



HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda del SENADO DE LA REPÚBLICA, les fue turnada para su estudio y elaboración del Dictamen correspondiente, la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 5, 17, 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica*.

Quienes integramos estas Comisiones, procedimos al análisis de la iniciativa en comento, y consideramos todos y cada uno de los argumentos que sirvieron de apoyo a las reformas que se proponen, a fin de emitir el presente dictamen.

En este orden de ideas, conforme a las facultades que le confieren a estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, los **artículos 85 numeral 2 inciso a), 86, 89, 90 fracciones XIII y XXIII, y 94** de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; así como los **artículos 113.2, 114.2, 117, 135, 136, 178, 182, 183, 187.2, 188 y 190** del REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

sobre la
**Iniciativa con Proyecto de Decreto
por el que se REFORMAN los
Artículos 5, 17, 21 y 73 de la
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
en materia de JUSTICIA CÍVICA**



Informamos a Ustedes que, para el tratamiento y desarrollo de nuestros trabajos, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, utilizamos la siguiente

METODOLOGÍA:

- I.** En el capítulo de “ANTECEDENTES”, se describen los pasos de gestión y procedimiento, para iniciar el proceso legislativo de la Iniciativa que motiva este Dictamen.
- II.** En el capítulo correspondiente al “CONTENIDO DE LA INICIATIVA”, se exponen los objetivos y contenido, resumiendo los motivos y alcances de la propuesta de reforma turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a estas Comisiones Unidas.
- III.** En el capítulo de “CONSIDERACIONES”, se comentará sobre las fuentes legislativas, los razonamientos y argumentos relativos a la Iniciativa enunciada en el capítulo de “ANTECEDENTES” y, con base en ello, se explicarán los sustentos del presente Dictamen.
- IV.** En el capítulo correspondiente al “PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO”, se plantea el Proyecto de Decreto que se propone votar a esta Honorable Asamblea.



ANTECEDENTES

A continuación, se describe el proceso legislativo de la iniciativa que motiva este Dictamen.

I. El 06 de octubre de 2020, el Senador Damián Zepeda Vidales y la Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz, integrantes del Grupo Parlamentario del PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN), presentaron *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 5, 17, 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica*.

II. El 06 de octubre de 2020, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura, turnó la presente iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para la elaboración del Dictamen correspondiente.

III.- Que mediante **oficio P-CPC-04/2021** de fecha 22 de febrero de 2021, la Comisión de Puntos Constitucionales solicitó al Presidente de la Mesa Directiva del SENADO DE LA REPÚBLICA, la rectificación de turno de la iniciativa que nos ocupa, para quedar en la Comisión de Estudios Legislativos Segunda.

IV.- Que mediante oficio de fecha 23 de febrero de 2021, con **oficio número DGPL-IP3A.-972**, la C. Senadora Lilia Margarita Valdez Martínez, Secretaría de la Mesa Directiva del Senado de la República, informa que se autorizó que con esta fecha, se autoriza rectificación de turno de la iniciativa descrita en el numeral anterior.



CONTENIDO DE LA INICIATIVA

I. La iniciativa en estudio, en síntesis, expone lo siguiente:

1.- Pasar del proceso actual de calificación y sanción de faltas administrativas y penalización de conductas delictivas, a la incorporación de una visión de *Justicia Cívica* que complementa el sistema vigente, procurando facilitar y mejorar la convivencia en la comunidad. La *Justicia Cívica* ofrece a todas las personas mecanismos para resolver sus conflictos privilegiando la participación de todas las partes en la búsqueda de la mejor solución al problema. Tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en la comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o a actos de violencia.

2.- Entre los principales objetivos de la *Justicia Cívica* podemos mencionar los siguientes:

- Constituirse como elemento primario en la prevención del delito.
- Prevenir el escalamiento de la violencia.
- Disminuir la reincidencia en faltas administrativas.



- Dar solución de manera ágil, transparente y eficiente a conflictos comunitarios.
- Mejorar la convivencia ciudadana.
- Promover la cultura de la legalidad.
- Mejorar la percepción del orden público y de la seguridad.

3.- La visión ordenada y metódica de la *Justicia Cívica* debe contribuir al mejor funcionamiento de los Sistemas Locales de Prevención, fomentando la coordinación entre múltiples actores para contribuir a la prevención de la violencia e incidencia delictiva. Su implementación, constituye una “cadena de valor de prevención” para mejorar la convivencia y prevenir el escalamiento de la violencia, permitiendo identificar personas que requieren atención, y canalizarlas a programas adaptados a sus necesidades. En esta perspectiva, aporta una solución de particular relevancia a unos de los principales problemas de política pública en cuanto a prevención del delito, la adecuación entre oferta de servicios de prevención y la demanda de los mismos.

II. Los proponentes señalan que la Justicia Cívica debe permitir de manera muy efectiva y ágil resolver millones de problemas que disminuyen la calidad de vida de la población. Pero, además, debe contribuir a disminuir la percepción de impunidad. La Justicia Cívica debe constituirse como instrumento primario para la prevención del delito, la reparación del daño y para el mantenimiento de la convivencia armónica.

III. Los proponentes aclaran que bajo ningún motivo debe confundirse un esfuerzo de mantener convivencia social armónica y prevenir futuros delitos mediante la Justicia Cívica, con impunidad. Por supuesto que el Derecho Penal debe castigar a toda persona que cometa un delito, lo que se busca es precisamente generar alternativas para casos menores no reincidentes, que eviten el escalamiento de la violencia y delitos en México. La normatividad en la materia deberá establecer la liga directa con el Derecho Penal que permita castigar los delitos que así lo ameriten por la vía penal. Se busca pues, una mejor convivencia de la sociedad mexicana y un mejor acceso a la Justicia en nuestro país.

IV.- PROPUESTA CONCRETA.- La iniciativa propone reformar los **Artículos 5, 17, 21 y 73** de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS con el propósito de incorporar la *Justicia Cívica* como instrumento primario para el mantenimiento de la convivencia armónica de la sociedad, así como la prevención del delito. Para ello se propone:

- 1.-** Que la *Justicia Cívica* se constituya como instrumento que permita el mantenimiento de la convivencia armónica, la preservación del orden y la tranquilidad en la sociedad, así como la prevención del delito.
- 2.-** Establecer que la autoridad administrativa sea la responsable de imponer sanciones en materia de *Justicia Cívica*, las cuales deberán estar contenidas en la ley respectiva y no podrán consistir en penas privativas de la libertad, más allá del arresto administrativo por hasta 36 horas.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

- 3.- Establecer como sanciones por las infracciones en *Justicia Cívica* la amonestación, multa, reparación del daño, arresto hasta por treinta y seis horas y el trabajo a favor de la comunidad.
- 4.- Establecer en México una alternativa distinta de Justicia a la aplicación del Derecho Penal en todas las conductas antisociales, de modo que se permita ayudar a generar paz en la sociedad.
- 5.- Facultar al Congreso General para expedir la **legislación única** en materia de Justicia Cívica.

Dicho lo anterior, a continuación, se expone un cuadro comparativo en el que se ilustra el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al momento de elaborarse el presente dictamen, y el texto de la Iniciativa motivo del presente Dictamen.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.	Artículo 5o. ...
La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.	...
Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.	Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial o el trabajo comunitario derivado de sanción administrativa en Justicia Cívica , el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del apartado A del artículo 123
En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.	...
El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.	...
Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.	...
El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.	
La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.	...
Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.	Artículo 17. ...
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.	...
Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.	...
El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.	...
Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.	...
(sin correlativo)	La justicia cívica se constituye como instrumento primario para la prevención del delito, para el mantenimiento de la convivencia armónica, la preservación del orden y la tranquilidad en la sociedad. La autoridad administrativa será la responsable de imponer las sanciones correspondientes en la materia, mismas que estarán contenidas en la Ley y no podrán consistir en penas privativas de la libertad, salvo el arresto hasta por treinta y seis horas.
Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.	...
Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.	...
La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.	...
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	Artículo 21. ...
El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.	...
La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.	...
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.	Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, así como en justicia cívica , las que únicamente consistirán en amonestación , multa, reparación del daño , arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. El trabajo a favor de la comunidad no deberá conmutarse por multa, salvo las excepciones que establezca la ley. La ley en materia de justicia cívica establecerá las sanciones que se impondrán a las personas morales.
Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.	...
Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.	Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, así como en Justicia Cívica , no excederá del equivalente a un día de su ingreso.
El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.	...
El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	...
La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	...
a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.	...
b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.	...
c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.	...
d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.	...
e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.	...
La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.	...
La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.	...
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73. ...
I a XXIX-Y ...	I a XXIX-Y ...
XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y	XXIX-Z. Para expedir la legislación única en materia de Justicia Cívica, la cual establecerá como mínimo los principios, infracciones, procedimiento, estructura básica de los juzgados cívicos, autoridades participantes y bases a las que deberá sujetarse;
XXX. y XXXI. ...	XXX. y XXXI. ...



CONSIDERACIONES

Descrito el contenido de las modificaciones constitucionales propuestas por la Iniciativa bajo análisis, a continuación, se presentan ante esta Honorable Asamblea las consideraciones de las comisiones dictaminadoras:

PRIMERA.— DE LA COMPETENCIA.— Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda del SENADO DE LA REPÚBLICA de la LXIV Legislatura del CONGRESO DE LA UNIÓN son competentes para dictaminar las dos *Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 5, 17, 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica*, de conformidad con lo que establecen los **artículos 85 numeral 2 inciso a), 86, 89, 90 fracciones XIII y XXIII, y 94** de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; así como los **artículos 113.2, 114.2, 117, 135, 136, 178, 182, 183, 187.2, 188 y 190** del REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

SEGUNDA.— DE LA IMPORTANCIA DE LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE PROPONE.— Estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con los proponentes de la iniciativa en estudio, en el sentido de que es necesario incluir la *Justicia Cívica* como un medio de prevención y de resolución de conflictos sociales, a fin de evitar que los mismos escalen.

TERCERA.— UBICACIÓN DE LA JUSTICIA CÍVICA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA MEXICANO.— Es relevante mencionar que el SECRETARIADO EJECUTIVO del SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA define la *Justicia Cívica* de la siguiente manera¹:

“La Justicia Cívica es un componente fundamental para la implementación del Modelo Nacional de Policía, pues permite atender de manera rápida y ágil los conflictos entre ciudadanos derivados de la convivencia cotidiana, evita que

éstos escalen y facilita su resolución pacífica. Funge como política pública de prevención del delito, pues evita que los conflictos deriven en conductas violentas o delictivas, fomentando la cultura de la paz. Asimismo, procura que las faltas administrativas y conductas antisociales tengan sanciones a favor de la comunidad para que el infractor reconozca el daño social que causa y lo restituya. Además, permite atender e identificar a la población en riesgo y monitorear su reincidencia.”

Juan Pablo Aguirre Quezadaⁱⁱ considera la *Justicia Cívica* como un instrumento para *una mejor convivencia social*, que “**adopta normas y acciones que eviten la generación de conductas violentas**”. En un sentido muy amplio, la idea de *Justicia Cívica* es un “**como signo de identidad societal de las estructuras civilizatorias, encumbra los afectos patrios y los elementos que hacen de la pertenencia, la frontera de la atomización social que perceptible a simple vista, nos convierte en extraños y extranjeros en nuestra propia patria**”ⁱⁱⁱ. Es un mecanismo que permite “**reconstruir el tejido social, al tiempo de generar una gobernanza con la participación social que permita reducir y erradicar los impactos delictivos**”. El mismo autor indica:

“La cultura cívica también se relaciona con las políticas de ‘cero tolerancia’, es decir, no dejar pasar por alto ninguna conducta delictiva, a fin de evitar mayores problemas. En ese sentido, algunas fuentes refieren que ‘el fraude y la corrupción normalmente comienzan en pequeño y progresivamente se hace más grande, hasta que algo se convierte en notoriamente diferente o extraño’ ... Por lo que esta cultura se enriquece por medio de la participación comunitaria, fomentando buenas prácticas, la cultura de la denuncia, y una mayor confianza con sus autoridades.

“Cabe destacar que los mecanismos de la Justicia Cívica son compatibles con el modelo de justicia penal que rige en nuestro país, ya que ambos realizan la defensa de los derechos humanos y del imputado...”

Las Comisiones Dictaminadoras deben subrayar, sin embargo, que la idea de “cero tolerancia” no puede ni debe significar la criminalización de cada vez más conductas, en el sentido de llevar al ámbito del *proceso penal* cada vez más conductas antisociales. Esta es la perversión del concepto por parte de políticos conservadores como Rudolph Giuliani en los Estados Unidos de América. En los debates para la Reforma Constitucional en materia penal de 2008, los promotores del sistema acusatorio insistieron una y otra vez que el mismo dependía precisamente de lo contrario: *reducir al máximo las conductas antisociales que se procesan por vía del Derecho Penal* –lo anterior, en seguimiento de la idea de que el Derecho Penal debe ser siempre la *última ratio* en la atención de los problemas sociales. Por lo mismo, decir “cero tolerancia” no significa penalizar todas las conductas ni todos los incidentes, sino fortalecer los mecanismos sociales y comunitarios de resolución de conflictos. Este es el ámbito en el que es indispensable fortalecer el sistema mexicano de *Justicia Cívica*. Esta no es mecanismo de criminalización, sino un instrumento de



construcción de responsabilidades ciudadanas. En este sentido, la inclusión del trabajo comunitario como una sanción propia de este tipo de justicia es esencial y una de las virtudes de la Iniciativa que ahora se dictamina.

Cabe destacar que en el Modelo Homologado de Justicia Cívica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México destaca que la autoridad sancionatoria en esta materia es el juez cívico o juez calificador. En los modelos vigentes de justicia cívica, ésta es la figura encargada de la impartición de justicia, que debe seguir un procedimiento técnico y específico para la imposición de sanciones. Tanto el Modelo Homologado como la Ley de Cultura Cívica citados prevén que para la determinación e imposición de sanciones, se requiere escuchar a ambas partes y ponderar la gravedad de la conducta cometida y el daño ocasionado.

De lo anterior, se advierte que la determinación de sanciones en materia de justicia cívica no es un ejercicio de mera subsunción normativa que se resuelva con una operación lógica simple. Más bien, requiere de jueces especializados en la materia que estén capacitados para resolver conflictos y alcanzar una reparación del daño integral. De ahí que, bajo ningún supuesto se debe interpretar que en materia de este dictamen, una autoridad distinta al juez cívico, juez calificador o la autoridad sancionatoria que defina la legislación secundaria correspondiente deberá aplicar las sanciones previstas en el artículo 21, párrafo cuarto constitucional.

CUARTA.— NECESIDAD DE MODIFICAR LA INICIATIVA.— Las y los integrantes de estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, luego de discutir y debatir sobre el proyecto de dictamen el día de hoy, consideramos pertinente modificar el texto de la Iniciativa que nos ocupa, en materia de Justicia Cívica, con base en los siguientes razonamientos:

Consideramos adecuado y se acepta el texto de la Iniciativa; pero a efecto de otorgar mayor claridad y certeza jurídica a la Entidades Federativas y a los Municipios de nuestro país, consideramos no incluir ningún cambio al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todas y cada una de las consideraciones que han sido expuestas, las y los integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras, estamos convencidos de que el presente proyecto de reforma propone un cambio beneficio de nuestra sociedad.



PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

A continuación, considerando lo hasta aquí expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda del SENADO DE LA REPÚBLICA en esta LXIV Legislatura del CONGRESO DE LA UNIÓN proponen **MODIFICAR** la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 5, 17, 21 y 73 de la*



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica; y con ese fin, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE JUSTICIA CIVICA.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 5 y 21 y se adiciona un párrafo sexto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los párrafos subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 5o. ...

...

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial o el trabajo comunitario derivado de sanción administrativa en Justicia Cívica, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del apartado A del artículo 123.

...

...

...

...

...

Artículo 17. ...

...

...

...

...

La justicia cívica se constituye como instrumento primario para la prevención del delito, para el mantenimiento de la convivencia armónica, la preservación del orden y la tranquilidad en la sociedad. La autoridad administrativa será la responsable de imponer las sanciones correspondientes en la materia, mismas que estarán contenidas en la Ley y no podrán consistir en penas privativas de la libertad, salvo el arresto hasta por treinta y seis horas.

...

...

...

...



Artículo 21. ...

...

...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, así como en justicia cívica, las que únicamente consistirán en amonestación, multa, reparación del daño, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. El trabajo a favor de la comunidad no deberá conmutarse por multa, salvo las excepciones que establezca la ley. La ley en materia de Justicia Cívica establecerá las sanciones que se impondrán a las personas morales.

...

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, así como en Justicia Cívica, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para emitir la Ley General en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución, la cual deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 17, 21 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.
- d) Un catálogo mínimo homogéneo de infracciones y sanciones.
- e) Un procedimiento homologado de Justicia Cívica.

Lo anterior dejando subsistente la facultad de los Congresos Locales de legislar, en el marco de su competencia.

*Dado en Sesión Remota de las Comisiones Unidas,
SENADO DE LA REPÚBLICA
el día 24 de Febrero de 2021.*



ⁱ Indicadores para la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica | Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

ⁱⁱ Aguirre Quezada, J. P. (2020, marzo). “Cultura y justicia cívica como medios para contrarrestar el delito y la impunidad”, *Mirada Legislativa* 180. Consultado en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4806/ML_180.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ⁱⁱⁱ Ángeles, 2018, citado por Aguirre Quezada, op.cit.