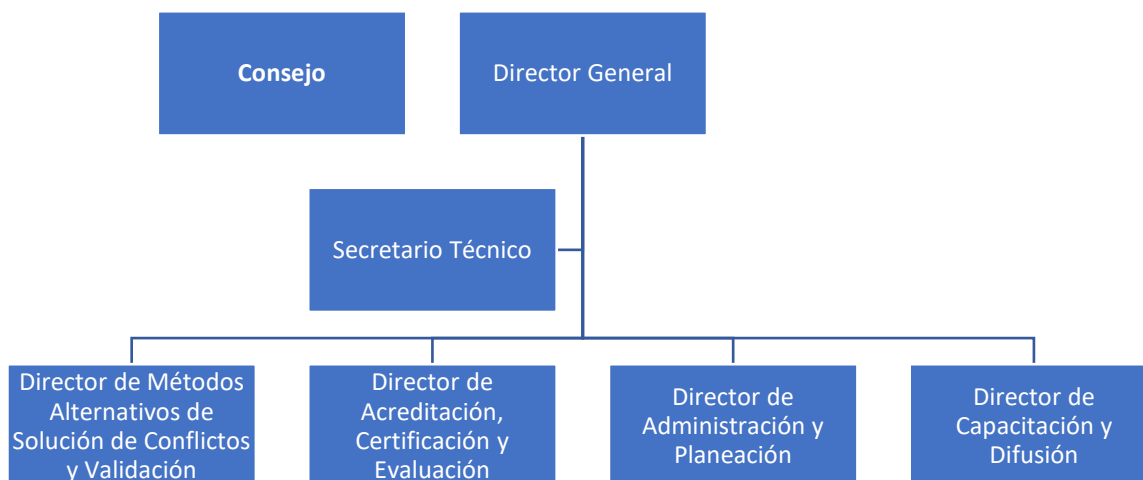
El nombramiento del primer titular de tal organismo fue aprobado unánimemente por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, el 28 de febrero de 2011. A su vez, conforme el procedimiento señalado en la constitución estatal, el día 16 de mayo del 2011, el Titular del Ejecutivo del Estado designó al Secretario Técnico del instituto. Posteriormente, el 13 de julio de 2011, rindieron protesta los integrantes del Consejo del IJA, que se conformó por dos representantes del Poder Judicial, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y un juez de primera instancia designado por el Consejo de la Judicatura; dos representantes del Poder

Ejecutivo, designados por el gobernador: el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y el Procurador Social. Los dos representantes del Poder Legislativo fueron los presidentes de la Comisión Legislativa de Justicia y de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, respectivamente.

Aunadas a las actividades reseñadas en el párrafo previo, fueron también tareas prioritarias la definición de la estructura orgánica, el iniciar con la creación de los cuerpos reglamentarios de la ley de la materia, la capacitación del personal que prestaría los servicios de métodos alternativos a la ciudadanía, así como la difusión de esta nueva vía de justicia entre organismos públicos, actores judiciales, políticos y sociales y la población en general.

El instituto, con base en lo previsto por el artículo 26 de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, nació con un organigrama compuesto por un Consejo; un Director General; un Secretario Técnico; así como las direcciones operativas de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y Validación; de Acreditación, Certificación y Evaluación; de Administración y Planeación; y de Capacitación y Difusión.

Figura 1.
Organigrama con el que inició sus operaciones el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, en septiembre de 2011



Elaboración propia con base en: Información del portal web del IJA.

Las acciones de implementación 2011-2016

a) Marco normativo

Una de las tareas fundamentales a las que se enfocó inicialmente el esfuerzo organizacional fue la tendiente a estructurar el marco normativo de la justicia alternativa en Jalisco, tomando en consideración que ya estaba vigente la ley local especializada en esta asignatura. Productos de esa actividad legislativa fueron los siguientes reglamentos expedidos durante el primer año de labores del IJA: el Reglamento AC-IJA-01/11, denominado Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 8 de septiembre de 2011; el Código de Ética para los Prestadores del Servicio de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos, identificado como Acuerdo AC-IJA-06/11; así como el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (AC-IJA-05/11), y el Reglamento para Adquisiciones y Enajenaciones del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (AC-IJA-04/11), publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 12 de noviembre de 2011 (IJA, 2011).

En 2012 se prosiguió con la labor reglamentaria de la ley al producirse textos que normarían acciones fundamentales de este organismo. Por ende, se aprobaron, por conducto del Consejo, el Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación (Acuerdo AC-IJA-02/12) y el Reglamento de Métodos Alternos de Solución de Conflictos y Validación (Acuerdo AC-IJA-01/12), los cuales fueron publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 31 de enero del año en cuestión. Asimismo, vio la luz el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Instituto, que fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 18 de octubre del 2012. En el mismo orden de ideas se puede dar cuenta que en julio 10 de la anualidad citada fue reformado el Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco para crear la figura del Contralor Interno (IJA, 2012).

La actividad regulatoria cesó durante 2013. No obstante, se debe señalar que en 2013 fue editado por el Instituto de Justicia Alternativa (IJA, 2013: 13) un compendio de “normas generales, extractos, preceptos, reformas legislativas trascendentales y un esquema normativo, relativos a la Justicia Alternativa en nuestro Estado”. En el año 2014 no se emitió nueva legislación local, reglamentos ni acuerdos administrativos internos que impactaran significativamente la implementación de esta política pública (IJA, 2014); el último reglamento aprobado por este organismo judicial es el Reglamento de Austeridad y Ahorro del IJA (Acuerdo de Consejo 01/2015), publicado el 30 de junio de 2015 (IJA, 2015).

Tabla 4. Marco normativo que regula la implementación de la política pública en materia de Justicia Alternativa en Jalisco. Periodo 2011-2016

Año	Legislación, reglamentos o acuerdos administrativos	Fecha de publicación
2011	a) Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado (AC-IJA-01/11)	8 de septiembre de 2011
	b) Código de Ética para los Prestadores del Servicio de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (AC-IJA-06/11)	12 de noviembre de 2011
	c) Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (AC-IJA-05/11)	12 de noviembre de 2011
	d) Reglamento para Adquisiciones y Enajenaciones del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (AC-IJA-04/11)	12 de noviembre de 2011
2012	e) Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación (AC-IJA-02/12)	31 de enero de 2012
	f) Reglamento de Métodos Alternos de Solución de Conflictos y Validación (AC-IJA-02/12)	31 de enero de 2012
	g) Reforma del Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco que crea la figura del Contralor Interno (AC-IJA-03/12)	10 de julio de 2012
	h) Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Instituto (AC-IJA-04/12)	18 de octubre de 2012
2013	Sin producción normativa	-
2014	Sin producción normativa	-
2015	Reglamento de Austeridad y Ahorro del IJA (Acuerdo de Consejo 01/2015)	30 de junio de 2015
2016	Sin producción normativa	-

Elaboración propia. Fuentes: Informes anuales del IJA 2011 al 2016.

b) Estructura operativa

En este rubro, tal como se aprecia en la figura 1, conformaron el organigrama inicial de operación del Instituto la Dirección General y la Secretaría Técnica, así como las direcciones de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y Validación, de Acreditación, Certificación y Evaluación, de Administración y Planeación y de Capacitación y Difusión; por su parte, la plantilla operativa se integró con personal técnico y administrativo. Es posible observar que en el periodo 2012 tuvo lugar una importante adecuación a la estructura orgánica del IJA, que se vincula con la reforma que sufrió en el mes de julio el Reglamento Interno que permitió la incorporación formal a las actividades institucionales del Contralor Interno (IJA, 2012). El anterior movimiento fue significativo en la reorganización de la estructura interna del Instituto.

La estructura directiva del Instituto, en cuanto a su composición, permaneció sin variación alguna durante el periodo comprendido del año 2013 al 2016. Sin embargo, es importante mencionar que el 07 de marzo de 2013 el Director General fundador del

Instituto presentó solicitud de licencia para separarse temporalmente del cargo (IJA, 2013).

Así como ha quedado referido que en el rubro de la estructura orgánica a nivel directivo del IJA no se presentaron cambios en cuatro años, debemos mencionar que a partir de 2013 se incorporaron nuevos servidores a las diferentes sedes que fueron abriéndose. Por ello, en 2014 podemos hablar de un engrosamiento de la base operacional dado que su buscó cumplir el objetivo de poner en funcionamiento 6 sedes regionales a fin de prestar los servicios en igual número de distritos o partidos judiciales conforme las bases del Nuevo Sistema de Justicia Penal Adversarial (IJA, 2014).

c) Recursos humanos y capacitación

En este apartado, se buscará relacionar a los prestadores del servicio que han conformado la plantilla de personal del IJA con el tipo de capacitación recibida para el desempeño de sus servicios. Así tenemos que indicar de entrada que, en el primer año de actividades del organismo, 2011, precisamente el 16 de septiembre, se incorporaron a la base laboral operativa 13 prestadores del servicio que se denominaron administrativamente validadores, mismos fueron formados y capacitados en materia de métodos alternos (IJA, 2011). Lo anterior significa que en ese año todos los operadores del sistema incorporados a las actividades de este organismo participaron en ejercicios de capacitación realizados efectivamente en cuatro meses.

Con el paso del tiempo, la plantilla de personal, personal administrativo y validadores de esta dependencia comenzó a hacerse un poco más compleja; en el ciclo 2012 se integró por 71 trabajadores (IJA, 2017). Si bien conforme a lo publicado en el informe de actividades por el IJA en ese año fueron nueve los ejercicios de formación que se impartieron a la plantilla, en realidad sólo tres se vincularon a los métodos alternos: la Nueva Reforma de la Justicia Penal; bases doctrinarias del Sistema Judicial Penal; así como el Congreso Mundial sobre Métodos Apropriados de Solución de Conflictos (IJA, 2012).

Dejando de lado los ejercicios que la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) impulsó en este estado y de los que resultaron beneficiados prestadores del servicio del IJA, es factible afirmar que la capacitación impartida a los operadores del sistema de justicia alternativa no puede calificarse de especializada ni intensiva. La revisión cuidadosa de los eventos de capacitación durante 2013 indica que alrededor de 13 diplomados,

cursos, foros, conferencias y talleres en los que se involucró el Instituto tuvieron como destinatarios a organizaciones o personas externas a él; en tanto que sólo cinco ejercicios se dirigieron exclusivamente a operadores institucionales de la justicia alternativa. Y aún hay más: no todas las actividades en esta materia fueron realmente para aumentar las competencias necesarias en la atención de los conflictos que el público plantea (IJA, 2013).

Para la siguiente anualidad, 2014, se repitió el deficiente esquema que consistió en que el número de acciones formativas enfocadas a profesionistas interesados, funcionarios públicos, operadores del nuevo sistema de justicia, y a prestadores del servicio certificados, todos ellos sin vinculación laboral con el IJA, fue mucho mayor que los ejercicios de capacitación para el personal operativo del Instituto. Se pudieron identificar 78 eventos de capacitación externa en los que participó directa o indirectamente el IJA. En cambio, para el personal del organismo rector de la justicia alternativa en la entidad, se ofrecieron únicamente 9 diferentes recursos. Desafortunadamente, sólo tres de dichos instrumentos de capacitación tuvieron la orientación de especialización en las técnicas, habilidades, conocimientos, actitudes y herramientas que requiere un operador de los mecanismos alternos de solución de controversias (IJA, 2014).

Durante el año 2015 no varió mucho el escenario descrito. Vale la pena indicar que de los 15 ejercicios de capacitación interna ofrecidos en ese periodo para el personal del Instituto, únicamente 7 fueron para sus prestadores del servicio. Si a la cifra que precede sumamos 39 talleres en materia de métodos alternativos; 40 ciclos introductorios a los métodos alternativos de solución de conflictos; 2 ciclos de formación de habilidades para mediadores; y 30 conferencias impartidas por el área ante diversas autoridades, organismos públicos y privados, tenemos que en tal año el Instituto participó en 126 acciones formativas y de capacitación dirigidas a personas interesadas en tal temática sin vínculo laboral con ese órgano rector de los métodos alternos (IJA, 2015).

A su vez, en 2016 se contabilizaron 49 eventos de capacitación, entre los que se pueden citar ciclos introductorios, conferencias, diplomados, talleres y/o foros, y eventos especiales. Ninguno de éstos tuvo como destinatarios especiales a los prestadores del servicio ligados al Instituto de Justicia Alternativa (IJA, 2016).

En el tema de capacitación y desarrollo del personal del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco prevaleció un déficit muy notorio, ya que el adiestramiento laboral que este organismo ofreció en la mayoría de eventos y cursos en materia de métodos alternos estuvo orientado hacia prestadores externos del servicio. Lo anterior evidencia una falta de preocupación institucional para dotar a los

prestadores de los servicios de justicia alternativa de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias en el desempeño de sus tareas.

d) Vinculación y difusión

En el periodo estudiado, a través de los procesos de vinculación y difusión, se buscó dar a conocer las funciones de la institución rectora de la justicia alternativa jalisciense con diversas instancias del entorno social, además de que generaron convenios de cooperación con organizaciones sociales, instituciones de educación superior y dependencias gubernamentales de esta entidad.

Es pertinente señalar que en la fase inicial de la implementación de la política pública en materia de Justicia Alternativa en Jalisco, se consideró fundamental efectuar una intensa labor de acercamiento con instancias y dependencias gubernamentales, universidades e instituciones de educación superior, colegios de notarios y profesionistas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, para difundir y promover los métodos alternativos de solución de controversias. De hecho, la primera línea estratégica definida dentro de la planeación para esta organización pública fue precisamente la campaña de difusión, para la atención y vinculación con los distintos sectores del Estado. Como resultado de las actividades de vinculación y difusión el IJA celebró 13 convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas (IJA, 2011).

En el siguiente periodo, correspondiente a 2012, continuaron siendo múltiples las reuniones privadas, exposiciones y participaciones con los representantes de los distintos sectores de la sociedad jalisciense. Asimismo, se comenzaron a utilizar las redes sociales para fortalecer las tareas de promoción y difusión. El producto más importante a destacar en esta área fue la firma de 27 convenios de colaboración (IJA, 2012).

En cuanto a las actividades de atención y vinculación con sectores y organismos del estado, en el Informe institucional del año 2013, se menciona la participación en 30 eventos. Estas acciones permitieron que se suscribieran 19 convenios de colaboración, entre los que destacan los firmados con el Instituto Jalisciense de la Mujer y con la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Además, se establecieron acciones de coordinación permanente con el Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, la Secretaría General de Gobierno, la Fiscalía General y la Procuraduría Social del Estado, así como con Colegios de Profesionistas y Académicos, para impulsar el desarrollo de las actividades del Instituto (IJA, 2013).

De manera similar, en el ciclo 2014 el IJA da cuenta en el informe del tal periodo que se efectuaron 58 visitas a diferentes localidades del estado, con el “propósito de propiciar la firma de un convenio de colaboración entre el Instituto y el Ayuntamiento de cada municipio que se visitó, además de capacitar a su personal a través de ciclos introductorios” (IJA, 2014). Este esfuerzo de vinculación produjo la suscripción de 16 convenios de colaboración con diversas instituciones públicas y privadas. En ese contexto, en 2015 se firmaron 19 convenios (IJA, 2015), y 60 en el año posterior (IJA, 2016).

e) Servicios prestados y cobertura del servicio

El Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco comenzó a ofrecer sus servicios al público formalmente en el noveno mes de 2011. Durante este primer año de funcionamiento el IJA prestó sus servicios principalmente en su sede central ubicada en la ciudad de Guadalajara y se inició el programa de Mediación Itinerante con el propósito de llevar los procedimientos de métodos alternativos de solución de conflictos a diferentes partidos judiciales de la entidad. Es de mencionarse que el primer tribunal que recibió los servicios de la justicia alternativa fue el Juzgado de lo Penal con sede en Lagos de Moreno, Jalisco, perteneciente al Tercer Partido Judicial del Estado. Precisamente el primer conflicto en materia penal derivado por tal juzgado y atendido por este órgano fue por el delito de violencia intrafamiliar (IJA, 2011).

De igual manera es conveniente dar cuenta que el jueves 24 de noviembre de dicho ciclo anual se desarrolló el primer procedimiento de justicia alternativa en el interior de un penal o Centro Integral de Justicia Regional, tal fue el caso del CEINJURE Altos Norte. Se trató de una conciliación vinculada a un proceso por el delito de robo calificado; el procedimiento culminó con la suscripción del convenio final, por lo que el ofendido obtuvo puntualmente la reparación del daño y el interno quedó en libertad. Es pertinente destacar que los dos pioneros conflictos penales de los que se ha informado pudieron iniciarse por remisión de la autoridad judicial (IJA, 2011).

Se observa que durante el siguiente periodo anual (IJA, 2012) fueron intensificadas las actividades de coordinación con representantes del Poder Judicial del Estado, podemos señalar como determinantes para vencer inercias y dudas sobre la función de la justicia alternativa las entrevistas sostenidas entre representantes del IJA y los jueces de lo familiar y penales. Como muestra, a continuación, se enlistan encuentros llevados a cabo con jueces penales: Lagos de Moreno, Tercer Partido Judicial; Autlán de Navarro, Décimo Segundo Partido Judicial; Puerto Vallarta, Vigésimo Séptimo Partido Judicial. Así como con los titulares de juzgados mixtos de Zacoalco de Torres, Noveno Partido Judicial; Colotlán, Décimo Tercer Partido Judicial; Ahualulco de

Mercado, Décimo Séptimo Partido Judicial; Tepatitlán de Morelos, Décimo Octavo Partido Judicial, y Jalostotitlán, Décimo Noveno Partido Judicial.

Derivado de esos acuerdos de trabajo se dio atención a 518 asuntos en esta materia, derivados directamente por la autoridad. Adicionalmente, en dichas reuniones se buscó generar un espacio de diálogo con el objetivo de establecer los criterios para la ejecución de los convenios sancionados por el Instituto. Bajo esa tesitura, las acciones de servicio al público, implementadas dentro del Programa de Prestación Itinerante de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, permitió que la cobertura de partidos judiciales atendidos creció significativamente al pasar de uno en 2011 a nueve en el año 2012 (IJA, 2012).

Quizá el Programa Itinerante es el que mejor ejemplifica una acción innovadora de política pública en esta materia, dado que su principal objeto consistió en atender las solicitudes de servicios de métodos alternos en el interior del Estado presentados por la ciudadanía, los juzgados foráneos, autoridades y sistemas de desarrollo integral de la familia municipales, Procuraduría Social y delegaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Este programa consistió fundamentalmente en establecer de forma temporal un módulo del Instituto en el juzgado sede del partido judicial al que se atendía. De igual manera se operó en 2012 el programa de Centros de Mediación Comunitaria, desarrollándose actividades en cuatro sedes: Santa Elena de la Cruz, colonia Santa Elena de la Cruz; Los Colorines, colonia Polanco; El Paradero, colonia El Paradero, todos éstos pertenecientes a Guadalajara; de igual forma, se instaló un módulo en La Granja, colonia Solidaridad, Tlaquepaque. Sin embargo, el anterior proyecto tuvo una duración efímera, además de que no se alcanzó la meta de poner en funcionamiento los diez centros previstos en la planeación institucional. En este tenor, otra propuesta que no pudo devenir en acciones específicas de implementación fue la consistente en el establecimiento de centros de mediación en comunidades indígenas que tenían como objetivo la prestación de los servicios solución de conflictos pacíficos en dichas poblaciones. Únicamente se elaboró el proyecto, pero de las fuentes oficiales consultadas se desprende que no se estableció ningún centro para la atención permanente de tal población. Resulta de particular importancia citar que el 03 de septiembre del multimencionado año 2012 se inauguró el módulo del Instituto de Justicia Alternativa en las instalaciones del Centro Penitenciario en Puente Grande, Jalisco (IJA, 2012).

Vale la pena destacar que en el periodo estudiado el IJA emprendió las actividades de validación y sanción de convenios finales de método alterno presentados por centros públicos y privados, otorgando con ello la homologación del convenio resultante de un procedimiento alternativo a la categoría de sentencia ejecutoriada. Es

de advertirse que esta facultad legal le otorga al Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco una ventaja excepcional respecto otras instancias similares, ya que con la validación y sanción se imprime a los acuerdos de las partes interesadas la certeza jurídica de que los compromisos y obligaciones pactadas deberán cumplirse efectivamente; de no ser así la parte afectada por el incumplimiento puede comparecer ante la autoridad jurisdiccional a solicitar la ejecución forzosa de tal convenio.

Las actividades operativas centrales del Instituto durante la anualidad correspondiente a 2013, prestación de los métodos alternos de solución de controversias en su centro público y la dictaminación de validez y sanción de convenios, tuvieron un incremento que se puede calificar de exponencial. En particular, por lo que hace a la prestación de los servicios de métodos alternativos de solución de conflictos, en el año 2013 se atendieron 4,956 solicitudes de servicio. El Proyecto o Programa del Módulo Itinerante, continuó siendo implementado y casi permitió cubrir los 32 partidos judiciales. Ahora bien, si se considera que el total de los asuntos atendidos en el Instituto en tal ciclo ascendieron a 4,956, y que el módulo itinerante permitió la prestación de 1,470 mecanismos alternos, entonces, la mediación itinerante aportó casi el 30 por ciento del total de conflictos atendidos (IJA, 2013).

Con la intención de hacer cercana la justicia alternativa a las diferentes localidades de nuestra entidad, se pusieron en funcionamiento dos sedes regionales del Instituto: Puerto Vallarta, perteneciente al Vigésimo Séptimo Partido Judicial, y Lagos de Moreno, del Tercer Partido Judicial.

No obstante los avances interesantes que se han expuesto en la implementación de esta política, quedaron sin ejecutarse diversas acciones en esta área en 2013, entre las que se pueden señalar: la implementación del arbitraje como método alternativo de justicia; la operación de un programa estatal de mediación comunitaria; la ejecución del programa de mediación escolar en educación básica y superior; la definición de un esquema de especialización de mediaciones por materia; así como la realización de foros con comunidades indígenas (IJA, 2013).

En 2014 las actividades del Instituto vinculadas a la prestación de los métodos alternos de solución de conflictos y las validaciones y sanciones sufrieron un ascenso significativo. En cuanto a la cobertura de los servicios ésta se amplió con la apertura de la sede regional de Zapotlán el Grande Jalisco. Según el área operativa del IJA, en dicho año se atendieron un total de 9 mil 776 asuntos; de los cuales 8 mil 182 corresponden al desarrollo del método alternativo y mil 594 se refieren al trámite de validación. Estas cifras reflejan un incremento de 97.25 por ciento de las peticiones recibidas y expedientes generados, en relación con el año previo (IJA, 2014).

Por otra parte, el IJA puso en funcionamiento 6 sedes regionales durante el año 2015, en el marco del proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Adversarial. Ameca, Tepatitlán de Morelos, Tequila, Chapala, Ocotlán y Autlán son las poblaciones donde se ubicaron tales instalaciones. Tal como sucedió en los periodos previos siguió en aumento el número de solicitudes de servicio recibidas por el Instituto. De acuerdo con el Informe de Actividades 2015, en dicho periodo este organismo público rector de la justicia alternativa dio atención a 12 mil 954 conflictos (IJA, 2015). Comparativamente con el año previo se atendieron 3 mil 178 conflictos más; eso quiere decir que en la anualidad estudiada se brindó atención a un 32.50% más de conflictos que en el ciclo anterior. Ahora bien, si se descuenta a la cifra total que se ha manejado anteriormente 2,446 solicitudes de validación, fueron 10 mil 508 métodos alternos desahogados.

El crecimiento en la prestación de los servicios de justicia alternativa, métodos alternativos y validaciones, continuaron incrementándose en 2016. Se puede mencionar que se atendieron 14 mil 738 conflictos, de los cuales el 84.55% fueron procedimientos y el resto, es decir, 15.45% resultaron validaciones y sanciones de convenios elaborados por centros públicos y privados (IJA, 2016). Efectuando el ejercicio de comparación 2015-2016, tenemos que en éste se gestionaron 12.11% más conflictos, es decir 1,784 más que en 2015.

De la información que se ha compartido pueden efectuarse varias inferencias muy importantes. En primer lugar, que se ha presentado desde el año inicial de operación de la justicia alternativa en nuestra entidad una evolución incremental significativa en el número de conflictos gestionados directamente por el Instituto de Justicia Alternativa a través de los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), así como en el total de convenios revisados jurídicamente, mismos que fueron elaborados por centros públicos y privados. Esta situación se advierte claramente en las siguientes tablas que reflejan el crecimiento en cada periodo:

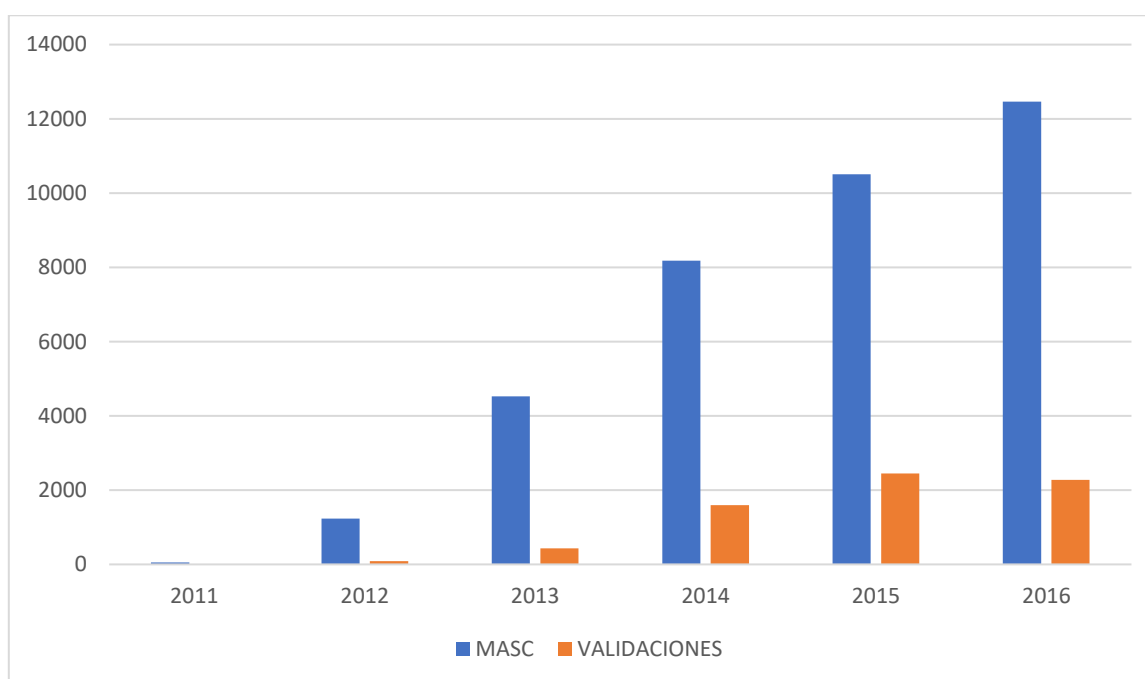
Tabla 5. Número de métodos alternativos desarrollados durante el periodo 2011-2016. Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco

AÑO	NÚMERO DE MÉTODOS ALTERNATIVOS DESARROLLADOS	VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO EL AÑO PREVIO
2011	56	NO APLICA
2012	1 230	2 096 %
2013	4 527	268 %
2014	8 182	78 %
2015	10 508	28 %
2016	12 461	18 %

Tabla 6. Número de validaciones realizadas durante el periodo 2011-2016. Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco

AÑO	NÚMERO DE VALIDACIONES	VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO EL AÑO PREVIO
2011	--	NO APLICA
2012	90	100 %
2013	429	476 %
2014	1 594	371 %
2015	2 446	153 %
2016	2 277	- 7 %
TOTALES	6, 836	2,277

Figura 2.
Métodos alternativos y validaciones desarrolladas en el periodo 2011-2016. Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.



Los gráficos anteriores indican claramente que se observa un incremento muy interesante en cuanto a las validaciones, lo que permite deducir que el número de métodos desarrollados por centros públicos y privados se ha ido incrementando de manera muy importante, dado el número de convenios que se han sometido a la revisión de los requisitos de validez por parte del IJA.

f) Recursos financieros y tecnológicos

Por cuanto hace a los recursos financieros, durante su primer año de actividades el Instituto ejerció un presupuesto de 17 millones 722 mil 428 pesos (IJA, 2011), pero el

reto de ampliar la oferta de los servicios de justicia alternativa hizo necesario gestionar un incremento sustancial de recursos para el ciclo inmediato ulterior. Es de resaltarse el hecho de que los ingresos del IJA dependan exclusivamente de la bolsa presupuestal general que recibe el Poder Judicial del estado implica una total dependencia financiera.

Para el ejercicio presupuestal 2012, el Congreso del Estado de Jalisco aprobó una partida para el Instituto que ascendió a la cantidad de 35 millones 254 mil 200 pesos, lo que significó un incremento de 98.92% respecto el presupuesto del año inmediato anterior (IJA, 2012). A esa cifra se agregaría un remanente de 3 millones 182 mil 547 pesos no ejercido del ciclo 2011, por lo que en total se hubieran podido erogar en ese año 38 millones 436 mil 747 pesos. Sin embargo, al fin de la anualidad se registró un subejercicio de poco más de 5 millones de pesos, derivado principalmente del hecho que inicialmente se había previsto que los prestadores del servicio recibirían un salario mayor que el que efectivamente se les otorgó, es decir el ahorro financiero se fincó en un detrimento a la expectativa salarial de los operadores de los métodos alternos.

En lo relativo a la gestión de recursos para el ejercicio presupuestal 2013, la legislatura local, asignó al Instituto de Justicia Alternativa del Estado un presupuesto de 46 millones 165 mil pesos, que fue superior en 10 millones 910 mil 800 pesos a los recursos efectivos con los que operó el organismo en el periodo inmediato previo. Ello significó un aumento de 30.94% comparativamente con el ejercicio 2012. Aunado a lo previo, si tomamos en cuenta que existían alrededor de 5 millones de pesos en reserva, derivado del subejercicio del año inmediato anterior, se contó con aproximadamente 51 millones de pesos para desarrollar todas las actividades inherentes a la justicia alternativa en Jalisco durante dicho año. No debe omitirse destacar que la SETEC en tal ejercicio aportó recursos por un monto de 1 millón 396 mil 98 pesos destinados específicamente para el proyecto “Equipamiento Tecnológico para la Implementación de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en el Estado de Jalisco”, lo cual permitió continuar con la implementación del Sistema Informático del Instituto de Justicia Alternativa (IJA, 2013).

Para el desarrollo de los trabajos institucionales de 2014, el Instituto de Justicia Alternativa del Estado dispuso de recursos por un orden de 45 millones 346 mil 052 pesos (IJA, 2014). Esta cifra representó 818 mil pesos menos que el monto a aplicar en ciclo anterior, sin considerar la reserva derivada de los subejercicios anteriores. Por lo que corresponde a la anualidad de 2015, el Congreso estatal autorizó al Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, un monto de 54 millones 352 mil 362 pesos (IJA, 2015); ello, implicó un aumento de poco más de 9 millones de pesos, que refleja un incremento porcentual cercano a 20 puntos en relación con el previo ciclo. Sin embargo, el Consejo del Instituto facultó en el primer mes de dicho año que se aplicara un

presupuesto de 58 millones 391 mil 848 pesos, tomando la diferencia de los recursos no utilizados en ciclos anteriores. Finalmente, dicho órgano aprobó que se diera uso a todos los recursos existentes en las finanzas institucionales, por lo que en total se ejercieron en ese año 61 millones 999 mil 752 pesos. Lo anterior, significa que la diferencia de recursos aplicados para las acciones de justicia alternativa en Jalisco entre el año 2014 y el 2015 fue de 16 millones 653 mil 700 pesos, que en términos reales significaron un crecimiento del 36.72 por ciento. Resulta de particular significado referir que en la anualidad 2016 se ejercieron 45 millones 515 mil 861 pesos, lo que implica un decremento de 8 millones 836 mil 501, o en términos porcentuales 16.26 menos (IJA, 2016).

Tabla 7. Gestión de Recursos del IJA. Periodo 2011-2016

CICLO ANUAL	MONTO	INCREMENTO (I) O DECREMENTO (D) RESPECTO DEL PERIODO ANTERIOR	VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO EL EJERCICIO PREVIO
2011	17'722,428	S/D	S/D
2012	35'254,200	17'531,772 (I)	98.92% (+)
2013	46'165,000	10'910,800 (I)	30.94% (+)
2014	45'346,052	818,000 (D)	1.77% (-)
2015	54'352,362	9'006,310 (I)	19.86% (+)
2016	45'515,861	8'836,501 (D)	16.26% (-)

Elaboración propia. Fuente: Informes anuales del IJA 2011 al 2016.

CAPÍTULO III.

El servicio profesional de carrera.

Una política pública para la justicia alternativa en Jalisco.

El análisis efectuado de las acciones con las cuales se ha venido implementando la política pública en materia de justicia alternativa en Jalisco permite determinar que existen en ella múltiples áreas de oportunidad. En particular, es posible mencionar que la operación institucional de esta modalidad de justicia evidencia un déficit respecto de la gestión de su capital humano.

Por supuesto que la situación prevaleciente en esta asignatura local específica no es ajena al panorama que predomina en otras organizaciones estatales. Conviene señalar, antes de avanzar en la exposición central de este apartado, que la administración de los recursos humanos en México ha sido un asunto que viene luchando de un tiempo para acá a fin de consolidarse como un ingrediente necesario en las nuevas realidades de las políticas públicas y del gobierno. Sin embargo, hay que reconocer objetivamente que el abordaje de este tema no siempre ha sido considerado esencial para los responsables de los diferentes órdenes de gobierno en México.

Entonces, resulta necesario dar cuenta de la situación que hasta hace pocos años venía imperando en la conformación y actuación del aparato burocrático en la administración pública nacional; estado de cosas que el devenir democrático pretende transformar. Este asunto puede visualizarse desde diferentes ángulos que serán agotados como veremos más adelante.

Siguiendo estas ideas, el presente capítulo tiene el interés de exponer: a) el marco teórico del servicio profesional de carrera; b) cuál era el panorama general de la administración de recursos humanos en la administración pública mexicana predemocrática; c) cómo debe estructurarse un moderno sistema de gestión laboral de los servidores públicos; d) describir el curso que ha seguido la profesionalización de la justicia en México; e) exponer la situación que presenta la profesionalización de la justicia específicamente en nuestra entidad; y f) formular un modelo para la profesionalización de la Justicia Alternativa en Jalisco.

a) Marco teórico del servicio profesional de carrera como política pública

Es así que llegamos a una pregunta crucial, ¿cómo debe conceptualizarse un sistema profesional de carrera? Para los fines de este documento damos cuenta en primer término de las nociones que propone Uvalle (2006, 112). La inicial, que señala "(...) la administración pública tiene nuevas reglas del juego para autorizar, incentivar y restringir el acceso, la permanencia, la evaluación y el retiro de los cargos

administrativos". En el mismo tenor proyecta un planteamiento un poco más amplio cuando establece:

"La profesionalización significa que en el seno de la administración pública hay nuevas reglas institucionales que se integran por normas, reglamentos, procedimientos, incentivos y planes de vida para que los servidores públicos tengan certidumbre sobre su ingreso y desempeño en el cargo administrativo, el cual obtiene en razón de méritos que demuestra con base en los sistemas de evaluación que tienen como objetivo central seleccionar a los más aptos para el ejercicio de la función pública" (Uvalle 2006).

A su vez, en Mauricio Merino (2006, 1) encontramos una descripción muy prolija:

"La profesionalización del servicio público, -entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales- se ha asumido cada vez más como una condición necesaria para la consolidación de la democracia".

Otra definición muy apropiada es la que ofrece la Auditoría Superior de la Federación (2013, 1):

"El servicio de carrera es un sistema de administración de personal, por medio del cual los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente en la administración pública, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".

Pues bien, debemos expresar con toda claridad que una política de profesionalización del servicio público no son simples acciones disociadas, un cúmulo de buenas intenciones ni una moda administrativa, lo que nos lleva a una cuestión muy importante: ¿Cuándo estaremos en presencia de una verdadera política en esta materia? Siguiendo a Merino (2006: 18) podemos dar una respuesta coherente y sólida. Existen cuatro criterios que califica como básicos que permiten identificar un proceso formal de profesionalización. 1) Es un proceso deliberado, esto es "una política pública específicamente diseñada"; 2) Debe responder a los imperativos del servicio público, lo que significa que las capacidades profesionales de cada servidor han de estar alineadas con la misión de las organizaciones; 3) Es una política enfocada a construir capital humano, ello implica que su objetivo central es el desarrollo profesional del servidor público; y 4) La medición de los resultados de la política pública deberá realizarse en función de los objetivos de la institución. En tal virtud, una política de servicio profesional de carrera convenientemente diseñada debe reunir los criterios dados a conocer de manera previa.

Ha de señalarse, además, que una verdadera política pública de profesionalización de los servidores públicos necesariamente debe producir una serie de cambios. En primer término, quiere acabar con la percepción de que la incorporación

al servicio público únicamente es posible gracias a la lealtad política personal. En segundo lugar, busca que se acepte que la calidad profesional de los aspirantes más los procesos abiertos y transparentes tendrían que ser condición que permita el ingreso al aparato estatal. Y, por último, que el mérito así como la evaluación permanente sean requisitos indispensables para la permanencia y ascenso en esas labores. Es decir, los valores democráticos de un Estado de derecho deben regir en materia de administración de recursos humanos vinculados a la actividad pública, dejando de lado los criterios meramente políticos.

Para fortalecer la argumentación tendiente a destacar la necesidad de que el servicio profesional de carrera se estructure e implemente como una política independiente y con peso propio, se deben traer a cuenta dos razones. La existencia de servidores públicos profesionales es determinante para la correcta ejecución de las acciones de gobierno que se ofrecieron anticipadamente, sobre todo en las campañas electorales. Los servidores públicos son a su vez los operadores por excelencia de las políticas públicas, de tal suerte que si las organizaciones pretenden que se cumplan debidamente los programas que se derivan de éstas, tendría que establecerse obligadamente un sistema que institucionalice el servicio profesional.

b) Panorama general de la administración de recursos humanos en el sector público del México predemocrático

Para abordar adecuadamente esta sección, por principio de cuentas, se tendrá que mencionar que si consideramos que fue hasta el año 2003 cuando se emitió una ley especial de carácter nacional sobre el servicio profesional de carrera, luego entonces podemos deducir que el Estado mexicano durante un largo lapso de su vida institucional no consideró la gestión de su capital humano como un asunto prioritario en su agenda.

En efecto, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por primera vez en nuestra historia, se dispuso de un cuerpo normativo que pretendió regular al orden de gobierno más complejo por el número de servidores que involucra, porque la administración pública federal es el principal instrumento de gestión de la presidencia de la República y es donde se diseñan e implementan las políticas públicas nacionales (Martínez Puón 2008: 204).

Podemos apuntar, para los fines de este documento, que antes de la llegada de la democracia a la vida pública nacional, el ingreso, la permanencia y la salida de las personas de la función gubernamental se daba sobre criterios puramente discrecionales, sin obedecer a los objetivos o proyectos organizacionales. A continuación, se presentan las características que prevalecían (y en muchos sectores todavía prevalecen) en el sistema de administración de recursos humanos en tres dimensiones relevantes: el ingreso al aparato burocrático; la capacitación y el

desarrollo del servidor público; y la permanencia y destitución en la organización estatal.

El ingreso al aparato burocrático. El reclutamiento y el ingreso a la administración pública se basaban fundamentalmente en la lealtad y cercanía con los personajes y líderes políticos. Las posiciones eran repartidas bajo el esquema conocido como botín político o clientelismo, donde la pertenencia al grupo y la relación personal con quien detenta el poder eran condiciones esenciales para poder ser funcionario (Olivos sf 687).

La capacitación y el desarrollo del servidor público. Dado que los funcionarios respondían únicamente a mandatos y pautas meramente personales de sus líderes políticos, los esfuerzos en materia de capacitación tendiente al desarrollo de sus competencias eran prácticamente nulos, por lo que las proyecciones organizacionales eran siempre cortoplacistas y en consecuencia se advertía un escaso o nulo compromiso institucional de los servidores públicos (Merino 2006: 16-18). No existían razones poderosas para invertir recursos y tiempo en el desarrollo profesional de los empleados burocráticos.

La permanencia laboral y la destitución. Siguiendo el planteamiento de Merino (2006: 17), es factible señalar que la inestabilidad laboral era una perniciosa situación predominante que afectaba a quienes tenían el valor de contribuir con su esfuerzo a las labores administrativas, ya que el cambio periódico de autoridades provocaba el desmantelamiento casi total de los cuadros burocráticos en las diferentes dependencias oficiales. Esta situación provocaba a su vez un ciclo nocivo para las instituciones ya que cada vez que se renovaban los cargos políticos éstas recibían una nueva generación de funcionarios improvisados, lo que se reflejaba negativamente en la operación de las oficinas públicas.

Bajo ese tenor, antes de la alternancia democrática del 2000 la vinculación personal con actores políticos era determinante para incursionar, permanecer o salir de la administración pública. Por otra parte, al no existir claramente la obligación de rendir cuentas sobre la utilización de todos los recursos en las organizaciones públicas, tampoco se estimaba importante medir el cumplimiento de los objetivos institucionales, por lo que el desempeño de la burocracia tampoco era evaluado con indicadores de eficacia y eficiencia o por su contribución al cumplimiento de los fines gubernamentales.

Las condiciones especiales referidas en esta sección también se hicieron presentes en las instituciones encargadas de la administración e impartición de justicia durante buena parte del siglo pasado y en los comienzos de éste. Por ejemplo, el ingreso al Poder Judicial se regía por un peculiar sistema que fue denominado “tutorial” (Cosío citado en Rosales 2005), esto es, un sistema basado en el “padrinazgo” o

“influyentismo”. Recordaremos en estas líneas algunas peculiaridades de ese modelo regido por usos y costumbres no escritas pero con fuerza de ley. Se requería, en primer lugar, que el aspirante fuera recomendado o aceptado por algún personaje encumbrado de la judicatura, juez de distrito, magistrado o ministro; obtenida la anuencia o autorización del notable, el candidato tendría su protección e influencia para incorporarse formal o informalmente a las actividades jurisdiccionales. En el caso de no ser contratado de inicio dicha persona recibía el nombre de meritorio y no obtenía pago alguno por sus labores, podría decirse que su “sueldo” consistía en ser capacitado en las funciones de tales dependencias; indistintamente si era empleado oficial o simple meritorio, su formación y capacitación provenía por parte de sus compañeros de trabajo, o si la cercanía con el protector era fuerte podía tener el privilegio de recibir su tutoría y aprender de la mano de un jurista más experto.

La posibilidad de ascender o permanecer en el servicio judicial dependía generalmente de la posición en el organigrama del padrino, amigo, familiar o tutor académico. De tal suerte que sus aspiraciones estaban supeditadas al cargo de la persona con la cual se vinculaba. En esta descripción no debemos dejar de lado que para ingresar, permanecer y ascender en el escalafón del poder judicial una condición sine qua non era pertenecer o estar ligado al partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es más, se podría emitir un fallo en el sentido de que excepcionalmente alguien podía entrar a laborar en este ámbito sin contar con una influencia personal, pero prácticamente era impensable que lo hiciera sin estar afiliado al grupo político en el poder. Sin margen de error, es dable referir que “la auto-reproducción de los servidores públicos y de sus costumbres engendró los males característicos de la endogamia y el enfeudamiento, que ahogaban el desarrollo y estrechaban la visión de la magistratura” (Rosales 2005, 47). El inicuo panorama dado a conocer era común a los poderes judiciales de todo nivel: federal o locales.

En resumidas cuentas, todas las anteriores particularidades del antiguo proceso que regía el reclutamiento, la selección, la permanencia y la salida de la función pública, más sus graves consecuencias para el funcionamiento de las instituciones públicas nacionales que quedaron de manifiesto, evidencian la inexistencia de una política pública en la materia. Luego resulta obvio indicar que los efectos perjudiciales que resintieron las entidades gubernamentales se trasladaron irremediablemente a todo el conjunto de la sociedad. Recordemos que la actuación del ente gubernamental, a través de la correcta producción de diversos bienes y servicios públicos, debe propiciar condiciones generales favorables para el correcto desarrollo de la colectividad. La falta de profesionalización de los servidores públicos que operan los programas derivados de las políticas públicas limita el cumplimiento de las tareas de las entidades públicas. Además, la ausencia de profesionales en la administración provocaba instancias de gobierno “débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente y pobres en sus recursos y facultades” (Cabrero 2003, citado en Merino 2006, 2).

Los nuevos tiempos impulsaron cambios importantes. El gobierno mexicano tuvo que modificar su estructura y mecanismos de operación debido al empuje democratizador y a la influencia de políticas globales que exigían la transformación estatal. Así, emergieron entonces diferentes formas de administrar lo público que decantan en el modelo de la Nueva Gestión Pública. En especial los nacientes retos institucionales demandaban transitar hacia un modelo tendiente a la profesionalización de los servidores públicos.

c) La estructuración de un moderno sistema de gestión laboral de los servidores públicos

Visualizaremos ahora el contexto del cual emergió, como producto de la transición democrática, el sistema del servicio profesional de carrera. Partiremos por dejar en claro que, conforme las nuevas reglas de la vida en democracia, el modo de gobernar y la gestión de servicios públicos ahora tienen que ser abiertos y transparentes. Ciertamente la forma en que se integraban los recursos humanos a la vida de las organizaciones públicas no era la idónea para las modernas exigencias, responsabilidades y atribuciones que éstas tienen que enfrentar. No hay duda razonable de que en la actualidad la apertura y la rendición de cuentas junto con la eficacia y la eficiencia son exigencias inevitables en los campos del gobierno y la administración pública. Aunado a lo anterior, aceptamos el hecho de que la renovada gestión de lo público se relaciona directamente con la búsqueda de resultados, la evaluación del desempeño, el desarrollo de competencias para la función pública y el uso de tecnologías de la información. Es entendible que estas novedosas formas de operación requerían desplegar esfuerzos para crear verdadero capital humano.

Todo este conjunto de retos y compromisos que demanda la apertura o vía democrática de las instituciones públicas empuja y exige la profesionalización de los servidores públicos. En efecto, para que los gobiernos lleven a cabo una gestión exitosa necesitan mejorar sustancialmente sus capacidades institucionales por lo que requieren, entonces, que su base burocrática sea profesional. La profesionalización en este ámbito implica que los servidores deben reunir una serie de conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan desempeñar adecuadamente las funciones organizacionales para las cuales fueron contratados. Merino (2006, 18), a su vez, alude a esta necesidad institucional cuando señala a la profesionalización “como una condición sin la cual no podrán cumplirse a cabalidad los fines institucionales que persiguen las organizaciones públicas”.

Todo lo previamente expuesto nos hace entender el porqué gradualmente fue ganando terreno en la agenda pública la idea de que la profesionalización en el servicio público constituye una condición indispensable para cumplir los fines organizacionales. Ello también explica el hecho que amplios sectores de la población interesados en la

temática de la política y la gestión gubernamental han presionado para establecer un nuevo sistema de administración de los recursos humanos que realizan las funciones públicas. Además, no debemos perder de vista que la percepción popular de que un gobierno está desarrollando una labor exitosa se vincula irremisiblemente con el cumplimiento de metas y objetivos ofrecidos; por tanto, un gobierno exitoso requiere servidores públicos profesionales que garanticen certidumbre en las políticas a implementarse.

En definitiva, un gobierno abierto, eficiente, transparente, requiere servidores públicos honrados, competentes, comprometidos y responsables. De tal suerte que “la profesionalización tiene que ver con la formación del capital humano que necesita la administración pública mexicana” (Uvalle 2006, 140). Por otra parte, coincido totalmente con dicho autor quien manifiesta que “la profesionalización es un paso adelante porque implica que es factible coordinar los valores democráticos y la vida administrativa” (2006, 130). En la actualidad existe la certidumbre que esta urgente necesidad debe ser atendida en las diferentes organizaciones.

Asimismo, debemos traer a cuenta que, desde la década de los ochentas del siglo inmediato pasado, diversos organismos internacionales venían auspiciando en nuestro país y América Latina una serie de reformas, entre la que se encontraban programas de modernización administrativa de los gobiernos nacionales (Vargas 2001, citado en González-Gómez y González 2007). El Consenso de Washington, que fue estructurado centralmente por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, consideró que los intereses económicos de los países del primer mundo, en particular sus inversiones, se verían garantizados si las instancias estatales de las naciones subdesarrolladas contaban con personal calificado que diera rumbo cierto a la gobernabilidad local. Por ende, el servicio profesional de carrera fue impulsado globalmente como una herramienta que apuntalaría la reforma del Estado en casi todos los países de Latinoamérica incluido por supuesto México.

Ahora bien, como producto del apremio popular que surgió, por un lado, ante la operación ineficaz de las dependencias gubernamentales y, por otro, de las directrices impuestas por los organismos multinacionales, ¿cuál fue la atención que decidió otorgar la autoridad gubernamental a esta problemática? Resulta innegable que aquellos dos factores, pero sobre todo la presión democrática, motor de la notable transformación de las organizaciones mexicanas, provocó que los responsables del poder público comprendieran que ese modo arcaico de conformar el aparato burocrático no respondía a la exigencia de la sociedad ni garantizaba las condiciones óptimas para cumplir la oferta de gobierno. Pero todavía más, quedó claro que el cúmulo de atribuciones, facultades y responsabilidades que debe atender actualmente el Estado mexicano no podían enfrentarse y atenderse adecuadamente sin prestadores del servicio con alta calidad profesional. Tal como lo señala Uvalle “mayores retos, funciones y atribuciones exigen mayor capacidad institucional” (2006, 115).

La presión social, aunada a la imperiosa obligación de los representantes gubernamentales por ajustarse a las exigencias internacionales para ser parte de mecanismos multilaterales comerciales, hicieron que el Estado mexicano tomara la decisión política de seguir la ruta de la legislación para dotar de atención formal a este asunto público. Los titulares de los entes públicos descubrieron que tenían la obligación de incluir en la agenda gubernamental este tema; hecho que se dio en un principio muy tímidamente y después adquirió mayor relevancia hasta llevar a la expedición de normas que legitimaban la atención del presente asunto. Al respecto, fue mencionado ya que en el año 2003 se expidió una ley federal sobre la materia. Pero igualmente tendríamos que aludir a reformas constitucionales y legales que poco a poco delineaban un modelo de servicio de carrera para los servidores del poder judicial. Al respecto podemos destacar la reforma de 1994 que modificó la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la forma en que se designaban a sus miembros, además de establecer el Consejo de la Judicatura Federal y las bases para la implementación de la carrera judicial (Gómez Lara, 2005: 218), aunado a las réplicas legales que sobre este tema se produjeron en las entidades federativas. Sin embargo, vale prevenir que el impulso de creación normativa no siempre decanta en la puesta en marcha de acciones decididas enfocadas en concretar políticas sólidas en la materia.

Sostengo, con base en todas las consideraciones vertidas, que la profesionalización tiene que ser objeto de una política pública integral. Se debe dejar muy en claro que la profesionalización de los servidores públicos no debe ser confundida con un conjunto de acciones desarticuladas o un cúmulo de buenas intenciones ni una tendencia temporal de tipo administrativo. Por ello definiendo, asimismo, la tesis de que en el marco de la Nueva Gestión Pública se establece que una verdadera profesionalización de los recursos humanos pertenecientes a las organizaciones públicas implica el diseño e implementación de una política pública en la materia. De esta forma, además, llegamos a precisar que la denominación que apropiadamente se acuñó para este ejercicio de sistematización es servicio profesional de carrera.

d) La profesionalización de los servidores de la justicia en México

En el punto anterior se expusieron las líneas generales que dan forma al contexto social y político del que surge el paradigma que tendría que prevalecer en los procesos de administración de los recursos humanos con los cuales se llevan a cabo las tareas públicas. Podemos tener la certeza de que ahora la profesionalización de los servidores públicos es un tema de vital importancia para la consolidación democrática de las organizaciones gubernamentales de esta época.

Claro está que las instituciones encargadas de la administración e impartición de justicia son por su naturaleza entidades que también se vieron forzadas a revisar y transformar los procesos de gestión de los funcionarios que operan sus servicios

sustantivos. De tal suerte, podemos entender que el servicio profesional de carrera es uno de los productos más destacados que aparecen con fuerza en las nuevas formas de gestión dentro del ámbito judicial.

Dicho lo anterior, pasaremos a describir el proceso de decisión que se desarrolló para considerar a este asunto como objeto de una política pública. Los actores políticos y funcionarios federales con real poder, en su carácter de tomadores de decisiones en materia de políticas públicas, eligieron esta cuestión para incluirla en la agenda nacional, debido a que estimaron: a) que la profesionalización de los servidores públicos de la judicatura es de la competencia gubernamental; b) que el servicio profesional de carrera era de interés sustancial para el grupo gobernante, para sectores influyentes de la sociedad o para prominentes organizaciones globales, y c) que existe una opinión generalizada en la ciudadanía en el sentido de que resultaba indispensable la intervención de las autoridades para solucionar la crisis del tradicional sistema de entrada, permanencia y salida del personal del servicio público. Como puede advertirse, los elementos anteriormente señalados nos llevan a aseverar que la decisión de incorporar el servicio profesional de carrera a la agenda pública nacional fue producto de un procedimiento sistemático.

Tomando en consideración el conjunto de factores políticos y sociales que conformaron el contexto nacional referido, toca estudiar cómo se fue estructurando una política pública de profesionalización de la justicia, inicialmente en México y con posterioridad en Jalisco.

Algunos autores, entre los que se encuentra Gómez Lara (s.f.: 211), identifican a Indalecio Sánchez Gavito como el precursor de la profesionalización de los servidores del Poder Judicial. En ese sentido, destaca Gómez Lara que en el Primer Congreso Jurídico Nacional celebrado en 1921, dicho jurisconsulto planteó: “Mi proposición en concreto es esta: Creación de la carrera judicial para que de ella salgan los funcionarios de la administración de justicia y ocupen los puestos vacantes, por derecho propio y sin intervención de ningún otro poder” (Sánchez 1922, citado en Gómez Lara s.f., 211). Si bien utiliza el término carrera judicial y hace mención especial del proceso de designación y nombramiento de los servidores de tal campo gubernamental, adicionalmente a la necesidad de que este poder goce de cabal independencia, no proporciona bases más amplias que permitan calificar esta moción como un modelo de intervención estatal en la materia.

Podríamos traer a cuenta como otro caso de intento para avanzar en la conformación de la carrera judicial, que tomaremos como sinónimo de servicio profesional de carrera judicial, este es el relativo a la reforma que sufrió la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, publicada el 21 de enero de 1985. En el texto reformado aparecen dos avances en esta temática, la creación del

Centro de Estudios Judiciales y el establecimiento del examen de oposición para acceder a la función jurisdiccional (Gómez Lara s.f.: 215). Esta modificación legislativa fue valiosa, pero de ninguna manera es en sí una política pública debido a su limitado alcance. Por su parte, García (2003: 27), pretende identificar en la reforma constitucional del 17 de marzo de 1987 un cimiento para la implementación de la llamada carrera judicial. En la fecha señalada se modificó el texto de los preceptos 17 y 116 de la Carta Magna; para los fines de este análisis debemos mencionar que la fracción tercera del artículo 116 señala que las constituciones de las entidades y sus respectivas leyes orgánicas “establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados” (CPEUM 1917). Nuevamente se observa un progreso notable que quedó plasmado en el papel pero del que no se tienen datos ciertos de que se hayan concretado acciones reales.

Tuvo que presentarse otra reforma, en esta ocasión la que fue publicada el 31 de diciembre de 1994, para que el orden jurídico nacional tuviera una plataforma más sólida para el establecimiento de la profesionalización en el ámbito de los organismos de la justicia federal. El decreto mediante el cual se promulgó dicha enmienda contiene la reforma del artículo 100 de la Constitución General de la República. La revisión de este precepto arroja información muy nítida de materias con incidencia directa en la profesionalización de los servidores públicos judiciales de la nación, toda vez que señala que la ley fijará las bases tendientes a la formación y actualización de funcionarios, así como la implantación de la carrera judicial.

Los elementos contenidos conjuntamente en las reformas de 1985, 1987 y 1994 fijan un rumbo cierto hacia la construcción de una política pública tendiente a la profesionalización de los servidores públicos con funciones de impartición y administración de justicia federal. Adicionalmente, la trascendencia de estas enmiendas para los poderes judiciales estatales es de primer orden toda vez que, como lo veremos a detalle enseguida, constitucionalmente se dispone de un marco de actuación al que deben sujetarse las autoridades locales, congresos y ejecutivos, en cuanto al nombramiento y permanencia de los magistrados en su función.

Ahora bien, el marco jurídico para conformar la carrera judicial o servicio profesional de carrera judicial a nivel federal vino a complementarse con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995; el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura Federal, y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, publicado en octubre 10 de 2006.

Conviene dar cuenta pormenorizada del contenido de dichas bases normativas federales sobre las que se ha estructurado el servicio profesional judicial. Como se

señaló, desde 1994 quedó consignado en el artículo 100 de la Constitución federal que la ley establecerá los lineamientos para el desarrollo de la carrera judicial; de igual manera en tal dispositivo se establecen los principios que la regirán, a saber: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. A su vez, la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en congruencia con el precitado numeral, le confiere atribuciones al Consejo de la Judicatura Federal para expedir los reglamentos interiores en materia de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación; además, el numeral 105 de dicha ley prevé elementos que dan forma al modelo de profesionalización, al señalar que “El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial (...)”; de igual manera especifica que tal sistema “(...) se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso”. Por su parte, los numerales 110 y 111 abonan más componentes al modelo de carrera judicial. El primero de los aludidos dispone las categorías que integran la carrera, mientras que el segundo establece un régimen de estímulos para los servidores incluidos en las categorías ya mencionadas.

Sin embargo, el documento que cierra un círculo virtuoso para la implementación de una política de servicio profesional en la judicatura es el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal del 10 de octubre de 2006 que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales. El texto de su primer considerando ilustra sobre el objetivo central que debe perseguir la llamada carrera judicial: que el Poder Judicial federal logre “una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita”; indicando, a la vez, que “la excelencia, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia” son las virtudes o valores que rigen la actuación de los juzgados federales. Además, el acuerdo busca, conforme lo prevé el tercero de sus considerandos, sistematizar la gran cantidad de normatividad dispersa que ha emitido el Consejo de la Judicatura Federal para tratar de regular la carrera judicial. Destaca este instrumento, en el considerando quinto, que la regulación en materia de carrera judicial satisface esta necesidad de los servidores públicos integrantes de ella para que su actividad redunde en “beneficio de una óptima administración de justicia”. Es decir, este compendio pone como eje de su propósito de existir al servidor, entendiendo que si el trabajador cuenta con adecuadas condiciones para el desarrollo de sus funciones esto se reflejará en beneficio del público usuario de los servicios de la judicatura federal. Busca establecer “(...) un marco normativo idóneo, orientado a la creación de un sistema de carrera judicial que permita la permanencia y desarrollo de sus miembros”. Por tratarse de un ordenamiento que tiene por “(...) objeto establecer las reglas y procedimientos para el desarrollo de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación (...)”, lo conceptuamos como normatividad sustantiva en la conformación del servicio profesional de carrera en el ámbito judicial federal.

Las reformas de los artículos 116, del 17 de marzo de 1987, y del 100, publicada el 31 de diciembre de 1994, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son trascendentales para los poderes judiciales estatales, incluyendo en estos a Jalisco, toda vez que se dispone de un sustento de actuación constitucional al que deben sujetarse las autoridades locales, congresos y ejecutivos, en cuanto al nombramiento y permanencia de los magistrados en su función. A partir de ello nos abocaremos a explicitar cuál fue el proceso de corte legislativo que se siguió en esta entidad para institucionalizar el servicio profesional de carrera judicial o carrera judicial.

d) La carrera judicial en Jalisco

Las enmiendas a la Carta Magna, aludidas en los párrafos previos, generaron en Jalisco el deber de incluir dentro de la agenda pública local el tema de la profesionalización de la carrera judicial. Recordemos que ante la existencia de un mandato constitucional que establece que un asunto debe estar incluido en la agenda local no hay espacio para debatir sobre la pertinencia de incluirlo o no en ésta; solamente hay que acatar la disposición. El mandato del artículo 116 era claro: las constituciones locales y las leyes orgánicas relativas tenían que establecer las condiciones de la carrera judicial, comprendida principalmente por los procesos de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados. Como consecuencia de esta obligación se produjo una intensa labor de adecuación del marco normativo estatal en Jalisco. Daremos cuenta de esto.

El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco (1995), en el cual solamente un capítulo regula la carrera judicial. El artículo 4º., contenido en el capítulo II, define los componentes de la carrera judicial al señalar que “importa la determinación del sistema de ingreso a la judicatura y la forma como obtiene el ascenso dentro de ella”. A su vez, el artículo 5º establece las bases que norman el ingreso, la promoción y la permanencia de los servidores públicos vinculados a la administración de justicia; la fracción II de este precepto dispone como requisitos para el ingreso y promoción en la carrera judicial la “honestidad y la voluntad de entrega al servicio así como la asistencia a los cursos que imparta la Dirección de conocimiento o de méritos y psicométrico (sic)”. Encontramos en la fracción tercera del artículo en cuestión las categorías englobadas en el servicio profesional, siendo la inicial el puesto de notificador de Juzgado de Primera Instancia y culminando en el de Magistrado del Supremo Tribunal.

Posteriormente, el 28 de abril de 1997 fue reformado el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Este numeral, que le confiere de manera general al Consejo de la Judicatura la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, prevé, asimismo, que

“La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos del Poder Judicial, así como la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia” (CPEJ 2017).

Un poco después, el día 13 de junio de 1997, el Congreso del Estado aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Este cuerpo normativo en su artículo 136 ratifica las funciones del Consejo de la Judicatura, y prevé que la Carrera Judicial de dicho poder del Estado de Jalisco está a cargo de tal órgano. De igual manera, el arábigo 148, fracción II, del citado texto legal indica que es una atribución del Consejo “Expedir los reglamentos interiores en materia (...) de Carrera Judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial del Estado, (...)”. Contiene dicha ley orgánica un capítulo exclusivo en relación con la carrera judicial; el artículo 180 del capítulo IX, prescribe que “El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial del Estado se hará mediante el sistema de Carrera Judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso”. Y el artículo 181 establece las categorías que integran la carrera judicial.

e) Servicio profesional de carrera en el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. El reto de la profesionalización

En este apartado se persiguen dos objetivos particulares. El primero, es dar a conocer cuál es el estado actual que presenta la profesionalización o servicio civil de carrera para los servidores de la Justicia Alternativa de Jalisco. El segundo objetivo consistirá en presentar un modelo de profesionalización de los servidores que aplican la justicia alternativa en esta entidad de la República Mexicana. Como preámbulo, conviene reiterar que, tal como asevera Uvalle (2006: 111), el servicio profesional de carrera es parte medular del nuevo perfil de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos, porque evidencia que pueden integrarse correctamente valores democráticos y vida administrativa.

Comencemos entonces a desarrollar el primer objetivo. La carrera dentro del servicio de justicia alternativa en nuestra entidad presenta hoy en día un panorama incierto, por no decir sombrío. Partiendo del hecho de que durante el desarrollo de la presente investigación solamente fue identificado un artículo que se refiere a este tema dentro del solitario ordenamiento que es fundamento de la profesionalización de los servidores de este instituto, esto es, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Instituto de Justicia Alternativa. Tal cuerpo normativo fue aprobado mediante el Acuerdo AC-IJA-04/12 del Pleno del Consejo del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, de fecha 10 de julio del año 2012. No se omite mencionar que tal reglamento fue depositado formalmente ante el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco el 27 de septiembre de 2012, para

ulteriormente publicarlo en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el 18 de octubre de dicho año, acto con el cual inició su vigencia.

Por su importancia para este trabajo académico, es reproducido el texto íntegro del artículo 8 de tal dispositivo:

“Artículo 8.- Cuando existan plazas vacantes, los servidores públicos podrán ser promovidos. Para tal efecto se considerará su capacitación, aptitud, habilidad, actitud en el trabajo, méritos, su antigüedad y, en su caso, formar parte del Servicio Civil de Carrera del Instituto” (Instituto de Justicia Alternativa 2017).

Existen otros dos cuerpos normativos del IJA que se vinculan con esta temática. El primero de ellos es el Reglamento AC-IJA-01/11, publicado el 8 de septiembre de 2011 y su actualización según el acuerdo AC-IJA-03/2012, fechado el 18 de agosto de 2012, que se denomina Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa, prevé en su artículo 22 relacionado con el 27 la integración de la Comisión de Acreditación, Certificación y Evaluación, con carácter de permanente. Tales preceptos no proporcionan mucha luz sobre el servicio de carrera dentro de tal organismo; sin embargo, al vincularlos con el tercer numeral del Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación, identificado como Acuerdo AC-IJA-02/2012, que apareció publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 31 de enero de 2012, adquiere más sentido. En dicho artículo tercero reglamentario se establece que la Comisión de Acreditación, Certificación y Evaluación, como órgano colegiado tiene competencia para estructurar programas, procedimientos, instrumentos y concursos relativos a aspectos de profesionalización de los servidores públicos de la Justicia Alternativa; por su trascendencia referimos íntegramente las siguientes fracciones:

Artículo 3.- (...)

- I. Diseñar los programas de selección e ingreso de los prestadores de servicio del Instituto y sus sedes regionales, mediante concursos;
- II. Instrumentar el procedimiento de los concursos, para la selección de los prestadores de servicio del Instituto y sus sedes regionales;
- III. (...);
- IV. Invitar a las Universidades y Colegios de Profesionistas a participar en el diseño de los concursos, así como de los instrumentos de evaluación para los prestadores de servicio en general;

A su vez, dentro del Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación sus artículos 9, 10 y 11 guardan estrecha correlación con el procedimiento de selección e ingreso para prestadores de servicio del Instituto y sus sedes regionales. En estos dispositivos se destaca una convocatoria para el concurso de prestadores.

Un ejercicio de esta naturaleza exige ser muy estrictos en la interpretación de la información obtenida y de los textos normativos dados a conocer. En tal virtud se advierte notoriamente que los escasos dispositivos de la normatividad propia del Instituto de Justicia Alternativa que aluden al servicio de carrera, prevén desarticuladamente elementos de la profesionalización; la promoción para plazas vacantes de prestadores del servicio y los eventuales concursos y programas de selección e ingreso de los prestadores de servicio del Instituto y sus sedes regionales, de entre todo el conjunto posible de reglas y mecanismos que darían solidez a un sistema de profesionalización.

El hallazgo referido permite advertir que está totalmente ausente un procedimiento deliberado y metódico para diseñar un sistema de servicio civil o profesional para los empleados del IJA. ¿Puede hablarse de un proceso de decisión consistente para considerar la carrera profesional en el IJA objeto de una política pública? No puede defenderse lo indefendible. Los actores políticos y funcionarios locales con real poder dentro de la estructura de este instituto, tomadores de decisiones de políticas públicas en la materia, hasta la fecha no han elegido esta cuestión como parte de la agenda institucional, debido fundamentalmente a que este tema no es de su interés, ni han aparecido en la escena estatal actores influyentes de la sociedad u organizaciones globales o nacionales con suficiente influencia que impulsen este tema.

Al seguir con el examen de las reducidas evidencias en cuestión, es pertinente destacar la propuesta que formula Martínez (2008, 212) en relación con los mitos que se han creado sobre el servicio profesional de carrera. Nos referimos especialmente al segundo mito que distingue el estado de cosas predominante en la indagación realizada: “Una ley del servicio profesional de carrera no es sinónimo del funcionamiento de servicio profesional de carrera como tal”. Entonces, si de entrada se observa que es evidente la poca o casi nula atención que mereció este tema en la reglamentación que norma las condiciones de trabajo de los servidores de tal entidad judicial y el hipotético procedimiento de una convocatoria para cubrir las plazas de prestadores del servicio, luego se comprende que no se haya realizado esfuerzo alguno para construir efectivamente el servicio profesional para los funcionarios del Instituto de Justicia Alternativa (IJA). La expedición de un reglamento específico sobre la materia hubiera producido cuando menos la percepción de que este asunto mereció el interés de los decisores, aunque no se hubieran generado posteriormente acciones efectivas para su implementación a través un modelo o sistema propio. Ni hablar de otras potenciales bondades de un servicio de carrera particular, como lo sería que “los políticos entienden la importancia de burocracias profesionalizadas y, por lo tanto, se convierten en los principales defensores de un servicio profesional de carrera” (Martínez 2008, 212).

Es fehaciente, por lo descrito en los párrafos anteriores, la inexistencia de un servicio profesional de carrera de jure para los servidores públicos del IJA. En efecto, no existe en la actualidad un marco normativo que oriente debidamente la profesionalización de la justicia alternativa en Jalisco; por tanto, se ha hecho más complicado estructurar un modelo de profesionalización de carrera en tal ámbito, fundamentalmente porque la voluntad política para avanzar en este asunto brilla por su ausencia. No omitimos, además, señalar que el olvido que ha merecido esta cuestión se desprende de igual manera del carácter de degradación auto otorgado por el propio IJA al definirse como un simple órgano de apoyo del Poder Judicial en el cumplimiento de la demanda de resolución de litigios que exige la sociedad (IJA, 2017). De tal suerte que si el propio organismo no se concede a sí mismo un reconocimiento firme en cuanto a su vital función pública, difícilmente habrá un actor externo que se tome la molestia de impulsar la indispensable temática de establecer un sistema meritocrático laboral en dicha instancia de justicia estatal.

Pero ahora cabe preguntarse ¿existen, en la operación cotidiana de este órgano rector de la justicia alternativa en nuestra entidad, elementos que permitan identificar una profesionalización de facto de sus prestadores del servicio? Para responder a ello, vale traer a cuenta y reiterar el hecho de que la implementación exitosa de la política pública de justicia alternativa en nuestra entidad depende en gran medida del correcto desempeño de los mediadores y validadores del IJA. Ambos son servidores públicos del Poder Judicial del Estado, que tienen a su cargo, respectivamente, el desarrollo de los métodos alternos y la revisión jurídica de todos los convenios que se derivan del desahogo de tales procedimientos. En tal virtud, se esperaría que dichos operadores de justicia gozaran de condiciones laborales adecuadas y fueran parte de un esquema de profesionalización. Situación que todavía no acontece.

Con el propósito de obtener información cualitativa sobre este asunto realicé 17 entrevistas personales con servidores públicos que laboran en la sede central del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, ubicada en la ciudad de Guadalajara. La percepción de los servidores de esta organización pública, obtenida con los instrumentos referidos, arroja luces muy interesantes sobre las condiciones generales de la prestación de los servicios de la justicia alternativa, las características de su trabajo cotidiano, así como de las motivaciones, intereses e ideas del mediador y del validador. Dicho en otras palabras, la aplicación de las entrevistas permitió recabar los valiosos puntos de vista de los operadores del sistema local de justicia alternativa sobre la existencia o no de su profesionalización en los hechos.

La mayoría de los entrevistados (11), considera que tienen una carga laboral excesiva, ya que algunos de ellos tienen que atender hasta 720 y 800 expedientes al año (IJA Entrevistas 3 y 7, 2017), con el cúmulo de actividades procedimentales que esto conlleva, ya que la gestión integral de los conflictos implica numerosas y diversas actividades. Por ejemplo, en el área de métodos alternos los prestadores deben realizar

todas las sesiones del procedimiento, así como diversas actuaciones y documentos que las soportan: invitaciones, constancias, acuerdos y convenios. En el caso de los validadores el cúmulo de actividades no presenta un panorama muy diferente, debido a que estos tienen que realizar actividades que formalmente no se observan pero que forman parte de sus quehaceres cotidianos: revisión jurídica, atención a interesados y representantes de los centros públicos y privados, proporcionar información a usuarios internos, gestionar con prestadores privados documentos e información necesaria para la debida sanción de los convenios finales. Al respecto, 14 prestadores del servicio, consideran que el número de asuntos a atender afecta la calidad de los servicios. Por ejemplo, cuando se les preguntó por la relación carga de trabajo y calidad de los servicios, uno de los entrevistados señaló que el trabajo se ve afectado, al explicar: “Sí, ya que el llevar a cabo una sesión implica un desgaste emocional e intelectual” (IJA Entrevista 1, 2017). Otros operadores del sistema identifican la afectación de la calidad de la atención del público debido al alto número de casos o expedientes de las siguientes maneras:

Saturación de emociones, intoxicación de temas, llegas a un punto de nefastés. (IJA Entrevista 3, 2017).

En el tiempo que se le invierte a cada expediente es cada vez menor y esto ocasiona mayor estrés en el prestador viciando la siguiente cita programada. (IJA Entrevista 5, 2017).

Cada asunto requiere de un tiempo indeterminado, entre más asuntos se atienden, se limita el tiempo dedicado a cada asunto. (IJA Entrevista 9, 2017).

No resolviendo el fondo del conflicto y convenios con deficiencias. (IJA Entrevista 13, 2017).

La atención deja de ser rápida, en ocasiones se pierde la cordialidad, no se da el seguimiento necesario, se vuelve algo rutinario y se crea stress, además de que debido a la carga excesiva los errores son cada vez más comunes, se pierde también la capacidad de organización y control por el tiempo. (IJA Entrevista 16, 2017).

Un dato de especial relevancia es que la totalidad de los entrevistados estiman que el número de personal con adscripción al área donde labora debe incrementarse para responder apropiadamente a las solicitudes de servicio recibidas; esto nos habla de una situación de agobio laboral derivado del elevado número de asuntos o expedientes que les corresponde atender a los mediadores o validadores, lo que efectivamente repercute en la calidad de los servicios de justicia alternativa, tal como lo manifiestan los entrevistados. Ahora bien, de manera puntual, 10 funcionarios entrevistados opinaron que el número ideal de asuntos a atender por día debe ser dos; mientras que 7 estiman en tres los casos o expedientes que debe atender en cada jornada laboral un prestador del servicio.

Por otra parte, 16 de los 17 entrevistados señalaron que no existe de un sistema de profesionalización de carrera en el IJA. Situación que también se presenta al

preguntarles sobre los procesos existentes en tal instancia relativos a la profesionalización de sus servidores, ya que en términos generales se opinó que ninguno de los componentes de un sistema de profesionalización está presente en la vida institucional. Por ende, no resultó extraño que la totalidad de los servidores públicos consultados estimaran necesario que se establezca la profesionalización en el IJA. En cuanto a la atención que este asunto ha merecido en el Instituto, ninguno de los operadores que fueron entrevistados piensa que ha tenido mucha atención, mientras que 8 estiman que no ha merecido ninguna atención, y los restantes 9 califican de poca la atención a este tema.

Un elemento fundamental para el eficaz y eficiente desempeño profesional de los prestadores de los servicios de justicia alternativa es la capacitación especializada. La información obtenida evidencia muy escasa importancia a este indicador. Un poco más de la mitad de los entrevistados, 9, afirman que sí se ofrecen a los prestadores cursos de capacitación; en tanto 6 prestadores dicen que no se cuenta con esta oportunidad. Sin embargo, resulta muy significativo que un entrevistado haya indicado que “en otros años sí (se les ofrecen a los prestadores del servicio cursos de capacitación)”, pero no “en el año actual” (IJA Entrevista 2, 2017). En el mismo sentido, otro entrevistado apuntó que “rara vez (se les ofrecen a los prestadores del servicio cursos de capacitación)” (IJA Entrevista 3, 2017). La opinión vertida en la entrevista 6 es contundente: sí (se les ofrecen a los prestadores del servicio cursos de capacitación) pero con costo y los que hay son esporádicos” (IJA Entrevista 6, 2017). Mientras que un servidor señala que “a veces se ofrece” (IJA Entrevista 5, 2017). De la misma forma resulta muy importante señalar que una mayoría significativa, 10 entrevistados, opinan que la capacitación recibida sí es especializada en métodos alternativos de solución de conflictos, incluyéndose en esta clasificación los cursos o capacitación con enfoque en acuerdos finales. Sin embargo, la totalidad de los entrevistados (17) piensa que no reciben suficiente capacitación en estas materias. A su vez 13 de los entrevistados tienen el punto de vista que la capacitación que se les imparte no es pertinente para el desarrollo de las competencias que requiere la función que realizan. De tal forma se puede señalar que la capacitación que reciben los prestadores de los servicios de la justicia alternativa en Jalisco no es suficiente ni especializada para la vital función de impartición de justicia que desempeñan.

Un rubro que generó resultados preocupantes es el concerniente a la evaluación del desempeño de quienes operan los servicios de justicia alternativa en la entidad. En efecto, 15 entrevistados manifestaron que no se evalúa su desempeño; de los 2 entrevistados que piensan que sí son evaluados, ninguno de ellos consideró que dicha evaluación sea objetiva. Tampoco hay una percepción favorable de que exista algún sistema de promoción o ascenso por buen desempeño, obtención de un grado académico o antigüedad; 16 servidores entrevistados piensan que en el IJA no existe mecanismo alguno de promoción basado en el mérito. Existe unanimidad en la idea de

que las promociones o ascensos se otorgan debido a criterios subjetivos, entre los que se encuentran:

Recomendados/recomendaciones/relaciones/amistad. (IJA Entrevistas 3, 4, 9, 10, 13 y 17, 2017).

El favoritismo y la conveniencia de los altos mandos. (IJA Entrevistas 5 y 6, 2017).

Acuerdos políticos. (IJA Entrevista 11, 2017).

Respecto de cuáles son las principales razones por las que se destituye a un prestador del servicio, la mayoría, 11, las desconoce, pero en cambio un número mayor, 16, considera que en la práctica la separación laboral obedece a causas discrecionales de los funcionarios encargados de esta tarea. En cuanto a las prestaciones laborales prevalecientes en esta dependencia judicial, 14 servidores perciben que no son las adecuadas, 2 entrevistados estiman que sí lo son y 1 operador no sabe o no contestó. Finalmente, 15 funcionarios, quisieran en el futuro seguir siendo prestador del servicio de justicia alternativa, a pesar de la situación laboral que predomina en este órgano judicial rector en materia de justicia alternativa; únicamente 2 entrevistados no desean permanecer en esta función más adelante.

Resulta difícil aceptar que ni siquiera el artículo 8 de las Condiciones Generales de Trabajo, uno de los pocos preceptos de la normatividad propia del IJA que alude tímidamente a un aspecto servicio de carrera, es cumplido en el quehacer diario institucional. Ello se desprende de los resultados de las entrevistas comentadas en párrafos precedentes, ya que 16 de los 17 servidores que contestaron el instrumento, piensan que en este Instituto no existe un mecanismo de promoción para plazas vacantes basado en el mérito; estiman los entrevistados que los ascensos son producto de recomendaciones, favoritismo y conveniencia de altos mandos, y acuerdos políticos.

Como consecuencia lógica de los datos obtenidos se puede afirmar que no existe *de jure* ni *de facto* un servicio profesional de carrera para los servidores del Instituto de Justicia Alternativa. Pero la situación descrita, por lo que toca a la falta de un sistema de servicio profesional, no es la más adecuada para la operación de largo aliento de un organismo tan importante para la justicia de Jalisco. Hemos iniciado, de esta forma, el desglose del segundo objetivo particular de este inciso.

En efecto, la profesionalización de los servidores públicos de la justicia alternativa en Jalisco requiere la construcción de un sistema particular. Antes de conocer el modelo o sistema propuesto es necesario señalar que ha sido descrito que una política de profesionalización del servicio público no consiste en simples acciones desarticuladas o un cúmulo de buenas intenciones ni una moda de tipo administrativo, surge entonces una pregunta determinante: ¿cuál sería el proceso con la debida solidez en términos de gestión para construir una verdadera política de profesionalización de

los servidores públicos de la justicia alternativa en Jalisco? Para responder acertadamente retomaremos la propuesta formulada por Merino (2006: 18), por lo que tendríamos que insistir en que el diseño de una política pública en la materia revisada requiere cumplir con los cuatro criterios elementales que dan identidad a un proceso de esta naturaleza: 1) Debe ser un proceso deliberado; 2) tiene que estar en armonía con las exigencias del servicio público y con la misión institucional; 3) corresponde a un proyecto tendiente a generar capital humano; y 4) la evaluación del desempeño y ponderación de la eficacia de la política obligadamente tendrá que estar alineada con los objetivos de la organización. Por tanto, una política de servicio profesional de carrera estructurada bajo los lineamientos de la Nueva Gestión Pública deberá basarse en los elementos que se describen en el siguiente modelo.

Tabla 8. Sistema profesional de carrera en el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco

Órgano	Denominación
Órgano de gobernanza	Coordinación administradora del sistema
Subsistemas	Procesos
Subsistema de ingreso, permanencia y movilidad	Procesos de reclutamiento y selección e ingreso, ascenso y promoción
Subsistema de desarrollo	Procesos de formación y capacitación
Subsistema de evaluación del desempeño	Procesos de evaluación del cumplimiento del desempeño profesional
Subsistema de salida del sistema	Proceso de separación de los servidores de la carrera profesional

Elaboración propia.

La justicia alternativa de Jalisco requiere la existencia de un sistema de profesionalización de carrera para sus servidores públicos a fin de consolidarse como la vía que concrete la justicia que espera el pueblo de este estado. Dicho sistema o modelo tendrá que engarzar pertinentemente las dos dimensiones que proponen los estudiosos sobre la independencia judicial: de jure y de facto. Es decir, es indispensable, tanto una reglamentación muy sólida y bien estructurada, como acciones reales que reflejen operativamente tales aspiraciones normativas.

Por otra parte, la existencia del servicio profesional en el IJA es una condición indispensable para que estuviera dotado de una estructura institucional autónoma. El fortalecimiento de este organismo judicial es imprescindible para que cumpla sus objetivos dentro del sistema integral de justicia estatal; esta posición de firmeza exige contundentes bases de *iure* y una operación de *facto* debidamente coordinadas. Porque si la justicia alternativa, que implica nuevos principios y procedimientos, carece totalmente de una base normativa en esta asignatura y además repite en la realidad los mismos viejos vicios en cuanto al manejo de su capital humano que se presentan ostensiblemente en los órganos operativos del sistema de impartición de justicia

tradicional, entonces habrá un divorcio entre el tipo de servicios ofrecidos y el respeto a los derechos humanos de sus operadores.

CONCLUSIONES

Son muchas las conclusiones a las que se llegan después del desarrollo de esta investigación. En tal virtud, éstas se dividirán en: 1) Las que resultaron del análisis de las acciones mediante las cuales se implementa la política pública de justicia alternativa en Jalisco, y 2) Los hallazgos y propuestas derivadas de la indagación sobre la existencia o no de una política pública en materia de recursos humanos en el IJA.

1.

En cuanto a las ideas que impulsan esta política se advierte en principio que su razón de ser medular está definida oficialmente en el sentido de que la justicia alternativa sea un mero apoyo al Poder al que pertenece, que es el Judicial. Luego, erróneamente se indica que tal auxilio tiene que ver con la necesidad que ese poder cumpla “con la demanda de resolución de litigios que le exige la sociedad” (sic). Lo anterior, lleva a sentenciar inequívocamente que la descripción del objetivo medular de la política está estructurada de una manera deficiente. Se ha cometido el grave error de expresar que el origen de este instituto responde a la necesidad de apoyar con la demanda de resolución de litigios. Ni la Constitución Política del Estado de Jalisco ni la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco le otorgan tal nivel disminuido; simplemente en ambos textos se identifica al Instituto de Justicia Alternativa del Estado como órgano del Poder Judicial. Para corroborar esta información véase los artículos 56 de la Constitución local y el tercero de la ley orgánica citada. Es más, la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, en su numeral 22 le reconoce al Instituto con llaneza y claridad su categoría de órgano del Poder Judicial.

Por otro lado, es necesario y justo distinguir y poner énfasis en que los métodos con los que se opera la justicia alternativa permiten la prevención o solución de conflictos mediante el diálogo pacífico y constructivo de las partes, quienes construyen los acuerdos con lo que se ponen fin a la controversia o se evita que surjan los desacuerdos. De lo anterior se infiere que el objeto social de estos procedimientos no es resolver litigios, porque esta expresión indica en esencia que existe ya un proceso jurisdiccional, sino que la función de los mecanismos de justicia es promover la cultura de paz que generará un cambio social. La transformación ciudadana significa empoderar a las personas que comparten un conflicto para que decidan cómo gestionarlo y solucionarlo, a través de mecanismos con una dinámica participativa. Y por último, en cuanto a este punto en particular, debe insistirse que la justicia alternativa no es mera auxiliar o apoyo de la justicia de corte jurisdiccional, sino que tiene una importancia igual a esa vía tradicionalmente institucional. En conjunto, la justicia alternativa y la justicia jurisdiccional constituyen el Nuevo Sistema de Justicia

Nacional, donde ambas no están jerarquizadas ni existe subordinación de una hacia la otra.

En otro aspecto del estudio, específicamente en lo tocante al tema de acercamiento y vinculación con instancias y dependencias gubernamentales, universidades e instituciones de educación superior, colegios de notarios y profesionistas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, para difundir y promover los métodos alternativos de solución de controversias, es que se aprecia una actividad muy intensa que ha permitido que exista un número muy importante de actores políticos y sociales aliados del Instituto en la implementación de esta política. Basta señalar que cuando comenzó a operar el organismo rector de la justicia alternativa, existía en diversos sectores la desconfianza ante lo desconocido. Hace cinco años, los jueces y ministerios públicos, administradores y procuradores de justicia, guardaban muchas reservas sobre las atribuciones del IJA; el recelo dominaba sus pensamientos, dado que suponían, en muchos casos, intromisión en sus actividades, o dudas sobre la posibilidad de fiscalización o subordinación en las tareas de la impartición de justicia de las que tenían el monopolio oficial. En la actualidad, las cifras cuentan una historia de confianza en las tareas institucionales de la nueva vía de justicia por parte de instancias jurisdiccionales como las Salas y juzgados civiles, familiares, penales y mixtos; agencias del ministerio público, sistemas DIF estatal y municipales, gobiernos municipales y la Procuraduría Social, por citar algunas; así como de universidades como el ITESO y la Universidad de Guadalajara. Las estadísticas del año 2013 lo reflejan: de 4,956 solicitudes de servicio recibidas en total, 2 mil 074 provinieron de remisión de autoridad, esto es que el 41.84 por ciento de las peticiones gestionadas por el IJA surgieron de alguna oficina pública.

Al examinar la planeación organizacional, concretada en programas, proyectos y actividades del Instituto, se observa la necesidad de mejorar su sistematización. Lo ideal es que se siguiera el esquema de planeación gubernamental que se aplica en los poderes Ejecutivo y Judicial; específicamente en este último la planeación institucional está perfectamente definida en el artículo 16 A de su Ley Orgánica. Se inicia con el Plan General y de él se desprenden los correspondientes programas operativos anuales. En cambio, en el Instituto de Justicia Alternativa se manejan estos tipos de planes: anual, operativo, y estratégico y operativo. Puede pensarse que sería más congruente establecer un Plan Estatal de Justicia Alternativa de largo alcance y el Plan General por el periodo de gestión del director general; de este último que podrían derivar planes estratégicos bianuales de los que se tendrían que desprenderse los programas operativos anuales. En caso contrario se mantendría la duplicidad de tener un plan anual y un plan estratégico y operativo para el mismo periodo, tal cual aconteció en 2015. Se advierte lo anterior sin dejar de apuntar que los ejercicios de planeación se

han realizado únicamente por el personal directivo del organismo, dejando de lado que las más novedosas propuestas en la materia hoy en día prevén una participación democrática del mayor número de operadores en estas tareas, lo que se traduciría en un compromiso absoluto de éstos en el proyecto de la organización y particularmente con la consecución de los objetivos y metas institucionales.

En cuanto a las actividades de capacitación interna para los servidores públicos del IJA se observa en los últimos ejercicios un esfuerzo por brindarla en los términos que la propia ley establece, es decir que sea especializada y les permita a los prestadores del servicio la actualización permanente en la materia. Sin embargo, se advierten tres cuestiones. Primera, que la capacitación interna debe fortalecerse hasta que adquiera los niveles de la que se proporciona a los prestadores del servicio externo; sirve para ejemplificar esta afirmación el contenido del Informe de Actividades del IJA 2015 (IJA, 2016), del que se observa que en capacitación interna, es decir para servidores públicos que prestan los servicios de métodos alternos, se impartieron 7 actividades especializadas, en cambio, en la capacitación externa o abierta a cualquier persona interesada se ofrecieron 15 diplomados y 39 talleres relacionados con temas de métodos alternativos de solución de conflictos, así como 40 ciclos introductorios. Segunda, tiene que prestarse atención a la necesidad de establecer una programación más armónica. Resulta complicado entender porqué al buscar información sobre la capacitación, una instancia proporciona datos sobre la interna, mientras que otra área se refiere a la externa. La promoción de la capacitación y actualización permanente de los prestadores del servicio es una atribución genérica del IJA, así lo consigna la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco y lo regula el Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa. Siguiendo la línea de operación contenida en el artículo 56 de dicho cuerpo reglamentario debe existir una sola programación de capacitación y actualización de los prestadores del servicio, elaborada por la Dirección de Capacitación y Difusión, que sería determinada por la Dirección General y aprobada finalmente por el Consejo.

El tema de gestión de recursos el Instituto fue de las notas destacadas en un contexto de obscuridad: obtuvo notas destacadas. De 2011 a 2015 se presentó un incremento en cada periodo, excepto en el año 2014 en que se recibió una dotación menor en casi un millón de pesos respecto el año previo. No es de omitirse que en 2015 realmente se ejercieron 61 millones 999 mil 752 pesos, dado que se dispusieron de todos los ahorros o subejercicios presupuestales de años anteriores. En otras palabras, la tramitación de recursos fue realizada en forma correcta durante los primeros tres años, pero la aplicación de recursos presentó fallas notables. Recuérdese que en la administración pública existe una máxima: “El presupuesto es para ejercerse”, por ello los denominados ahorros en este ámbito muchas veces se interpretan como

incapacidad en el ejercicio presupuestal. En este asunto vale la pena formular algunos cuestionamientos: ¿De dónde provienen estos ahorros? ¿Cuáles son las partidas en las que no se agotaron los recursos? ¿Qué razones existen para este subejercicio?

Por otra parte, si bien se sabe que los recursos económicos jamás serán suficientes para todas las actividades de gobierno, también es de tenerse en claro que debe garantizarse que en materias donde existe una obligatoriedad legal y de necesidad social manifiesta, como lo es la justicia alternativa, el presupuesto se ajuste conforme los requerimientos reales del servicio. A mayor abundamiento, en cuanto a los compromisos dentro del proyecto de Implementación del Sistema Penal Acusatorio Adversarial por parte del IJA, tienen que estar en operación 12 sedes: Zapotlán El Grande, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatitlán de Morelos, Autlán de Navarro, Ameca, Tequila, Ocotlán, Chapala, Colotlán, Cihuatlán, y el Distrito con sede en la Zona Metropolitana de Guadalajara (Puente Grande); ello supone un presupuesto especial de 10 millones 566 mil 896 pesos. Luego entonces no se explica porqué el presupuesto para el año 2016 es de sólo 45 millones 515 mil 861 pesos, que significa una reducción nominal de 16.3% respecto el del año previo y una disminución real de 26.59 por ciento al considerar el gasto efectivamente ejercido de casi 62 millones de pesos en tal lapso. Si un presupuesto de tal magnitud permitió operar temporalmente 6 sedes regionales en 2015, ¿cómo se podrán poner en funcionamiento el año citado doce sedes con alrededor de 17 millones de pesos menos, conforme el proyecto de Implementación del Sistema Penal Acusatorio Adversarial?

La última reflexión es igual de valiosa que las anteriormente expuestas. La implementación de la política pública de justicia alternativa en Jalisco requiere hacer las cosas de manera diferente. Una política innovadora de esta naturaleza implica romper paradigmas. Las acciones de implementación más valiosas de esta política son, sí, las que se relacionan con la prestación de un servicio público novedoso: los métodos alternativos de solución de conflictos. Los resultados cuantitativos obtenidos en el periodo 2011-2015 son interesantes, pero el funcionamiento de este organismo implementador está directamente relacionado con el esfuerzo cotidiano de todos los operadores del sistema y, además, no puede calificarse solamente con el cumplimiento de indicadores de eficacia. Se ha dicho en múltiples foros que uno de los objetivos a los que debe contribuir la justicia alternativa es a despresurizar la carga laboral de los tribunales; ahora la duda razonable que se presenta es esta: parece innegable que la prestación de los métodos alternativos ha ayudado a reducir la carga de trabajo en la fiscalía y los juzgados, entre otros, pero ¿no se corre el riesgo de presurizar ahora al sistema de justicia alternativa en la entidad?

Los números son objetivos, pero permiten análisis y reflexiones muy interesantes. En 2013 se atendieron 4,956 solicitudes del servicio. En el Plan Estratégico y Operativo 2014-2015 se señaló que se atenderían 27 mil casos (sic) en ese periodo, el resultado fue que se prestó el servicio en 21,136 conflictos. ¿El número de prestadores del servicio que atendió tales servicios es igual al que brindó la atención en 2013? Los datos encontrados demuestran que prácticamente así fue, ¿es lo mismo atender 4,956 asuntos, que 8,182 o 12,954 con el mismo personal? Para el año 2016 se fijó una meta de 16 mil solicitudes atendidas, sin embargo, se presenta una duda ¿cómo se podría atender tal número de servicios si en la realidad el número de servidores públicos se redujo por el ajuste a la baja de los recursos en este ciclo anual? Es pertinente recordar que todos los prestadores del servicio que trabajaban en las sedes nuevas durante el 2015 no fueron recontratados en los primeros meses de este año. Y a todo esto, ¿cuál sería el parámetro adecuado de atención de procedimientos de esta naturaleza por cada prestador, al día, a la semana, al mes?

Aunado a lo anterior no se cuenta a la fecha con ningún tipo de estímulo por el servicio desarrollado. Para cerrar este tema vale la pena señalar dos cuestiones; una, sería muy importante efectuar un comparativo de ingresos de los prestadores jaliscienses con mediadores y conciliadores de otros estados para conocer si el salario que reciben los operadores locales es justo o está desfasado; y, segunda, si se piensa que este tipo de servicios puede cambiar la percepción negativa que impera sobre la impartición de justicia, entonces es necesario medir los índices de satisfacción del público usuario de la justicia alternativa. Existen evidentemente muchas asignaturas pendientes.

2.

La consolidación de la justicia alternativa en Jalisco requiere el diseño y la implementación del servicio profesional de carrera en el organismo operador y rector de esta modalidad de justicia. El modelo propuesto como resultado de esta investigación se integra por un órgano de gobernanza y cuatro subsistemas de corte meritocrático, que prevén a su vez procesos transparentes y perfectamente bien establecidos, mismos que sustentarían el ingreso, la permanencia, la movilidad, el desarrollo, la evaluación del desempeño y la salida del sistema de los aspirantes o servidores, considerando exclusivamente sus cualidades personales y las competencias profesionales determinadas puntualmente.

De estructurarse de *iure* y de *facto* la profesionalización de los servidores de la justicia alternativa local, como política pública, se generarán una serie de condiciones favorables para que el IJA sea eficaz, en cuanto que alcance los objetivos y metas proyectadas, y eficiente, considerando el uso racional de todos los medios y recursos

que se ponen en juego para el logro de la misión institucional. La tarea previa implica un reto para que las instancias de gobierno y los directivos responsables de esta organización gubernamental tomen la iniciativa tendiente a la construcción de dicho modelo.

No se omite señalar que se estima orgánicamente necesario que el servicio profesional de tal instituto deberá incidir transversalmente en todo plan, programa y acciones tendientes a cumplir la responsabilidad de ofrecer a la población una vía de justicia que respete plenamente sus derechos. Lo anterior, tomando en cuenta que los funcionarios técnico-operativos del Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco son quienes con sus acciones actualizan o concretan la política de justicia alternativa en esta entidad, por lo que su profesionalización debe ser una exigencia de primera importancia. Es muy claro, como hallazgo de este estudio, que la justicia alternativa debe ser una política pública de valor vital para el Estado, por lo que ésta debe blindarse para garantizar que su misión se cumpla, esto es que los métodos alternativos de solución de controversias contribuyan a hacer efectiva la impartición de justicia para los ciudadanos jaliscienses. Por lo que se reitera que uno de los elementos que vendrían a fortalecer esta trascendental tarea gubernamental y así evitar riesgos de desviaciones o quiebres por motivos políticos-partidistas es el servicio público de carrera en esta área.

Se advierte, asimismo, en lo expuesto dentro de esta propuesta académica, que la justicia alternativa surgió como respuesta a un esquema caduco, por lo que no debe repetir los vicios y errores que provocaron la crisis en la justicia de corte tradicional jurisdiccional. Por ende, la profesionalización de los servidores públicos de la justicia alternativa estatal es un tema de vital importancia para la consolidación democrática de la organización pública rectora de este servicio. Es así que me pronuncio irrevocablemente porque esta necesidad institucional tendría que desembocar en la estructuración de una política que debe denominarse apropiadamente *Servicio profesional de carrera del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*.

Planteo que los subsistemas y procesos del servicio profesional de carrera del IJA, referido previamente, tienen que procurar decididamente que el desempeño de sus operadores se produzca con calidad profesional, donde estén presentes criterios productivos, cualidades técnicas y un uso adecuado de recursos tecnológicos, pero que esté permeado de valores democráticos. Solamente de esta forma los servidores podrán contribuir indudablemente al cumplimiento de los objetivos institucionales previstos en la política pública de este modelo de justicia. En este sistema de profesionalización proyectado se tendrán que conjuntar los valores democráticos con las modernas herramientas de la gestión pública. Por ende, los actores políticos deberían que

ponderar la utilidad y conveniencia que presenta para sus proyectos el hecho de contar con un aparato burocrático profesional y de calidad; cuando lo logren entender esos funcionarios electos o designados, entonces se convertirían en sus principales impulsores o promotores. Estimo pertinente aclarar que dado que los nombramientos resultantes de los procesos de profesionalización los otorgarán los directivos que son designados políticamente, éstos siguen teniendo el control y representación institucional. Y, por otra parte, toda vez que no todos los puestos operativos y administrativos formarán parte del sistema, dichos dirigentes seguirán teniendo margen de maniobra para designar a un buen número de funcionarios sin la necesidad de agotar los procedimientos especiales de la profesionalización. Simplemente un modelo de esta naturaleza busca equilibrar lo técnico y lo político, de donde resultará beneficiada la población que recibe los servicios de justicia alternativa. Aunque se debe dejar muy claro que la implantación del servicio profesional de carrera obligará a repensar las relaciones laborales con los operadores del sistema.

Una política de profesionalización de los operadores de los servicios que ofrece el Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco, concretará el ideal de que los aspirantes y funcionarios en activo compitan y trabajen con imparcialidad e igualdad. Este modelo podría convertirse verdaderamente en un mecanismo que permita reclutar a los más competentes; seleccionar a los mejores; premiar a los más talentosos y esforzados.

De igual forma, advierto en este espacio conclusivo que nada le haría más daño al servicio profesional de carrera del IJA que esperar demasiado o todo de él. Este sistema es una herramienta de gestión de gran valor, sí, pero solo no podrá resolver la larga lista de áreas de oportunidad que presenta en sus múltiples dimensiones la vigente política pública en materia de justicia alterna estatal.

Culmino este trabajo haciendo un último par de reflexiones. El IJA es un órgano del Poder Judicial de Jalisco conformado por servidores públicos verdaderamente apasionados por su trabajo; luego entonces, merecen el esfuerzo de estructurar un modelo laboral que les dé estabilidad y posibilidades de recibir ascensos y estímulos por su desempeño, medido apropiadamente con base en indicadores objetivos. ¿De dónde provendrá el impulso para construir el Servicio Profesional de Carrera del Instituto de Justicia Alternativa el Estado de Jalisco? La respuesta puntual la encontramos en varias líneas de este texto que nuclearmente señalan que este sistema debe ser objeto de la atención de actores políticos y funcionarios con real poder de decisión. Eventualmente podría surgir la iniciativa del Consejo del Instituto, máximo órgano de gobierno o autoridad de éste. Pero no se descarta que dicho asunto fuera contemplado y promovido por directivos influyentes del propio organismo para elevarlo a la categoría de política pública. Claro está que lo importante es que esta

cuestión sea realmente de interés para los actores locales de gran peso o para los miembros del grupo gobernante; es factible elaborar un listado muy copioso de tales personas: el titular del Ejecutivo; la Comisión de Justicia del Congreso del Estado; el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Jalisco, entre otros. También podría surgir un interés genuino en sectores influyentes de la sociedad jalisciense, o en organizaciones globales o nacionales con afinidad en esta temática. Sin embargo, advierto conclusivamente que la voz con más fuerza y claridad debe provenir *ad intra*, de los gremios u organizaciones de servidores unidos en la promoción de este asunto; es decir, los propios servidores podrían constituirse en los principales impulsores de un sistema de este tipo y en sus principales defensores y difusores cuando esté establecido e implementándose.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.* (10 de octubre de 2006).
Obtenido de <http://dof.gob.mx>:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4933158&fecha=03/10/2006
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (19 de febrero de 2015). *Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.* Recuperado el 15 de Diciembre de 2016, de <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx>:
http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/cja/wp-content/uploads/Ley_Justicia_Alternativa_TSJDF-Todas-las-Rfmas_Lic-AnaHdzCJA.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Evaluación número 230 Servicios de carrera en el estado federal.* Recuperado el 15 de diciembre de 2016, de docplayer.es:
<https://docplayer.es/22896144-Evaluacion-numero-230-servicios-de-carrera-en-el-estado-federal.html>
- Cabello, P. (2015). 'La irednología como pilar de la ciencia de la mediación'. en Gorjón y Pesqueira (comp.), *La ciencia de la mediación* (págs. 119-136). Ciudad de México: Tirant lo blanch.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. (3 de junio de 2015). <http://www5.diputados.gob.mx>. Recuperado el 15 de 3 de 2016, de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Carpeta-tematicas-de-opinion-publica/Carpeta-No.-36-Indicadores-y-datos-de-Opinion-Publica-en-Materia-de-Justicia>
- Código Civil del Estado de Jalisco.* (25 de febrero de 1995). Obtenido de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx>:
https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco_3.pdf
- Código de Ética para los Prestadores del Servicio de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos* (AC-IJA-06/11), de 12 de noviembre de 2011. Recuperado de http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2013/11/11.-ACUERDO-CREA-EL-CODIGO-DE-ETICA-DE-LOS-PRESTADORES-DE-SERVICIO-12-Noviembre-2011_0.pdf
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.* (24 de diciembre de 1938). Obtenido de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx>:
https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20del%20Estado%20de%20Jalisco_4_1.pdf
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco.* (7 de diciembre de 1982). Obtenido de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx>:
https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20de%20Procedimientos%20Penales%20para%20el%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Jalisco_6.pdf
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.* (2 de septiembre de 1982). Obtenido de <https://www.jalisco.gob.mx>:
<https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%25C3%25B3digo%2520Penal%25>

- 20para%2520el%2520Estado%2520Libre%2520y%2520Soberano%2520de%2520Jalisco%2520%252826OCTU12%2529.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (5 de febrero de 1917). México: Porrúa.
- Del Palacio, A. (2014). *Derecho y justicia* (1a. ed.). México: Compañía Editorial Impresora y Distribuidora.
- García, J. (2003). *La carrera judicial*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de Revista de la Facultad de Derecho de México:
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61325/54035>
- Gómez, C. (s/f). *Carrera judicial, consejos de la judicatura y escuelas judiciales*. Recuperado el 24 de marzo de 2017, de www.juridicas.unam.mx:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/10.pdf>
- Hernández, H. (2016). *Mediación y justicia: hacia una tutela extrajudicial efectiva*. Sonora: Universidad de Sonora.
- IJA. (2007). *Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado el 31 de enero de 2016
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (30 de octubre de 2017). *Portal web del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Obtenido de <http://ija.gob.mx/>
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2011). *Informe Anual de Actividades del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Informe Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 5 de diciembre de 2016
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2012). *Informe Anual de Actividades del año 2012 del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 15 de julio de 2016, de http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2013/12/INFORME-DE-ACTIVIDADES-2012_0.pdf
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2013). *Informe Anual de Actividades 2013 del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/Informe-de-Actividades-2013.pdf>
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2014). *Informe de Actividades del año 2014 del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 27 de enero de 2017, de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/FORMATO-INFORME-2014.pdf>
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2015). *Informe de Actividades del año 2015 del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 10 de mayo de 2017, de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/Informe-de-Actividades-2015.pdf>
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. (2016). *Informe de Actividades del año 2016 del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*. Anual, Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/INFORME-2016-Definitivo-.pdf>
- Ley de Justicia Alternativa de Baja California*. (19 de octubre de 2007). Obtenido de <http://www.congresobc.gob.mx>:

- http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_V/leyjustalterna.pdf
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua.* (30 de mayo de 2015). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx>:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo103264.pdf>
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.* (27 de mayo de 2003). Obtenido de <http://www.congresogto.gob.mx>:
http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/36/LEY_DE_JUSTICIA_ALTERNATIVA_DEL_ESTADO_DE_GUANAJUATO.pdf
- Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Yucatán.* (24 de julio de 2009). Obtenido de <http://www.cjyuc.gob.mx>:
<http://www.cjyuc.gob.mx/marcoLegal/leyes/leymediosalternos.pdf>
- Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Sonora.* (7 de abril de 2008). Obtenido de <http://contraloria.sonora.gob.mx>:
<http://contraloria.sonora.gob.mx/ciudadanos/compendio-legislativo-basico/compendio-legislativo-basico-estatal/leyes/342--257/file.html>
- Ley de Mediación para el Estado de Oaxaca.* (12 de abril de 2004). Obtenido de <https://www.osfeoaxaca.gob.mx>:
<https://www.osfeoaxaca.gob.mx/documentos/marcolegal/estatal/18LeyMediacion.pdf>
- Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.* (22 de diciembre de 2010). Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx>:
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig173.pdf>
- Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León.* (31 de enero de 2005). Obtenido de <https://www.pjenl.gob.mx>:
[https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/LMASCENL\(2\).pdf](https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/LMASCENL(2).pdf)
- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.* (27 de febrero de 2013). Obtenido de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx>:
<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u37/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20General%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20%288-7-14%29.pdf>
- Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco.* (16 de enero de 2007). Obtenido de <https://info.jalisco.gob.mx>:
<https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3804>:
https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_organica_de_la_procuraduria_social.doc
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.* (26 de mayo de 1995). Obtenido de <http://www.dof.gob.mx>:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874540&fecha=26/05/1995
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.* (1 de julio de 1997). Obtenido de <https://info.jalisco.gob.mx>:

- https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_organica_del_poder_judicial_del_estado_de_jalisco.pdf
- Martínez, R. (febrero de 2009). La nueva fisonomía del servicio profesional en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (43), 177-206. Recuperado el 29 de Marzo de 2016, de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533674008.pdf>
- Martínez, R. (septiembre-diciembre de 2008). *Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México*. Recuperado el 28 de febrero de 2016, de Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504808>
- Merino, M. (Junio de 2006). *La profesionalización municipal en México*. Recuperado el 12 de enero de 2017, de Repositorio Digital CIDE: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/999/69734.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Olivos, J. (s.f.). *El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, Desafíos y Perspectiva*. Recuperado el 23 de enero de 2017, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/33.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/52/13. Cultura de Paz*. Recuperado el 15 de diciembre de 2016, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/52/13&Lang=S>
- Pontificio Consejo "Justicia y Paz". (2004). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Recuperado el 21 de 07 de 2016, de http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#PRESENTACIÓN
- Poole, D. (2010). "La justicia". En *Filosofía del Derecho* (págs. 1-34). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Puy, F. (2007). 'Introducción. La expresión mediación jurídica: Un análisis tópico'. En H. & Soletto (Ed.), *Mediación y solución de conflictos* (págs. 21-32). Madrid: Tecnos.
- Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación* (AC-IJA-02/12), de 31 de enero de 2012. Recuperado de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2-Reglamento%20de%20Acreditaci%C3%B3n,%20Certificaci%C3%B3n%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20IJA-EJ.pdf>
- Reglamento de Austeridad y Ahorro del IJA*, de 30 de junio de 2015. Recuperado de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2015/07/escaneo0013.pdf>
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Instituto* (AC-IJA-04/12), de 18 de octubre de 2012. Recuperado de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Marco-Normativo-Justicia-Alternativa-en-Jalisco.pdf>
- Reglamento de Métodos Alternos de Solución de Conflictos y Validación* (AC-IJA-02/12), de 31 de enero de 2012. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_de_metodos_alternos_de_solucion_de_conflictos_y_v.pdf

- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco* (AC-IJA-05/11), de 12 de noviembre de 2011. Recuperado de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2014/01/2.-Reglamento-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informacion-Publica-del-Instituto-de-Justicia-Alternativa.pdf>
- Reglamento Interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco* (AC-IJA-01/11), de 12 de noviembre de 2011. Recuperado de <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Marco-Normativo-Justicia-Alternativa-en-Jalisco.pdf>
- Reglamento para Adquisiciones y Enajenaciones del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco* (AC-IJA-04/11), de 12 de noviembre de 2011. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_para_las_adquisiciones_y_enajenaciones_del_instit.pdf
- Rickert, H. (s.f.). *scribd.com*. Recuperado el 2016 de 11 de 20, de <https://es.scribd.com/doc/271867987/Teoria-de-La-Definicion-Heinrich-Rickert>
- Rosales, C. (2005). *El ingreso a la carrera judicial. El buen juez por su casa empieza*. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de <https://revistas.juridicas.unam.mx:https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8666/10696>
- Sánchez, M. &. (sin año). *Aequitas 27 Justicia Alternativa, una visión panorámica*. Recuperado el 2016 de 09 de 30, de http://www.stj-sin.gob.mx/assets/files/masc/articulos/Justicia_Alternativa_una_vision_panoramica.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2015, de Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Secretaria_Tecnica_del_Consejo_de_Coordinacion_para_la_Implementacion_del_Sistema_de_Justicia_Penal.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012*. Recuperado el 17 de 1 de 2016, de <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (14 de marzo de 2008). <http://sre.gob.mx>. Recuperado el 15 de 05 de 2016, de <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/reformaconst.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, de <https://usmexicobar.org/>: http://usmexicobar.org/images/downloads/Featured_Legal_Articles/judicialreformmexico.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (24 de junio de 2014). *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales*. Obtenido de Consejo de la Judicatura Federal: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/guiacnpp.pdf>

Transparencia Internacional. (2013). <https://www.transparency.org>. Recuperado el 25 de 8 de 2016, de <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>

Transparencia Internacional. (2015). www.transparencia.org.es. Recuperado el 13 de abril de 2016, de http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s.f.). Recuperado el 13 de septiembre de 2016, de <https://es.unesco.org/>

Universidad de las Américas Puebla. (2015). <http://www.udlap.mx>. Recuperado el 12 de 04 de 2016, de http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf

Universidad de las Américas Puebla. (2018). <http://www.udlap.mx>. Recuperado de http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Uvalle, R. (2006). Los desafíos de una nueva visión administrativa. En M. M. (comp.), *Los desafíos del servicio profesional en México*. México: CIDE