

María Maltos Rodríguez

Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Penal, Universidad Autónoma de Chihuahua. Profesora en licenciatura y posgrados. Consultora. Asesoró en la redacción de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y en la iniciativa de Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes.

La justicia restaurativa en las leyes “nacionales” mexicanas

Resumen

La reforma al sistema de justicia penal que México inició en entidades federativas y trasladó en junio de 2008 a todo el país a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha ido aumentando contenidos relacionados con la justicia restaurativa. Las cuatro leyes de carácter nacional, conforme se han ido promulgando, tienen cada vez más disposiciones relacionadas no solo con la aplicación de procesos de carácter restaurativo, sino a hacer cada vez más restaurativa la orientación del sistema completo. En este breve artículo se describen los contenidos relacionados con justicia restaurativa en las cuatro disposiciones mexicanas de carácter nacional, las correcciones de deficiencias legislativas y operativas que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes buscó realizar con base en las experiencias de las anteriores, para concluir con algunos puntos que podrían tomarse en cuenta para reformas de carácter posterior.

Introducción

Previo a la reforma constitucional para instaurar el sistema de justicia penal de corte acusatorio, ya algunas entidades federativas¹ mexicanas habían hecho cambios a sus legislaciones y, como el caso de Chihuahua, incluso ya estaban operando el sistema un año y medio antes del 18 de junio de 2008.

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del año 2008, e incluso antes, como fue el caso de Chihuahua, la justicia restaurativa ha tomado mayor auge pues, aunque puede aplicarse en materias distintas a la penal, es en ésta donde ha cobrado más relevancia en México por las posibilidades que brinda de una reparación integral del daño causado a la víctima.

Además de la reforma constitucional de 2008, en octubre de 2013 y en julio de 2015 se publicaron otras dos reformas al inciso c) de la fracción XXI, artículo 73, que facultaron al Congreso de la Unión para expedir “leyes

¹ México (Estados Unidos Mexicanos) es una República compuesta por Estados que se encuentran unidos en una federación conforme al artículo 40 de su Constitución Política.

únicas”, a las que finalmente se les ha llamado “nacionales”.²

Este nuevo tipo de ley implica que las entidades federativas ya no podrán legislar en estos temas, como sí ocurre con las leyes generales, en que concurrentemente los congresos locales pueden legislar en el ámbito de su competencia lo que el Congreso de la Unión no ha contemplado. Esto tiene como objetivo unificar la operación y práctica nacional en estas materias, que desde que inició la implementación de la reforma al sistema acusatorio ha sido dispar, especialmente en el tema de justicia penal para adolescentes. Sin embargo, esto aumenta el compromiso de que dichas leyes deben hacerse con sumo cuidado y que cualquier reforma a las mismas debe ser ampliamente debatida con especialistas, pues produciría un efecto inmediato a todo el país que las entidades federativas no podrán aminorar.

Estas cuatro leyes o códigos “nacionales” son: Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014); Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (publicada el 29 de diciembre de 2014); Ley Nacional de Ejecución Penal (publicada el 16 de junio de 2016); y, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (publicada el 16 de junio de 2016).

La última contiene diversas materias que abarcan a las tres primeras (procedimental, mecanismos alternativos, ejecución), entre otras como parte sustantiva y hasta prevención del delito. Además, recogiendo las experiencias de las anteriores, tanto de la aplicación del Código Nacional y la Ley de Mecanismos como de los diversos anteproyectos que tuvo la Ley de Ejecución, buscó corregir algunas deficiencias tanto legislativas como operativas y, además,

aumentar considerablemente los contenidos restaurativos.

A continuación, se describen los contenidos en materia de justicia restaurativa, mecanismos alternativos y soluciones alternas de las tres primeras leyes nacionales para, finalmente, comparar los cambios que incorpora en cada una de esas materias la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. A partir de su implementación, monitoreo y evaluación, podríamos tomar en cuenta aspectos específicos que esta Ley buscó mejorar de las anteriores, que conduzcan a reformas posteriores en esas tres primeras leyes que permitan una mejor operación del sistema integral de justicia penal.

1. Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)

Publicado el 5 de marzo de 2014³ con una *vacatio legis* que dependía en cada entidad federativa de las declaratorias que hicieran los congresos estatales, con plazo máximo al 18 de junio de 2016. Este código surgió de tres iniciativas distintas, mismas que fueron dictaminadas en conjunto.

1.1. Ausencia de un principio de justicia restaurativa

A diferencia de algunos códigos procedimentales penales de los Estados, el CNPP no contempla un principio de “justicia restaurativa”.

¿En qué consistía el principio de justicia restaurativa de los códigos estatales? Sus redacciones eran muy similares, refiriéndose casi todos ellos a la justicia restaurativa como un “proceso” en el que participan la víctima u ofendido, persona indiciada,

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>. Visitada por última vez el 12 de octubre de 2016.

³ Código Nacional de Procedimientos Penales. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf. Visitado por última vez el 12 de octubre de 2016.

imputada, acusada o sentenciada, así como la comunidad para la reparación del daño y atención a otras necesidades derivadas del delito, principalmente. Para una idea general, véase el artículo 23 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.⁴

1.2. Soluciones alternas

Lo que sí contiene el CNPP son las llamadas “soluciones alternas”, la suspensión condicional del proceso y los acuerdos reparatorios. Estas son las figuras procesales a través de las cuales entran al sistema los acuerdos derivados de conciliación, mediación o la junta restaurativa (que a la letra de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos es el único modelo de justicia restaurativa, en estricto sentido).⁵

Cabe precisar que esta expresión de “soluciones alternas” se la debemos al propio CNPP, pues en los códigos locales estas figuras recibían diversos nombres, el más

común, “salidas alternas”, tal como en otros países de Latinoamérica, abarcando figuras muy diversas entre sí como los acuerdos reparatorios (también llamados “conciliación” por algunas legislaciones), la suspensión condicional del proceso o suspensión del proceso a prueba, el procedimiento abreviado y hasta los criterios de oportunidad; todas estas figuras distintas entre sí y con objetivos diversos. El CNPP, resaltando el principal propósito de los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso, llamó a estas dos figuras “soluciones alternas”, pasando el procedimiento abreviado a “formas de terminación anticipada” y los criterios de oportunidad a “formas de terminación de la investigación”.

2. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASC)⁶

Publicada el 29 de diciembre de 2014 y producto de una iniciativa del Ejecutivo Federal, su objeto es establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, conforme al primer párrafo del artículo primero de la propia ley.

2.1. Ausencia de un principio de justicia restaurativa

La LNMASC es omisa en señalar un principio de justicia restaurativa, aunque es el Código Nacional el que tendría que señalarlo, si tomamos en cuenta las experiencias previas de las entidades federativas mexicanas y, además, porque debe trascender a todo el sistema y no solo a los mecanismos alternativos.

4 El Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, que ya no está vigente dada la Declaratoria de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en dicha entidad federativa (a excepción de los casos del sistema anterior que todavía se encuentren en trámite). <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/16.pdf>. Visitado por última vez el 12 de octubre de 2016.

5 Antes de la reforma publicada el 29 de diciembre de 2014 al Código Nacional de Procedimientos Penales, el artículo 183, que habla de principios generales a seguir en las soluciones alternas y el procedimiento abreviado, mencionaba expresamente en su cuarto párrafo que en lo relativo a la conciliación y mediación, se estará a lo dispuesto en la ley de la materia (refiriéndose a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal que todavía no se publicaba). Con dicha reforma se eliminó el párrafo y eso ha traído confusiones de índole operativa. Ahora lo único que liga a los mecanismos alternativos de la Ley Nacional respectiva con las soluciones alternas, es el artículo primero de dicha Ley, lo que ha provocado que un gran número de acuerdos reparatorios se lleven en la práctica sin intervención de personas facilitadoras, las cuales deben estar certificadas. El mencionado artículo primero de la Ley Nacional señala: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto 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”.

6 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf. Visitada por última vez el 12 de octubre de 2016.

2.2. Mecanismos alternativos que contempla

La LNMASC debería contener modelos de justicia restaurativa que permitan la reparación integral del daño causado a las víctimas del delito. Sin embargo, no cumple totalmente esta finalidad, pues de los tres mecanismos alternativos que consagra, solamente la “junta restaurativa” es propiamente un modelo de justicia restaurativa. Tanto la conciliación como la mediación están redactadas en la LNMASC siguiendo modelos civiles, no penales.

¿Qué implica lo anterior? Que la mediación, sobre todo, sea posible utilizarla (si atendemos literalmente a la letra de la LNMASC) solamente en conflictos en que ambas partes han colaborado en su construcción (como lesiones en riña, por ejemplo) y no cuando hay víctima y persona ofensora claramente visibles, es decir, cuando una causó daño a otra sin recibirlo previamente o cuando el daño ocasionado es muy desproporcionado al recibido, como ocurre en la mayoría de los conflictos penales.

Como resultado de un proceso de conciliación, mediación o junta restaurativa, atendiendo al artículo primero de la LNMASC y a las prácticas de algunas entidades federativas, se puede lograr (tomando en consideración requisitos de procedencia y momentos procesales señalados en el propio CNPP):

- a. Acuerdo reparatorio.
- b. Proyecto de plan de reparación y propuesta de condiciones por cumplir para presentar a aprobación (o modificación) del juez de control en una suspensión condicional del proceso.

2.2.1. Conciliación

La LNMASC conceptualiza a la conciliación de la siguiente manera:

Artículo 25. Concepto

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.

Pese a que la LNMASC es omisa en cuanto a los casos en que sea más conveniente el uso de algún mecanismo u otro, en la práctica, la persona que facilita “valida emociones” pero no profundiza en el trabajo de las mismas, tampoco busca una transformación en la relación entre las partes. Su objetivo principal es llegar a un acuerdo lo más justo posible.

Por lo anterior, este mecanismo está recomendado para aquellos casos en los que las personas intervinientes no se conocían y no seguirá habiendo contacto entre ellas, el nivel emocional es relativamente bajo y la reparación parece referida, de inicio, solo a cuestiones económicas. Ejemplo típico: un accidente de tránsito en el que hay daños, pero no lesiones.⁷

2.2.2. Mediación

El artículo 21 de la LNMASC señala:

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

⁷ Ello, por supuesto, siempre y cuando sea delito conforme al Código Penal de la entidad federativa de que se trate, pues en algunas este hecho no es constitutivo de delito a menos de que haya fuga, lesiones u otras circunstancias, como sucede en la Ciudad de México, por ejemplo.

la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes.

Tal como se señaló en el punto anterior respecto de la conciliación, la LNMASC es omisa en cuanto a los casos en que es más adecuado un mecanismo u otro, en la práctica de este mecanismo, la persona que facilita sí profundiza en el trabajo de emociones, sí busca una transformación en la relación entre las partes (no implica que su objetivo sea reconciliarles, pero sí trabaja sobre su comunicación y trato para interacciones futuras).

Así como está redactado en la LNMASC y descrito el procedimiento en el artículo posterior,⁸ como se dijo antes, es más propio de otras materias como la civil, por lo que para aplicarlo tal cual lo señala la Ley, el conflicto debería ser “co-construido” o de lo contrario se corre el riesgo de revictimización, al poner a una persona que ha sufrido un daño sin haberlo ocasionado o buscado, en una mesa “moralmente equitativa” con quien se lo ocasionó.

Por lo anterior, este mecanismo está recomendado para aquellos casos en los que las personas intervinientes tenían alguna relación previa o, por algún motivo, seguirán teniendo interacción, el nivel emocional es alto y, como anteriormente se dijo, el conflicto es co-construido. Ejemplo: lesiones en riña entre parientes, vecinos o personas que trabajan en espacios comunes.

⁸ “Artículo 22. Desarrollo. Una vez que los Intervinientes acuerden sujetarse a la mediación, el Facilitador hará una presentación general y explicará brevemente el propósito de la sesión, el papel que él desempeñará, las reglas y principios que rigen la sesión así como sus distintas fases; acto seguido, formulará las preguntas pertinentes a fin de que los Intervinientes puedan exponer el conflicto, plantear sus preocupaciones y pretensiones, así como identificar las posibles soluciones a la controversia existente...”

2.2.3. Junta restaurativa

El único mecanismo de la LNMASC que sí es un modelo de justicia restaurativa. La Ley lo define de la siguiente manera:

Artículo 27. Concepto

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.

Aquí sí hay víctima y persona ofensora claramente definidas, además de permitir la participación de la comunidad. En los artículos posteriores hay una descripción minuciosa, tal vez demasiado, del procedimiento de la junta restaurativa, que implica sesiones previas de preparación y, finalmente, la sesión conjunta en la que se da el encuentro.

La ley señala como criterios para recurrir al uso de la junta restaurativa la naturaleza del caso (sin especificar nada más) o el número de personas involucradas.

En cuanto a la naturaleza del caso, podríamos determinar (por la metodología y teorías subyacentes a la propia junta y no por cuestiones jurídicas) lo siguiente:

- a. Hay víctima y persona ofensora claramente visibles (no hay co-construcción del conflicto como en la mediación aunque, se insiste en ello, la conciliación y la mediación que maneja la LNMASC deberían distinguir entre víctima y persona ofensora, este no debería ser un criterio para llevar o no llevar una junta, pero dada la letra de la Ley, lo es).

- b. Por las circunstancias del caso se ha afectado a la comunidad, ya sea por la relación de ésta con las personas directamente involucradas o por los hechos en sí mismos.
- c. La reparación del daño va más allá de cuestiones meramente patrimoniales (esto le distingue para la conciliación, pero no para la mediación, en que también se tratan reparaciones más allá del tema económico, aunque tal como está redactada, en la mediación esas reparaciones serían mutuas).

3. Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)

Aprobada en su totalidad por el Poder Legislativo y publicada por el Ejecutivo Federal el 16 de junio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.⁹

En las leyes de ejecución de las entidades federativas no se hacía mucha alusión al tema de justicia restaurativa. Algunas hablaban de “mediación” o de “mecanismos alternativos de solución de controversias” pese a referirse a etapas en que ya había sentencia condenatoria ejecutoriada. La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal (2011) sí tenía todo un título referido a la justicia restaurativa y con estructura para aplicarse de manera posterior a la sentencia. La Ley Nacional de Ejecución Penal incorpora el tema y, aunque le faltan varias precisiones y medidas para evitar revictimización, es un gran avance en lo que respecta a buscar la reparación integral del daño y satisfacer las necesidades de la víctima que no necesariamente una sentencia condenatoria satisface.

Cabe aclarar que por “ejecución penal”, según la propia LNEP, entendemos que aplica para personas privadas de la libertad por estar sujetas a una medida cautelar de prisión preventiva y para aquéllas que lo están por una sentencia condenatoria a pena de prisión. En este punto nos referimos solamente a la segunda situación.¹⁰

3.1. Tipos de procesos restaurativos

El artículo 204 de la LNEP nos lleva a distinguir dos tipos de procesos restaurativos:

- a. Programas. Según la experiencia nacional e internacional, estos se realizan con la participación de las personas privadas de la libertad en actividades de diversa duración, dependiendo del modelo que se utilice, en las que se realiza trabajo de reflexión sobre el daño causado, orientado por los principios de la justicia restaurativa. En estos programas no intervienen las víctimas o personas ofendidas directamente, sino solo las personas privadas de la libertad y, dependiendo del modelo, sus familias. Hay participación de víctimas en algunos programas pero solamente para contar su historia y esto no sucede si entre las personas privadas de la libertad que le escuchan, se encuentra quien cometió el delito en su contra. Esto se conoce como panel de víctimas.
- b. Encuentros. La facilitación de encuentros entre la persona privada de la libertad y la víctima o persona ofendida, lo que implica sesiones de preparación para reunirlos al final, cuando se considera que las personas se encuentran listas para ello. Desafortunadamente, en la LNEP no hay distinción entre la facilitación de delitos graves de los que no lo son,

⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>. Visitado por última vez el 12 de octubre de 2016.

¹⁰ En su artículo 20, la LNMASC menciona que debe haber cambio de la medida cautelar a una en libertad para que una persona pueda participar en un mecanismo alternativo.

pese a que el procedimiento, duración y manejo es distinto. Deberá implementarse con cuidado para no incurrir en revictimización.

3.2. Modelos de justicia restaurativa que incorpora para la reparación del daño

El único modelo de justicia restaurativa (para encuentros) que incorpora textualmente la LNEP es la junta restaurativa, pues prácticamente replica el contenido de la LNMASC en cuanto a este mecanismo a modo de que pueda repararse el daño a la víctima.

Pese a los beneficios de este modelo, en ejecución penal su utilización es más compleja dado que implica llevar a personas de apoyo y representantes de la comunidad, por lo que se requiere un buen nivel de seguridad que no todas las prisiones en México tienen. Por otro lado, la LNEP abre la posibilidad de aplicación de procesos restaurativos a todos los delitos, pero la experiencia comparada nos ha mostrado que la gravedad de algunos (violación, secuestro, homicidio doloso) implican una privacidad y un ambiente mucho más íntimo para su realización, por lo que en algunos estados de la Unión Americana se utiliza mayormente el modelo de reunión o diálogo víctima-ofensor para estos delitos. Sin embargo, una búsqueda de una interpretación más amigable del texto de la LNEP podría llevarnos a la posibilidad de aplicar este modelo en la práctica.

Respecto a quiénes pueden aplicar estos procesos, la propia LNEP habla de las personas facilitadoras certificadas en los términos de la LNMASC y que pertenecen a los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, aunque no especifica la capacitación especial necesaria que deben recibir para el ámbito penitenciario y, sobre todo, para la atención de delitos graves, que las 180

horas de capacitación para la certificación de la LNMASC y los lineamientos correspondientes no contemplan, pues se realizaron ex profeso para su uso en mecanismos alternativos, con las limitantes de delitos en que éstos proceden, establecidas en el CNPP.

3.3. Mediación penitenciaria

El artículo 206 señala al respecto:

En todos los conflictos inter-personales entre internos o entre internos y personal penitenciario derivado del régimen de convivencia, procederá la Mediación Penitenciaria entendida como el proceso de diálogo, auto-responsabilización, reconciliación y acuerdo que promueve el entendimiento y encuentro entre las personas involucradas en un conflicto generando la pacificación de las relaciones y la reducción de la tensión derivada de los conflictos cotidianos que la convivencia en prisión genera. Para su aplicación, se seguirán las disposiciones contenidas en esta ley, el Protocolo correspondiente y en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de solución de controversias en materia penal.

Existen ya buenas prácticas en México al respecto. El Estado de Sonora nos ofrece el ejemplo más claro. Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado en qué proceso se va a utilizar, dependiendo del caso. “Mediación” como la maneja la LNMASC es entre personas que han co-construido un conflicto y se han causado un mutuo daño, aunque además de la remisión, el artículo también da una breve descripción de corte un poco más restaurativo; la mediación entendida como un diálogo entre víctima y ofensor, sí sería un modelo restaurativo.

Dependiendo del caso en concreto es el modelo que debería aplicarse y, para ello,

será de gran relevancia el protocolo que se emita, como señala el propio artículo, pues la LNEP está cerrando a un solo modelo que no podría funcionar para todos los casos. Asimismo, deberá tenerse cuidado en cómo se manejan estos procesos entre internos y personal penitenciario, pues podemos encontrarnos ante un desequilibrio de poder que posiblemente las personas facilitadoras con todas sus técnicas no puedan manejar. ¿Cuáles serían los efectos de estos “acuerdos”? La LNEP no especifica, así que esperaremos al protocolo correspondiente y, a final de cuentas, a los criterios en la aplicación práctica.

3.4. Efectos de los procesos restaurativos en ejecución penal

En cuanto a los “alcances” de la justicia restaurativa, la LNEP (art. 203) señala que si el sentenciado se “somete” al proceso de justicia restaurativa, se considerará por el Juez de Ejecución como parte complementaria del plan de actividades, al que la propia Ley define de la siguiente manera:

A la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro.

La persona privada de la libertad tiene el derecho de participar en la integración de su plan de actividades (art. 9, fracción XI) y la obligación de cumplirlo (art. 11, fracción VII). A diferencia de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal, la LNEP no menciona expresamente el efecto de considerarse reparado el daño si derivado del proceso se llega a un acuerdo y éste se cumple en su totalidad a satisfacción de la víctima o persona ofendida.

El Título V de la Ley establece los llamados “beneficios preliberacionales”, para los cuales establece requisitos, algunos de ellos relacionados al cumplimiento del plan de actividades y la reparación del daño, como: libertad condicionada (artículo 137, fracciones IV y V) y libertad anticipada (artículo 141, fracciones IV y V). También se establece que ante la posibilidad de preliberación por criterios de política penitenciaria y ante la falta de recursos económicos de la persona privada de la libertad, puede recurrirse a los “mecanismos alternativos” o “procedimientos de justicia restaurativa” (artículo 151) y la posibilidad de sustitución de la pena ante ciertos requisitos (artículo 144, fracción IV).

La LNEP no distingue cuando estos efectos son de la participación en un programa o un proceso que implica encuentro. Debemos recordar que para este último la víctima o persona ofendida debe querer participar de manera voluntaria e, incluso, tratándose de delitos graves, la práctica internacional nos señala que un encuentro debe realizarse a solicitud de la víctima, no de la persona privada de la libertad por sentencia condenatoria.¹¹

Sin duda, el análisis de todo lo que implica el contenido de la LNEP en materia de justicia restaurativa sería exhaustivo y requeriría de otro espacio más amplio.

¹¹ Se hizo mucho énfasis en este punto durante las capacitaciones de Eduardo Mendoza (Ex Director del Programa en el Estado de Texas) en México (2011 y 2012), gran parte de los puntos abordados durante dichas capacitaciones pueden verse en el siguiente documental: <https://www.youtube.com/watch?v=Hxt6JrRwJJo>. Visitado por última vez el 12 de octubre de 2016. Este es uno de los requisitos manejados también por la Escuela Menonita del Este de Virginia (EMU). Ver Stutzman Amstutz, Lorraine, *The Little Book of Victim Offender Conferencing. Bringing Victims and Offenders Together in Dialogue*. The Little Books of Justice and Peacebuilding. Good Books. United States of America, 2009. Páginas 55 y 56.

4. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA)

Producto de dos iniciativas, ambas presentadas en 2015. Fue aprobada en su totalidad por el Poder Legislativo el 14 de junio de 2016 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio del mismo año.¹²

4.1. Principio de justicia restaurativa

Entre las leyes estatales de justicia para adolescentes que se emitieron a partir de la reforma constitucional de 2005, solo siete de ellas (Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco) consagraban un principio de justicia restaurativa. Dicho principio era, incluso, entendido como un proceso (en términos similares a la redacción en los códigos de procedimientos penales para personas adultas, según la cita realizada en el punto 1.1).

La LNSIJPA consagra un principio mucho más amplio que se entiende más allá de un “proceso” para alcanzar un “acuerdo” o “resultado restaurativo”, como decían los códigos estatales.

Artículo 21. Justicia Restaurativa.

El principio de justicia restaurativa es una respuesta a la conducta que la ley señala como delito, que respeta la dignidad de cada persona, que construye comprensión y promueve armonía social a través de la restauración de la víctima u ofendido, la persona adolescente y la comunidad. Este principio puede desarrollarse de manera individual para las personas mencionadas y sus respectivos entornos y, en la medida de lo posible, entre ellos mismos, a fin de reparar el daño, comprender el origen del conflicto, sus causas y consecuencias.

El análisis de las implicaciones de este principio nos llevaría mucho más allá del objetivo y límites de este texto, solo cabe resaltar que no se constriñe a “encuentros”, sino que establece la posibilidad de trabajo individual en pro de la restauración, no solamente en la intervención de las personas facilitadoras sino, interpretado de manera amplia, incluso en las decisiones de quienes juzgan u otras autoridades y personas operadoras del sistema. Al ser un principio, permea a toda la Ley Nacional, por lo que las decisiones, actos y determinaciones de las autoridades deben tomar en consideración dicho principio, para efecto de que, en lo posible, lo que deba realizar la persona adolescente traiga consigo un efecto restaurativo en las víctimas o personas ofendidas, en la comunidad y/o en la propia persona adolescente.

4.2. Soluciones alternas

Las soluciones alternas que establece la LNSIJPA son: acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso. Evitando ser repetitiva con el CNPP cuya aplicación es supletoria, solo hace algunas diferencias en cuanto a temporalidad, agrega algunas condiciones en la suspensión condicional del proceso más adecuadas para las personas adolescentes, entre otras reglas especiales.

Cabe resaltar que esta Ley corrige una deficiencia que ya se había señalado en este mismo texto respecto al CNPP: vincula de manera clara y literal los mecanismos alternativos de solución de controversias con las soluciones alternas. Los artículos 82 y 93 hacen esta precisión. El 93 señala lo siguiente respecto a los acuerdos derivados de los mecanismos alternativos:

Los acuerdos alcanzados a través de los mecanismos establecidos en este Título, se tramitarán conforme a lo establecido en el Título siguiente, ya sea como acuerdos reparatorios o como propuesta del plan de

¹² Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441663&fecha=16/06/2016. Visitado por última vez el 12 de octubre de 2016.

reparación y sugerencias de condiciones por cumplir para la suspensión condicional del proceso.

4.3. Mecanismos alternativos de solución de controversias que contempla

A diferencia de la LNMASC que solo tiene la junta restaurativa, esta Ley contiene varios modelos de justicia restaurativa conocidos a nivel mundial¹³, en la forma de mecanismos alternativos. Además, tiene también la posibilidad de mediación para aquellos delitos en los que haya una co-construcción del conflicto y las personas adolescentes deban tomar responsabilidad y hacer reparaciones mutuas.

Los mecanismos alternativos que contempla (artículo 84) son:

- a. Mediación. En los mismos términos que la LNMASC, anteriormente explicada.
- b. Procesos restaurativos:
 - i. Reunión víctima-persona adolescente. En esta solamente participan la víctima o persona ofendida y la persona adolescente, con su representante. Es más privada y suele ser más rápida de realizar (cuando se usa en delitos no graves) que la junta restaurativa o los círculos. Como modelo de justicia restaurativa, se busca que la persona adolescente asuma su responsabilidad y repare el daño.
 - ii. Junta restaurativa. En los mismos términos que la LNMASC, ya mencionados.
 - iii. Círculos. Estos se han aplicado con éxito en otros países y en México se

empiezan a utilizar en materia escolar, ahora han sido contemplados en esta Ley. Existen diversos tipos de círculos en la doctrina y en la práctica nacional e internacional. Su incorporación y uso en justicia penal de adolescentes se contempló de manera excepcional. Se establece que participarán la persona adolescente (entenderíamos que también su representante legal), la víctima o persona ofendida, comunidad y personas operadoras del Sistema de Justicia para Adolescentes. Se establece utilizarlos para casos con un gran número de participantes, cuando se requiera la intervención de las personas operadoras para alcanzar un resultado restaurativo y una última hipótesis que deja abiertas posibilidades: “cuando la persona que facilita lo considere el modelo idóneo, en virtud de la controversia”.

4.4 Justicia restaurativa en la etapa de ejecución de las medidas de sanción

Conforme al artículo 195, pueden realizarse tanto programas individuales bajo los principios de la justicia restaurativa, así como establece la LNEP, como los procesos restaurativos a que se refiere la propia LNSIJPA que, a diferencia de la Ley de Ejecución como vimos, contiene tres modelos restaurativos y no solo el de junta.

En cuanto a los efectos del cumplimiento de los acuerdos, se establece que se tendrá por reparado el daño causado y que, fuera de ello, no habrá ningún otro perjuicio o beneficio para la persona adolescente por su participación.

También se establece que para el caso de delitos graves (es decir, aquellos que ameriten medida de sanción de internamiento), la preparación de quienes participan deberá ser de al menos seis meses y procederán solo a solicitud de la víctima o persona ofendida

¹³ Zehr, Howard, *El Pequeño Libro de la Justicia Restaurativa*. Colección: Los Pequeños Libros de Justicia y Construcción de la Paz. Philadelphia Good Books-Intercourse. PA. 2007. Páginas 57 a 63.

(artículo 196). Esto implica un mayor cuidado hacia la víctima que lo establecido por la LNEP que va conforme a las prácticas internacionales anteriormente mencionadas.

Otro aspecto a resaltar es el establecido por el artículo 193, que señala (en armonía con otros artículos de la Ley) la especialización de quienes facilitan los procesos y, además, que cuenten con capacitación en justicia restaurativa en ejecución de medidas de sanción. No especifica que esto incluya la distinción y el entrenamiento para procesos en delitos graves, pero sí abre una puerta importante en pro de la protección a las víctimas que no abrió la LNEP.

5. Comparativo de contenidos en las cuatro leyes

La LNSIJPA contiene, por la propia materia que regula, aspectos de los otros tres ordenamientos nacionales: procedimiento, mecanismos alternativos, ejecución e, incluso, una parte sustantiva, tal como se mencionó al inicio.

Por lo anterior, el comparativo se realiza en base a los contenidos de las leyes únicas que estableció la primera reforma constitucional de octubre de 2013 al artículo 73 (ejecución penal, procedimientos penales y mecanismos alternativos) con la de julio de 2015 (justicia penal para adolescentes).

CONTENIDO	CNPP	LN Masc	LNEP	LNSIJPA
Principio de justicia restaurativa	No lo contiene	N/A ¹	N/A	Sí lo contiene
Soluciones alternas	Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso	N/A	N/A	Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso
Vinculación clara de las soluciones alternas con los mecanismos alternativos	No, había una breve referencia que se eliminó en la reforma del 29 de diciembre de 2014.	N/A	N/A	Sí, artículos 82 y 93.
Mecanismos alternativos que son modelos de justicia restaurativa	N/A	Junta restaurativa	N/A	Reunión víctima con persona adolescente, junta restaurativa, círculos.
Mecanismos alternativos que no son modelos de justicia restaurativa	N/A	Conciliación y mediación	N/A	Mediación
Modelos de justicia restaurativa que contempla	N/A	N/A	Junta restaurativa	Reunión víctima con persona adolescente, junta restaurativa, círculos.
Mediación penitenciaria	N/A	N/A	Sí	Sí
Procedencia	N/A	N/A	Para todos los delitos, pero sin establecer capacitación especial de quienes facilitan para manejar delitos graves	Para todos los delitos, dando indirectamente una posibilidad (193) de fortalecer la capacitación de quienes facilitan para llevar delitos graves

Establece la posibilidad tanto de programas individuales como de encuentros entre víctima y persona adolescente	N/A	N/A	Sí	Sí
Establecimiento de medidas para evitar revictimización en delitos graves	N/A	N/A	No	Sí: preparación mínima de seis meses y procedencia solo a solicitud de la víctima o persona ofendida.

Conclusiones

Los contenidos de justicia restaurativa en las leyes nacionales, principalmente en ejecución penal y justicia penal para adolescentes, son muchos y muy importantes. Hay cuestiones que, de inicio, deberían ser revisadas, principalmente para protección de las víctimas y privilegiar que estos procesos cumplan con su objetivo principal: la reparación del daño causado, así como la satisfacción de las necesidades de quienes participan y la atención a las causas del delito.

La LNSIIPA, como se mencionó en párrafos anteriores, intenta corregir algunas de las deficiencias que ya se han detectado en la operación del CNPP y la LNMA SC, así como las que pudieron percibirse en los anteproyectos de la LNEP.

Tomando como ejemplo a la LNSIIPA y una vez que puedan tenerse algunas experiencias concretas de su operación, podrían considerarse en reformas posteriores a las tres primeras los aspectos más relevantes que se han mencionado en este artículo, como son:

a. Código Nacional de Procedimientos Penales:

- i. Agregar un principio de justicia restaurativa, que era un avance que ya tenían algunos códigos procedimentales de las entidades federativas y que el nacional no contiene.

- ii. Vincular de manera clara las soluciones alternas a los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- b. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:**
- i. Incorporar más modelos de justicia restaurativa, para ampliar las opciones de intervención de las personas facilitadoras y evitar revictimización al colocar a las víctimas en mesas “moralmente iguales” con quien les ocasionó el daño.
 - ii. No consideramos que requiera un principio de justicia restaurativa, pues éste debe ir en el CNPP para repercutir a todo el sistema, no solo a mecanismos alternativos.
 - iii. Salvo el artículo primero, en la Ley se habla solamente de los acuerdos reparatorios. Sería muy útil mayor especificidad en cuanto al manejo de los mecanismos alternativos para la suspensión condicional del proceso, basado en experiencias exitosas de algunas entidades federativas.
- c. Ley Nacional de Ejecución Penal:**
- i. Dado que abre la posibilidad a todos los delitos, distinguir (tal vez esto se hará a través de protocolos, pero no lo dice expresamente) el manejo de los delitos graves de aquéllos que no lo son,

pues la experiencia internacional nos muestra que son muy distintos, incluso en modelos utilizados. El hecho de que el “tribunal de enjuiciamiento” durante la audiencia de individualización de sanciones informe a las partes de la posibilidad de participar en procesos restaurativos en ejecución penal, puede resultar contraproducente (y revictimizante), sobre todo en delitos graves (artículo 202).

- ii. Adicionar otros modelos más adecuados para la facilitación de procesos restaurativos (encuentros) en prisión, no solamente la junta restaurativa.
 - iii. Incluir una capacitación o certificación adicional para el manejo de delitos graves por parte de las personas facilitadoras, así como se menciona en la LNSIJPA, pues las 180 horas que menciona la LNMASC son solamente para el manejo de los mecanismos alternativos que menciona dicha Ley y en el tipo de delitos a que limita el CNPP en el caso de las soluciones alternas, no para todas las posibilidades que pueden darse en el ámbito de ejecución penal, que son de un grado de dificultad mucho mayor.
- d. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes:
- i. Tal como se ha mencionado, esta Ley prevé y salva varias cuestiones que faltaban a las demás leyes nacionales, incluyendo en el tema de ejecución, pese a haberse aprobado y publicado ambas leyes los mismos días. Habría que tener cuidado en la interpretación y aplicación, pues una idea fundamental de la Ley es que, a diferencia de lo que actualmente sucede salvo por pocos estados como Oaxaca, los mecanismos alternativos para alcanzar soluciones

alternas en adolescentes se faciliten por una persona capacitada, certificada y especializada, no como arreglos entre Fiscalía y Defensa en que terminan reparando el daño (y solo en el aspecto económico) quienes ejercen la patria potestad o la tutela y, en la mayoría de los casos, no hay acciones de reparación y responsabilidad por parte de la persona adolescente. Esperemos que con esta Ley, las Procuradurías o Fiscalías realicen acuerdos reparatorios con el uso de mecanismos alternativos facilitados por personas capacitadas y especializadas en los términos de la propia Ley, lo cual beneficia no solo a las personas adolescentes, sino también a las víctimas. Esto es congruente con el cambio cultural que estas reformas promueven, principalmente a través de la justicia restaurativa.

- ii. Siendo la más completa de las leyes nacionales en cuanto a contenidos de justicia restaurativa, el tema clave para este ordenamiento es la efectiva aplicación. La materia de justicia penal para adolescentes ha seguido preocupantemente intocada en algunas entidades federativas pese a la reforma constitucional de 2005, que incluso precedió a la reforma procesal penal para personas adultas. Esperemos que con esta Ley, el sistema de justicia para adolescentes verdaderamente se aplique bajo los principios que nos marcan diversos instrumentos internacionales.

La implementación de la LNEP y la LNSIJPA, sobre todo de esta última, será una experiencia valiosa para considerar posibles reformas a las otras leyes nacionales, para continuar creciendo como país en la reforma integral al sistema de justicia penal.

Pese a las áreas de oportunidad ya mencionadas, es de resaltarse el gran paso que México está dando para la aplicación de

procesos restaurativos, principalmente en justicia para adolescentes, lo que implicará un enorme esfuerzo no solamente en capacitación y especialización, sino en fomentar el cambio de la cultura punitiva que tiende a la estigmatización, por otro paradigma restaurativo, que busca reparación y transformación de las relaciones a través de la responsabilidad y la empatía, principalmente.

Sigamos de cerca los procesos de implementación de estas leyes, esperando que a través del monitoreo y evaluación permanente podamos hacer los ajustes necesarios, en lo cual la sociedad civil tendrá un papel preponderante.

Lo más importante es notar que, cada vez más, la justicia restaurativa adquiere mayor relevancia, este artículo busca resaltar cómo los contenidos sobre este tema van siendo cada vez más amplios e integrales, conforme vamos reformando o creando más leyes y realizando labores de implementación y/o consolidación, dependiendo de la materia que se trate.