



Justicia restaurativa y trabajo social en el sistema de justicia cívica de Nuevo León

*Fernando Margarito Velázquez Flores*³³⁸

*Dante Octavio Isau Garza Fabela*³³⁹

Resumen

El presente documento tiene como objetivo describir el contexto para el Estado de Nuevo León ante la implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México. Con el fin de exponer los retos de profesionalización en materia de justicia cívica y restaurativa para los trabajadores sociales y abogados; el cual desde un enfoque victimológico y en la solución de métodos alternos para la solución de controversias deberán proveer a la comunidad un apto desempeño de dicha función, logrando de esta manera mantener el orden público, la convivencia y la paz.

Palabras clave: justicia cívica, justicia restaurativa, paz, trabajo social, victimología.

³³⁸ Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, correo electrónico: margarito.prevencion@gmail.com

³³⁹ Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, correo electrónico: dantegarza.prevencion@gmail.com



Introducción

El conflicto es un fenómeno natural presente en la sociedad, las disputas han sido una constante histórica durante el paso de la civilización. Siendo esto, una expresión de la vida social, en donde diversos actores a partir de juicios de valor y acciones despliegan la oposición a las normas socialmente establecidas (García, 2008; Quintero, 2018; Saucedo y Gorjón, 2018). Los medios de información tanto local como nacional regularmente nos muestran cómo los conflictos, cuando no son debidamente gestionados, suelen terminar en sucesos de violencia o con graves consecuencias irreparables para las personas vinculadas en dicho hecho.

En ese contexto, en los últimos años, el gobierno mexicano ha concentrado sus esfuerzos en crear estrategias que contribuyan a mejorar condiciones que permitan aumentar la cohesión social en las comunidades y que al mismo tiempo garantice su acceso a la justicia para aumentar la percepción de la seguridad de la población.

En uno de estos esfuerzos se aprobó en la cuadragésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el 30 de agosto de 2016, mediante el acuerdo 06/XL/16, donde se ordena la elaboración del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México (en adelante MHJC) cuya elaboración estuvo a cargo de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM), del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Justicia cívica

La justicia cívica es una política pública que el Gobierno Federal busca implementar en todo el territorio nacional de manera homologada a nivel municipal, con el objetivo de



institucionalizar la gestión de conflictos por parte de los jueces cívicos³⁴⁰, mediante la celebración de audiencias públicas y la aplicación de los MASC, mismo que corresponde a un área de oportunidad evidenciada debido a que más de la mitad de los jueces cívicos de los 65 municipios integrantes de la CNSPM en 2016 carecían de un esquema de capacitación continua. Por ende, con base a dicha contextualización se contemple como una necesidad la elaboración de programas de justicia restaurativa desde la perspectiva del trabajador social y el juez cívico como agentes implementadores de los nuevos modelos establecidos a nivel federal.

Justicia restaurativa

El paradigma restaurativo enfatiza el hecho de que la persona ofensora tiene responsabilidades por satisfacer hacia las personas a quienes ha dañado, no solamente acometiendo reparaciones, incluido las simbólicas, sino también reparando las relaciones deterioradas entre ella y la víctima (Braithwaite, 2003).

Howard Zehr, en una de las obras más importantes a nivel mundial, y a la vez fundadoras de la justicia restaurativa “Changing the lenses”, argumenta que en esta justicia hay tres diferentes cuestiones a analizar: ¿Cuál es la naturaleza del daño resultado del delito?, ¿Qué necesidades deben ser satisfechas para «hacerlo bien» o reparar el daño? y ¿Quién es el responsable de reparar del daño?

Reconociendo que el delito, y las faltas administrativas causan daños a las personas y comunidades, se insiste en que la justicia repare esos daños y que a las partes protagonistas de lo ocurrido se les permita participar en dicho proceso. Siendo así, los programas de justicia

³⁴⁰ Según la Guía para el desarrollo de proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana FORTASEG 2019 define al juez cívico como la “Autoridad municipal encargada de determinar la comisión de faltas administrativas, establecidas en una normativa local, así como imponer una sanción correspondiente”. p. 50.



restaurativa, por consiguiente, habilitan a las víctimas, a la persona infractora y a los miembros afectados de la comunidad para que se involucren de forma directa en dar una respuesta al delito.

Con ello, el derecho alternativo en América Latina surge como una vertiente de la aplicación del derecho hegemónico, con este se incluyen diversos elementos de carácter simbólico, sociológico, psicológico por mencionar alguno, en el cual la política criminal se vincula a alternativas para la ejecución de la política social, considerando los procesos de transformación social y humanitaria (Cobo y Zamora, 2018).

Justicia cívica y MASC en el contexto mexicano

Con base en el MHJC, dentro de sus cinco características distintivas establece la implementación de los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (MASC) para la solución de conflictos comunitarios.

Esto mismo, se vincula con el objetivo central de la justicia cívica, la cual busca prevenir que los conflictos escalen a conductos o actos violentos, obtener eficiencia en la resolución de conflictos comunitarios, mejora de la convivencia, promover la cultura de legalidad y disminuir la reincidencia en faltas administrativas a fin de preservar el orden y la paz pública (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2018).

Con la aparición de este modelo de justicia se ha generado un cambio de paradigma, desde la concepción de una nueva administración de justicia, desde la lucha por los derechos y la dignidad humana. En otros contextos internacionales se tiene antecedentes de modelos de justicia mediante la reparación del daño, involucramiento de programas educativos y comunitarios, con el fin de generar-crear un sistema retributivo (Mojica, 2005; Suares, 2013; Juárez y Quiroga, 2017).



Ligado a ello, según los objetivos publicados en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) donde alude a emprender la construcción de la paz mediante el impulso y adopción de un modelo de justicia en búsqueda de reparación del daño y recuperación de confianza en las autoridades.

Siendo así, el uso de los MASC se ha planteado para hacer efectivo el derecho a una justicia al alcance de todos ³⁴¹(Gorjón y Vázquez, 2015), al centrarse en áreas de oportunidad por los sistemas de justicia tradicional, formulando acuerdos y/o negociaciones, previniendo de esta manera el riesgo de colapso del sistema judicial ante la gran cantidad de demandas (Diez y Tapia, 2005; Cabello y Rivera, 2012, Iglesias, 2019).

En el contexto mexicano se ha adoptado principalmente a los MASC como una política pública y una alternativa para desahogar el sistema judicial, cambiando la perspectiva de confrontación, para pasar a una cultura de paz, en donde se privilegia el diálogo y la participación ciudadana (Cabello y Rivera, 2012, Suares, 2013, Juárez y Quiroga, 2017). Con esto, la participación de los MASC aluden a crear un espacio donde se tomen en cuenta las necesidades de la víctima, victimario, sociedad y Estado, favoreciendo una política criminal preventiva, integradora y menos represiva, con el fin de la reinserción social y preservar el Estado de derecho y la paz (Hernández, Mendivil y Hernández, 2015).

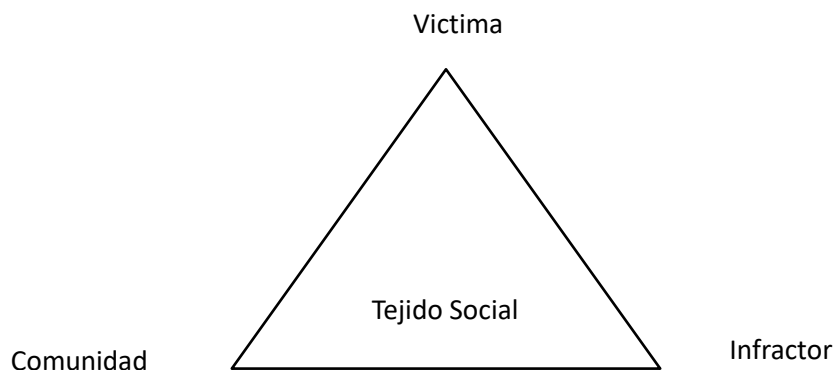
Justicia cívica y justicia restaurativa

La Justicia Restaurativa aplicada a nivel comunitario, contribuye a cumplir los objetivos del modelo homologado de justicia cívica, debido a que pone su énfasis en la dimensión social del delito, buscando restaurar el lazo social dañado por la acción criminal en un proceso de

³⁴¹ Principalmente por el tiempo, costo, asistencia, creatividad, autonomía, imparcialidad, justicia, equidad, etc.

reconciliación, reparación y perdón entre la víctima y el infractor, con la mediación de la comunidad (Ordoñez y Brito, 2004; Gorjón y Saucedo, 2018).

Mediante dicho modelo se involucran las dimensiones antropológicas, sociales y psicológicas de actores y situaciones concretas. Dicho accionar se puede representar mediante un triángulo, que vincula en cada uno de sus vértices a la víctima, al infractor y a la comunidad y que incluye en su área interior el tejido social (Ordoñez y Brito, 2004).



Conflictos comunitarios

Como es de observarse, los objetivos de la política del Estado en materia de seguridad pública contemplan los esfuerzos enfocados a la prevención y disminución de infracciones administrativas.

Dicho lo anterior, para poder dimensionar el campo de actuación tanto de la seguridad pública como de la justicia cívica y restaurativa, se muestran cifras estadísticas que reflejan, por un lado, la experiencia de la sociedad ante la presencia de conflictos o enfrentamientos cotidianos, así como las incivildades que han observado en los alrededores de su vivienda (Almaraz, 2017; Palmer, 2018).



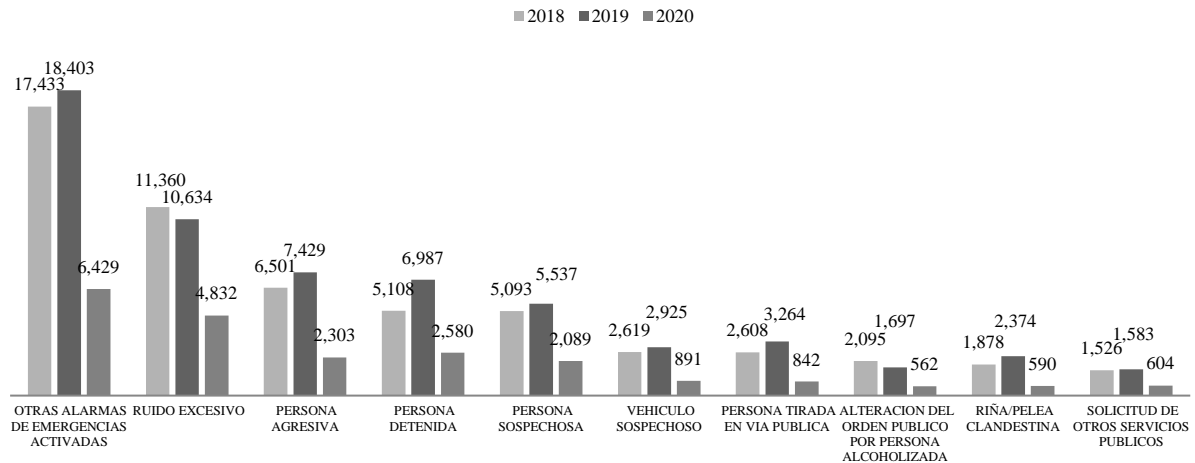
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), el 35 % de la población de 18 años o más tuvo al menos un conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses (enero - marzo de 2019); el 70% de estos fueron con sus vecinos; entre los más representativos, se encontraron los relacionados con: ruido (12.1%), por arrojar o quemar basura (11.1%), o por problemas con el estacionamiento (10.1%). De los cuales más del 50% de los conflictos o enfrentamiento reportados tuvieron alguna consecuencia, como gritos, insultos, golpes e incluso heridas por arma (INEGI, 2019).

Contexto del trabajo

El municipio de Monterrey es la capital del Estado de Nuevo León, ubicada al centro del mismo, dicho municipio cuenta con 1, 109, 171 habitantes. Se divide en 933 colonias de la conurbación. Así mismo, la obligación de salvaguardar la seguridad y atender a los llamados de emergencia de los habitantes de dicho municipio le corresponde a la Policía Estatal y a la Policía Municipal de Monterrey.

Mediante un análisis realizado del periodo 01 de enero de 2018 al cierre de mayo del 2020 sobre llamadas de auxilio reportadas al 911 del Centro de Coordinación Integral, de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Nuevo León (C-5), se realizó un ranking de los principales diez motivos de llamadas representadas para faltas administrativas, delitos y otros reportes. Los resultados revelaron que los llamados por faltas administrativas se triplican con relación a los delitos.

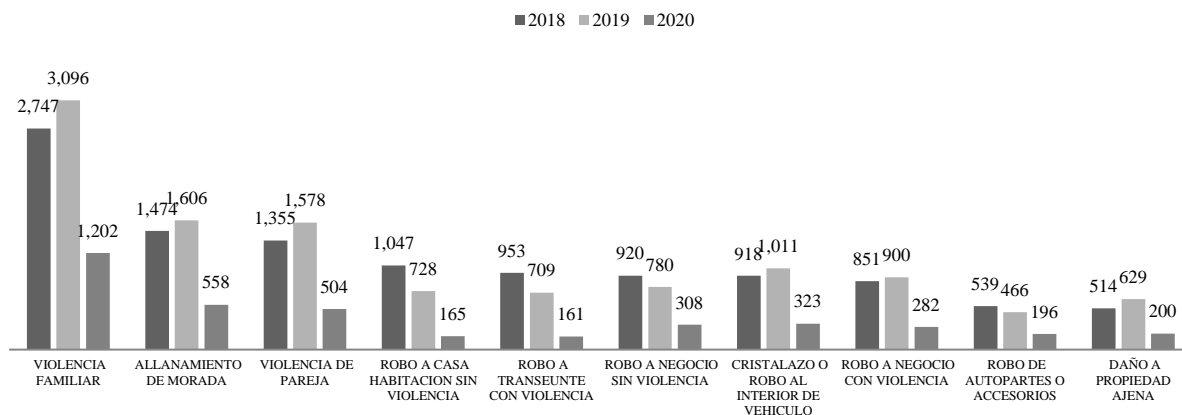
Llamadas al 911 derivadas de faltas administrativas y otros reportes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de C5.

El gráfico representado para las faltas administrativas y otros reportes tiene una sumatoria acumulada de 138,776 llamadas por los hechos referidos, es de mencionar que el rubro de “otras alarmas de emergencia activadas” no especifica el suceso y tiene un enfoque de labor-apoyo a la comunidad de manera generalizada, por consiguiente el evento que principalmente es reportado corresponde a ruido excesivo, el cual representa el 19.3% del ranking presentado. Así mismo, existe la posibilidad de que este reporte trascienda a un reporte de “persona agresiva”, “alterar el orden público por persona alcoholizada” o “riña/ pelea clandestina” si no se atiende oportunamente.

Llamadas al 911 derivadas de delitos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de C5.

Por su parte, la sumatoria de los delitos en el periodo señalado corresponde a 26, 720 llamados de emergencia, contemplando el hecho de violencia familiar como el principal suceso reportado. Es de hacer referencia que el 80% corresponde a delitos de índole patrimonial y el resto vinculado al contexto familiar en algún acto violento.

Con ello, la importancia de atención por entes gubernamentales y no gubernamentales en atender dichas problemáticas. A pesar de que tradicionalmente la forma de atención por parte de las autoridades corresponde a un modelo de justicia retributiva- sanción-arresto; el enfoque de justicia cívica y justicia restaurativa corresponde a los profesionistas en trabajador social y jueces cívicos como actores principales, a fin de prevenir de esta manera el escalafón de una falta administrativa a un delito.

Retos para el trabajo social y jueces cívicos ante el MHJC

En algunos estados de la república mexicana, para ser juez cívico no se solicitan años de experiencia laboral para desempeñar dicha función, únicamente contar con el título de licenciado en derecho, por lo que dicho requisito no se considera con el cumplimiento de valores y capacidad de obtener un rol de facilitador en la resolución de conflictos y que le



permitiesen acreditar profesionalmente que es apto para el desempeño de dicha función (Secretaría de la Función Pública, 2016; Sánchez y Pérez, 2017). En referencia a ello, la carente formación de abogados debido a que su educación está enfocada en el litigio, demanda, desahogo de pruebas entre otros, haciendo a un lado las soluciones (Pérez, 2003).

Por ello, el área de oportunidad sugerida es la necesaria reivindicación de la figura de Juez Cívico, mediante la capacitación en MACS, partiendo desde las autoridades municipales a fin de generar los mejores servicios públicos a la comunidad, previniendo de esta manera circunstancias que alteren público y la convivencia (Méndez, 2010; Secretaría de la Función Pública, 2016; Sánchez y Pérez, 2017).

Partiendo de la idea de profesionalizar a los jueces cívicos a través de los MASC, se entiende que si los conflictos comunitarios no son afrontados de una manera positiva, estos se convierten en un obstáculo para el crecimiento y desarrollo de la sociedad (Cabello, 2012).

Por su parte, en el proceso de justicia restaurativa presenta un área de oportunidad al no contar con un perfil específico y especializado en la atención a víctimas, de ahí surgen los retos presentes para la victimología la cual conlleva las interrogantes de ¿Quiénes son los especialistas encargados en atender dichos sucesos?, si bien, algunos autores hacen referencia a la participación del criminólogo y psicólogo; sin embargo, son prácticamente nulas las instituciones que ofrecen este tipo de formación, al menos en el contexto de Nuevo León. Además, no tiene un desprendimiento de los tipos de victimología, así como el profesional encargado y capacitado para determinar su intervención ante su formación y actuar (Hikal, 2012).

Siendo así el papel del trabajador social contempla un eje fundamental en la incorporación e intervención de prácticas restaurativas, anclado por una ideología de restauración del tejido social, así como la consolidación de comunidades capaces de fundamentar su desarrollo con alternativas independientes a las políticas públicas tradicionales (Cobo y Zamora, 2018).



Con ello, el presente documento expone los retos presentes ante la implementación del MHJC y los desafíos existentes para los profesionales involucrados en la ejecución del mismo, ligado a ello, el tener las herramientas necesarias desde la formación inicial y para la ejecución de cada una de las prácticas de justicia de acuerdo a las necesidades de la población a atender y considerar la vía idónea para la solución de conflictos.

Conclusiones

El Juez Cívico ha sido una figura de poca relevancia por parte del Estado. Es la primera autoridad administrativa a donde acuden los ciudadanos para la solución de algún conflicto de orden común y cotidiano. A pesar de ello, no existe evidencia de alguna política pública o programa de profesionalización de los jueces cívicos.

Algunos estudios se han centrado en conocer la preparación de los jueces cívicos en la solución de conflictos, a fin de generar propuestas en las entidades donde la incidencia delictiva es elevada y capacitar a dichas figuras en MASC, de esta manera reducir el número de casos que llegan al Ministerio Público (MP) y conformar una cultura de paz en pro de la comunidad.

Con ello, se genera una visión más amplia hacia el impacto en el ámbito profesional, es decir la apertura a los abogados y su impacto en la efectividad de resolución de conflictos, acceso en otros ámbitos de los sectores sociales, y un respaldo en su formación profesional (Almaraz, 2017; Gimeno y Álamo, 2019).

Mientras que el trabajador social efectúa un proceso de evaluación social que consiste en recopilar elementos considerados como factores de riesgo y protección, así como la investigación del contexto en que habita el sujeto de estudio, generando con ello, una perspectiva crítica de las condiciones de habitabilidad y comportamiento a analizar, mediante procesos de victimización y sus diferentes factores individuales, interpersonales,



comunitarios y sociales, en relación con el riesgo y el impacto, comprendiendo teorías victimológicas (Fernández y Espinosa, 2018).

Con este tipo de propuestas conjuga para la generación de una cultura de paz entre la sociedad ante la necesidad del surgimiento de políticas públicas por parte de los gobiernos encaminados a la elaboración y ejecución de estrategias o programas que gestionen positivamente los conflictos sociales (Cabello, 2013).

Tal como lo marca el componente del MHJC, sentando las pautas para tratar las faltas administrativas a nivel nacional y local, e impartir las sanciones que mejor correspondan a dicho infractor, mediante una actuación *in situ*. De esta manera se avanza en una cultura de paz, cooperación social, solución participativa y ruptura del paradigma tradicional de los sistemas de justicia. A su vez, los MASC y la justicia restaurativa como una política social potencializadora de la participación ciudadana en la prevención y gestión de conflictos (Cabello, 2013).



Referencias bibliográficas

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2018). *Guía 2. Implementación Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Adecuación normativa e infraestructura municipal*. México: Secretaría de Gobernación / Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Comisión Nacional de Seguridad.
- Aguirre, J. y Palazuelos, I. (2019). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Temas de la agenda. No. 9. Senado de la Republica LXIV Legislatura.
- Almaraz. L. (2017). La era de los métodos alternos de solución de conflictos: como un mecanismo de acceso a la justicia de materia penal. *Vínculos. Sociología, análisis y opinión*, (10), 107-130.
- Braithwaite, J. (2003). Principios de justicia restaurativa. En A. Von Hirsch, JV Roberts, AE Bottoms, K. Roach y M. Schiff (eds). *Justicia restaurativa y justicia penal: ¿Paradigmas competitivos o reconciliables?* 1-20. Oxford: Hart Publishing.
- Cabello, P. y Rivera, P. (2012). *La falta de homologación de la mediación como instrumento para la obtención de la reparación del daño*. En De León, H., Soler, R., Prado, J., y Gorjón, F. (Coord.). *Modernización de la justicia desde la perspectiva Panameña y Mexicana*. p. 147-172. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Cabello, P. (2012). *“La mediación como política social aplicada al fortalecimiento de la cultura de paz en México y España”*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Intervención Social y Mediación, Universidad de Murcia.
- Cabello, P. (2013). Elementos del proceso de mediación que favorecen a su implementación como política social. *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. No.5, 85-112



- Cobo, S. y Zamora, J. (2018). Alternativas para la justicia penal: una perspectiva victimológica, *Revista Alegatos*, 33 (100)1035-1055
- Diez, F. y Tapia, G. (2005). *Herramientas para trabajar en mediación*. Buenos Aires: Ed. Paidós
- Fernández, S. y Espinosa, J. (2018). Criminología social. Investigación e intervención del Trabajo social ante el delito. *La Acción social. Revista de Política social y Servicios sociales*, Núm. 5 Vol. II, 1-39.
- García, S. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XI (22).
- Gimeno, Ch. y Álamo, J. (2018). Trabajo Social Comunitario: hacia unas políticas públicas sostenibles. *Trabajo Social Global – Global Social Work*, 8(14), 167-194.
- Gorjón, F. y Vázquez, R. (2015). *Métodos alternos de solución de conflictos y su protagonismo en el nuevo contexto legal mexicano, retos y perspectivas*. En Arellano, F. y Cabello, P. Retos y perspectivas en los MASC en México. p. 23- 52. México: Tirant lo Blanch.
- Gorjón, G., y Saucedá , B. (2018). Justicia restaurativa, una herramienta de paz en la resolución de conflictos comunitarios. Caso Nuevo León. *Política criminal*, 13(25), 548-571.
- Hernández, C., Mendivil, J. y Hernández, C. (2015). Importancia de los métodos alternos de solución de controversias en el sistema penal acusatoria mexicano. *Revista Ciencia Jurídica*, Año 4, Núm. 7, pág. 71-90.
- Iglesias, E. (2019). Diseño educativo de una actividad profesional emergente desde las competencias cognitivas: Mediación de conflictos sociales. *Revista Educación*, Vol. 43, Núm. 2



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. Primer Trimestre 2019*. México: INEGI.
- Juárez N. y Quiroga S. (2017). Mediación, actores, contribuciones y procesos. *Jornadas 2017*, 1 (1) 1-19.
- Méndez, J. (2010). El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En: Méndez, J. (Coord.). *Los grandes problemas de México: XIII Políticas Públicas*. México: El Colegio de México. Pp. 179-206.
- Mojica C. (2005). Justicia Restaurativa. *OPINIÓN JURÍDICA* vol. 4, No. 7 pp. 33-42
- Ordoñez, J. y Brito, D. (2004). Justicia restaurativa. Un modelo para construir comunidad. *Criterio jurídico*, (4), 231-240
- Palmer, J. (2018). La percepción de la violencia a través de la cartografía social y la mediación comunitaria. *Estudios de paz y conflictos*, Núm. 1, 27-44.
- Pérez, J. (2003). *La situación actual de la mediación en México*. En Vargas, J. y Gorjón, F. (Coord.). *Arbitraje y Mediación en las Américas*. p. 317-350. Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Quintero, D. (2018). El conflicto social e historias de vida: la génesis del liderazgo y de la resiliencia comunitaria. *Revista reflexiones y saberes*. (9), 58-73
- Rivera, P. y Vázquez, N. (2019). Políticas públicas sobre mediación comunitaria y su relación con la cultura de paz como derecho humano. *Estudios de paz y conflictos*, (2), 41-54.
- Sánchez, F. y Pérez, D. (2017). Preparación de los jueves calificadores en la solución de conflictos. *Revista Iberoamericana de Ciencias*, junio 2017, Vol. 4. No. 3 pág. 17-21.



Sauceda, B. y Gorjón, G. (2018). Genealogía de la mediación comunitaria en México. *JUSTICIA*, (35), 1-19.

Secretaría de Gobernación (2017). *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Comisión Nacional de Seguridad.

Secretaría de la Función Pública. (2016). *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México: Secretaría de la Función Pública.

Suares, M. (2013). *El espejo de los mediadores*. Buenos Aires: Ed. Paidós

Hikal, W. (2012). La especialización de la victimología: de lo general a lo específico ¿ hacia una neovictimología?. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza* Vol. VI N. 3 76-86