

Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México



SECRETARIADO EJECUTIVO
DEL SISTEMA NACIONAL DE
SEGURIDAD PÚBLICA



Contenido

1	PRESENTACIÓN	4
2	OBJETIVO	6
3	FUNDAMENTO	7
3.1	Antecedentes	7
3.2	Construcción del Modelo Homologado de Justicia Cívica.....	8
3.2.1	Diagnóstico inicial	9
3.2.2	Revisión de prácticas nacionales e internacionales	13
3.2.3	Mesas de trabajo de Justicia Cívica	15
4	MODELO HOMOLOGADO DE JUSTICIA CÍVICA, BUEN GOBIERNO Y CULTURA DE LEGALIDAD PARA LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO	17
4.1	Definiciones y conceptos que sientan las bases de la impartición de la Justicia Cívica... 17	17
4.2	Objetivos de la Justicia Cívica	17
4.3	Características del Modelo Homologado de Justicia Cívica.....	18
4.3.1	Visión sistémica.....	18
4.3.2	Definición del proceso de impartición de Justicia Cívica	19
4.3.3	Incorporación de audiencias públicas	26
4.3.4	Actuación policial in situ	26
4.3.5	Incorporación de Medidas para mejorar la convivencia cotidiana	26
4.3.6	Implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)..	27
4.4	Componentes y subcomponentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica	28
4.4.1	Componente 1. Atención y solución de conflictos y faltas	28
4.4.2	Componente 2. Organización y funcionamiento institucional	34
4.4.3	Componente 3. Perfiles y desarrollo profesional.....	36
4.4.4	Componente 4. Organización de la Justicia Cívica	38
4.4.5	Componente 5. Monitoreo, evaluación y difusión.....	43

Índice de tablas

Tabla 1. Diagnóstico de la Justicia Cívica en los municipios de México.	9
Tabla 2. Prácticas nacionales e internacionales revisadas.	13
Tabla 3. Lecciones aprendidas.	14
Tabla 4. Conceptos clave en el Modelo Homologado de Justicia Cívica.	17
Tabla 5. Actores del sistema de Justicia Cívica y sus funciones.	18
Tabla 6. Perfiles de juez cívico, policía y facilitador.	36
Tabla 7. Capacitaciones específicas.	37
Tabla 8. Aspectos de la modalidad itinerante.	41
Tabla 9. Condiciones básicas para la atención de probables infractores.	41

Índice de figuras

Figura 1. Sistema de Justicia Cívica.	19
Figura 2. Proceso de Justicia Cívica para la resolución de conflictos comunitarios.	20
Figura 3. Proceso de Justicia Cívica para la probable comisión de una falta administrativa.	22
Figura 4. Proceso de mediación en la Justicia Cívica.	30
Figura 5. Procedimiento de imposición de sanciones.	32
Figura 6. Lógica de priorización de sanciones convencionales.	32
Figura 7. Proceso de aplicación de Medidas para mejorar la convivencia cotidiana.	34
Figura 8. Etapas de la audiencia con un probable infractor.	39
Figura 9. Etapas de la audiencia con dos partes en conflicto.	39
Figura 10. Registro y uso de la información durante la impartición de la Justicia Cívica.	43

1 PRESENTACIÓN

La Justicia Cívica es el conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios en la convivencia cotidiana en una sociedad democrática. Tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. Esto a través de diferentes acciones tales como: fomento y difusión de reglas de convivencia, utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y atención y sanción de faltas administrativas; todo lo anterior sin perjuicio de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus comunidades.

Desde el Gobierno Federal se han impulsado acciones para alcanzar los objetivos de la Justicia Cívica. En particular, el 27 de noviembre de 2014, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Enrique Peña Nieto, presentó el *Decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho*. En el Decálogo, la séptima medida se refirió específicamente al nivel de rezago en el que se encuentra la Justicia Cotidiana en el país, entendiendo esta como los problemas a los que se enfrentan diariamente los mexicanos en su entorno familiar y social. **La referencia a los conflictos comunitarios en la convivencia cotidiana dio pie a la inclusión de acciones enfocadas en mejorar la Justicia Cívica como parte de las reformas en la Justicia Cotidiana.**

A su vez, el Lic. Enrique Peña Nieto solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) llevar a cabo los *Diálogos por la Justicia Cotidiana* para profundizar en el tema. **Los Diálogos, realizados en el 2015, identificaron al menos dos problemáticas en la Justicia Cívica:** 1. La falta de justicia inmediata que permita atender de manera ágil y expedita los conflictos cotidianos de los ciudadanos; 2. La falta de promoción de mecanismos alternativos para la solución de conflictos que faciliten una solución de largo plazo al conflicto entre particulares y de particulares con la autoridad.

Posteriormente, el 30 de agosto de 2016, en la cuadragésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) surgió, como parte de las discusiones entre los asistentes, la necesidad de contar con lineamientos mínimos para la impartición de la Justicia Cívica en los municipios. Como resultado de esto, **se aprobó el acuerdo 06/XL/16 para la elaboración del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Bueno Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México** (en adelante, el Modelo Homologado de Justicia Cívica). En dicho acuerdo, se asignaron como responsables de su elaboración a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM), al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En seguimiento a dicho acuerdo, **el SESNSP, y la Comisión Nacional de Seguridad en coordinación con el Órgano Administrativo Desconcentrado del Servicio de Protección Federal, realizaron diagnósticos** que les permitieron elaborar una propuesta inicial sobre la estructura y temas que deberían ser considerados para la elaboración del Modelo Homologado de Justicia Cívica. Dicha propuesta fue presentada ante la CNSPM en noviembre de 2016.

En paralelo, el 5 de febrero de 2017 se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para agregar la fracción XXIX-X, que **faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante**.¹

El presente documento desarrolla el Modelo Homologado de Justicia Cívica resultante de los trabajos realizados en los últimos meses. El **proceso de construcción del Modelo Homologado de Justicia Cívica se realizó desde los municipios para considerar la realidad local y diferentes modelos de funcionamiento de los juzgados cívicos en el país**. Se realizaron diagnósticos en los 65 municipios de la CNSPM, visitas a once municipios y se revisaron reglamentos y bandos municipales sobre el tema. Además, se llevaron a cabo cuatro mesas de trabajo con trece municipios de diferentes regiones del país. Las mesas permitieron la construcción colectiva de:

- a) La definición de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad;
- b) Los objetivos de la Justicia Cívica;
- c) El mapa del proceso de impartición de Justicia Cívica; y
- d) Los principales componentes y subcomponentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Dichos insumos sentaron las bases del Modelo Homologado de Justicia Cívica que se presenta en este documento. El Modelo busca pasar del proceso actual de calificación y sanción de faltas administrativas a la incorporación de una visión de Justicia Cívica que procura facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. Tiene cinco características distintivas: una **visión sistémica** que involucra al juzgado cívico como el articulador de un conjunto de actores; la incorporación de **audiencias públicas**; la **actuación policial in situ** con enfoque de proximidad; la incorporación de las **Medidas para mejorar la convivencia cotidiana** como un nuevo tipo de trabajo a favor de la comunidad que busca contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores; y la implementación de **mecanismos alternativos de solución de controversias** (MASC).

Este documento presenta el Modelo Homologado de Justicia Cívica a través de cuatro apartados: I) esta **presentación**, en la cual se da un resumen ejecutivo del contenido del documento; II) **objetivos** del Modelo Homologado de Justicia Cívica; III) el **fundamento**, el cual define los antecedentes normativos y técnicos que dieron lugar a la definición del Modelo Homologado de Justicia Cívica, y IV) el **Modelo Homologado de Justicia Cívica**, dividido en cuatro capítulos que corresponden a la definición, características y componentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

¹ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017 [consulta: 20 de junio de 2017].

2 OBJETIVO

El presente documento define los principales conceptos y características del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México (Modelo Homologado de Justicia Cívica); el cual es el conjunto de definiciones y lineamientos mínimos para la impartición de la Justicia Cívica en los municipios de México. Tiene como objetivos:

1. Definir los principios y conceptos básicos de la Justicia Cívica.
2. Definir las características y componentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica.
3. Servir a los municipios como referencia para la impartición de la Justicia Cívica.
4. Sentar las bases para la elaboración de los documentos normativos de apoyo al Modelo de Justicia Cívica, tales como leyes, reglamentos municipales y protocolos de actuación necesarios para su implementación.

El Modelo Homologado de Justicia Cívica servirá como referencia para una implementación gradual a nivel nacional y deberá adecuarse al contexto y circunstancias de cada uno de los municipios de México.

3 FUNDAMENTO

3.1 Antecedentes

El 27 de noviembre de 2014, el Presidente de la República, el Lic. Enrique Peña Nieto, presentó un plan para el fortalecimiento del Estado de Derecho el cual incluyó el *Decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho*. En el Decálogo, la séptima medida se refirió específicamente al nivel de rezago en el que se encuentra la Justicia Cotidiana en el país, entendiéndola como los problemas a los que se enfrentan diariamente los mexicanos en su entorno familiar y social. La referencia a los conflictos comunitarios que se generan en la convivencia cotidiana dio pie para la inclusión de acciones enfocadas a mejorar la Justicia Cívica como parte de las reformas en la Justicia Cotidiana.

A su vez, el Lic. Enrique Peña Nieto, solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) realizar una serie de consultas que permitieran mejorar e incrementar el acceso a la justicia en todos sus niveles. Se convocaron a representantes de todos los sectores de la sociedad a participar en los *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, que se celebraron en el 2015.² Como parte de los temas de los Diálogos, se abordó la impartición de la Justicia Cívica en la mesa de discusión de *Asistencia jurídica temprana y de justicia alternativa*.

A partir de los Diálogos, el CIDE elaboró el “Informe de Resultados de los Foros de Justicia Cotidiana”,³ en donde se identificaron al menos dos problemáticas en la Justicia Cívica: 1. La falta de justicia inmediata que permita atender de manera ágil y expedita los conflictos cotidianos de los ciudadanos; 2. La falta de promoción de mecanismos alternativos para la solución de conflictos que faciliten una solución de largo plazo al conflicto entre particulares y de particulares con la autoridad. Como resultado, emitieron dos recomendaciones, a saber:

- a) La creación de mecanismos de justicia de barandilla y justicia itinerante.
- b) La ampliación del uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).

Posteriormente, el 30 de agosto de 2016, en la cuadragésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), como parte de las discusiones entre los asistentes, surgió la necesidad de contar con lineamientos mínimos para la impartición de la Justicia Cívica en los municipios. Como resultado, se aprobó el acuerdo 06/XL/16 para la elaboración del **Modelo Homologado de Justicia Cívica, Bueno Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México** (en adelante, el Modelo Homologado de Justicia Cívica) para fortalecer la impartición de Justicia Cívica en México a nivel municipal. En dicho acuerdo, se asignaron como responsables de su elaboración a la Conferencia Nacional de

² CIDE. (2015). Diálogos para la Justicia Cotidiana. Ciudad de México, DF: Autor.

³ CIDE. (2015). Informe de resultados de los Foros de Justicia Cívica. Ciudad de México, DF: Autor.

Seguridad Pública Municipal (CNSPM), al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP):⁴

El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal debe generar mecanismos de coordinación con el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de elaborar un Modelo Homologado de Justicia Cívica y Buen Gobierno que incluya una norma tipo, perfiles y procesos de capacitación de operadores y programas de Cultura de la Legalidad para los municipios de México.

En seguimiento a dicho acuerdo, El SESNSP realizó un diagnóstico sobre el estado actual de las regulaciones en materia de Justicia Cívica y Buen Gobierno, de los 65 municipios que conformaban la CNSPM. A su vez, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) en coordinación con el Órgano Administrativo Desconcentrado del Servicio de Protección Federal (SPF), realizó un diagnóstico de jueces cívicos y Justicia Cívica a través de visitas de trabajo realizadas a once municipios del país.

Derivado de los resultados de dichos diagnósticos y tomando en cuenta el acuerdo establecido en el CNSP, el Comisionado Nacional de Seguridad y el SESNSP realizaron una propuesta inicial sobre la estructura y temas que deberían ser considerados para la elaboración del Modelo Homologado de Justicia Cívica. Dicha propuesta inicial fue presentada ante la CNSPM en noviembre de 2016.

Posteriormente, el 5 de febrero de 2017 se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para agregar la fracción XXIX-X, que faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.⁵

Finalmente, el Modelo Homologado de Justicia Cívica fue presentado y validado ante los municipios asistentes a la CNSPM en julio de 2017.

3.2 Construcción del Modelo Homologado de Justicia Cívica

Para la construcción del Modelo Homologado de Justicia Cívica se siguió una metodología que buscó que la definición del mismo naciera desde los municipios para considerar la realidad local y diferentes modelos de funcionamiento de los juzgados cívicos en el país. Se realizaron diagnósticos y visitas a municipios, y se revisaron reglamentos y bandos municipales sobre el tema. Además, se llevaron a cabo cuatro mesas de trabajo con trece municipios de diferentes regiones del país, en las que participaron funcionarios directamente

⁴ Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016. Disponibles en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016 [consulta: 20 de junio de 2017].

⁵ Decreto por que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017 [consulta: 20 de junio de 2017].

vinculados con el proceso de impartición de Justicia Cívica, tales como jueces cívicos, coordinadores de juzgados cívicos y mandos policiales. Los principales insumos que surgieron como fruto de estas actividades, se incorporan en este documento y serán presentados a continuación.

3.2.1 Diagnóstico inicial

La Justicia Cívica atiende una parte significativa de los conflictos que enfrentan las personas de manera cotidiana. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), a junio de 2017 más del 40% de la población de 18 años o más tuvo al menos un conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses. Asimismo, en la ENSU se identificó que aproximadamente el 50% de estos conflictos escalan a gritos, insultos e incluso violencia física.⁶

Con el objetivo de ampliar el conocimiento sobre el estado actual de la Justicia Cívica a nivel nacional, el SESNSP, la CNS y el Órgano Administrativo desconcentrado del SPF realizaron un diagnóstico inicial (ver Tabla 1).

Tabla 1. Diagnóstico de la Justicia Cívica en los municipios de México.

Modalidad	Municipios de análisis	Descripción
Análisis del marco normativo (a cargo del SESNSP)	65 municipios que integran la CNSPM.	Se revisaron los reglamentos locales en relación con el tema de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad.
Análisis del funcionamiento y operación (a cargo de la CNS y el Órgano Administrativo desconcentrado del SPF)	11 municipios representativos en cuanto a extensión territorial, población e incidencia delictiva.	Se realizaron visitas de campo para revisar documentos y realizar entrevistas sobre la operación y funcionamiento de los juzgados cívicos.

Fuente: elaboración propia.

Para la realización del diagnóstico se tomaron como fuentes de información el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, los reglamentos municipales de los 65 municipios que conforman la CNSPM y entrevistas a jueces cívicos de los once municipios seleccionados para este estudio.

⁶ INEGI. (junio de 2017). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/ensu/>

Análisis del marco normativo

El SESNSP realizó un análisis de los ordenamientos normativos de los 65 municipios integrantes de la CNSPM en 2016. Los tres rubros que se establecieron para el análisis de este estudio fueron: a) Justicia Cívica, relacionado con los aspectos básicos del funcionamiento de la Justicia Cívica; b) Buen gobierno, que hace referencia a las normas de protección al medio ambiente, animales, entre otras y; c) Cultura de la legalidad, que se refiere a las normas de convivencia comunitaria. Se llegaron a los siguientes hallazgos con relación a los ordenamientos relacionados con Justicia Cívica en los municipios estudiados:

- a) **Heterogeneidad en la denominación del ordenamiento.** Se identificó que los municipios utilizan distintos tipos de ordenamientos para regular las infracciones o faltas administrativas, como bandos municipales, reglamentos, códigos y leyes. Asimismo, dichos ordenamientos adquieren nombres diversos como Reglamento de Justicia Cívica Municipal, Reglamento de Cultura Cívica, Reglamento de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de Orden y Justicia Cívica, Reglamento de Barandilla, entre otros.
- b) **Falta de actualización de los ordenamientos.** Generalmente los ordenamientos no se actualizan de forma periódica. De los ordenamientos analizados, el 78% son anteriores a 2010 y tres de ellos son anteriores a 1990.
- c) **Diversidad en las materias que regulan.** Heterogeneidad en relación con los temas regulados por la Justicia Cívica. Por ejemplo, hay temas como las infracciones de tránsito y la protección al medio ambiente, que sólo son incluidos por algunos municipios.
- d) **El derecho al debido proceso es contemplado en todos los ordenamientos.** Poco más de la mitad de los ordenamientos analizados reconoce el debido proceso como un derecho de los posibles infractores.
- e) **Variedad en la denominación de la autoridad sancionatoria.** La figura encargada de la impartición de la justicia adquiere diferentes nombres y, en algunos casos, diferentes funciones. Los nombres más comunes son el de juez calificador y oficial calificador. En particular, son pocos los que utilizan la denominación de juez cívico.
- f) **Definición común de faltas administrativas y sanciones.** A pesar de la heterogeneidad de los ordenamientos que regulan la impartición de Justicia Cívica, se contemplan faltas similares como ingerir bebidas alcohólicas en vía pública, tirar basura, alteración del orden, entre otras. A su vez, se identificó que se establecen las mismas sanciones: amonestación, arresto, multa y trabajo a favor de la comunidad.

Análisis del funcionamiento y operación de los juzgados cívicos

La CNS, en coordinación con el Órgano Administrativo desconcentrado del SPF, realizó un análisis con base en visitas de campo y revisión de documentos en los juzgados cívicos en once municipios que se consideraron como representativos en cuanto a extensión territorial, población e incidencia delictiva. Estos son:

1. Tijuana, Baja California;
2. La Paz, Baja California Sur;
3. Colima, Colima;
4. Acapulco, Guerrero;
5. Chilpancingo, Guerrero;
6. Iguala, Guerrero;
7. Ecatepec, Estado de México;
8. Cárdenas, Tabasco;
9. Coatzacoalcos, Veracruz;
10. Minatitlán, Veracruz; y
11. Cadereyta, Nuevo León.

El análisis se dirigió tomando en cuenta siete aspectos de la operación y funcionamiento del juzgado cívico:

1. Marco normativo;
2. Adscripción;
3. Personal;
4. Infraestructura;
5. Horarios;
6. Nivel salarial; y
7. Presupuesto.

Resultado de dicha revisión, se llegaron a los siguientes hallazgos:

- a) **Disparidad en el número de jueces con los que cuenta cada municipio.** El número varía de dos hasta cincuenta y ocho jueces.
- b) **Adscripción heterogénea.** La mayoría de los juzgados cívicos dependen de alguna dependencia adscrita a la presidencia municipal; sin embargo, se identificaron casos en los que depende directamente de la presidencia.
- c) **Poca autonomía de presupuesto de los juzgados cívicos.** La mayoría de los casos analizados carece de un presupuesto anual asignado al juzgado cívico.
- d) **Pocos esquemas de capacitación para jueces cívicos.** Más de la mitad de los casos analizados carece de un esquema de capacitación continua.
- e) **Difusión limitada de la Justicia Cívica.** Únicamente en dos de los casos analizados se realiza difusión de la labor de los jueces cívicos.
- f) **Fuerte inclinación a la imposición de ciertas sanciones.** De las tres posibilidades de sanción (arresto, multa y trabajo a favor de la comunidad), se encontró que los jueces en la mayoría de los casos se inclinan a sancionar con multas conmutables por arrestos.

Adicionalmente, se preguntó a los jueces sobre propuestas que creían necesarias para mejorar la impartición de Justicia Cívica en sus municipios, algunas de las más frecuentes fueron:

- a) Fortalecer la figura del juez cívico;
- b) Contar con un esquema de capacitación continua;
- c) Actualizar el marco normativo;
- d) Contar con Modelo Homologado de Justicia Cívica; y
- e) Mejorar la infraestructura.

Conclusiones de los diagnósticos realizados

Como resultado de ambos diagnósticos se identificó que el principal problema de la Justicia Cívica es la heterogeneidad en su impartición. Esto se debe a la facultad de impartir Justicia Cívica en los municipios, lo que genera variación en función de las capacidades y características de cada municipio.

Esta situación hizo necesario el desarrollo de un **Modelo Homologado de Justicia Cívica para los municipios de México** que establezca, por lo menos, la autoridad encargada de sancionar las faltas administrativas, la adscripción del juzgado cívico y categorías mínimas de faltas administrativas y sanciones.

3.2.2 Revisión de prácticas nacionales e internacionales

En la Tabla 2 se presentan las prácticas nacionales e internacionales revisadas sobre la impartición de Justicia Cívica.

Tabla 2. Prácticas nacionales e internacionales revisadas.

Prácticas	Actividades realizadas
<p>Nacionales</p>	<p>Revisión de reglamentos y leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Policía y Buen Gobierno de General Escobedo, Nuevo León. • Reglamento de Orden y Justicia Cívica de Morelia, Michoacán. • Bando de Policía y Gobierno de Tijuana, Baja California. • Reglamento de las Oficialías Mediatoras, Conciliadoras y Calificadoras de Ecatepec, Estado de México. • Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. <p>Realización de entrevistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director de Justicia Cívica de la Ciudad de México. • Coordinador de Oficiales Medidores-Conciliadores y Calificadores del municipio de Ecatepec, Estado de México. • Coordinador de jueces calificadores de General Escobedo, Nuevo León. • Director de Política Criminal en Morelia, Michoacán. <p>Realización de visita de campo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipio de General Escobedo, Nuevo León. • Municipio de Morelia, Michoacán.
<p>Internacionales</p>	<p>Revisión de modelos de impartición de Justicia Comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Red Hook Community Justice Center</i>, ubicado en Nueva York, Estados Unidos. • <i>Midtown Community Court</i>, ubicada en Nueva York, Estados Unidos. • Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana de Colombia. • Código de Convivencia Ciudadana de la provincia de Córdoba, Argentina. <p>Realización de entrevistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Julius Lang, Director de Capacitación y Asistencia Técnica del <i>Center for Court Innovation</i>, Nueva York, Estados Unidos. • Personal del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Córdoba, Argentina. • Alonso González Villalobos, Experto internacional en Justicia Comunitaria.

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión de estas prácticas, se obtuvieron lecciones aprendidas para ser consideradas en seis rubros: adscripción del juzgado cívico; faltas administrativas; sanciones; infraestructura; perfil, selección y desarrollo profesional de los jueces cívicos; y metodología de audiencias. En la Tabla 3 se describen los hallazgos para cada tema.

Tabla 3. Lecciones aprendidas.

Tema	Lecciones aprendidas
Adscripción del juzgado cívico	Independencia del juzgado cívico. El juzgado cívico debe estar adscrito directamente a la presidencia municipal para garantizar su autonomía de la instancia encargada de la Seguridad Pública a nivel municipal.
Faltas administrativas	Categorías mínimas de faltas administrativas. La existencia de categorías mínimas de faltas administrativas facilita la labor del juez cívico y puede ayudar a la homogeneización del proceso de impartición de Justicia Cívica a nivel nacional.
Sanciones	<p>Priorización de las sanciones. Las sanciones se deben aplicar siguiendo un orden de prioridad. La priorización debe estar en función de la posibilidad de la sanción de prevenir el escalamiento de los conflictos.</p> <p>Inclusión de sanciones enfocadas a mejorar la conducta del infractor. Se debe aprovechar el proceso de Justicia Cívica para tratar las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas en los infractores.</p> <p>Atención integral de los infractores. Es necesario contar con servicios especializados para la atención de factores de riesgo en infractores que así lo requieran.</p>
Infraestructura	Infraestructura mínima. Los juzgados cívicos deben contar con espacios físicos para su operación y salas para la dirección de audiencias públicas; además, deben existir condiciones mínimas para garantizar la dignidad y la seguridad de las personas que utilizan sus servicios.
Perfil, selección y desarrollo profesional de los jueces cívicos	<p>Perfil. Los jueces cívicos deben contar con licenciatura en Derecho, con título y cédula profesional.</p> <p>Proceso de selección. Se debe realizar una convocatoria abierta que contemple la evaluación de los conocimientos y habilidades de los candidatos.</p> <p>Capacitación de los jueces cívicos. Se deben realizar capacitaciones constantes sobre justicia procedimental, tratamiento de grupos vulnerables, mediación y conciliación, dirección de audiencias, entre otros.</p>

Tema	Lecciones aprendidas
<p>Metodología de audiencias</p>	<p>Debido proceso. Se deben de garantizar las normas mínimas de un debido proceso como el derecho de audiencia, de defensa y el trato digno a los infractores.</p> <p>Publicidad. Las audiencias que realicen los jueces cívicos deben ser públicas para dar transparencia a las decisiones que se tomen.</p> <p>Dirección de audiencias. Se debe dar capacitación y crear manuales y/o protocolos sobre dirección de audiencias, desahogo y valoración de las pruebas.</p>

Fuente: elaboración propia.

3.2.3 Mesas de trabajo de Justicia Cívica

Los días 13, 14, 22 y 23 de junio de 2017, se organizaron cuatro mesas de trabajo en las instalaciones de la CNS, en la Ciudad de México, con trece municipios de diferentes regiones del país. Estas mesas buscaron facilitar la discusión e intercambio de experiencias locales para la construcción colectiva del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

La convocatoria se realizó buscando contar con representatividad de municipios en cuanto a extensión geográfica, el tamaño de su población y su ubicación geográfica. La convocatoria fue realizada a través de la CNSPM, para aquellos municipios integrantes de la Conferencia, y a través de la CNS para los demás municipios. Como resultado, se logró reunir a funcionarios de trece municipios:

1. Benito Juárez, Quintana Roo;
2. Coatzacoalcos, Veracruz;
3. Ecatepec, Estado de México;
4. General Escobedo, Nuevo León;
5. Iguala, Guerrero;
6. Mérida, Yucatán;
7. Monterrey, Nuevo León;
8. Morelia, Michoacán;
9. Pachuca, Hidalgo;
10. Puebla, Puebla;
11. Tijuana, Baja California;
12. Yautepec, Morelos; y
13. Zacatecas, Zacatecas.

La convocatoria se dirigió a personal directamente involucrado en la impartición de Justicia Cívica. Como resultado, se contó con una participación promedio por día de 19 personas, con aproximadamente dos personas por municipio. Participaron mujeres y hombres, en diferentes rangos de edad. Los participantes ocupaban cargos relacionados con la Justicia Cívica tales como directores y coordinadores de jueces

cívicos, jueces cívicos, jueces calificadoros, jueces municipales y comunitarios, y mandos policiales. También se contó con la presencia de autoridades del SESNSP; de la CNS; y del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) de USAID México.

Las mesas siguieron una agenda de trabajo acordada con el equipo de trabajo de la CNS y el SESNSP. La agenda de trabajo buscó abordar durante los cuatro días de trabajo, en jornadas de trabajo de ocho horas diarias por mesa, diez temas relacionados con la Justicia Cívica, a saber:

1. Definición de Justicia Cívica;
2. Proceso de Justicia Cívica;
3. Adscripción, funciones y responsables;
4. Perfil y condiciones del juez cívico;
5. Faltas administrativas y sanciones;
6. Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC);
7. Infraestructura;
8. Coordinación interinstitucional y con actores de la sociedad civil;
9. Difusión y participación ciudadana; y
10. Justicia Itinerante.

Para cada uno de estos temas, se definió la dinámica de trabajo a implementar con los asistentes buscando siempre la diversidad de dinámicas y la participación de todos los asistentes. Al respecto, se definió una metodología de trabajo por medio de sesiones de discusión semiestructurada sobre el entendimiento de la Justicia Cívica y de los elementos necesarios para su implementación.

Los cuatro productos construidos colectivamente durante las mesas fueron:

- a) La definición de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad;
- b) Los objetivos de la Justicia Cívica;
- c) El mapeo del proceso de impartición de Justicia Cívica; y
- d) Los principales componentes y subcomponentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

4 MODELO HOMOLOGADO DE JUSTICIA CÍVICA, BUEN GOBIERNO Y CULTURA DE LEGALIDAD PARA LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

4.1 Definiciones y conceptos que sientan las bases de la impartición de la Justicia Cívica

En la Tabla 4 se presentan las definiciones de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la legalidad que determinan el alcance del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Tabla 4. Conceptos clave en el Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Conceptos	Definiciones
Justicia Cívica	Conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios que genera la convivencia cotidiana en una sociedad democrática. Tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. Esto a través de diferentes acciones tales como: fomento y difusión de reglas de convivencia, utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y atención y sanción de faltas administrativas; todo lo anterior sin perjuicio de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus comunidades.
Buen Gobierno	Conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad para garantizar la implementación efectiva de políticas que promuevan, entre otros, la impartición óptima de la Justicia Cívica, el acercamiento de servicios y la atención de necesidades de las comunidades.
Cultura de la Legalidad	Conjunto de reglas y valores, adoptados y aplicados por la población y autoridades, para fomentar la sana convivencia, el respeto a su entorno y la solución pacífica de conflictos. ⁷

Fuente: elaboración propia.

4.2 Objetivos de la Justicia Cívica

Los seis objetivos e la Justicia Cívica son:

- Prevenir que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia;
- Dar solución de manera ágil, transparente y eficiente a conflictos comunitarios;
- Mejorar la convivencia cotidiana y el respeto por el entorno;
- Promover la Cultura de la Legalidad;
- Mejorar la percepción del orden público y de la seguridad; y
- Disminuir la reincidencia en faltas administrativas.

⁷ Medina, L. (2014). “La 'Cultura de la Legalidad' como discurso académico y como práctica política.” En A. Bonilla, R. Conde e I. Wences (Eds.), *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias*. San José, Costa Rica: FLACSO.

4.3 Características del Modelo Homologado de Justicia Cívica

El Modelo Homologado de Justicia Cívica busca pasar del proceso actual de atención y sanción de faltas administrativas, a la incorporación de una visión de Justicia Cívica que procura facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. Dentro de esto, la Justicia Cívica implica no sólo considerar los elementos que hicieron parte del conflicto sino promover una Cultura de la Legalidad y elementos de Buen Gobierno que faciliten la convivencia.

El Modelo Homologado de Justicia Cívica cuenta con cinco características distintivas:

1. una **visión sistémica** que define la Justicia Cívica como un conjunto de actores articulados alrededor del juzgado cívico;
2. la incorporación de **audiencias públicas**;
3. la **actuación policial *in situ*** con enfoque de proximidad;
4. la incorporación de ***Medidas para mejorar la convivencia cotidiana*** como un nuevo tipo de trabajo a favor de la comunidad que contribuye a la atención de las causas subyacentes que originan conductas conflictivas; y
5. la implementación de **mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)**.

4.3.1 Visión sistémica

El sistema de Justicia Cívica es un conjunto de actores articulados alrededor del juzgado cívico con diferentes funciones (ver Tabla 5 y Figura 1).

Tabla 5. Actores del sistema de Justicia Cívica y sus funciones.

Actor	Funciones
Juzgado cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Determina la existencia de faltas administrativas. • Impone la sanción en función de la falta y del perfil del infractor. • Propone y canaliza a instancias que proporcionan MASC. • Realiza la evaluación médica a los probables infractores. • Realiza la evaluación psicosocial a los probables infractores. • Canaliza infractores para la ejecución de <i>Medidas para mejorar la convivencia cotidiana</i> (ver subcomponente 1.5).
Policía	<ul style="list-style-type: none"> • Da atención y resolución <i>in situ</i> a pequeños conflictos. • Remite a los probables infractores.
Representantes de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Orientan a los ciudadanos con las autoridades para dar solución a los conflictos comunitario. • Dan difusión sobre el funcionamiento e importancia de la Justicia Cívica.
Mediación	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona servicios de mediación y conciliación para la solución de conflictos.

Actor	Funciones
Centro de detención municipal	<ul style="list-style-type: none"> Resguarda a los probables infractores, previo a su presentación ante el juez cívico. Ejecuta la sanción de arresto impuesta por el juez cívico.
Instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutan y dan seguimiento a las sanciones impuestas por el juez cívico. Ejecutan y dan seguimiento a las <i>Medidas para mejorar la convivencia cotidiana</i>.
Organizaciones de la sociedad civil e iniciativa privada	<ul style="list-style-type: none"> Apoyan en la ejecución de <i>Medidas para mejorar la convivencia cotidiana</i>. Facilitan la atención de las causas de los conflictos y participan en la reducción de factores de riesgo detectados en los infractores.

Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Sistema de Justicia Cívica.



Fuente: elaboración propia.

4.3.2 Definición del proceso de impartición de Justicia Cívica

El proceso tiene dos posibles caminos dependiendo del tipo de situación, a saber: conflictos comunitarios los cuales involucran dos o más personas (ver Figura 2); y la comisión de probables faltas administrativas que involucran a una persona (ver Figura 3).

Figura 2. Proceso de Justicia Cívica para la resolución de conflictos comunitarios.

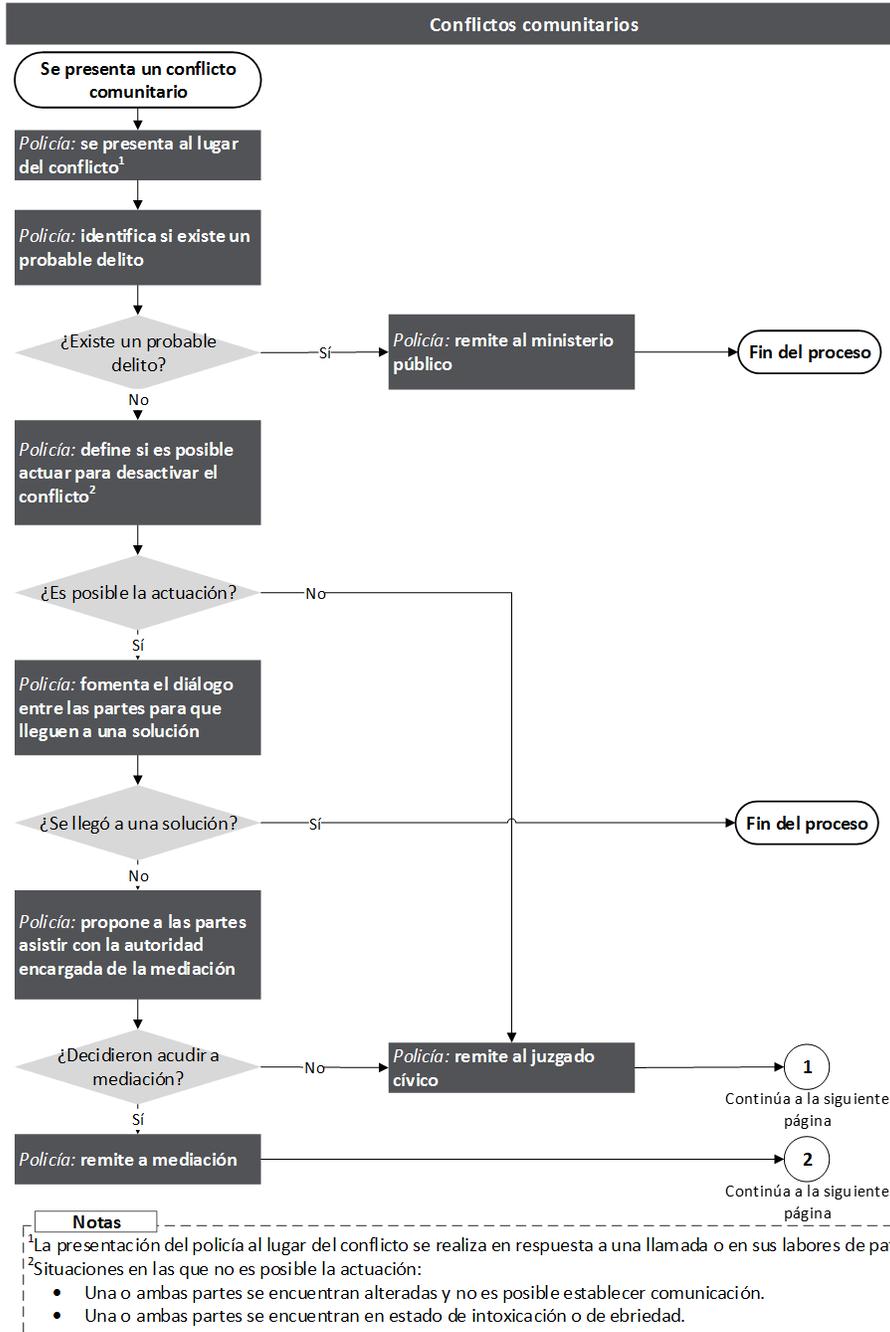
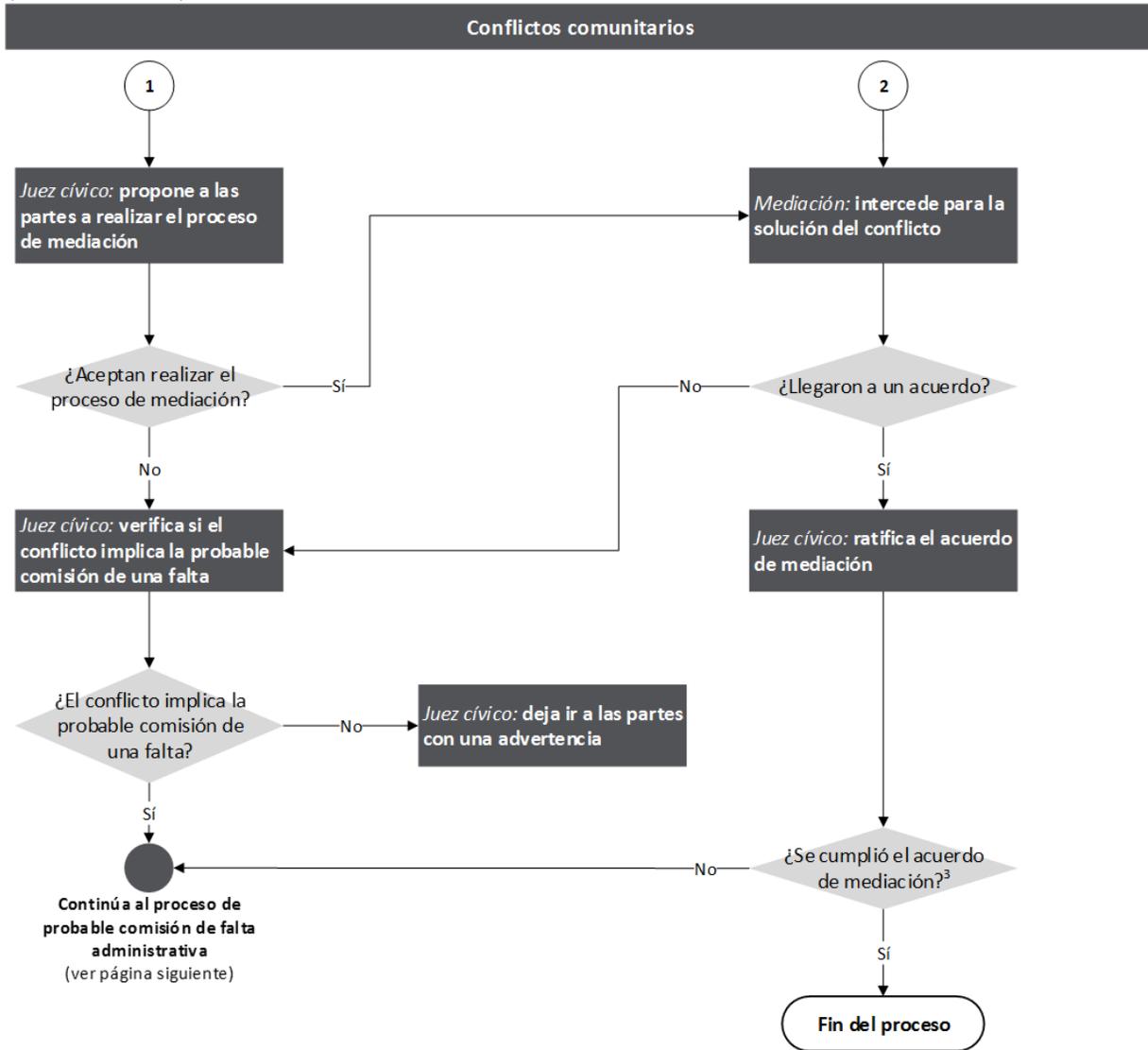


Figura 2. Proceso de Justicia Cívica para la resolución de conflictos comunitarios (continuación).

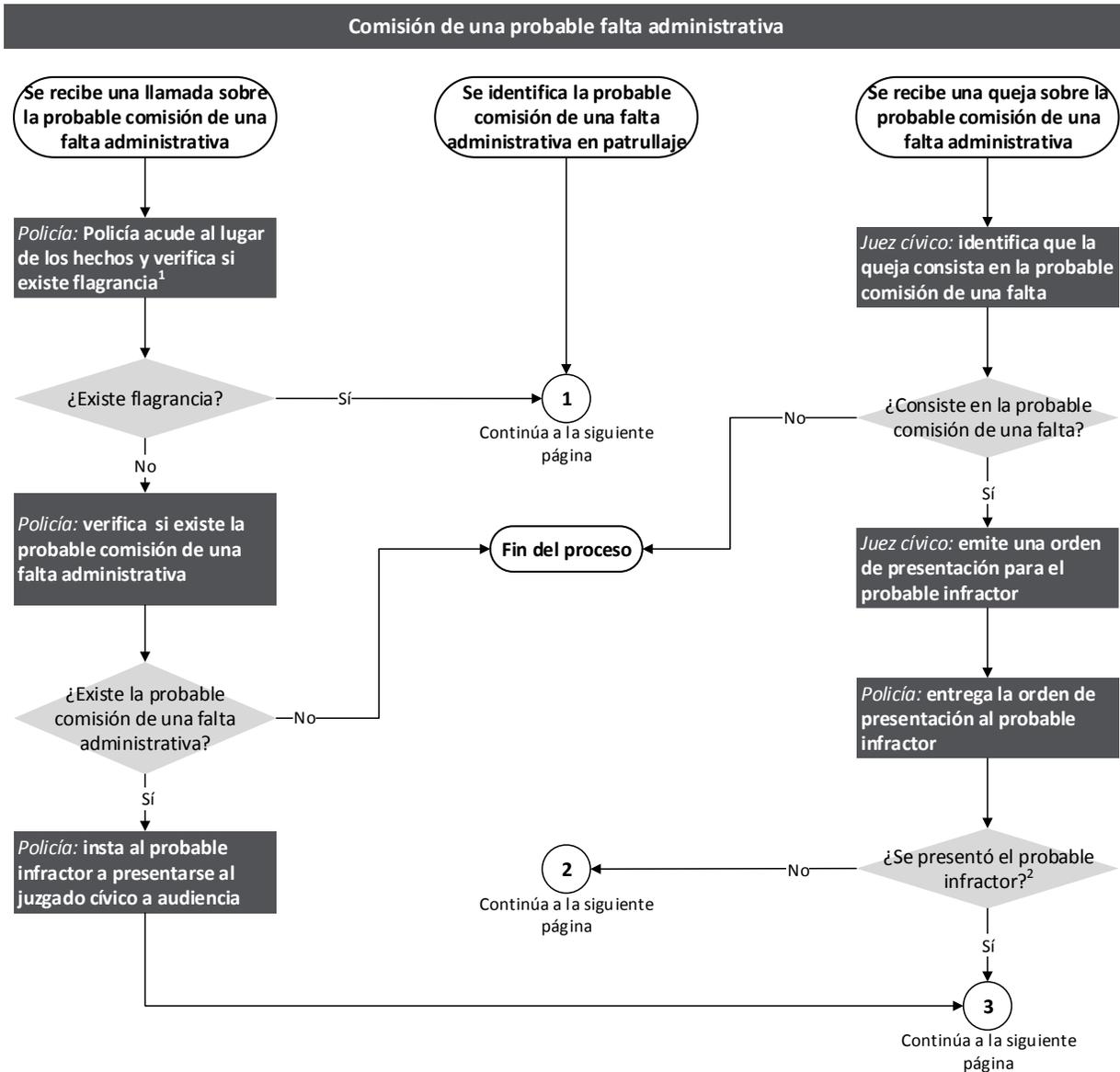


Notas

³Seguimiento de acuerdos : el seguimiento únicamente se realizará a solicitud de alguna de las partes que desee reportar el incumplimiento del acuerdo de mediación.

Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Proceso de Justicia Cívica para la probable comisión de una falta administrativa.



Notas

¹Flagrancia: se utilizará el mismo principio que establecido en el *Protocolo Nacional de Primer Respondiente*.

“Flagrancia, se presencia una falta administrativa o hecho delictivo en flagrancia cuando el personal policial sorprenda al imputado en el momento en que está cometiendo el delito, o inmediatamente después de haberse cometido el delito.” (Protocolo Nacional de Primer Respondiente, op. cit. p. 21).

²Se arrestará al probable infractor cuando después de múltiples avisos no haya atendido la orden de presentación.

Figura 3. Proceso de Justicia Cívica para la probable comisión de una falta administrativa (continuación).

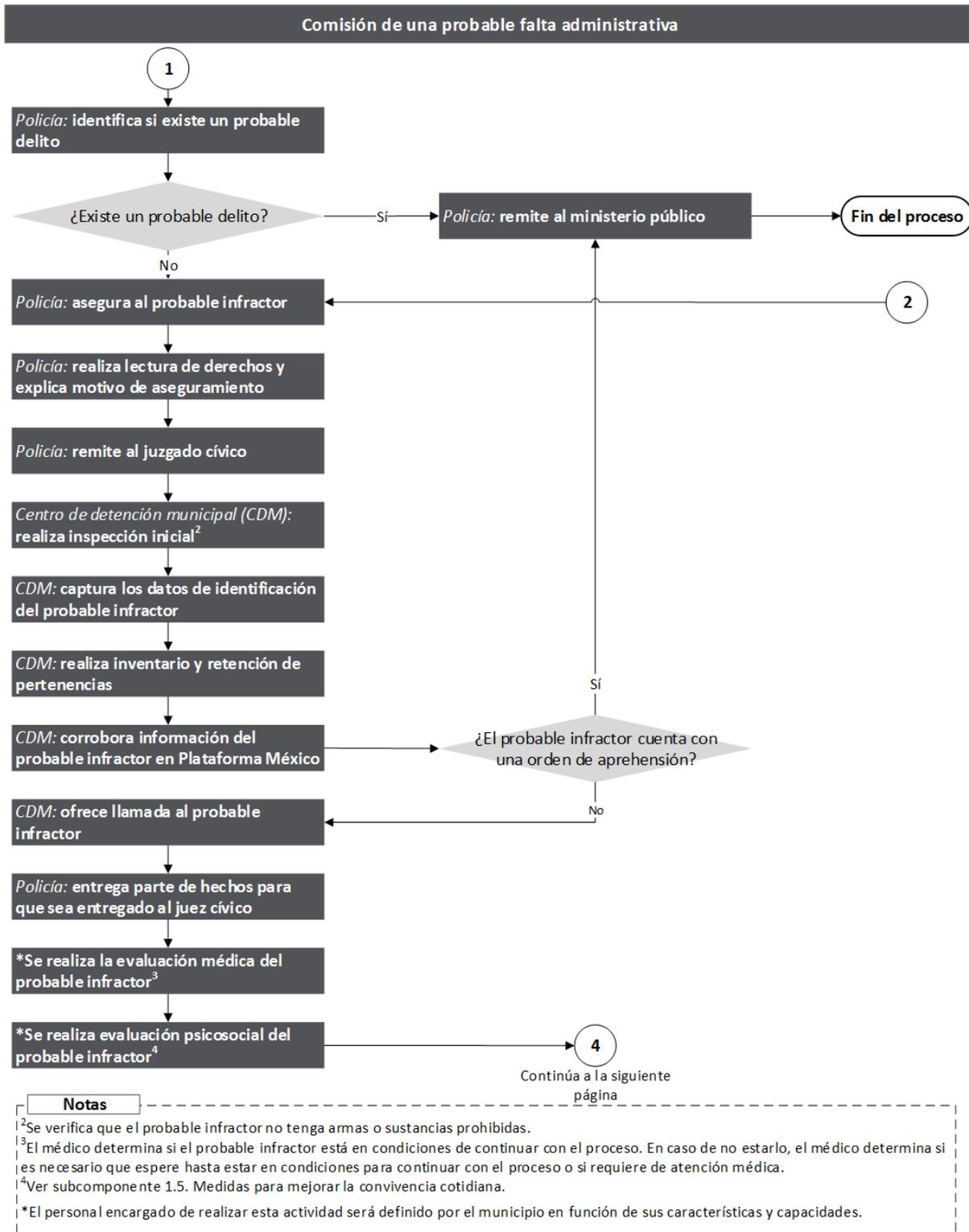
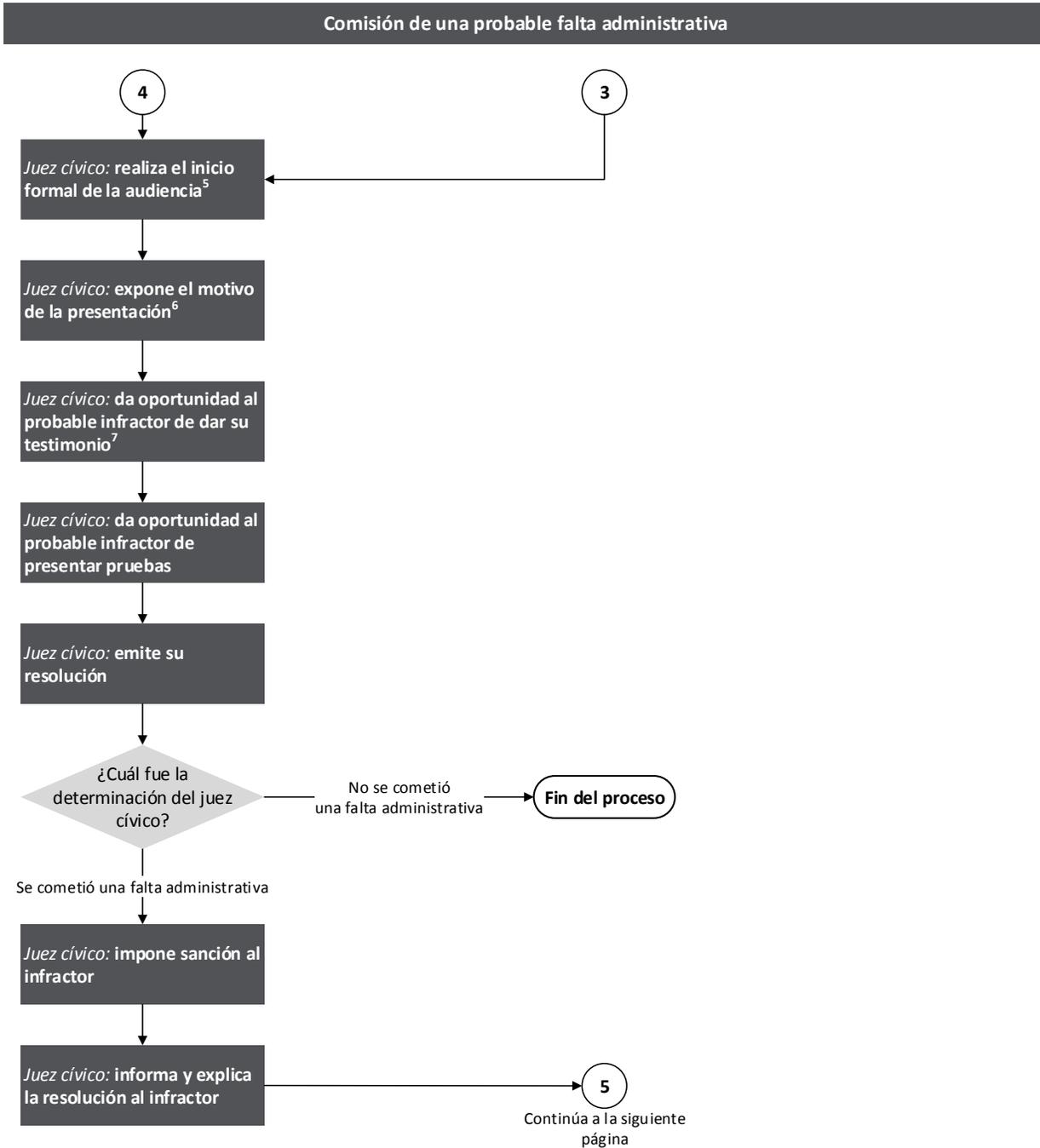


Figura 3. Proceso de Justicia Cívica para la probable comisión de una falta administrativa (continuación).



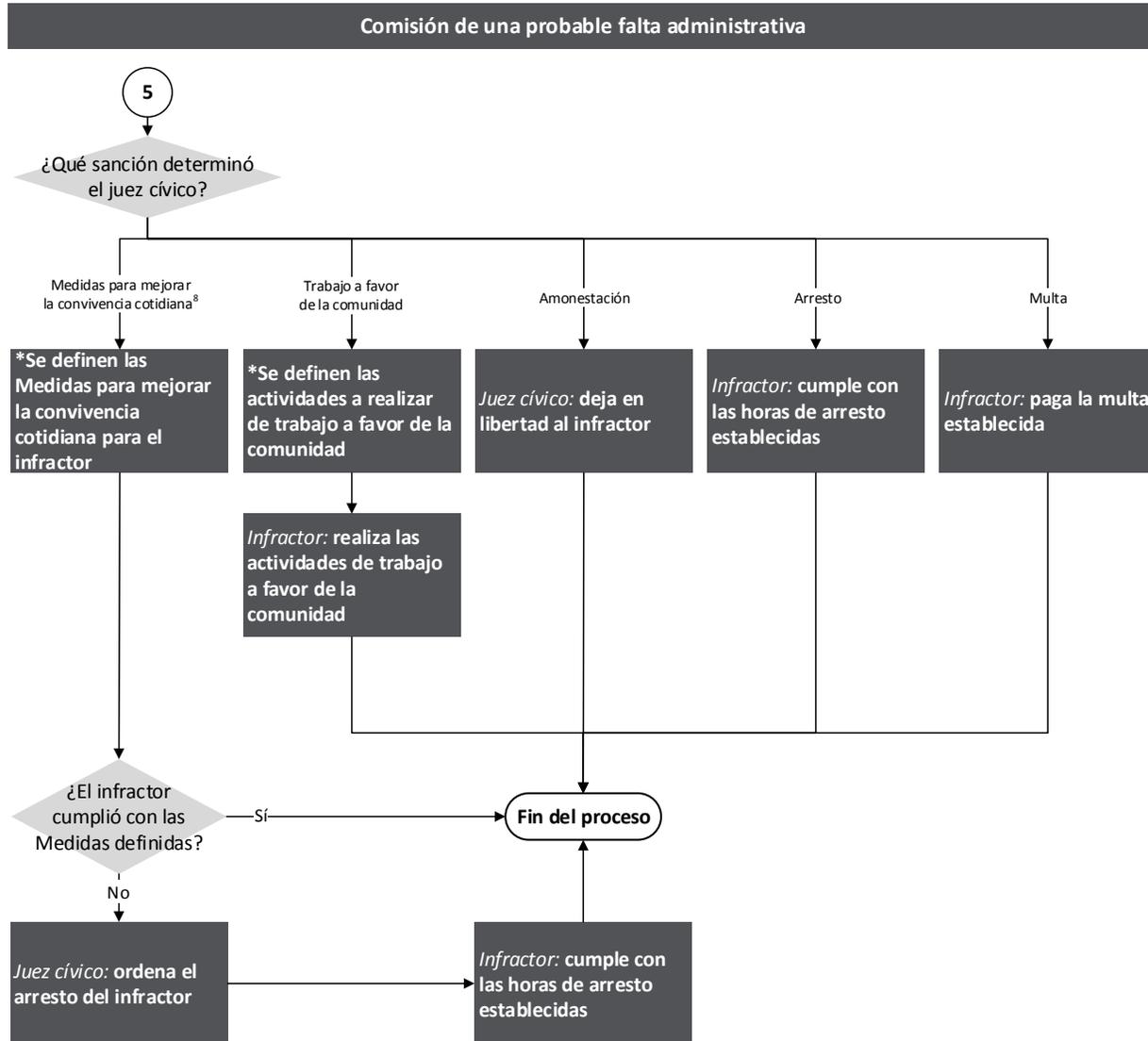
Notas

⁵ Ver subcomponente 4.1. Desarrollo de audiencias

⁶ Antes de pasar al probable infractor a audiencia, el juez debe leer el parte de hechos del policía, el informe médico y el dictamen psicosocial del probable infractor.

⁷ En caso de identificar inconsistencias entre el testimonio del probable infractor y el parte de hechos del policía, el juez cívico podrá llamar al policía que remitió al infractor para aclarar las inconsistencias.

Figura 3. Proceso de Justicia Cívica para la probable comisión de una falta administrativa (continuación).



Notas

⁸ Ver subcomponente 1.5. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana.

*El personal encargado de realizar esta actividad será definido por el municipio en función de sus características y capacidad es.

Fuente: elaboración propia.

4.3.3 Incorporación de audiencias públicas

Se contempla la publicidad de las audiencias que se realizan ante el juez cívico para determinar la existencia de una falta administrativa e imponer la sanción correspondiente. La actuación del juez cívico será constantemente expuesta al escrutinio público, por lo que es importante que siga una serie lineamientos mínimos sobre el debido proceso, la dirección de audiencias y la emisión de sus resoluciones. La publicidad de las audiencias tiene los siguientes objetivos:

- a) Incrementar la confianza en los juzgados cívicos por parte de los usuarios de sus servicios; y
- b) Dar transparencia al proceso de impartición de Justicia Cívica.

A su vez, la incorporación de audiencias públicas permite cumplir con dos de los objetivos de la Justicia Cívica, a saber: dar solución de manera ágil, transparente y eficiente a los conflictos comunitarios; y mejorar la percepción del orden público y de la seguridad (ver subcomponente 4.1 para mayor detalle).

4.3.4 Actuación policial *in situ*

El policía actúa con un enfoque de proximidad para la atención temprana de los conflictos *in situ* (en el lugar de los hechos) entre dos o más partes, cuando no presencia la comisión de un probable delito. El policía está capacitado para escuchar a las partes, entender el conflicto, desactivar su escalamiento, proponer mediación cuando así lo permita la situación, o remitir a las partes o al probable infractor ante el juzgado cívico.

4.3.5 Incorporación de Medidas para mejorar la convivencia cotidiana

En el Modelo Homologado de Justicia Cívica se introducen, como parte de las sanciones del trabajo a favor de la comunidad, las *Medidas para mejorar la convivencia cotidiana* (en adelante, las Medidas). Las Medidas son acciones dirigidas a infractores con perfiles de riesgo, que buscan contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores. Ejemplos de estas acciones son la canalización a grupos de atención a adicciones o a programas para la atención a conductas violentas. Para lograr lo anterior, es necesario:

- a) Establecer criterios psicosociales que permitan identificar perfiles de riesgo en los infractores.
- b) Realizar una evaluación psicosocial para determinar factores de riesgo en los infractores y recomendar (o no) el uso de Medidas.
- c) Identificar instituciones que brinden atención especializada a los infractores con perfiles de riesgo.
- d) Canalizar a los infractores a la institución que puede brindar una mejor atención según su perfil.

- e) Dar seguimiento a los infractores que son canalizados para que, en caso de incumplimiento, se les aplique la sanción correspondiente.

Las Medidas modifican el tratamiento tradicional que se le da a las faltas administrativas, pues se transita de una visión punitiva de las conductas contempladas como faltas administrativas a una que busca identificar los riesgos de escalamiento del conflicto y contribuir a la atención, mediante asistencia especializada, a las causas subyacentes que originan estas conductas. Asimismo, las Medidas se enmarcan en la visión sistémica propuesta por el Modelo Homologado de Justicia Cívica, ya que promueven la coordinación entre diferentes actores, con el juzgado cívico como articulador, para brindar la atención que los infractores requieren.

4.3.6 Implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)

En el Modelo Homologado de Justicia Cívica se incorporan los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) como opción para solucionar conflictos comunitarios dentro del marco normativo de la Justicia Cívica. La incorporación al proceso de los MASC contempla los siguientes elementos:

- a) El juez cívico, cuando así lo determine pertinente, tiene la posibilidad de proponer a dos o más partes que estén en conflicto la solución de la controversia en cuestión a través de los MASC.
- b) Los acuerdos que se realicen entre dos o más partes en los centros de mediación o ante un mediador sobre conflictos relacionados con la impartición de la Justicia Cívica, son ratificados ante el juzgado cívico.
- c) En caso de incumplimiento de un acuerdo realizado a través de los MASC, el juzgado cívico, bajo solicitud de la parte afectada, sanciona dicho incumplimiento como una falta administrativa e impone la sanción correspondiente.

4.4 Componentes y subcomponentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica

A continuación, se detallan los componentes y subcomponentes que integran el Modelo Homologado de Justicia Cívica.

4.4.1 Componente 1. Atención y solución de conflictos y faltas

Este componente sienta las pautas generales para el tratamiento de las faltas administrativas a nivel nacional, y para la aplicación de las sanciones que mejor correspondan al tipo de falta y al perfil del infractor.

Subcomponente 1.1. Actuación in situ

Son las acciones que realiza el policía para la desactivación temprana del escalamiento de los conflictos en el lugar de los hechos. El policía, con un enfoque de proximidad, escucha a las partes, busca entender el conflicto y facilitar el diálogo entre las partes involucradas para desactivar su escalamiento, y propone mediación, cuando así lo permita la situación, o remite a las partes o al probable infractor ante el juzgado cívico. Para que esta participación sea exitosa, es necesario que el policía:

- a) Tenga conocimiento sobre los objetivos y el funcionamiento de la Justicia Cívica.
- b) Reciba capacitación adecuada para adquirir las habilidades que le permitan desactivar en campo los conflictos.
- c) Cuento con protocolos que definan las condiciones de su actuación.
- d) Cuento con las herramientas para orientar a las partes en conflicto a la instancia encargada de mediación, cuando así sea pertinente.
- e) Remita ante el juzgado cívico al probable infractor por la probable comisión de una falta administrativa.

Los municipios deben usar la estructura social con la que cuentan para promover el Modelo Homologado de Justicia Cívica. A través del policía con enfoque de proximidad, se pueden identificar líderes locales que sirvan como agentes de difusión de los elementos de la Justicia Cívica.

Subcomponente 1.2. Faltas administrativas

Se propone la existencia de categorías homologadas que sienten las bases para que los municipios establezcan sus propias faltas administrativas en función de sus realidades locales. Esto, a su vez, permitirá a cada municipio elaborar el catálogo de faltas que mejor corresponda a cada una de dichas categorías y, en consecuencia, el uso que le dará para la aplicación de sanciones.⁸

⁸ Lo anterior, sin contravenir el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación y a regirse por sus usos y costumbres, establecido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se proponen cinco categorías homologadas de faltas administrativas:

1. Contra el orden público o el bienestar colectivo;
2. Contra la salud o el medio ambiente;
3. Contra la propiedad;
4. Contra las personas y su seguridad; y
5. De carácter vial.

Las faltas de carácter vial podrán ser atendidas por los jueces cívicos cuando la estructura municipal no contemple el tratamiento de las mismas ante una autoridad especializada en infracciones de tránsito y accidentes de tránsito menores.

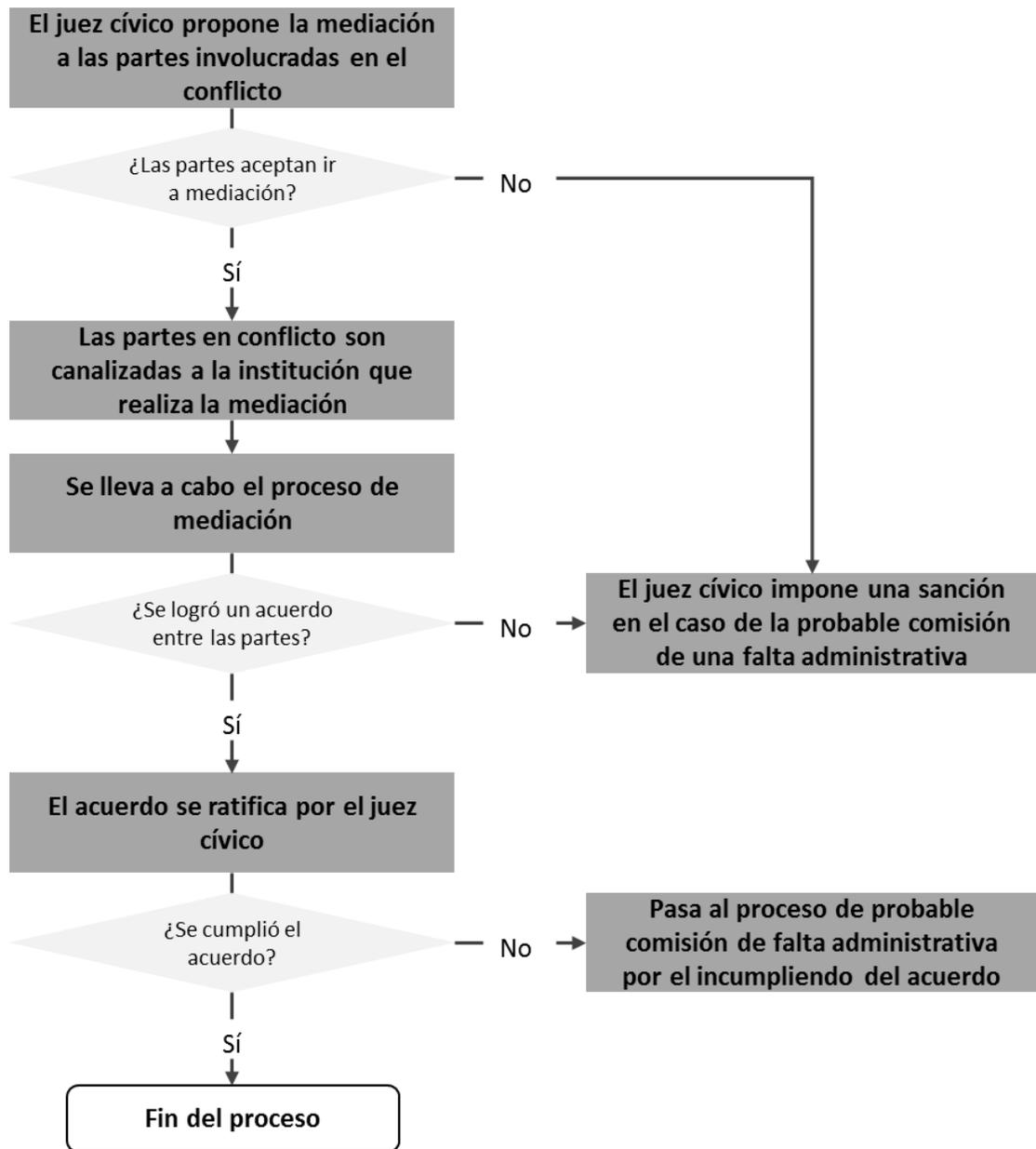
Subcomponente 1.3. Mediación

La mediación es un procedimiento voluntario, confidencial y flexible que ayuda a que dos o más personas encuentren la solución a un conflicto de forma pacífica, mediante el diálogo organizado por un facilitador capacitado en MASC.⁹

La mediación debe ser parte del proceso de Justicia Cívica en la resolución de conflictos comunitarios con el propósito de lograr una desactivación temprana del conflicto y que permita atenderlo con una visión de largo plazo. Para cumplir con este objetivo, los jueces cívicos deberán seguir una serie de pasos (ver Figura 4).

⁹ En el Modelo Homologado de Justicia Cívica, la palabra *mediación* hace referencia tanto a un actor del sistema como a la etapa que se da solución a los conflictos comunitarios a través de MASC. En esa etapa se podrán usar diferentes MASC tales como la mediación, la conciliación, las juntas restaurativas, etc.

Figura 4. Proceso de mediación en la Justicia Cívica.



Fuente: elaboración propia.

Los acuerdos a los que se llega resultado del proceso de mediación son ratificados por los jueces cívicos, independientemente de la vía por la que se hayan presentado las partes que dieron solución a su conflicto.¹⁰ Lo anterior habilita la posibilidad de

¹⁰ Las partes en conflicto se pueden presentar a la mediación a través de tres vías:

- Canalización a través de un policía.
- Canalización a través del juzgado cívico.

que el incumplimiento de los acuerdos¹¹ se sancione como una falta administrativa por el juez cívico. El objetivo de estas acciones es garantizar el respeto de los acuerdos de mediación, al establecer consecuencias tangibles al incumplimiento.

La institución responsable de la mediación se definirá dependiendo de las características de cada municipio; dos posibilidades al respecto son:

1. **Mediación como parte del juzgado cívico.** Los municipios que cuenten con los recursos (personal e infraestructura) podrán proporcionar la mediación como parte de los servicios del juzgado cívico.
2. **Centro de mediación municipal.** Los municipios que cuenten con un centro de mediación municipal podrán llegar a un acuerdo con dicho centro para aprovechar su infraestructura y personal.

En general, se recomienda que el servicio de mediación sea proporcionado en un espacio cercano al juzgado cívico, de manera que se pueda garantizar la agilidad en el proceso.

Subcomponente 1.4. Sanciones

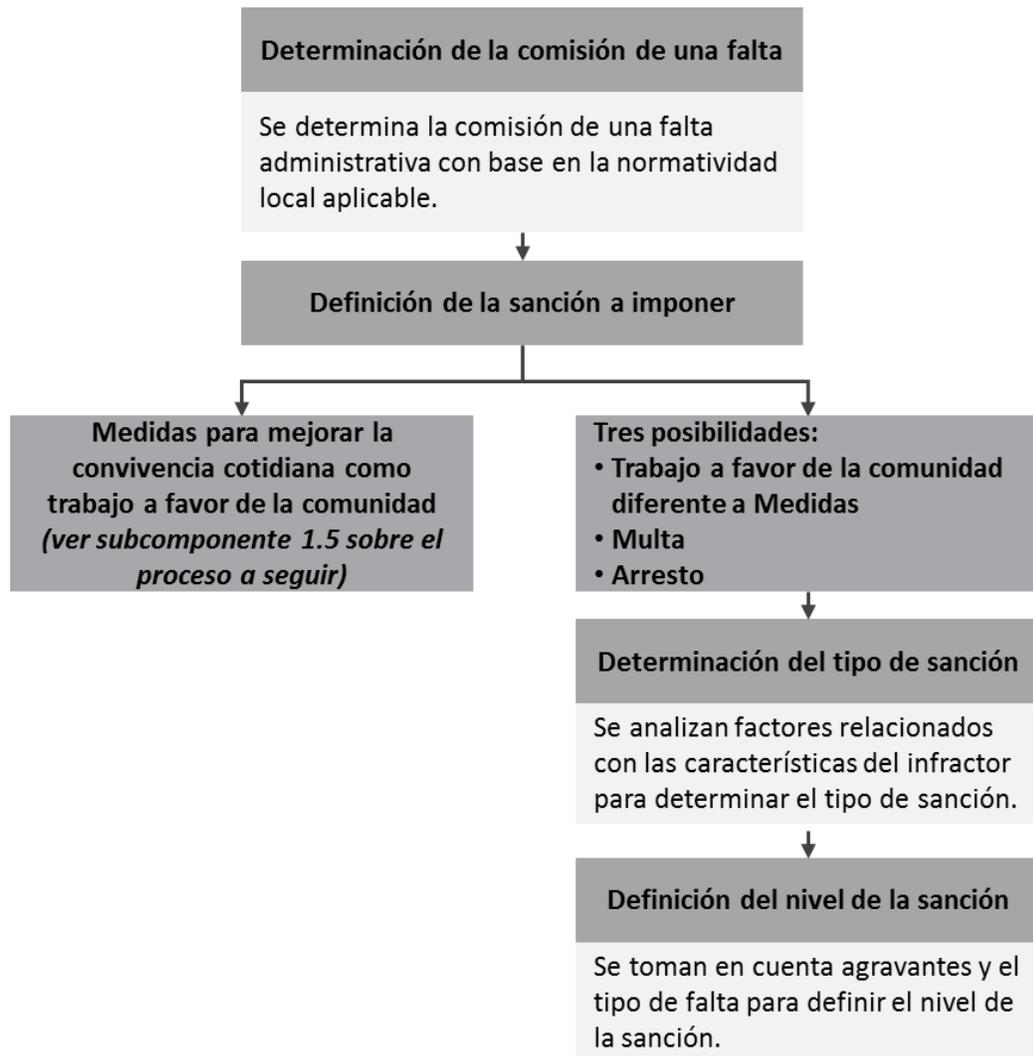
Según el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen tres tipos de sanciones: multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o trabajo a favor de la comunidad. En este sentido, se introducen las *Medidas para mejorar la convivencia cotidiana* como un nuevo tipo de trabajo a favor de la comunidad que busca contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores (ver subcomponente 1.5). Lo anterior implica la inclusión de un nuevo tipo de sanción que el juez cívico podrá considerar según el perfil del infractor, como se puede observar en la Figura 5.

Para los casos en los que el juez cívico decide no aplicar las Medidas como sanción, los jueces cívicos siguen una lógica que guía la imposición de sanciones (ver Figura 6).

• Presentación directa a la mediación.

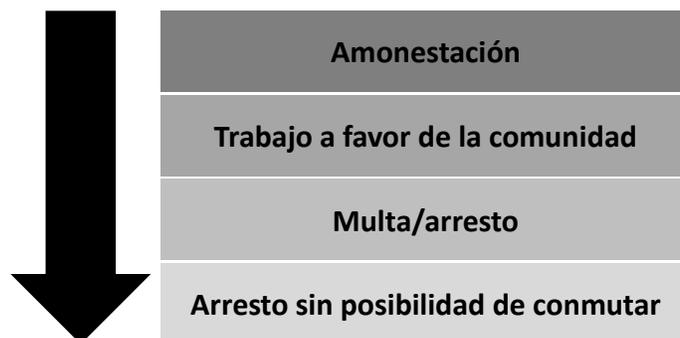
¹¹ El seguimiento del incumplimiento de los acuerdos se realizará únicamente a solicitud de alguna de las partes.

Figura 5. Procedimiento de imposición de sanciones.



Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Lógica de priorización de sanciones convencionales.



Fuente: elaboración propia.

La lógica de priorización de las sanciones deber ir acompañada de lineamientos que orienten a los jueces cívicos en la determinación de la sanción tomando en cuenta las circunstancias bajo las que se cometió la falta y las características del infractor. Dichos lineamientos serán definidos por cada municipio.

Una vez definido el tipo de sanción a imponer, el juez cívico deberá definir el nivel de la sanción (número de horas de arrestos o trabajo a favor de la comunidad y monto de la multa) utilizando como punto inicial un tabulador de sanciones y, posteriormente, tomando en consideración agravantes y atenuantes. La definición del tabulador de sanciones, las agravantes y atenuantes recaerán en cada uno de los municipios. Finalmente, el cumplimiento de las sanciones deberá ser de conocimiento del juez cívico.

Subcomponente 1.5. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana

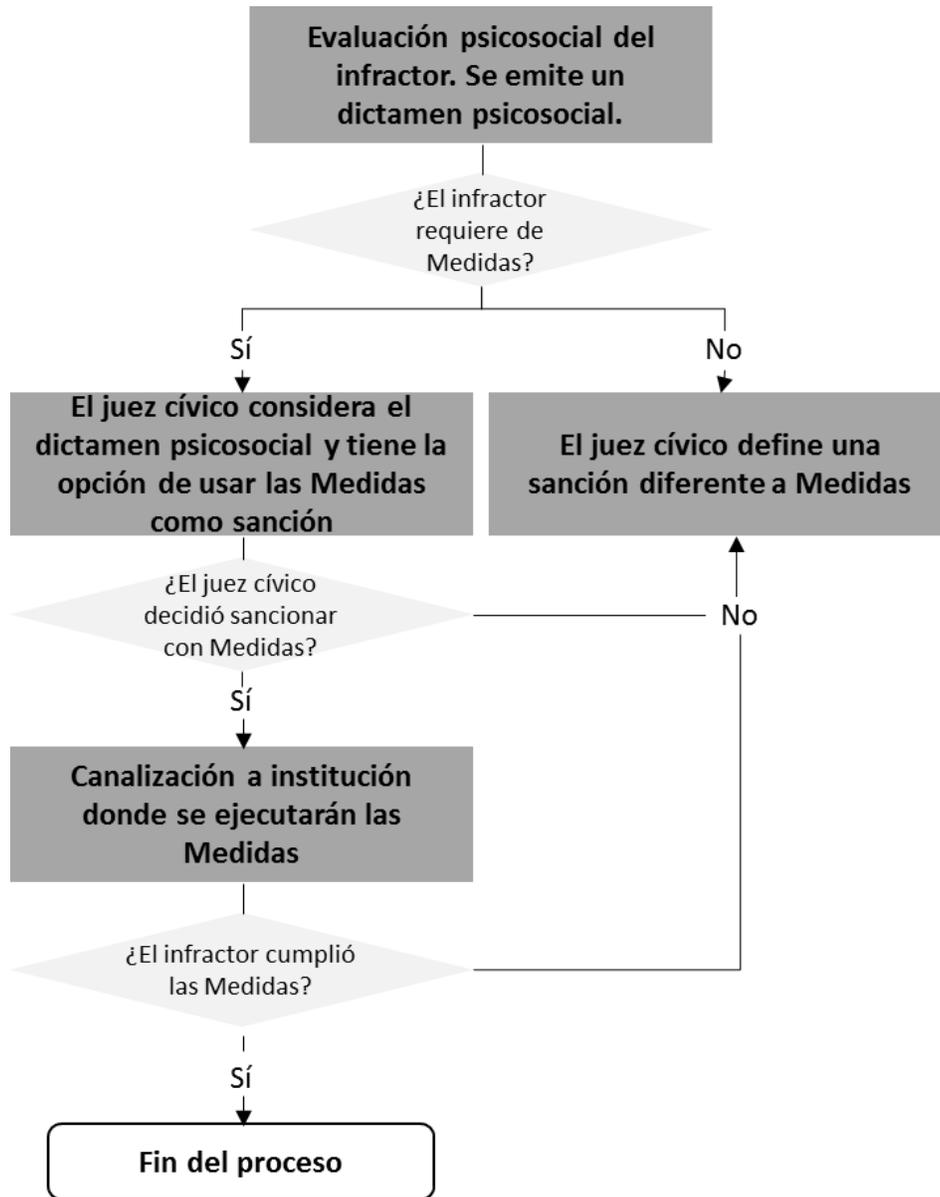
Las *Medidas para mejorar la convivencia cotidiana* o Medidas, son acciones dirigidas a infractores con perfiles de riesgo, que buscan atender las causas subyacentes que originan conductas conflictivas que constituyen faltas administrativas. Algunas de estas Medidas pueden ser terapias cognitivo-conductual, tratamientos de adicciones, capacitaciones laborales, u otros que atiendan de manera especializada a los infractores.

Las Medidas buscan desactivar conductas antisociales o conflictivas que pueden escalar a conductas delictivas o actos de violencia, con lo cual, se convierten en un instrumento para alcanzar los objetivos del Modelo Homologado de Justicia Cívica. Dada su relevancia y para garantizar su implementación, se incorporan como un tipo de trabajo a favor de la comunidad en el proceso de definición de sanciones.

Para determinar si las Medidas son una opción de sanción para un infractor, se debe realizar una evaluación con criterios psicosociales la cual produce un dictamen. Cuando el juez cívico determina que el infractor ha cometido una falta administrativa, toma en cuenta el resultado del dictamen psicosocial y, según su resultado, podrá considerar las Medidas como un tipo de sanción a ejecutar por el infractor. En caso de que el juez cívico decida sancionar con Medidas, canalizará a la institución más apropiada para dar atención al infractor según su perfil.

Para llevar a cabo la canalización, se establecen canales de coordinación entre el juzgado cívico y las instituciones que brindan la asistencia a los infractores con perfiles de riesgo (ver subcomponente 4.2). En la Figura 7 se detalla el proceso de aplicación de Medidas.

Figura 7. Proceso de aplicación de Medidas para mejorar la convivencia cotidiana.



Fuente: elaboración propia.

4.4.2 Componente 2. Organización y funcionamiento institucional

Este componente determina la adscripción del juzgado cívico dentro la estructura municipal y señala las funciones mínimas que se deben desempeñar en un juzgado cívico. Asimismo, define los lineamientos para la existencia de un servicio profesional de carrera de jueces cívicos.

Subcomponente 2.1. Adscripción del juzgado cívico

Se plantea que el juzgado cívico esté adscrito a la Presidencia Municipal, sea independiente de la Secretaría de Seguridad Pública, de la policía y de las demás dependencias municipales. La adscripción del juzgado cívico a la Presidencia Municipal tiene como objetivo dividir la función del cumplimiento de la ley, a cargo de la policía, de la función de impartición de Justicia Cívica.

Subcomponente 2.2. Funciones del juzgado cívico

En el juzgado cívico se deben realizar, como mínimo, las siguientes funciones:

- Realizar la evaluación médica a los probables infractores para determinar su condición de salud antes de la realización de la evaluación psicosocial.
- Asegurar a los probables infractores hasta que su condición de salud se lo permita, cuando la evaluación médica así lo indique.
- Realizar la evaluación psicosocial a los probables infractores.
- Llevar a cabo audiencias públicas.
- Determinar la existencia (o no) de faltas administrativas.
- Imponer sanciones según las características de la falta administrativa y del perfil de los infractores.
- Canalizar a infractores para la ejecución de Medidas.
- Proponer a las partes realizar el proceso de mediación para la solución de conflictos comunitarios.
- Ratificar los acuerdos que se realicen entre dos o más partes en los centros de mediación o ante un mediador sobre conflictos relacionados con la impartición de la Justicia Cívica.
- Mantener un registro actualizado de las personas que hayan participado en una audiencia como probables infractores y de los infractores a quienes se les haya impuesto una sanción.

La estructura interna (organigrama) del juzgado cívico se definirá con base en la realidad de cada municipio buscando garantizar que se cumplan todas las funciones anteriormente descritas.

Subcomponente 2.3. Servicio profesional de carrera de jueces cívicos

Se plantea la creación de un servicio profesional de carrera de jueces cívicos que promueva la selección de candidatos con un perfil adecuado y que fomente el desarrollo profesional.

- a) **Selección de los jueces cívicos.** Para la selección de candidatos, se establecen los siguientes pasos:
 1. **Convocatoria.** Se realiza una convocatoria pública para que los interesados apliquen al puesto de juez cívico.

2. **Evaluación de conocimientos y habilidades.** Se aplican una serie de filtros para garantizar la competencia de los candidatos en términos de conocimiento y de habilidades (ver subcomponente 3.1).
 3. **Propuesta de candidatos.** El presidente municipal realiza una selección de candidatos que hayan obtenido resultados satisfactorios en la evaluación de conocimientos y habilidades y los propone ante el cabildo para ocupar el puesto de juez cívico.
 4. **Ratificación en el puesto.** El cabildo vota y, en su caso, ratifica a los candidatos propuestos por el presidente municipal.
- b) **Capacitación.** Se contempla que los jueces cívicos reciban capacitación inicial y continua con la finalidad de fortalecer las habilidades necesarias para la impartición de Justicia Cívica (ver subcomponente 3.2).
- c) **Permanencia.** Se define que la duración del período de los jueces cívicos en su puesto debe ser de cuatro años, con posibilidad de renovación en función de su desempeño (ver subcomponente 3.3).

4.4.3 Componente 3. Perfiles y desarrollo profesional

Define las habilidades, características y certificaciones mínimas que deben cumplir los actores clave que participan en la impartición de la Justicia Cívica.

Subcomponente 3.1. Perfil de los actores del sistema de Justicia Cívica

En la Tabla 6 se definen las características mínimas que deben cumplir el juez cívico, el policía y el facilitador encargado de proporcionar la mediación.

Tabla 6. Perfiles de juez cívico, policía y facilitador.

Actor	Perfil
Juez cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura en Derecho, con título y cédula profesional. • Mínimo un año de experiencia en el ejercicio de su profesión. • Conocimientos en materia de mediación y conciliación. • Conocimiento sobre Derechos Humanos y el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
Policía	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil de proximidad. • Habilidades para la mediación. • Proactividad para identificar y resolver problemas. • Sensibilidad y convicción en la labor de prevención.

Actor	Perfil
Facilitador (en la etapa de mediación)	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura en Trabajo Social, Psicología o Sociología, con título y cédula profesional. • Certificación en materia de mediación y conciliación.

Fuente: elaboración propia.

Subcomponente 3.2. Capacitación para la impartición de Justicia Cívica

Se cuenta con un esquema de capacitación que permite a los actores que participan en el sistema de Justicia Cívica desarrollar las habilidades y conocimientos necesarios para la correcta impartición de la Justicia Cívica.

El esquema de capacitación consiste en dos modalidades:

- a) Capacitación **general**, la cual se imparte a todos los actores del sistema de Justicia Cívica y debe tener, como mínimo, el siguiente contenido:
 - Objetivos y generalidades del sistema de Justicia Cívica;
 - Cultura de la Legalidad y Buen Gobierno;
 - Justicia procedimental;
 - Tratamiento de grupos vulnerables; y
 - Derechos Humanos.
- b) Capacitaciones **específicas**, las cuales reciben algunos actores del sistema de Justicia Cívica, con base en las funciones que desempeñan en la impartición de la Justicia Cívica (ver Tabla 7).

Tabla 7. Capacitaciones específicas.

Actor	Capacitaciones
Juez cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de audiencias • Determinación de faltas administrativas • Aplicación de sanciones • Mediación y conciliación.
Policía	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación comunitaria y resolución de conflictos <i>in situ</i>.
Facilitador (en la etapa de mediación)	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación y conciliación.

Fuente: elaboración propia.

Las capacitaciones deben ser impartidas de manera inicial y continua, a fin de que los actores se mantengan actualizados y puedan continuar con la correcta impartición de la Justicia Cívica.

Subcomponente 3.3. Evaluación de desempeño

La evaluación de desempeño de los jueces cívicos buscará supervisar, vigilar y evaluar su actuación para determinar su permanencia y extensión en el cargo. En la evaluación se revisarán tres aspectos generales sobre el desempeño de los jueces cívicos:

- a) La **correcta implementación de los procedimientos** durante la audiencia, la determinación de faltas administrativas, y la aplicación de sanciones.
- b) El **tratamiento humano y cercano al ciudadano** durante el procedimiento de Justicia Cívica, asegurando el respeto a sus derechos.
- c) La **agilidad, transparencia y eficiencia** en el proceso de impartición de Justicia Cívica.

4.4.4 Componente 4. Organización de la Justicia Cívica

Este componente define los pasos y condiciones para el desarrollo de audiencias; así como los mecanismos de coordinación que se requieren para la ejecución de las Medidas para mejorar la convivencia cotidiana y señala las condiciones para la impartición de la Justicia Cívica en la modalidad itinerante. Asimismo, define las condiciones y espacios mínimos con los que debe contar la infraestructura del juzgado cívico, y los momentos en donde se debe registrar o utilizar información durante el proceso de impartición de la Justicia Cívica.

Subcomponente 4.1. Desarrollo de audiencias

Se establece la realización de audiencias públicas que cumplen con condiciones y actividades orientadas a garantizar el debido proceso y la impartición de justicia de manera pronta, transparente y expedita. Durante las audiencias públicas, el juez cívico debe cumplir los siguientes requisitos:

- Asegurarse que se cuenta con información clara y completa para determinar la comisión de la falta y la eventual sanción.
- Explicar al probable infractor el motivo de su presentación.
- Dar oportunidad al probable infractor de dar su testimonio y de presentar las pruebas que considere necesarias.

Las audiencias en materia de Justicia Cívica deben seguir una serie de principios adaptados del Sistema Penal Acusatorio, a saber: a) Oralidad; b) Publicidad; c) Continuidad; d) Imparcialidad; e) Inmediación; y f) Concentración.

Las audiencias se realizarán en dos modalidades principales y deberán cumplir con un proceso específico:

- a) Audiencia con **un probable infractor** (ver Figura 8); y
- b) Audiencias con **dos o más partes en conflicto** (ver Figura 9).

Figura 8. Etapas de la audiencia con un probable infractor.

1	Inicio formal	El juez se presenta y solicita al probable infractor que se presente. En esta primer etapa, el juez explica las pautas a seguir durante la audiencia.
2	Exposición del motivo de la presentación	El juez expone los datos de la presentación o arresto al probable infractor, procurando en todo momento realizar una explicación clara.
3	Posibilidad de que el probable infractor declare	El juez da oportunidad al probable infractor de declarar y verifica que no existan inconsistencias.
4	Presentación de pruebas por el probable infractor	El juez da oportunidad al probable infractor de presentar pruebas y desahogarlas.
5	Resolución del juez	El juez determina si se cometió una falta administrativa y, en su caso, impone una sanción.

Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Etapas de la audiencia con dos partes en conflicto.

1	Inicio formal	El juez se presenta y solicita a las partes presentes que hagan lo mismo. En este momento el juez explica a las partes el motivo de la audiencia.
2	Declaración de las partes	Las partes involucradas exponen el conflicto. En este momento el juez los invita a realizar el proceso de mediación para solucionar su conflicto.
3	Presentación de pruebas de las partes	El juez da oportunidad de presentar pruebas a las partes involucradas.
4	Argumentos finales de las partes	El Juez da oportunidad a las partes de que expongan los argumentos finales.
5	Resolución del juez	El juez determina si se cometió una falta administrativa y, en su caso, impone una sanción.

Fuente: elaboración propia.

Durante la dirección de audiencias en Justicia Cívica se debe respetar la integridad de los probables infractores en todo momento, procurando que entiendan la razón de su presentación y la importancia del cumplimiento de las reglas de convivencia.

Finalmente, se debe contar con un mecanismo para que los ciudadanos que se sometan a audiencia puedan presentar un recurso de inconformidad sobre la determinación del juez cívico. A su vez, es necesario tener claridad sobre la autoridad a la cual un juez cívico debe dirigirse en caso de detectar anomalías en el proceso o abusos de alguna autoridad.

Subcomponente 4.2. Coordinación para la ejecución de las Medidas para mejorar la convivencia cotidiana

Se realizan acciones de coordinación con las instituciones que brindan apoyo especializado a los infractores. Es función del municipio determinar si la función de canalización será responsabilidad del juzgado cívico, o si realizará convenios con otras entidades municipales, como la Dirección de Prevención o la Secretaría de Desarrollo Social, para dicho objetivo. En todo caso, dicho rol estará a cargo de personal preferiblemente con un perfil de trabajador social.

Con esta finalidad, la instancia municipal encargada de la canalización debe mapear y realizar convenios con dichas instituciones, ya sean instituciones públicas (federales, estatales o municipales), organizaciones de la sociedad civil o la iniciativa privada.

Las instituciones de apoyo proponen actividades que se ajusten al perfil del infractor que ha sido canalizado a las Medidas. Dichas actividades deben contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores.

Finalmente, dichas instituciones estarán encargadas de dar seguimiento a la ejecución de las Medidas, así como de reportar al juzgado cívico sobre el nivel de cumplimiento de la sanción.

Subcomponente 4.3. Modalidad itinerante

La modalidad itinerante consiste en el envío de jueces encargados de impartir justicia con el apoyo de figuras locales en comunidades alejadas de los juzgados cívicos.

La justicia itinerante es un medio utilizado por los órganos impartidores de justicia y los servidores públicos para facilitar su acceso a los ciudadanos que, por razones

geográficas, de presupuesto, de infraestructura o de capital humano, no pueden acceder de manera inmediata a la justicia.¹² En Tabla 8 se describe el proceso.

Tabla 8. Aspectos de la modalidad itinerante.

Aspecto	Descripción
Ámbito de aplicación	Se hace uso de la modalidad itinerante para llevar la Justicia Cívica a comunidades que se encuentran alejadas de los juzgados cívicos y que se les dificulta asistir a estos espacios.
Apoyo en figuras locales	Se capacita a figuras locales de las comunidades para que participen en la impartición de Justicia Cívica mediante la realización de acuerdos, que posteriormente serán ratificados por un juez itinerante.
Jueces itinerantes	Se cuenta con jueces itinerantes que realizan visitas a las comunidades alejadas para ratificar los acuerdos alcanzados por las figuras locales, prestar servicios y realizar trámites. Las visitas se realizan de manera planeada e informando por adelantado a las comunidades.

Fuente: elaboración propia.

Subcomponente 4.4. Ubicación e infraestructura

La infraestructura y ubicación del juzgado cívico debe contar con condiciones (ver Tabla 9) y espacios mínimos que permitan una correcta impartición de la Justicia Cívica, tales como:

- Salas de audiencias con espacios para el público;
- Oficinas para el personal del juzgado cívico;
- Área de aseguramiento;
- Espacio para realizar la evaluación médica del probable infractor;
- Espacio para realizar la evaluación psicosocial del probable infractor;
- Sección para menores;
- Espacio para recepción; y
- Baños.

Tabla 9. Condiciones básicas para la atención de probables infractores.

Aspecto	Condiciones
Higiene	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de baños con agua potable para los infractores y el personal. • Aseo constante de las instalaciones. • Ventilación constante. • Manejo adecuado de los residuos sólidos y líquidos.

¹² Elaborado a partir de http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page_id=791

Aspecto	Condiciones
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia constante. • Abasto de energía eléctrica y operación óptima de sistemas de comunicación.
Dignidad de las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Separación de hombres y mujeres en las áreas de aseguramiento. • Separación de menores de edad en las áreas de aseguramiento. • Accesos adecuados para personas con movilidad restringida. • Alimentos para infractores arrestados por más de doce horas y cobijas para aquellos que pernoctan. • Instalaciones para grupos vulnerables.

Fuente: elaboración propia.

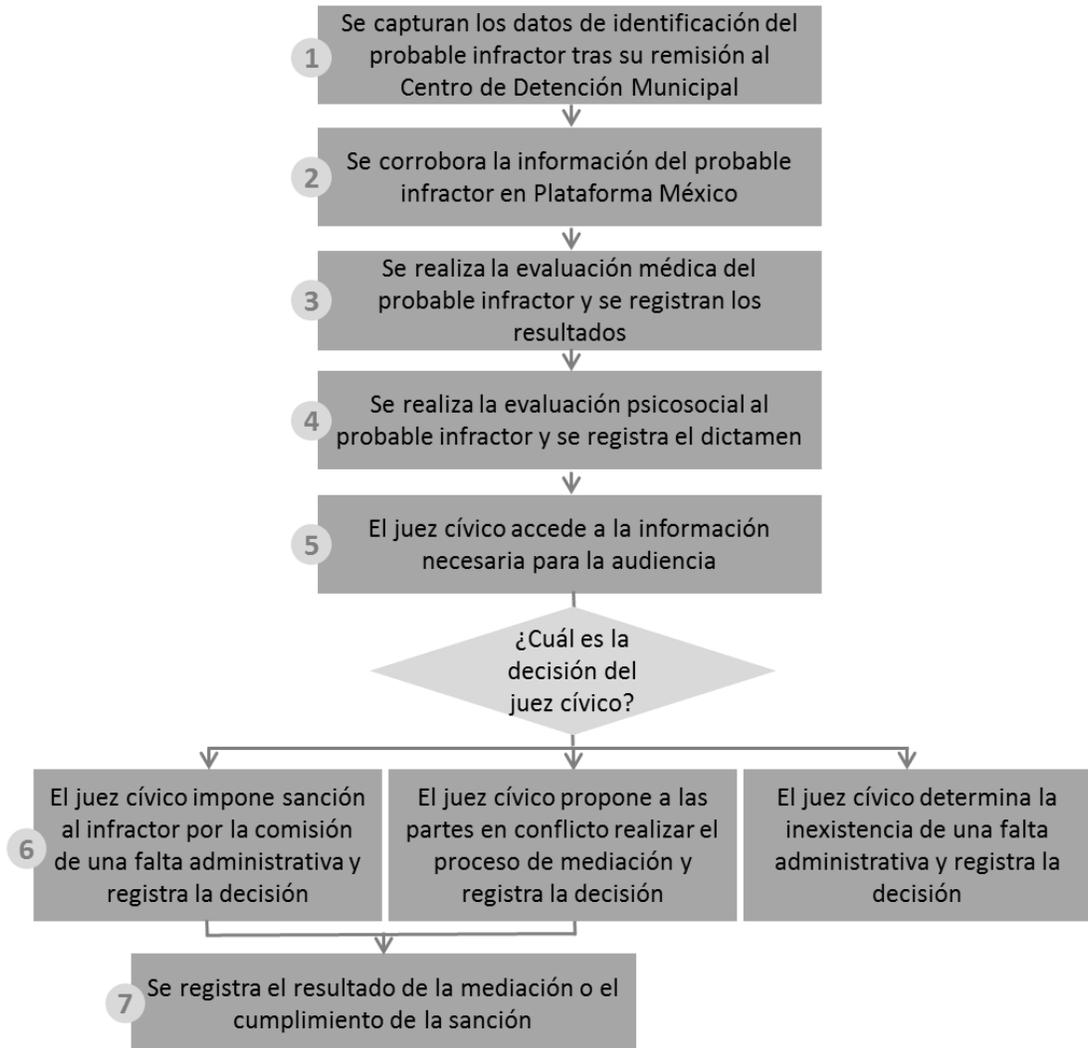
Adicionalmente, es recomendable contar con un espacio físico, dentro o cercano al juzgado cívico, en el cual se pueda proporcionar mediación para la solución de conflictos comunitarios. Es función del municipio determinar si la mediación se realizará en el juzgado cívico o si se realizarán convenios con otras entidades municipales, como el centro de mediación, para dicho objetivo.

En cuanto a la ubicación de los juzgados cívicos, estos deben encontrarse geográficamente cercanos a los centros de detención municipal, con el fin de facilitar los traslados de los probables infractores a las salas de audiencia y los traslados de los infractores que deben cumplir horas de arresto como sanción.

Subcomponente 4.5. Gestión de la información

Es necesario contar con un Sistema de Gestión de la Información que facilite la operación, la gestión y la toma de decisiones en el proceso de impartición de la Justicia Cívica. En la Figura 10 se describen los momentos en donde se debe registrar o utilizar información durante el proceso de impartición de la Justicia Cívica.

Figura 10. Registro y uso de la información durante la impartición de la Justicia Cívica.



Fuente: elaboración propia.

4.4.5 Componente 5. Monitoreo, evaluación y difusión

Establece la creación de indicadores de gestión y de resultados para observar el cumplimiento de los objetivos del Modelo Homologado de Justicia Cívica. El componente también define los mecanismos formales de rendición de cuentas a la ciudadanía, y concluye con las pautas para la difusión de la Justicia Cívica.

Subcomponente 5.1. Evaluación institucional

Para observar el nivel de cumplimiento de los objetivos del Modelo Homologado de Justicia Cívica, se deben medir indicadores de gestión y de resultados que informen de manera oportuna la toma de decisiones del proceso de impartición de Justicia Cívica.

- **Los indicadores de gestión** ayudan a dar seguimiento a la operación y eficiencia del juzgado cívico. La medición de los indicadores de gestión permite realizar ajustes en el proceso de Justicia Cívica para mejorar su operación y eficiencia. Ejemplo: tiempo promedio de duración de audiencias.
- **Los indicadores de resultados** permiten medir el avance en los objetivos de Justicia Cívica. La medición de estos indicadores permite realizar los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos de la Justicia Cívica. Ejemplo: tasa de reincidencia de faltas administrativas.

Para medir estos indicadores, los municipios deben utilizar estadísticas oficiales, estadísticas internas, estadísticas de otras dependencias y encuestas sobre la percepción ciudadana.

Subcomponente 5.2. Rendición de cuentas

Los juzgados cívicos deben proporcionar información a la ciudadanía (organizada y no organizada) sobre su desempeño y resultados, para generar confianza y recibir retroalimentación sobre los servicios que proporcionan. Para ello, se establecen los siguientes mecanismos:

- Evaluaciones de resultados que sean públicas para la comunidad en general;
- Solicitudes de información a través de los portales de transparencia;
- Sistemas para recibir y atender quejas; y
- Reuniones en colonias, en barrios y con la ciudadanía, para informar sobre las actividades, operación y resultados del juzgado cívico.

Subcomponente 5.3. Difusión

La difusión tiene como objetivo concientizar a la ciudadanía y a las autoridades sobre la importancia de la Justicia Cívica, además de informar sobre las reglas de convivencia y las actividades que integran el proceso de impartición de Justicia Cívica. Al respecto, se definen los mensajes, medios, canales y audiencias clave que serán objeto de esta actividad. A saber:

Los mensajes que se deben transmitir son:

- Importancia de la Justicia Cívica;
- Vocación social de la Justicia Cívica;
- Faltas administrativas y sanciones existentes;

- Figura del juez cívico como una autoridad cercana a la comunidad; y
- Fomento de la Cultura de la Legalidad.

Los medios de difusión de los mensajes son:

- Medios impresos;
- Espacios físicos de las instituciones municipales;
- Conferencias en universidades;
- Reuniones de barrio; y
- Redes sociales.

Los canales para la difusión de los mensajes son:

- Policía;
- Comunicación social municipal;
- Instituciones municipales;
- Universidades;
- Representantes de la comunidad; y
- Organizaciones de la sociedad civil.

Las audiencias clave de los mensajes son:

- Jóvenes;
- Comités vecinales;
- Jueces de barrio; y
- Autoridades municipales.