

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

**DECRETO No.
LXVI/RFCOD/0434/2019 I P.O.
UNÁNIME**

H. CONGRESO DEL ESTADO

PRESENTE.-

La Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64 fracción I de la Constitución Política, 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, todos del Estado de Chihuahua; somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- Con fecha treinta de mayo del año dos mil diecinueve, el Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, Obed Lara Chávez, presentó iniciativa con carácter de Decreto, a efecto de adicionar una fracción al artículo 28 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, para que en el ámbito municipal se promueva la creación de instancias que atiendan y resuelvan conflictos entre los miembros de la comunidad, por motivo de faltas al bando de policía y gobierno, mediante mecanismos alternativos de solución de controversias, como política de prevención del delito y de la justicia cívica.

II.- La Presidencia del H. Congreso del Estado, con fecha tres de junio del año dos mil diecinueve y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a esta Comisión de Dictamen Legislativo, la Iniciativa de mérito, a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

III.- La Iniciativa se sustenta en los argumentos que se transcriben a continuación:

"Los problemas que enfrentan diariamente las personas en su entorno familiar y social, en ocasiones trascienden a insultos, agresión verbal e incluso violencia física.

Partiendo de la necesidad de que existan mecanismos para mejorar la convivencia de la sociedad y considerando que gran parte de los conflictos suscitados en el ámbito comunitario o derivados de faltas a los bandos de policía y gobierno, suelen convertirse en conductas delictivas por la falta de atención oportuna en el ámbito de la prevención, es necesario contar con instrumentos que ayuden a atender los conflictos antes de que se conviertan en estadística criminal.

En muchas regiones del Estado inclusive, alejados de las grandes concentraciones de población, cuyos traslados son tardados y costosos, se identifica principalmente el problema de falta de justicia inmediata que de manera ágil les permita dar atención a los conflictos, así como la falta de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Es importante resaltar que el acceso a la justicia es considerado un derecho humano y al respecto "la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el: "Derecho de acceso a la justicia. Sus

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

etapas". De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente".

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año 2008 eleva a tal rango los mecanismos alternativos de solución de conflictos, al señalar que las leyes deberían preverlo y, aunque en un primer plano el precepto se enfocaba especialmente en la materia penal, para 2017 se adicionó un nuevo párrafo tercero al mismo artículo 17, que "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."

Esta misma corriente reformadora de los mecanismos alternativos da origen a la exposición de motivos de la Ley General de Justicia Cívica e itinerante del 05 de diciembre de 2017. Sin embargo nos anteceden algunos municipios de la República que desde hace años aplican sus modelos de Justicia Municipal, predominando la mediación comunitaria, los jueces municipales y la policía mediadora, donde vale la pena destacar dos de los más exitosos casos, que son el de la Secretaría de Justicia Municipal de Guadalajara Jalisco y el de la Coordinación General de Justicia Municipal

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México, este último es el que más se apega al "Modelo Homologado de Justicia Cívica Itinerante buen gobierno y cultura de la legalidad para los municipios de México", aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública 30 de agosto de 2016.

Citado modelo define a la justicia Cívica como aquellos procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno que se orientan al fomento de una cultura de la legalidad, que además de solución pronta, expedita y transparente a conflictos derivados de la convivencia cotidiana en la sociedad, cuyo objetivo es precisamente evitar que los conflictos trasciendan a conductas delictivas o actos de violencia. Por un lado propone fomentar y difundir reglas de convivencia, el uso adecuado de los mecanismos alterna alternativos de solución de controversias, y la atención y sanción de las faltas administrativas.

Cabe resaltar que, aunque el Estado de Chihuahua ha sido pionero en los mecanismos alternativos en materia penal, con la Ley de Justicia Penal Alternativa del Estado de Chihuahua del 2006, abrogada por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal en 2016, y que en 2003 tuvo la Ley de Mediación del Estado de Chihuahua, abrogada en 2014 por la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua, que atiende la actividad con sede judicial y mediación privada, si nos comparamos con otras entidades federativas, en materia de prevención del delito nos hemos quedado rezagados; aún

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

cuando el propio modelo del justicia cívica ya mencionado marca la pauta para que nuestra legislación local ya lo aplique.

Atendiendo además que, así como la familia y la escuela, la comunidad es pilar del desarrollo del ser humano y ante los tiempos difíciles que vivimos debemos priorizar la prevención construyendo una comunidad, desde el municipio.

Por otro lado, derivado de los pronunciamientos del "Quinto Congreso Regional de Mediación 2019", llevado a cabo en ciudad Cuauhtémoc, en la mesa sobre Justicia Cívica y Buen Gobierno del 3 de abril, se estableció que:

- 1.- Es necesaria la profesionalización de la policía municipal, dotándolos de herramientas necesarias con el objeto de homologar los ordenamientos jurídicos en cuanto a reglamentos del bando de policía y buen gobierno, en infracciones leves.
- 2.- La policía de proximidad debe incidir en los conflictos comunitarios sin que exista la necesidad de remitir a las comandancias a los intervinientes, creando centros de solución de conflictos en las áreas correspondientes, con una policía competente.
- 3.- Re significar la justicia a través de ejercitar la justicia social para con los otros a través de ejercicios comunitarios que satisfagan las necesidades primarias de los vecinos.
- 4.- La mediación posee elementos que dan respuesta a la problemática social para visualizar la igualdad, la tolerancia, la concordia y la fraternidad, cuyos procesos deberán ser operados por personas

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

debidamente capacitadas para tal fin, cumpliendo estándares de bienestar.

5.- Facilitar y mejorar la convivencia y la comunidad, innovando como modelos de proximidad a través de la policía mediadora, incidiendo de manera proactiva y pro-social en la conducta ciudadana, fomentando y difundiendo las reglas de convivencia, dentro de las micro-comunidades, para que crezcan sanas y seguras con fundamentos de confianza.

6.- En conclusión, estamos conscientes que operamos en una realidad para la que proponemos cambios, es claro que estos cambios son profundos, de largo aliento, requieren de mucho trabajo y paciencia, el reto de fondo y sustantivo es impulsar un nuevo orden y sentido de la convivencia social desde diversos ámbitos, y ya que el Estado ha empezado a valorar su importancia mediante las reformas constitucionales de todos conocidas y, el Poder Judicial de la Federación por su parte ha considerado que el acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano, goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado; entonces, podemos decir que son las voluntades particulares y las públicas las que en definitiva deben comprometerse para su funcionamiento, presentando la experiencia de todos ustedes como un aporte sobre lo que se puede hacer desde la voluntad mediadora y de cómo mantener el entusiasmo en el tiempo sin agotarse en el intento.

Estoy seguro que poniendo atención a los pilares fundamentales de la vida podemos lograr mejores resultados en beneficio social. Debemos pues construir bases sólidas para mejorar las convivencias de las personas, de las

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

familias y la sociedad en general. Los avances nos demuestran que el acceso a la justicia cívica evitará que se acrecenté la estadística criminal, sobre todo que la inclusión de estas acciones desde la proximidad de los municipios, cambiarán la percepción social de la justicia cotidiana, y nos permitirán ir sentando bases para avanzar gradualmente, para que con el paso del tiempo construyamos para nosotros y nuestras niñas, niños y adolescentes, un mejor lugar para vivir.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos previamente citados, me permito poner a consideración de esta Honorable Asamblea el presente proyecto con carácter de:

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona la fracción LIII al artículo 28 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 28. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I a LII...

LIII. Promover entre los ciudadanos la solución pacífica de los conflictos derivados del orden municipal, mediante la concientización y sensibilización de acciones tendientes a la construcción de paz, así como la capacitación

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

de los cuerpos de seguridad pública municipal con enfoque de proximidad y la aplicación herramientas pacificadoras, mediante la creación de instancias públicas municipales que atiendan y resuelvan a través de personal capacitado en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, los conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad, con motivo de las faltas a los bandos de policía y gobierno, como parte de la política de prevención de delito y de la justicia cívica."

IV.- Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la referida Iniciativa, quienes integramos esta Comisión, formulamos las siguientes:

CONSIDERACIONES

I.- Al analizar las facultades competenciales de este Alto Cuerpo Colegiado, no encontramos impedimento alguno para conocer del presente asunto.

II.- En la presente Iniciativa que hoy se analiza, el precursor propone que se incluyan entre las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos, el promover entre los ciudadanos la solución pacífica de los conflictos, y capacitar al personal del Municipio para que pueda atender y resolver conflictos a través de mecanismos alternos de solución de controversias.

III.- Primero nos enfocaremos en explicar qué son los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, mismos que se definen como: "sistemas que brindan a las



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

partes enfrentadas vías alternativas para resolver sus discrepancias sin tener que acudir a los tribunales."¹

Algunos de estos métodos (denominados MASC) son la negociación, el arbitraje, la mediación, la conciliación, etc. Estos sistemas tratan de promover que el hecho de acudir a los tribunales sea el último recurso para resolver cualquier discrepancia o controversia.

Los métodos MASC son más eficaces, rápidos y baratos que la justicia tradicional. Además, son un medio para agilizar los tribunales de un buen número de asuntos que pueden resolverse por estas vías, y que hacen más lenta la Administración de Justicia en su conjunto.

Algunos de los más comunes son:

Negociación, es un ejercicio de comunicación, con metodología, desarrollado por las partes para obtener de la otra su consentimiento para el arreglo de un conflicto.

Mediación, es un método mediante el cual uno o más mediadores intervienen únicamente para facilitar la comunicación entre las partes de un conflicto, a fin de que éstos convengan una solución al mismo. Los mediadores deben abstenerse de proponer soluciones o recomendaciones

¹ <https://traduccionjuridica.es/metodos-alternativos-de-solucion-de-conflictos/>

Fecha de consulta 28 Octubre 2019.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

Conciliación, es un método a través del cual uno o varios conciliadores facilitan la comunicación entre los participantes de un conflicto, formulando propuestas o recomendaciones que ayuden a lograr un acuerdo o convenio que ponga fin al conflicto.

Arbitraje, es un método mediante el cual las partes acuerdan someter la solución de una controversia a la decisión de uno o varios árbitros.²

IV.- Quienes integramos la Comisión, en la labor de investigación, llevamos a cabo reunión de trabajo con la Secretaría de Desarrollo Municipal, para ver su punto de vista acerca de esta reforma y de otros temas, en la cual nos confirmaron su postura positiva a esta propuesta, misma que hicieron de manera oficial, el día de 7 de octubre del presente año, mediante oficio número SDM-DJ-144/2019, en el cual expresan lo siguiente:

"Esta Secretaría después de hacer un análisis a la Iniciativa 938 y al Código Municipal para el Estado de Chihuahua, considera que si debería ser procedente la adición al ordenamiento que se pretende reformar.

...da la opinión positiva a la Iniciativa con carácter de Decreto que se pretende hacer al Código, ya que es necesario que existan mecanismos de prevención, y contar con instrumentos que ayuden a atender y

² <http://ija.gob.mx/metodos-alternos/>

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

prevenir los conflictos en el entorno familiar y social, antes de que se conviertan en estadística criminal."

Aunado a lo anterior, se realizó una investigación por parte de la Secretaría Técnica, sobre el contenido actual de Métodos Alternos de Solución de Conflictos en el Código Municipal, teniendo como resultado que no se contemplan como parte de los mecanismos de solución de controversias entre autoridades y particulares, o solo entre particulares, ni se establecen como facultad para ninguna autoridad del Municipio.

Con lo cual, quienes integramos esta Comisión, sabedores de lo necesario que es contar con este tipo de Justicia Alternativa, consideramos que se debe de incluir la facultad y obligación de los Ayuntamientos de promover entre los ciudadanos la solución pacífica de los conflictos derivados del orden municipal, y de crear instancias públicas municipales que atiendan y resuelvan, a través de personal capacitado en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, los conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad, así como, la capacitación de los cuerpos de seguridad pública municipal con enfoque de proximidad y la aplicación de herramientas pacificadoras.

Por lo cual planteamos la siguiente reforma y adición al Código Municipal para el Estado de Chihuahua, la cual se presenta de la siguiente manera:



COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO LXVI LEGISLATURA

CDMFF/19/2019

LEGISLACIÓN VIGENTE	INICIATIVA	APROBADO POR COMISIÓN
<p>CAPÍTULO III FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS</p> <p>ARTÍCULO 28. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p>	<p>CAPÍTULO III FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS</p> <p>ARTÍCULO 28. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p>	<p>CAPÍTULO III FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS</p> <p>ARTÍCULO 28. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p>
<p>LII. Las demás que le confieren las leyes y sus reglamentos.</p>	<p>LIII. Promover entre los ciudadanos la solución pacífica de los conflictos derivados del orden municipal, mediante la concientización y sensibilización de acciones tendientes a la construcción de paz, así como la capacitación de los cuerpos de seguridad pública municipal con enfoque de proximidad y la aplicación herramientas pacificadoras, mediante la creación de instancias públicas municipales que atiendan y resuelvan a</p>	<p>LII. Promover entre la ciudadanía la solución pacífica de los conflictos derivados del orden municipal, mediante la concientización y sensibilización de acciones tendientes a la construcción de paz, como parte de la política de prevención del delito y justicia cívica.</p>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

	través de personal capacitado en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, los conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad, con motivo de las faltas a los bandos de policía y gobierno, como parte de la política de prevención de delito y de la justicia cívica.	
	NUEVA FRACCIÓN:	LIII. Generar personal capacitado en materia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, suscitados entre quienes integran la comunidad, con motivo de las faltas cometidas a los respectivos Bandos de Policía y Gobierno, así como la capacitación de los cuerpos de seguridad pública municipal con enfoque de proximidad y la aplicación de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

		herramientas pacificadoras.
	NUEVA FRACCIÓN:	LIV. Las demás que le confieren las leyes y sus reglamentos.

Por otro lado, esta Comisión se percató en el estudio realizado del contenido de las fracciones del artículo 28 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, que la fracción XLV, debido a alguna reforma que dejó vigente el texto de la misma, menciona "Las demás que le confieren las leyes y sus reglamentos", cuestión que no tiene razón de ser en dicha ubicación, ya que crea confusión, con su derogación ahora pasará a estar tal texto en la fracción LIII, del mismo artículo.

Por lo anterior, la Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo, somete a la consideración del Pleno, el presente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforma** la fracción LII; y se **adicionan** las fracciones LIII y LIV, y se **deroga** la fracción XLV, del artículo 28 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, para quedar en los siguientes términos:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

ARTÍCULO 28. ...

I a XLIV. ...

XLV. **Se deroga**

XLVI a LI. ...

LII. **Promover entre la ciudadanía la solución pacífica de los conflictos derivados del orden municipal, mediante la conscientización y sensibilización de acciones tendientes a la construcción de paz, como parte de la política de prevención del delito y justicia cívica.**

LIII. **Generar personal capacitado en materia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, suscitados entre quienes integran la comunidad, con motivo de las faltas cometidas a los respectivos Bandos de Policía y Gobierno, así como la capacitación de los cuerpos de seguridad pública municipal con enfoque de proximidad y la aplicación de herramientas pacificadoras.**

LIV. **Las demás que le confieren las leyes y sus reglamentos.**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Los Ayuntamientos dentro de un plazo no mayor a doscientos cuarenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar las adecuaciones a sus respectivos Reglamentos o demás instrumentos a que



"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

hubiere lugar, a fin de generar los esquemas de capacitación relativos a la atención de conflictos de la comunidad, mediante mecanismos alternativos de solución de controversias, atendiendo a las faltas administrativas que establezcan en función de sus realidades locales, así mismo, y para tales efectos, promoverán en igual término, las gestiones o convenios con las instancias que resulten pertinentes.

TERCERO.- Envíese copia del presente Decreto a los Ayuntamientos de los sesenta y siete Municipios que integran el Estado, para su conocimiento, y efectos consecuentes.

ECONÓMICO.- Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto.

D a d o en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los 26 días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

**COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
LXVI LEGISLATURA**

CDMFF/19/2019

Así lo aprobó la Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo, en la reunión de fecha 19 de noviembre del año dos mil diecinueve.

	INTEGRANTES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	DIP. LORENZO ARTURO PARGA AMADO PRESIDENTE			
	DIP. OBED LARA CHÁVEZ SECRETARIO			
	DIP. JESÚS ALBERTO VALENCIANO GARCÍA VOCAL			
	DIP. CARMEN ROCÍO GONZÁLEZ ALONSO VOCAL			
	DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ VOCAL			

Nota: La presente hoja de firmas corresponde al Proyecto de Dictamen del Asunto 938, de la Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo.