



Acompañamiento ciudadano a la _____
*Estrategia contra los Homicidios
dolosos en la Ciudad de México*
REPORTE CIUDADANO A UN AÑO DE SU IMPLEMENTACIÓN



Director de la obra: Francisco Javier Rivas Rodríguez

Autores: Arturo Peláez Gálvez, Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, José Ángel Fernández Hernández, Fernando Acosta Chávez, Teresa Martínez Trujillo, Yair Enrique Canizalez Madrigal, Luis Jorge de la Peña Rodríguez,

Recopiladores de información: Miroslava Ortiz Flores, Carlos Iván Martínez Medrano, Norma Angélica Bautista Santiago

Colaboradores: Néstor Guerrero Rojas, María del Rosario Viguera

Coordinación de producción: Martell Izquierdo

Diseño editorial: Citlaly Andrade Paredes, Gabriela Fajardo Hernández

Fotografías: Fabien Inés, Sergio Ibarra, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

Primera edición, enero de 2021

ISBN en trámite

Acompañamiento ciudadano a la Estrategia contra los Homicidios Dolosos en la Ciudad de México

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD
Leibnitz No. 20, PH 1, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, México, Ciudad de México

www.onc.org.mx

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito de los autores y del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

A la memoria del personal de las Unidades Criminalísticas de Proximidad y en particular, a los comandantes Víctor Manuel Enríquez Martínez y Jorge Isaac Montaña Archundia y a los peritos criminalistas César Castañeda Martínez y Lázaro Guzmán Zerqueda.

Índice

Agradecimientos especiales	6
Prólogo	7
Prefacio	9
Presentación	10
Introducción	12
CAPÍTULO I	
Análisis espacial de los homicidios en la Ciudad de México	16
1.1 Explicaciones insuficientes	17
1.2 Tendencia general de los homicidios dolosos en la Ciudad de México	18
1.3 Un análisis espacial del homicidio a una escala desagregada: colonia 2019-2020	22
1.4 Caracterización de los homicidios en las alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero	24
1.5 Conclusión	28
CAPÍTULO II	
Respuesta presupuestal frente al homicidio doloso	29
CAPÍTULO III	
La <i>Estrategia de combate al homicidio doloso</i>: una experiencia de mejora institucional	40
3.1. Descripción sumaria del proceso de acompañamiento ciudadano	42
3.2 Cambios observados en el proceso de investigación del homicidio doloso	44
3.3 Condiciones favorables en torno a la Estrategia	49
3.4 Desafíos en el proceso de implementación de la Estrategia	66

CAPÍTULO IV	
Principales resultados del proceso de acompañamiento ciudadano	73
CAPÍTULO V	
Contexto de la investigación del homicidio en Francia	80
5.1 El homicidio doloso como fenómeno criminal en Francia	81
5.2 Diseño institucional, prácticas y desempeño en la investigación del homicidio doloso en París	85
5.3 Conclusión	93
Conclusiones generales	96
EPÍLOGO	
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad	100
Referencias	103
Índice de gráficas, mapas e ilustraciones	107

Agradecimientos especiales

A través de este espacio queremos agradecer y reconocer a la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNF), a su Director, Siegfried Herzog y a todo su equipo, quienes han acompañado los esfuerzos del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) por el fortalecimiento del Estado de Derecho en México y el mundo.

En particular, gracias por su invaluable apoyo brindado para realizar este acompañamiento ciudadano a la Estrategia contra el Homicidio Doloso en la Ciudad de México, que da cuenta de un esfuerzo conjunto para disminuir la impunidad.

Estamos seguros que en conjunto la FNF y el ONC seguiremos buscando el respeto de derechos y libertades de los individuos, así como de la sociedad en su conjunto.

Prólogo

Enero de 2021

Las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP) son un paso muy importante en la consolidación de la nueva Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Materializan una de las ideas fundamentales que se proponen en la transición: impulsar que nuestra Policía de Investigación asuma un papel central en el esclarecimiento de los delitos; que se conviertan en verdaderos detectives.

Los homicidios en la Ciudad de México llevaban muchos años investigándose desde el escritorio, sin existir un verdadero trabajo en equipo entre policías de investigación, agentes del Ministerio Público y peritos. Nuestro modelo de UCP ha sido un paso importante por revertir estas dos prácticas incorrectas.

Con este nuevo modelo de trabajo la Fiscalía de Investigación Estratégica del Delito de Homicidio cuenta con equipos especializados de policías de investigación y peritos que se desplazan a los lugares de los hechos para realizar los primeros actos de investigación bajo la coordinación del ministerio público. Esto implica pasar de un modelo de trabajo pasivo, caracterizado por una investigación burocratizada, a un esquema de investigación proactiva, tanto en campo como en gabinete, asumiendo liderazgo de las acciones a realizar desde el primer momento de conocer del caso, con conciencia y responsabilidad de la influencia de su actuar en el resultado de la investigación.

Este enfoque ha significado una mejora en la calidad de la investigación de los homicidios y, como consecuencia, cada vez se logran más detenciones de los responsables de estos casos, acercándonos a nuestra meta de abatir la impunidad en estos delitos.

La participación de la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México ha sido clave en el desarrollo del modelo UCP. Comisarios de la Policía Francesa han trabajado personalmente con la Fiscalía para proponer este nuevo modelo de trabajo, adaptado a la realidad de nuestra ciudad. Además, realizaron diversas actividades de capacitación y asistencia técnica al personal, logrando que nuevas metodologías de investigación fueran apropiadas y aplicadas en la investigación de casos. Apreciamos la asistencia de la Embajada Francesa en México en este proyecto y esperamos que existan las condiciones para seguir contando con su apoyo en las siguientes etapas de consolidación del modelo.

Asimismo, el Observatorio Nacional Ciudadano ha sido un gran aliado en el proceso de implementación de las UCP. Ellos incorporaron la visión de la sociedad civil, desde una perspectiva constructiva y propositiva. El Observatorio ha invertido mucho tiempo en acompañar y evaluar el trabajo realizado para compartir con nosotros propuestas de mejora y soluciones a los problemas detec-

tados. Todo esto ha ayudado a que las decisiones durante el desarrollo de la estrategia tengan un sustento más sólido, sentando las bases de una política pública gradual y sostenible. Adicionalmente, la labor del Observatorio ha sido muy respetuosa con el tiempo y las cargas de trabajo del personal, lo cual es difícil de lograr en intervenciones de este tipo y es algo que valoramos mucho.

El modelo de UCP ha permitido que la Fiscalía aumente territorialmente su capacidad de reacción inmediata y especializada en la investigación de los homicidios dolosos. Por otra parte, las UCP han impulsado el trabajo colaborativo entre policías, peritos y ministerios públicos, lo cual ha derivado en una investigación de mejor calidad, un trabajo más ágil y en la formación de relaciones laborales más sólidas y fructíferas. Asimismo, ha apoyado en redignificar el trabajo de nuestros compañeros y compañeras, generando el comienzo de una nueva mística institucional al servicio de la Ciudad.

Este modelo podría replicarse en todas las investigaciones que tengan un grado de complejidad similar a los casos de homicidios y que también requieran que la Fiscalía se desplace al lugar de los hechos para ser efectivos, como podrían ser los robos a casa habitación y los secuestros. Sin embargo, lo que más destaco de las UCP es que son el ejemplo de que las prácticas arraigadas se pueden cambiar, que las áreas pueden cooperar entre ellas y que los cambios pueden ser para bien. Eso es fundamental en este proceso de transición a Fiscalía.

Respecto a los factores indispensables para que las Unidades Criminalísticas de Proximidad tengan los resultados esperados, en primer lugar, es clave que sigamos trabajando en mejorar los mecanismos de coordinación y toma de decisiones entre los mandos de cada uno de los actores en la UCP. En segundo lugar, es necesario que amplíemos el alcance de las UCP con más equipos de trabajo para cubrir en su totalidad la atención de los homicidios dolosos en la CDMX con este modelo. Por último, es necesario continuar con procesos de capacitación y especialización del personal.

Dos de los objetivos de la transición a Fiscalía son reducir la impunidad y recuperar la confianza de la ciudadanía. El homicidio es un delito de alto impacto que genera un gran daño a la sociedad: reducir su impunidad mostraría al público en general que la transición va en serio, y que la Fiscalía es en realidad distinta a la Procuraduría.

La consolidación de esta estrategia es clave para reducir al mínimo la impunidad en homicidios dolosos. La reducción de la impunidad tiene un efecto disuasivo importante que, aunado a otros esfuerzos en la CDMX, puede consolidar una tendencia a la baja en la incidencia de este delito a mediano plazo.

ERNESTINA GODOY RAMOS
Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México

Prefacio

Es un honor para mí presentar este documento, el cual constituye un hito en nuestro trabajo conjunto y estrecha aún más los fuertes lazos ya existentes entre las instituciones, la sociedad civil mexicana y Francia.

La reforma de la Fiscalía de Investigación Estratégica del Delito de Homicidio es una iniciativa sin precedentes destinada a fortalecer el Estado de derecho en México, la cual comenzó hace ya varios años, con reuniones entre actores mexicanos y franceses, impulsados por su deseo de hacer más rápida y eficaz la justicia en la capital.

Concretizada por una sólida cooperación entre nuestras dos instituciones y sellada a través de la firma de un convenio por parte de mi predecesora, la Sra. Anne Grillo, y la Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, la Sra. Ernestina Godoy, esta ambiciosa reforma es un proyecto a largo plazo.

Se han logrado avances en diversas etapas, en particular con la creación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP), implantadas en dos alcaldías gravemente afectadas por los homicidios: Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Basado en un intercambio de experiencias, técnicas y culturas, no hay duda de que este enfoque enriquecerá mutuamente a nuestros dos países.

Quiero agradecer a la Fundación Friedrich Naumann su apoyo y, por supuesto, al Observatorio Nacional Ciudadano, por su implicación, su ayuda, su fuerza de propuesta y su trabajo de seguimiento, que nos permitirán alcanzar con lucidez los objetivos establecidos.

Envío mis más cálidos saludos a la Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, la Sra. Ernestina Godoy.

Por último, quisiera reiterar que todos los actores de esta cooperación sean cuales sean sus responsabilidades, cuentan con mi leal apoyo.

JEAN-PIERRE ASVAZADOURIAN
Embajador de Francia en México

Presentación

En las últimas dos décadas en México hemos vivido olas de incidencia delictiva y violencia que se han visto encruceadas en los últimos 4 años.

Lamentablemente en el período 2017-2020, la tasa de víctimas de homicidio doloso y feminicidio ha roto récords año con año que hacen imperativo y urgente establecer una estrategia que logre reducir la violencia en el país.

Dicha crisis obedece a una serie de aspectos sociales y de debilidad institucional que se alimentan entre sí, siendo la impunidad el factor clave que, por un lado, fomenta el crecimiento de delitos y, por el otro, impide el acceso a la justicia de las víctimas.

La falta de sanciones seguras y procesos respetuosos de los derechos humanos funcionan como el combustible que alimenta la aceleración de delitos y violencia, acentúan la desigualdad social y económica y dejan en el desamparo a víctimas directas e indirectas del delito.

Dado el enorme reto que representa para una autoridad evaluarse a sí misma, proponer soluciones, implementarlas, fortalecer procesos, calificar los resultados y seguir ajustando lo necesario para ofrecer a la sociedad instituciones sólidas y confiables, en el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), hemos decidido donar nuestra experiencia y acompañamiento a las autoridades de seguridad y justicia del país.

Por ello el ONC, la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad y la Embajada de la República Francesa unimos esfuerzos para que la implementación de la estrategia para la reducción del homicidio de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX) sea exitosa.

Desde 2019 las 4 instituciones trabajamos de la mano analizando, evaluando, modificando procesos y profesionalizando al personal de las Unidades Criminalísticas de Proximidad con el fin de abatir la impunidad, reducir la incidencia de estos delitos y permitir el acceso a la justicia para las víctimas.

Este ejercicio, plasmado en el presente informe, sienta las bases de un modelo nacional que podrá ser replicado por las procuradurías y fiscalías de todo el país.

Debe reconocerse la transparencia y apertura para mejorar y rendir cuentas de la FGJCDMX, así como el invaluable apoyo de la Fundación Naumann y la Embajada Francesa, sin los cuales dicho proyecto no hubiese logrado los resultados esperados.

Indudablemente persisten enormes retos para las instituciones mexicanas, no obstante, con la determinación y el espíritu de servicio de los participantes de este proyecto, podemos esperar que la violencia que impera en México se reconduzca a los niveles mínimos, dignos de un país con un sólido Estado de Derecho.

Un sentido agradecimiento a la FGJCDMX, a la Fundación Naumann y a la Embajada Francesa. En el ONC, seguiremos trabajando y donando todo nuestro esfuerzo con los aliados institucionales que muestren compromiso y apertura para que en México no haya delitos impunes, víctimas olvidadas, normas y derechos se respeten y la delincuencia se encuentre acotada a su mínima expresión.

FRANCISCO RIVAS
Director General del Observatorio Nacional Ciudadano

Introducción

El 18 de junio de 2008 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas constitucionales en la República Mexicana, las cuales preveían la transformación del sistema de justicia penal hacia un modelo denominado *acusatorio*, que privilegia la salvaguarda de los derechos de los acusados y de las víctimas, la efectiva adversarialidad entre la parte acusadora y la defensa, la oralidad y continuidad de las audiencias, la inmediación de la autoridad judicial, la concentración y la publicidad de las actuaciones, lo que en suma abona al respeto del debido proceso y a la simplificación de los trámites de manera que la persecución judicial de los delitos sea el resultado de un proceso diligente de investigación y no de la flagrantia. La reforma constitucional estableció un plazo de 8 años para la transición y gradual implementación del modelo acusatorio a nivel federal y en cada entidad federativa.

Este modelo entró en vigor en la Ciudad de México desde 2016, lo cual ha propiciado diversos cambios normativos, institucionales, administrativos, logísticos y relacionados con la capacitación del personal. Entre los impactos más notables de este proceso de reforma se encuentra la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en 2016 y la transición de la Procuraduría General de Justicia para dar paso a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que se formalizó el 10 de enero de 2020.

A partir de esas condiciones, a finales de 2018 la embajada de Francia, a través de su Agregaduría de Seguridad Interior, entró en contacto con autoridades capitalinas para ofrecer una línea de asistencia técnica orientada a mejorar sustantivamente las capacidades del personal involucrado en la investigación inicial de los casos de homicidio doloso, delito que extraordinaria importancia para la sociedad y para las autoridades.

Como resultado de la interacción colaborativa entre la embajada de Francia y la entonces Procuraduría General de Justicia de la CDMX se perfiló una serie de acciones de mejora para la investigación del homicidio doloso materializadas en la creación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP) para la atención colaborativa de peritos, agente del Ministerio Público y la centralidad de la labor del policía de investigación. La primera UCP piloto (Oriente) entró en funcionamiento en octubre de 2019 y la segunda (Norte), en marzo de 2020. Adicional a estas dos primeras UCP, hay otras tres UCP en proceso de transición para incorporarse plenamente a este modelo (Centro, Sur y Poniente). En total participan 85 policías de investigación, 28 peritos criminalistas, 28 peritos en fotografía forense, y 6 agentes del Ministerio Público adscritos a las UCP. Todas las UCP funcionan las 24 horas del día, los 365 días del año y tienen capacidad de respuesta inmediata para atender los homicidios que ocurren dentro de su área de intervención. Asimismo, para la realización de sus funciones, las UCP

cuentan con la colaboración directa de los servicios de laboratorios especializados de la Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, y de la Fiscalía Especializada en la Investigación Estratégica del Homicidio.

El objetivo central de las UCP consiste en: “llevar a cabo la investigación de hechos que la ley señala como delito de homicidio doloso, desde la noticia criminal, hasta la detención del imputado, una vez que haya sido identificado”¹. Con ello, se ha pretendido hacer realidad la cooperación y comunicación entre peritos, policías de investigación y Ministerio Público durante las horas y días posteriores al homicidio, la simplificación de trámites administrativos, el registro simple, pero claro de cada uno de los actos de investigación a través de actas de investigación, el aprovechamiento de todas las posibilidades de investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y el cambio de paradigma del quehacer de los policías de investigación para que se preocupen más por la solidez de la investigación que por el incremento de detenidos (que a la postre saldrían libres por debilidades en la investigación).

Esta iniciativa de mejora institucional, que recibe el nombre genérico de *Estrategia contra los homicidios dolosos*, fue alentada desde el principio por el personal de la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México, e incluyó de manera decisiva un proceso de asistencia técnica que se distingue claramente del esquema común de transferencia de capacidades a partir de capacitaciones masivas, adquisición de tecnología de punta o dotación de equipos, pertrechos o vehículos. En contraste, el personal francés ha abordado un enfoque *micro* que ha consistido en el acompañamiento detallado en torno a los problemas, desafíos y oportunidades concretos del personal que opera directamente en la investigación de los homicidios dolosos. Y a partir de la expectativa de potenciar los recursos legales que de hecho ya se encuentran en vigor, el personal francés ha intentado reorientar los esfuerzos de los operadores para hacer más eficiente su trabajo y conciliar la diversidad de posturas y prioridades de los tomadores de decisión involucrados.

La participación del personal francés como parte involucrada en el proceso de diseño de las Unidades Criminalísticas de Proximidad ha servido como un eficaz facilitador de los procesos de decisión e implementación durante la etapa de planeación e implementación inicial. Asimismo, este personal diplomático ha facilitado activamente la coordinación entre las áreas estratégicas relacionadas con la investigación del homicidio (servicios periciales, Ministerio Público y policía de investigación), y también ha sido decisiva la participación del personal francés en el acompañamiento continuo de las UCP a través de una serie de talleres dirigidos al personal operativo.

Tanto los talleres como la presencia *in situ* del personal francés en las primeras Unidades Criminalísticas de Proximidad ha tenido el objetivo de transmitir directamente a los operadores cuáles son los ajustes de su labor cotidiana y para verificar la manera en que realizan sus tareas en conformidad con el objetivo central de mejorar la investigación del homicidio doloso, y en el largo plazo, contribuir a la reducción de la impunidad.

Todo este proceso de mejora institucional ha sido acompañado por el Observatorio Nacional Ciudadano, lo cual es el resultado de un trabajo previo de con-

¹ Artículo 2 del ACUERDO A/02/2019 por el que se crean las Unidades Criminalísticas de Proximidad, y se establecen los lineamientos para el fortalecimiento de la Fiscalía Central de Investigación para la atención del delito de homicidio, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 2 de julio de 2019.

certación y voluntad, tanto de la embajada como de la entonces Procuraduría (hoy Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México) para ventilar su esfuerzo conjunto a los ojos de la sociedad civil de amplia trayectoria en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de justicia, seguridad y legalidad. La función del Observatorio Nacional Ciudadano dentro de este proyecto ha consistido en el acompañamiento de los procesos de deliberación técnica entre los tomadores de decisión y del proceso de implementación en cada una de las etapas a través de ejercicios sistemáticos de observación, entrevistas a los propios tomadores de decisión y agentes implementadores (incluido el personal de la embajada de Francia) y entrevistas a los operadores de las Unidades Criminalísticas de Proximidad, así como el análisis de las carpetas de investigación generadas en la UCP y actualmente en proceso de ser judicializadas. Todo lo anterior ha posibilitado el acopio de información sustantiva para la documentación del proceso entero involucrado en la definición, implementación y seguimiento de las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

Este proyecto se encuentra ubicado en condiciones de excepcional oportunidad para acompañar el proceso de implementación de la *Estrategia* mientras se lleva a cabo y no al finalizar esta. Gracias a esta posibilidad, el Observatorio Nacional Ciudadano ha documentado minuciosamente todos los detalles del proceso de implementación mediante el registro de las observaciones realizadas, las entrevistas practicadas y el análisis de las carpetas de investigación. Ese acervo de información ha sido sometido a un riguroso proceso de análisis científico de corte cualitativo que adiciona al análisis de la política pública, los enfoques sociológico y antropológico para el esclarecimiento de las oportunidades y debilidades de la *Estrategia*, así como para la definición de las métricas necesarias para el seguimiento de su desempeño.

Gracias a este acompañamiento social, el Observatorio Nacional Ciudadano ha suministrado a la FGJCDMX y al personal técnico francés una serie de retroalimentaciones oportunas acerca de los alcances y desafíos detectados en las Unidades Criminalísticas de Proximidad, así como propuestas específicas para alentar su fortalecimiento.

Así, el presente documento, se dirige a preservar la memoria pública de este esfuerzo colectivo que no habría sido posible sin el compromiso de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, la perseverante intervención técnica de la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México, y del Observatorio Nacional Ciudadano. Mención adicional merece la Fundación F. Naumann para la Libertad, que ha apoyado el esfuerzo del ONC para llevar a cabo el acompañamiento ciudadano de las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

Este reporte consta de cinco capítulos. El primero de ellos, titulado “Análisis espacial de los homicidios en la Ciudad de México” tiene el propósito de contextualizar la pertinencia de la implementación de Unidades Criminalísticas de Proximidad especializadas en la investigación del homicidio doloso en la capital del país. Por esa razón, en el capítulo se presenta una aproximación a las principales líneas de tendencia en la incidencia del homicidio doloso desde 1997 hasta la actualidad, así como un análisis georreferenciado sobre los principales patrones de concentración y dispersión de este delito durante el periodo inmediato anterior al presente (enero de 2019 a julio de 2020), y se concentra la atención en la incidencia del homicidio doloso en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo

A. Madero, que es donde se ubican las Unidades Criminalísticas de Proximidad pioneras de todo este proceso.

La “Respuesta presupuestal frente al homicidio doloso” es el objeto y título del segundo capítulo, en el que se describen los principales elementos para dimensionar presupuestalmente la capacidad de respuesta para la procuración de justicia en la Ciudad de México, y se ofrecen aproximaciones al gasto relacionado con la investigación de los delitos. El análisis muestra evidencia de la serie de desafíos presupuestales que enfrenta la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, lo que representa un conjunto de barreras tangibles a las que debe hacer frente para el cumplimiento de sus áreas funcionales decisivas. En atención a esas condiciones, se deduce la decisiva voluntad de la institución para emprender la creación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad pese a no contar con una partida presupuestal adicional o creada específicamente para ese fin. En ese sentido, se reconoce el esfuerzo institucional para desarrollar una política pública mediante la reasignación eficiente de recursos ya disponibles, aunque siempre escasos.

El tercer capítulo “La Estrategia contra los homicidios dolosos: una Experiencia de Mejora Institucional” está dedicado a describir el proceso de acompañamiento ciudadano a la *Estrategia contra los homicidios dolosos* como el resultado de la interacción colaborativa entre la embajada de Francia, la Fiscalía General de Justicia de la CDMX y el Observatorio Nacional Ciudadano. Concretamente, se describe el funcionamiento general de las Unidades Criminalísticas de Proximidad y se aportan algunas de las condiciones favorables y desafíos identificados durante este primer año de acompañamiento ciudadano.

En el cuarto capítulo titulado “Principales resultados del proceso de acompañamiento ciudadano”, se presenta un balance acerca del esfuerzo de implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad, y destacan los principales valores agregados que se desprenden de este proceso de mejora institucional.

Este reporte ciudadano, concluye con un quinto capítulo, titulado “Contexto del homicidio en Francia”, y cuyo propósito es ubicar los puntos de contacto y las diferencias sustantivas entre el quehacer, los incentivos, cultura laboral y los contextos criminales a los que se enfrentan los policías de investigación en las capitales de México y de la República Francesa. Ello permite justificar que, a pesar de la distancia entre la realidad criminal que enfrentan las autoridades francesas frente al homicidio doloso, también hay puntos de convergencia que hacen congruente el esfuerzo de colaboración técnica que hasta el momento ha brindado el personal diplomático francés al personal de la fiscalía de la Ciudad de México.

The page features a decorative border at the top and bottom, consisting of a sequence of small squares in red, blue, and green. The background is a light gray grid pattern.

CAPÍTULO I

Análisis espacial de los homicidios en la Ciudad de México

Con el propósito de contextualizar la pertinencia de la implementación de Unidades Criminalísticas de Proximidad especializadas en la investigación del homicidio doloso en la Ciudad de México, en este capítulo se presenta una aproximación a las principales líneas de tendencia en la incidencia del homicidio doloso desde 1997 hasta la actualidad, así como un análisis georreferenciado sobre los principales patrones de concentración y dispersión de este delito durante el periodo inmediato anterior al presente (enero de 2019 a julio de 2020).

En este capítulo se ofrece una visión pormenorizada de la incidencia del homicidio doloso en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en donde se encuentran ubicadas las primeras dos Unidades Criminalísticas de Proximidad. El análisis geográfico realizado toma en cuenta la distribución del homicidio doloso y logra identificar una serie de *clusters* o grupos de colonias donde se advierten patrones de concentración y posible dispersión de este delito.

Los hallazgos derivados de esta aproximación espacial y temporal en torno al homicidio doloso revelan que la violencia letal en la Ciudad de México ha presentado tres tendencias. La primera es a la baja, pues de 1997 a 2006, la tasa de muertes intencionales se redujo año tras año. En la segunda etapa, durante el periodo 2006-2014, se distingue un comportamiento con altibajos, los cuales fueron menores. Sin embargo, para el periodo, 2014-2019, es posible observar que el homicidio intencional crece de manera considerable.

1.1 Explicaciones insuficientes

En los últimos años, la dinámica de la violencia homicida en la Ciudad de México se ha modificado. Previamente se afirmaba que las tendencias generales sobre homicidio intencional en el territorio que alberga los poderes de la Unión son ajenas al incremento de las distintas expresiones de violencia y, de los delitos que se observaban en el resto del país. Al parecer el supuesto que sostenía estas afirmaciones era muy sencillo: en ausencia de crimen organizado, la ciudad no tenía razón experimentar alta frecuencia de acciones que terminaran por arrebatar la vida de las personas.

Sin embargo, el argumento no resistió. Al seguirse extendiendo la violencia en todo el país, y sin cambios evidentes en la política para combatirla, la Ciudad de México no tardó en presentar eventos homicidas muy parecidos a los ocurridos en otras latitudes del territorio nacional. De esta forma, en los últimos años, los medios de comunicación han dado cuenta de homicidios intencionales muy similares a las que ocurren en otras regiones del territorio nacional, auna-

do que su frecuencia ha crecido en los últimos años tal como veremos en las siguientes líneas.

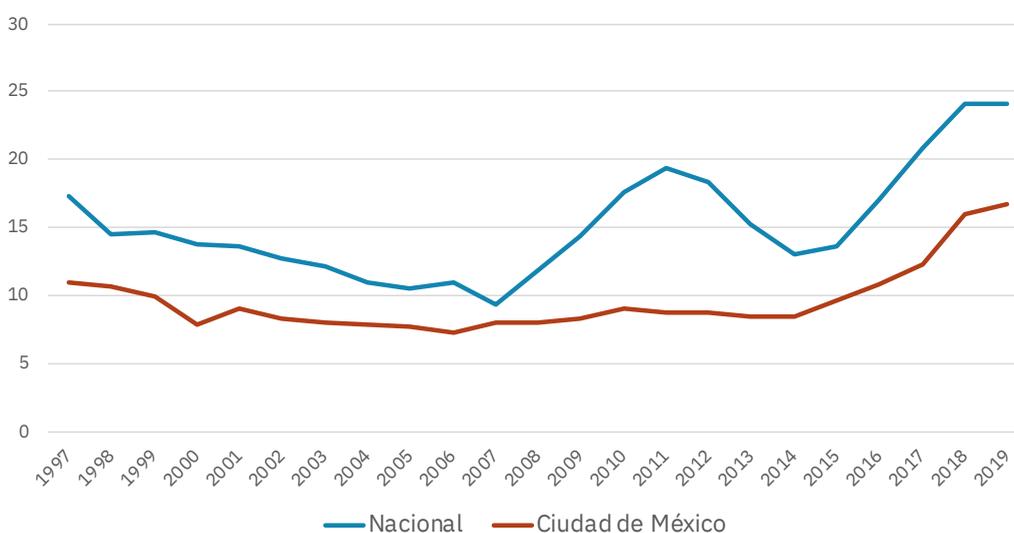
Asimismo, tampoco se puede desconocer que un importante número de los homicidios dolosos no obedecen a una lógica del crimen organizado, muchos de estos siguen siendo producto de la incapacidad de distintos grupos sociales para traducir las diferencias de manera pacífica. La alta frecuencia con la que ocurren expresiones de violencia como la violencia familiar, lesiones, robos a transeúnte, entre otras, sugiere que la Ciudad de México es un espacio con violencia letal latente.

1.2 Tendencia general de los homicidios dolosos en la Ciudad de México

La violencia letal en la Ciudad de México se ha incrementado durante los últimos años. Sin embargo, esto no ha sido siempre. De acuerdo con un primer acercamiento del comportamiento agregado del homicidio intencional, desde que se cuentan con datos sobre delitos, es decir desde 1997, se ha presentado, básicamente, tres tendencias. La primera es a la baja, pues de 1997 a 2006, la tasa de muertes intencionales se redujo año tras año. Al comparar ambos años se identificó que la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes se contrajo en 34.18%. Por su parte, durante el periodo 2006-2014, se distingue un comportamiento con altibajos, los cuales fueron menores.

Sin embargo, para el periodo, 2014-2019, es posible observar que el homicidio intencional crece de manera considerable. Mientras en el primer año del periodo se registraba una tasa de violencia letal de 8.44, para el 2019 este indicador pasó a 16.75, lo cual se traduce en un crecimiento del 98.45%. Habrá que decir, que, si bien se han presentado este crecimiento de la violencia letal en la capital del país, las tasas son un poco más bajas frente a lo ocurrido a nivel nacional. Por tanto, si la capital del país había mantenido cierta distancia del incremento de la violencia en todo el país, en los últimos años es claro que hay cierto grado de paralelismo con el incremento general de los homicidios en territorio nacional.

GRÁFICA 1. Tasa de homicidios dolosos en Ciudad de México y Nacional (1997-2019)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP 2020.

Finalmente, en lo que refiere a la posición que ha ocupado la Ciudad de México con respecto a otras entidades federativas, encontramos una situación de cierta estabilidad. Sin embargo, en términos generales se ha presentado un retroceso de sus tasas de violencia. Por ejemplo, en 1997, la entidad ocupaba el lugar 25; en 2000, perdió posiciones y se ubicó en el lugar número 20; en 2005, se ubicó en el lugar 17; en 2010, la ciudad regresó al lugar 20; en 2015 se colocó en el lugar 21, y; finalmente, en 2019, la posición 21.

Ahora bien, estas formas de violencia extrema tienen patrones espaciales bien definidos. Con esto queremos decir, que hay partes de la ciudad en donde ocurren con mayor frecuencia e intensidad los homicidios intencionales. La literatura especializada en el tema, en la distribución geográfica del delito, ha comprobado de manera consistente que los delitos tienden a localizarse en espacios determinados en el tiempo².

En el caso de la Ciudad de México distintas investigaciones³ han mostrado, a través de distintos enfoques teóricos y metodológicos, que los delitos tienden a concentrarse en ciertas demarcaciones. Lo que han distinguido estos estudios es que los delitos pueden aglomerarse según sus propias características físicas, sociales y económicas del lugar. Por ejemplo, se ha dado cuenta que los robos a transeúntes ocurren en los espacios en donde se ubican nodos de transporte público⁴ por su parte, otros indican que la debilidad asociativa de los vecindarios son los que influyen para que se presenten delitos violentos⁵. A pesar de estos hallazgos, no es posible establecer generalizaciones de las variables que determinan la concentración de ciertas conductas delictivas.

Se observa con claridad que los homicidios intencionales se aglomeran en las alcaldías centrales de la ciudad (Mapa 1). Las demarcaciones en donde ocurre con mayor frecuencia el homicidio doloso son Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero. Sin embargo, resalta que en la parte Oriente de la ciudad, la alcaldía de Iztapalapa ha sido la que cuenta con los mayores niveles de violencia letal en 2015, 2017 y 2019.

Como se observa en el mapa de la siguiente página, en la alcaldía de Iztapalapa es en donde ocurre con mayor frecuencia los homicidios intencionales. Por ejemplo, en 2015, ocurrieron 181 homicidios intencionales; para 2017 fueron 230, y; para 2019 fueron 345. Los aumentos de los homicidios en este espacio han sido críticos con respecto a lo que ha sucedido en otras delimitaciones administrativas de la urbe.

Ahora bien, en tasas por cada 100 mil habitantes, el diagnóstico de las alcaldías más violentas cambia. Mientras los conteos de homicidios muestran cuales son los puntos calientes (*hot spots*) en donde se cometen mayor número de homicidios, las tasas indican el riesgo al cual están expuestas las personas a ser víctima de un homicidio. Bajo esta lógica, lo que hallamos es que las alcaldías

² Weisburd, D. (2016). *Place matters : Criminology for the twenty-first century*. Cambridge University Press.

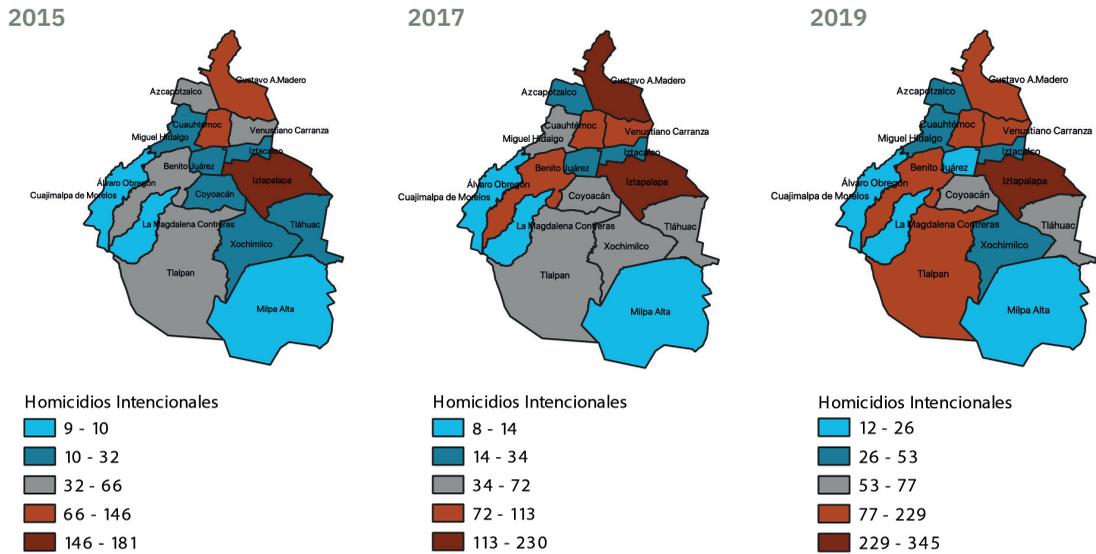
³ Vilalta, C., & Muggah, R. (2016). What explains criminal violence in Mexico City? A test of two theories of crime. *Stability*, 5(1), 1-22. / Alvarado, Arturo y Lemus, R (2012) "Crimen y gobernanza en la metrópoli", en Ziccardi, A., Morales Campos, E., & Aguilar, A. (2012). *Ciudades del 2010 : Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (Primera edición ed.)

⁴ Vilalta Perdomo, Carlos J.. (2011). El robo de vehículos en la ciudad de México: Patrones espaciales y series de tiempo. *Gestión y política pública*, 20(1), 97-139. Recuperado en 06 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-107920110001000003&lng=es&tlng=es.

⁵ Díaz, Mario (2018). *Distribución diferencial del delito en la Ciudad de México en la Ciudad de México*. Tesis de Doctorado. El COLMEX, Centro de Estudios Sociológicos.

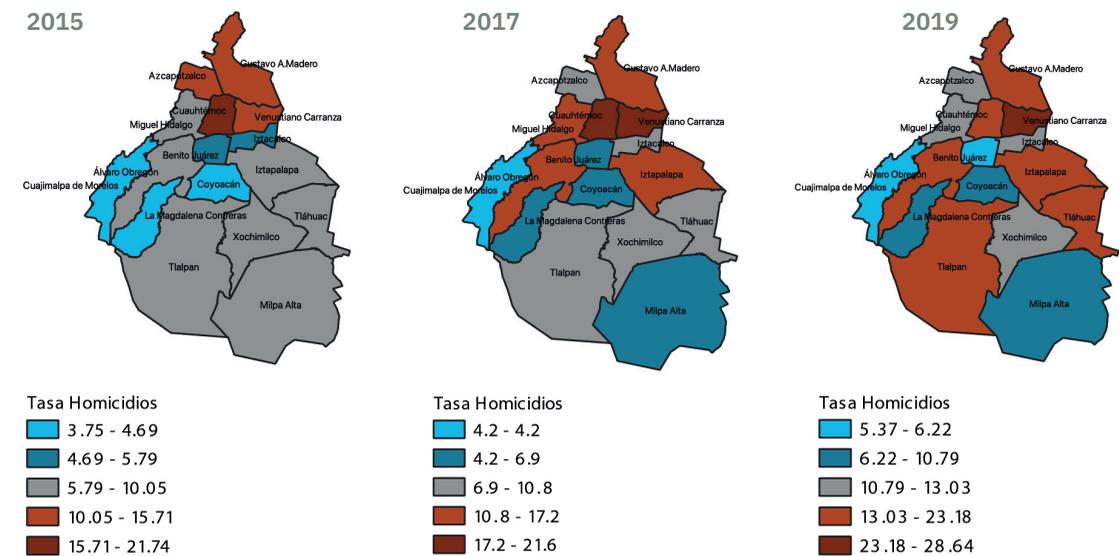
con mayores tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes parecen tener cierta constancia en el tiempo. Como se puede observar en el mapa 2, las alcaldías centrales de la ciudad, como lo son los casos de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza son las que mayores tasas de homicidio han presentado entre 2015 y 2019. De igual forma, se observa que en Gustavo A. Madero se presenta un riesgo importante a ser víctima de un homicidio. Así pues, podemos decir que la mayor intensidad de la violencia letal se concentra en la parte central de la urbe más poblada del país.

MAPA 1. Homicidios intencionales en la Ciudad de México por alcaldía



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP 2020.

MAPA 2. Tasa de homicidios dolosos en la Ciudad de México



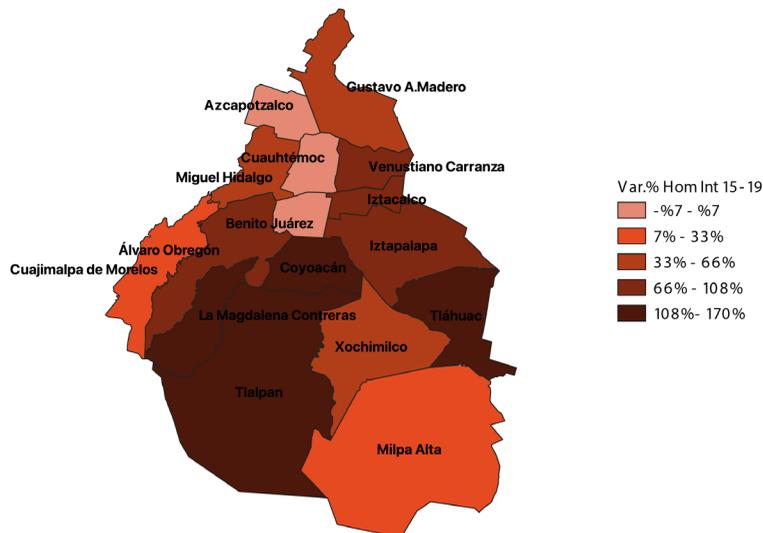
Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP 2020 y CONAPO.

En sentido opuesto, las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras y Benito Juárez son las que menores tasas de homicidios presentan en el periodo 2015-2019. De esta forma, bajo esta óptica de un análisis agregado, podemos decir que la parte poniente de la capital del país es la de menos tasas de homicidio presentan, por lo menos los últimos años. El caso de Benito Juárez debe llamar la atención, pues a pesar de que comparte vecindad con las zonas en donde se expresan las mayores tasas, no se ha visto contagiado por altas intensidades con las que ocurren las muertes intencionales.

Por otra parte, los datos muestran características que deben ser consideradas para dar cuenta de los aumentos de la violencia en la Ciudad de México. Por un lado, las tasas mínimas han venido en aumento, por ejemplo, en 2015 la menor intensidad de la violencia homicida fue de 3.75 casos por cada 100 mil habitantes y correspondía a Coyoacán, no obstante, para 2019 la menor tasa fue de 5.37 y le atañe a Benito Juárez. Mismo comportamiento ocurre en el otro extremo, pues la mayor tasa en 2015 fue de 21.74 y para el 2019, la intensidad de la violencia alcanzó los 28.64 homicidios, dichos indicadores fueron de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, respectivamente.

Al analizar la evolución a lo largo de este periodo, encontramos que los mayores incrementos de tasas se han registrado en Coyoacán, Tlalpan y Tláhuac, los cuales fueron del orden de 170, 166 y 165%, respectivamente. Así pues, a pesar de que no son las alcaldías con los mayores niveles de homicidios dolosos, son las demarcaciones en donde ha crecido más este tipo de violencia. En el caso de las alcaldías ubicadas en el área central de la ciudad, encontramos que sus variaciones son heterogéneas, por ejemplo, en Cuauhtémoc la tasa de homicidios dolosos creció 7%, mientras que en Venustiano Carranza la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes creció 82%. Debemos decir, que en la única alcaldía en donde se reportó una reducción de esta manifestación de la violencia es en Benito Juárez con una variación a la baja de -7%.

MAPA 3. Variaciones de tasas de homicidios dolosos en la Ciudad de México (2015-2019)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP 2020 y CONAPO.

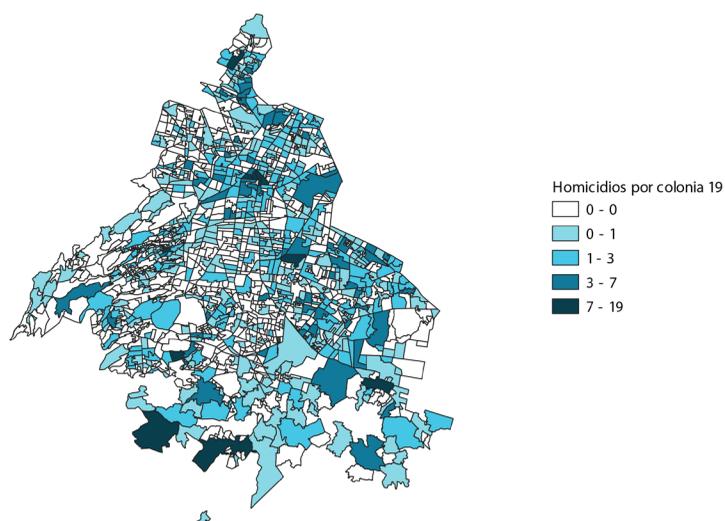
Si bien estos datos nos muestran que hay ciertos patrones en el comportamiento geográfico del homicidio intencional, es difícil establecer con mayor precisión la localización de los homicidios en la Ciudad de México. Por ejemplo, los datos no nos permiten aclarar cuáles son las concentraciones del delito en las colonias, vecindarios o barrios que se localizan en los límites de las delegaciones. Otra de las limitaciones de ver los datos a escala alcaldía es que en realidad el comportamiento geográfico de estos homicidios no responde a límites administrativos, pues hay vecindarios que se han visto muy afectados por la violencia y se ubican entre los límites de las alcaldías. A partir de lo anterior se decidió realizar un análisis a un nivel más desagregado, esto es a nivel colonia.

1.3 Un análisis espacial del homicidio a una escala desagregada: colonia 2019-2020

Para dar cuenta del conteo de homicidios intencionales en las distintas colonias, hicimos uso de los algoritmos del programa QGIS para contar el número de homicidios que ocurren dentro de un polígono, en este caso una colonia. Para realizar este ejercicio contamos los homicidios por colonia de los años 2019 y 2020.

Lo que identificamos para el año 2019 es que las colonias con mayor frecuencia de homicidios intencionales fueron Morelos, en la alcaldía Cuauhtémoc, con 19 registros. Dicha cifra resulta muy superior al promedio de todas las colonias de la Ciudad de México, pues todas las colonias tuvieron una media de 0.73 casos. Otras colonias con números críticos fueron San Miguel Topilejo, en Tlalpan, con 12 homicidios, de igual forma la colonia Barrio Norte en Álvaro Obregón, con 11 casos. Lo anterior indica que no necesariamente las colonias con mayor número de eventos homicidas están emplazadas en las alcaldías más críticas, de ahí la importancia de desagregar los datos a otros niveles.

MAPA 4. Homicidios dolosos por colonia en la Ciudad de México 2019



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

Cabe indicar que el homicidio intencional es un delito que ocurre con muy baja frecuencia a nivel colonia. En 2019, por ejemplo, de las 1,812 colonias que son

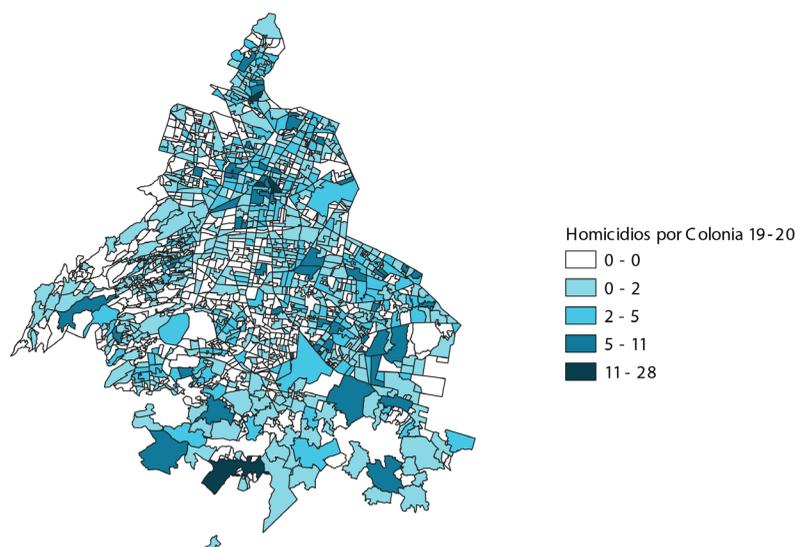
parte del territorio de la Ciudad de México, en 1,139 no ocurrieron eventos en donde se perdiera la vida por acciones intencionales, lo que quiere decir que en 62.86% de las colonias de la capital del país no ocurrieron homicidios. Por su parte, en 371 colonias ocurrió un homicidio, lo que representa el 20.47% de las colonias de la capital del país.

Para el periodo enero-julio 2020 las tres colonias que registraron los más altos conteos de homicidios intencionales fueron: La Candelaria Ticomán, en Gustavo A. Madero, con 10 homicidios intencionales, seguida de Morelos I, en Venustiano Carranza, con nueve casos y, finalmente, Morelos II, en Cuauhtémoc, con siete. Habrá de decir que, durante este periodo, el promedio de homicidios por colonia fue de 0.33. Del lado opuesto, en 1,139 colonias de la ciudad no se reportó un solo caso de homicidio doloso, lo cual representa el 96.03% del total. Esta evidencia confirma que se trata de un delito de extrema gravedad social, pero con una baja incidencia en comparación con otros delitos del fuero común, tales como el robo a transeúnte, lesiones o robo a casa habitación.

Cuando sumamos los homicidios desde el inicio del año 2019 hasta julio de 2020, encontramos que las colonias más críticas por estos homicidios son: Morelos I con 28 homicidios intencionales, San Miguel Topilejo, Tlalpan, con 16 casos y Morelos III, en Cuauhtémoc, con 16. Estas tres colonias concentraron 3.12% del total de homicidios en la urbe capitalina. Por su parte, 54.52% de las colonias de la ciudad no ocurrió algún delito, en 394 colonias ocurrió al menos uno, en 178 acontecieron 2 homicidios y, en 114 ocurrieron 3, en tanto que en 55 colonias ocurrieron más de 5 homicidios.

Al observar el mapa de la ciudad en su conjunto se distingue que las colonias más críticas en términos de homicidios intencionales se ubican en la parte central de la ciudad, en la parte oriente y la parte sur. En contraste, en la parte poniente de la Ciudad de México se distingue que gran parte de las colonias reportan entre cero y dos eventos homicidas.

MAPA 5. Homicidios dolosos por colonia en la Ciudad de México 2019-2020



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

Con lo anterior podemos decir que hay dos hallazgos que merecen ser resaltados. El primero es que las colonias con mayor número de delitos no corresponden necesariamente a las alcaldías más críticas; si se pretende impulsar medidas para controlar las expresiones de violencia en la urbe, lo razonable es que los esfuerzos se concentren en espacios reducidos. En segundo lugar, que las colonias que se ubican entre los límites de las alcaldías presentan serios problemas de homicidios, como vimos la colonia Morelos, la cual se emplaza entre Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Además, hay varias regiones con altos niveles de homicidios que se ubican entre los límites, tal como veremos en el siguiente apartado.

1.4 Caracterización de los homicidios en las alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero 2019-2020

Como parte del esfuerzo de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México para brindar una atención pronta y eficaz a la investigación del homicidio doloso, la autoridad determinó implementar un modelo piloto de intervención en las zonas de la ciudad con mayor incidencia de este delito. En la definición inicial de este proyecto, la información disponible apuntaba a concentrar los esfuerzos en las alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, por lo que resulta relevante analizar con detalle la información disponible para verificar la idoneidad de esa decisión, y de ello da cuenta la presente sección.

El objetivo de este análisis es identificar, no solamente la cantidad de homicidios que ocurren en cada alcaldía, sino detallar la concentración geográfica de este delito en clústeres o grupos de colonias adyacentes entre sí. Por ello se hizo uso de autocorrelaciones, que es una herramienta de análisis estadístico que permite identificar con mayor precisión la variación de un fenómeno a lo largo del tiempo y que, en este caso, ayudan a identificar regiones en donde se concentra este delito, concretamente en las alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero por ser aquellas que fueron seleccionadas para ubicar las primeras Unidades Criminalísticas de Proximidad. Asimismo, se integró a este análisis espacial los datos de las alcaldías de Venustiano Carranza y Tláhuac por ser limítrofes, respectivamente con las alcaldías de interés.

Pero, en términos descriptivos hay datos que merecen ser mencionados antes de pasar un análisis geográfico más detallado del comportamiento geográfico del homicidio. Como se observa en la tabla 1 entre enero de 2019 y julio de 2020, en las alcaldías Iztapalapa y Tláhuac ocurrieron 515 casos, lo cual representa 26.81% de los homicidios en todo el territorio de la Ciudad de México. El máximo de casos presentados en una colonia, fue de 11, mientras que la media fue de 1.47 casos.

TABLA 1. Estadísticos descriptivos de colonias en Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza enero 2019 y julio 2020

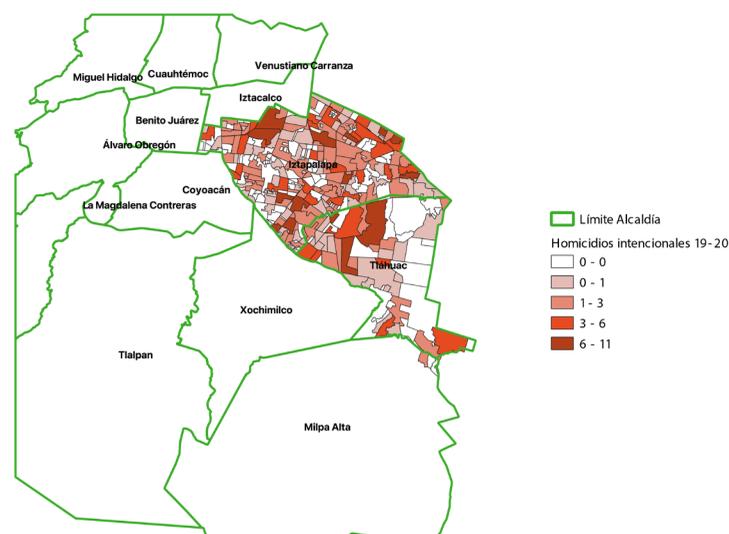
Estadística	Iztapalapa-Tláhuac	Gustavo A. Madero-Venustiano Carranza
Colonias	315	312
Homicidios dolosos	515	443
Media	1.47	1.42
Mediana	1	1
Desv est (pop)	2.02	2.51
Mínimo	0	0
Máximo	11	28
Q1	0	0
Q3	2	2

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

Por su parte, en la zona Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza el análisis espacial descriptivo indica que ahí ocurrieron 443 homicidios, lo cual representa el 23.06% del total de homicidios ocurridos entre enero 2019 y julio de 2020. A diferencia de la primera zona, en una sola colonia ocurrieron 28 homicidios, mientras que el promedio de ocurrencia de este delito fue de 1.42.

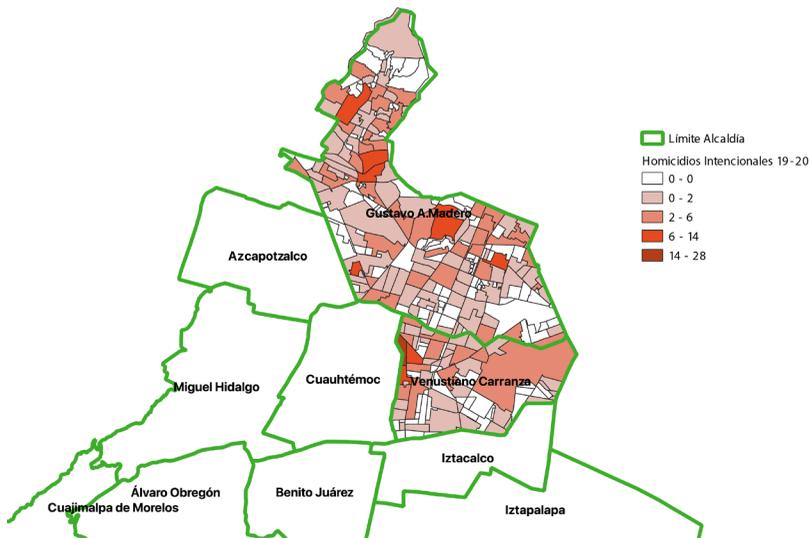
En ambas zonas, la violencia homicida sigue siendo un delito estadísticamente escaso. En efecto, en la zona Iztapalapa-Tláhuac en 43.02% de las colonias no ocurrió un solo evento homicida, en tanto que en la región Gustavo A. Madero-Venustiano Carranza las colonias sin casos de homicidios fue de 45.83%, es decir, proporciones muy similares en las dos zonas. En el otro extremo, las colonias con más homicidios registrados en la zona oriente de la ciudad fueron Lomas de San Lorenzo II, y San Francisco Tlaltenco con 10; en Gustavo A. Madero la colonia con más homicidios es La Candelaria Ticomán con 14 casos (Mapas 6 y 7).

MAPA 6. Cuento de homicidios dolosos en alcaldías Iztapalapa y Tláhuac 2019 y enero-julio 2020



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

MAPA 7. Conteo de homicidios dolosos en alcaldías Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza 2019 y enero-julio 2020



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

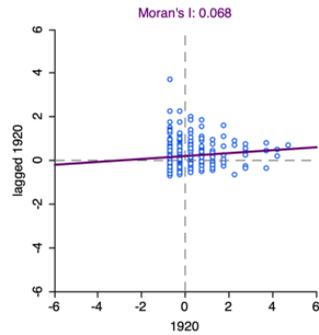
Con el propósito de ubicar los clústeres donde se concentra el homicidio, se implementó un análisis de LISA (*Local Indicators of Spatial Association*, por sus siglas en inglés), que consiste en la estimación de la densidad relativa de un fenómeno según ciertas unidades espaciales que, en este caso, son las colonias. De esta manera encontramos que hay ciertas aglomeraciones de colonias en donde se presenta el delito de homicidio. Esto permite identificar no solo las zonas en donde se requiere mayores intervenciones para prevenir esta manifestación extrema de la violencia sino, al mismo tiempo, identificar las zonas en donde la violencia no ha afectado a las colonias.

En efecto, al tomar en cuenta esta medida encontraremos que las zonas que están compuestas por colonias con alta frecuencia de homicidios, rodeadas con altas zonas de homicidios requerirán intervención de las autoridades para reducir la violencia (color rojo). Del lado contrario, las zonas frías, serán aquellas zonas que están constituidas por colonias con bajos niveles de homicidios cuyas colonias adyacentes también tienen pocos homicidios (color azul). Ver mapa 8.

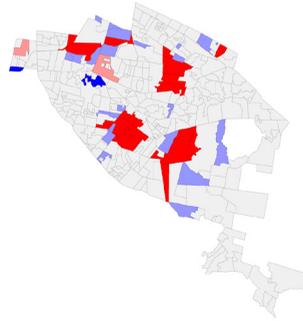
En el caso de la zona Iztapalapa-Tláhuac encontramos que los clústeres en donde se concentra el delito son pocas. De acuerdo con nuestro análisis, solo 25 colonias se encuentran en clústeres en donde hay alta concentración del homicidio, entre las que podemos nombrar San Lorenzo Tezonco, Sierra del Valle, Lomas de San Lorenzo, en Iztapalapa. Mientras que en Tláhuac se puede mencionar a Santiago Zapotitlán, López Portillo y La Conchita.

MAPA 8. Análisis de Lisa univariado, alcaldías Iztapalapa y Tláhuac

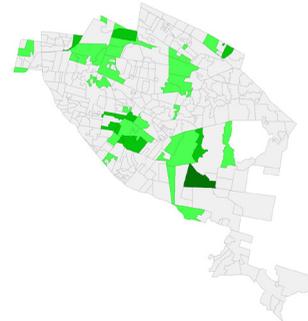
Diagrama de dispersión



Mapa de Clústeres



Mapa de significancia

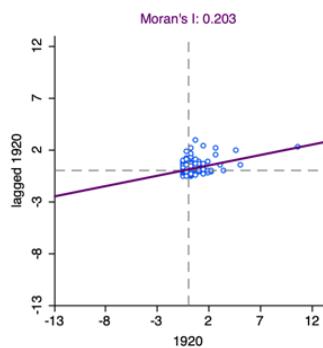


Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJCDMX, 2020.

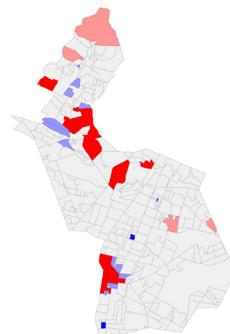
En lo que refiere a las alcaldías Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero (Mapa 9) resulta interesante encontrar que no hay clústeres con bajos niveles de homicidios. Tal como lo detectado en los análisis previos, las aglomeraciones conformadas por colonias con altos niveles de homicidios rodeados de altos niveles de homicidios se encuentran entre los límites de la alcaldía Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. Las colonias que conforman el clúster con altos niveles de homicidios son: Morelos I, Morelos II, Emilio Carranza, Centro I y Penitenciaría. Cabe señalar que la colonia Malacates -al norte de la zona- es una colonia que tiene altos niveles de homicidio, sin embargo, está rodeada de colonias con valores bajos, lo cual sugiere que debe ser atendida antes de que pudiera contagiar a las colonias vecinas.

MAPA 9. Análisis de Lisa univariado alcaldías Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza

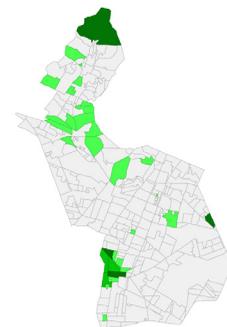
Diagrama de dispersión



Mapa de Clústeres



Mapa de significancia



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la FGJ de la Ciudad de México 2020.

1.5 Conclusión

Como parte de los primeros hallazgos debemos decir que el delito de homicidio ha presentado un incremento desde hace varios años. Las estadísticas oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública indican que desde hace 5 años el homicidio doloso presenta un comportamiento ascendente a nivel nacional, y en la Ciudad de México. Sobre este aspecto, poco se ha investigado sobre los factores que están influyendo para que la frecuencia de la violencia letal esté aumentando en la capital del país.

En el caso del análisis a escala de alcaldía, se observa que los homicidios tienden a concentrarse en zonas centrales de la urbe. Los ejercicios realizados líneas arriba muestran que en el transcurso del tiempo los homicidios se aglomeran en las alcaldías centrales de la ciudad, a saber, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero. A pesar de ello, no son las delimitaciones administrativas en donde ocurren con mayor frecuencia las muertes intencionales, pues es en Iztapalapa donde se presenta con mayor intensidad el delito, por lo que se corrobora la idoneidad de la ubicación de las primeras Unidades Criminalísticas de Proximidad en Iztapalapa por su alta intensidad del delito, y Gustavo A. Madero por ser esta última una de las alcaldías donde se ha aglomerado más ese delito en el tiempo reciente.

Sin embargo, a nivel colonia el escenario cambia, pues lo que sugiere nuestro análisis es que se debe atacar al parte central de la región Iztapalapa- Tláhuac y las colonias que comparten vecindad entre la alcaldía Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, especialmente la colonia Morelos. Ello sugiere la necesidad de establecer una Unidad Criminalística de Proximidad precisamente en esa zona limítrofe entre dos alcaldías especialmente problemáticas.

El análisis presentado en este capítulo contribuye a describir la distribución y concentración territorial del homicidio doloso a lo largo de los últimos años, pero es necesario seguir avanzando en la investigación puntual relacionada con los factores que están incidiendo directamente en esos patrones de incidencia local de la violencia letal en la capital del país. No es objetivo del presente reporte la indagación de los factores detrás de esos incrementos en el homicidio doloso, pero sí abonar a la comprensión del contexto en el que se está desarrollando una serie de acciones dirigidas a responder a este fenómeno. Por esa razón, tras la presentación de la distribución espacial del homicidio doloso en la Ciudad de México, en el siguiente capítulo se describirá un flanco crucial para el desempeño de la institución, que es el ámbito presupuestal.



CAPÍTULO II

Respuesta presupuestal frente al homicidio doloso

Este capítulo se dirige a contextualizar presupuestalmente la capacidad de respuesta para la procuración de justicia en la Ciudad de México y se ofrecen aproximaciones al gasto relacionado con la investigación de los delitos, entre los que se encuentra el homicidio doloso. De esta manera, se ofrecen elementos para dimensionar el peso relativo que tienen las diversas áreas de gasto público y sus variaciones anuales, tanto en términos nominales (tal como aparecen en los presupuestos aprobados), como en términos reales (descontando el peso de la inflación), en los años 2018, 2019 y 2020.

En la información pública disponible no existen partidas asignadas específicamente para distinguir las previsiones relacionadas con la investigación del homicidio doloso, y concretamente no existe una partida específica para sostener la implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad, pero de manera colateral es posible identificar la importancia presupuestal que tiene la procuración de justicia frente a otros destinos de gasto en el presupuesto de la Ciudad de México. Por ello, se examina a continuación la importancia de los montos aprobados en los Presupuestos de Egresos de la Ciudad de México (PECDMX) para los ejercicios fiscales 2018 a 2020, las variaciones observadas en esos años y el peso relativo que tiene la investigación de los delitos sobre el total de los recursos destinados a la procuración de justicia en la capital del país.

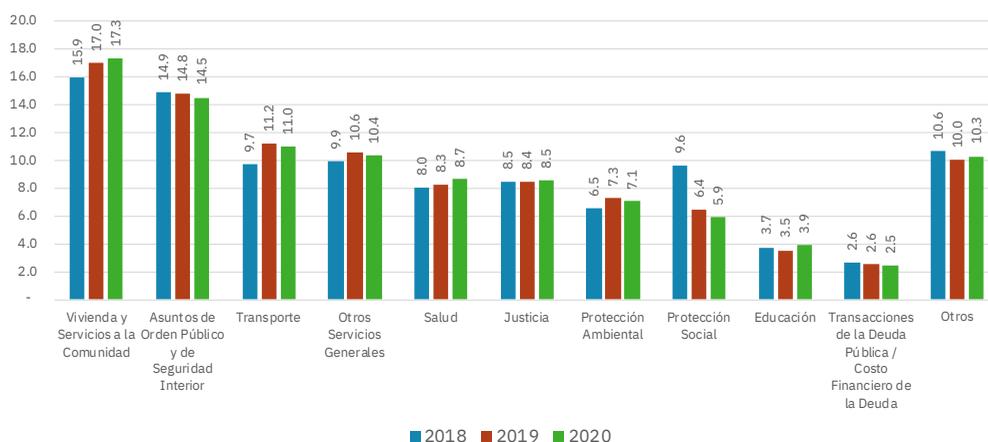
En los Presupuestos de Egresos de la CDMX de 2018 a 2020, el monto total del presupuesto aprobado ha pasado de 226,852 a 238,974 millones de pesos nominales, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6%. Al considerar los valores en términos reales, es decir, descontando el efecto de la inflación, el monto ha pasado de 178,605 a 175,901 millones de pesos constantes⁶, lo que muestra que el monto total aprobado ha decrecido en términos reales en 0.76% en promedio en el periodo.

Aproximadamente, el 70% del presupuesto aprobado en 2020 se concentra en seis funciones: Vivienda y Servicios a la Comunidad; Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior; Transporte; Otros Servicios Generales; Salud y Justicia. Y específicamente las funciones denominadas “Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior” junto con “Justicia” concentran 23% del presupuesto aprobado. En la Gráfica 2 se puede apreciar que la distribución del presupuesto aprobado por funciones se ha mantenido relativamente estable entre 2018 y 2020, pues en promedio las funciones mencionadas concentraron 69.1% del presupuesto aprobado.⁷

⁶ Millones de pesos a precios de 2013. En este documento, pesos constantes o reales se refieren a aquellos con año base 2013.

⁷ En promedio, el presupuesto aprobado se distribuyó entre 132 Unidades Responsables en la Ciudad de México.

GRÁFICA 2. Estructura del presupuesto aprobado de la CDMX por funciones seleccionadas, 2018-2020 (Porcentaje respecto al total)



Nota: "Otros" incluye a las siguientes funciones: Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales; Asuntos Financieros y Hacendarios; Coordinación de la Política de Gobierno; Legislación; Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos; Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General; Otros Asuntos Sociales; Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación y Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza.

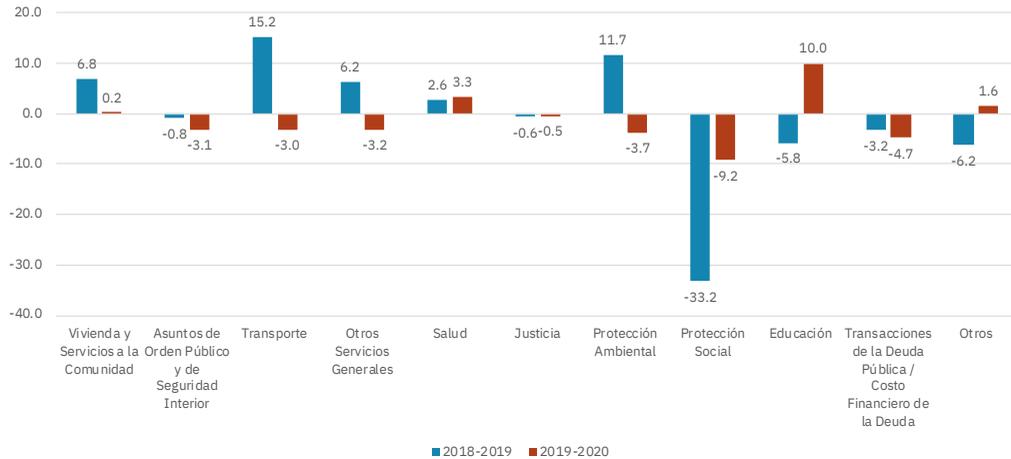
Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

Por otra parte, entre 2018 y 2019, de las principales funciones por su participación en el presupuesto aprobado, solo Transporte; Protección Ambiental; Vivienda y Servicios a la Comunidad y; Salud incrementaron su presupuesto aprobado en términos reales en 15.2; 11.7; 6.8 y 2.6% respectivamente. Sobre sale la disminución del presupuesto aprobado de la función Protección Social de 33.2% entre los años referidos. En las funciones Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior y Justicia los recursos aprobados decrecieron en 0.8 y 0.6% respectivamente (Gráfica 3).

En cuanto a las variaciones entre 2019 y 2020, el mayor incremento se registró en el presupuesto aprobado de la función Educación con 10.0% que contrasta con la caída de 5.8% entre 2018 y 2019. Además de Educación, las funciones Salud y Vivienda y Servicios a la Comunidad incrementaron su presupuesto aprobado en 3.3 y 0.2% respectivamente. En las funciones Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior y Justicia los recursos aprobados volvieron a decrecer, ahora en 3.1 y 0.5% respectivamente.

Los anteriores datos muestran que en los últimos dos ejercicios fiscales, los recursos asignados por la Ciudad de México a la atención de áreas vinculadas con la procuración de justicia se han reducido como parte de una tendencia general en la que casi todas las demás funciones gubernamentales han experimentado reducciones presupuestales, incluso más acentuadas. Ello, no obstante, representa un desafío de amplias dimensiones para el tema que nos ocupa, pues los recursos necesarios para la adecuada operación de las instancias de procuración de justicia, y concretamente, para la investigación de los delitos representa una demanda creciente por parte de la ciudadanía.

GRÁFICA 3. Crecimiento del presupuesto aprobado de la CDMX por funciones seleccionadas, 2018-2020 (Variación porcentual anual)



Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

En cuanto a la distribución del presupuesto aprobado por unidades responsables (UR), la Gráfica 4 muestra las diez Unidades Responsables con mayores participaciones en el presupuesto aprobado entre 2018 y 2020⁸. Estas Unidades Responsables concentran 48.2% del presupuesto aprobado en 2020. En función de estos datos puede apreciarse que la Procuraduría General de Justicia (que a partir de 2020 se transformó en Fiscalía General) de la Ciudad de México actualmente absorbe el 3% del total del presupuesto de la ciudad, lo que representa una proporción apenas superior a la proporción asignada al Tribunal Superior de Justicia, que en el año 2020 recibió el 2.7% del presupuesto total de la ciudad; y lo asignado a la FGJCDMX equivale a menos de la mitad de lo asignado a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, cuya asignación de recursos representó el 7.6% del presupuesto de la ciudad.

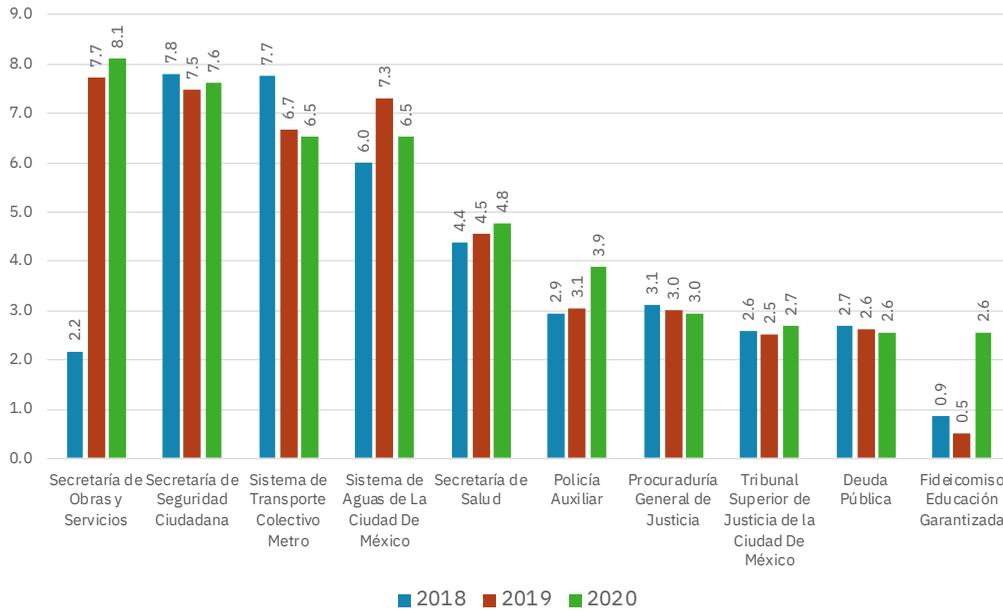
Es importante mencionar que es común que cada gobierno defina sus prioridades de política pública y que las exprese a través de la asignación de gasto a cada una de las áreas, mientras que otras, reciben una asignación inercial a lo largo de los años. Un ejemplo de ello, se observa en el caso de la Secretaría de Obras y Servicios que en 2019 presentó un verdadero salto cuantitativo al representar solamente el 2.2% del presupuesto total y que un año más tarde recibió el 7.7% del total presupuestado. En cambio, la fiscalía capitalina se ha mantenido en una proporción del gasto que durante tres años consecutivos se aproxima a 3% de participación en el total del gasto. (Gráfica 4)

Otra manera de identificar la situación presupuestal de la Fiscalía capitalina consiste en observar la variación anual de los recursos asignados, en términos reales, durante los últimos tres ejercicios fiscales. La gráfica 5 muestra el crecimiento presupuestal de las principales Unidades Responsables por su presupuesto aprobado. Destacan la Secretaría de Obras y Servicios y la Policía Auxiliar como las dos UR que registran crecimiento en 2018- 2019 y en 2019-2020.

⁸ En promedio, el presupuesto aprobado se distribuyó entre 132 Unidades Responsables en la Ciudad de México.

GRÁFICA 4. Estructura del presupuesto aprobado de la CDMX por Unidades Responsables seleccionadas, 2018-2020

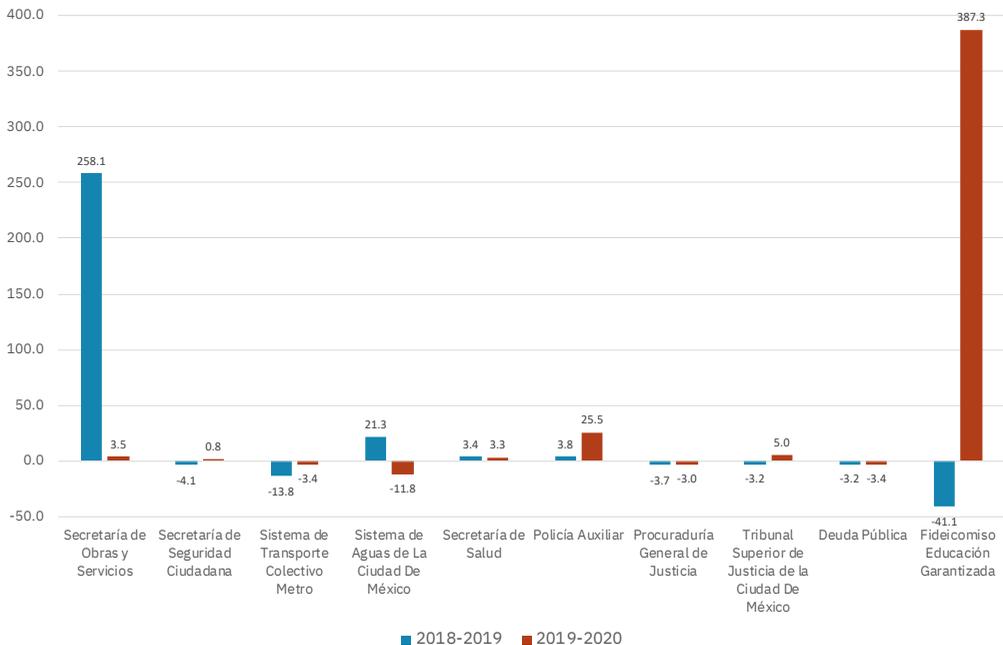
Participación porcentual en el presupuesto total



Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

GRÁFICA 5. Crecimiento del presupuesto aprobado de la CDMX por UR seleccionadas, 2018-2020

Variación porcentual anual



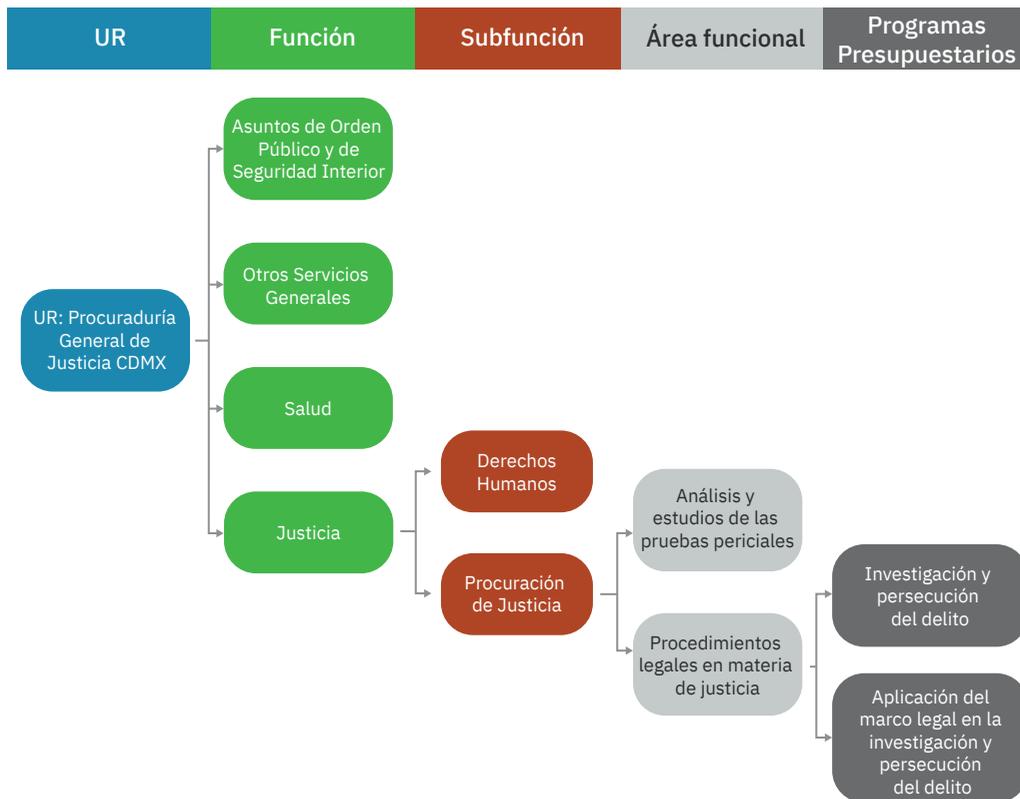
Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

El crecimiento en el presupuesto aprobado de la primera es sobresaliente pues en términos reales se incrementó en 2.6 veces al pasar de 3,856.33 a 13,809.25 millones de pesos constantes. Por su parte, la Policía Auxiliar registró incrementos de 3.8 y 25.5% en los periodos referidos. En cambio, el Fideicomiso para la Educación Garantizada registró el mayor incremento, pues en 2020 recibió casi cuatro veces más de lo que había obtenido el año previo.

En contraste, la FGJCDMX lejos de ver incrementado su presupuesto en términos reales, ha sido objeto de disminuciones significativas: entre 2018 y 2019 su asignación presupuestal descendió 3.7% en términos reales, mientras que en el periodo 2019-2020 su disminución anual fue del orden de 3%, como se aprecia en la gráfica 5 y que sin duda, se ve reflejado en la capacidad de respuesta de la institución capitalina para hacer frente al despliegue de servicios relacionados con la investigación de los delitos. (Gráfica 5)

Como se ha notado, la capacidad presupuestal de la FGJCDMX se ha visto reducida en los últimos años y ello permite suponer un impacto sobre su capacidad de respuesta frente a su labor sustantiva de investigar los delitos que se comenten en la ciudad, así como presentar y defender los intereses de la sociedad ante los tribunales. Para ayudar a dimensionar ese efecto, en el Observatorio Nacional Ciudadano nos propusimos indagar la composición del gasto de la FGJCDMX a partir de su estructura programática en términos de función, sub-función, área funcional y programas presupuestarios, como se muestra en la Figura 1.

FIGURA 1. Composición del gasto de la FGJCDMX



Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano.

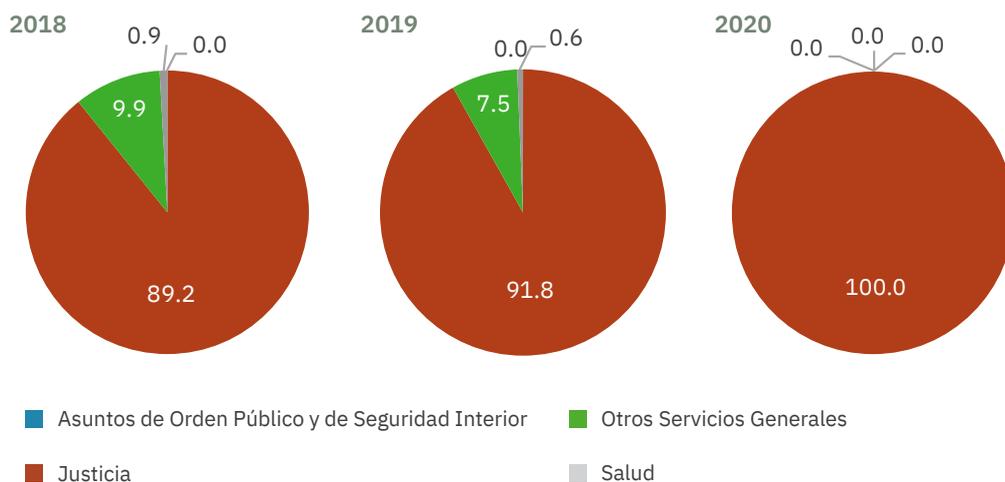
Dentro del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México los recursos destinados a la FGJCDMX han decrecido en términos nominales y en términos reales. En términos reales, la tasa de crecimiento promedio anual fue de -3.3%, al pasar de 5,565 a 5,199 millones de pesos entre 2018 y 2020.

Con la transición de la Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de Justicia se realizaron ajustes en la estructura orgánica de la institución, lo que implica modificaciones en la denominación, funciones y atribuciones de las Unidades Responsables. En abril de 2020 se publicó el Acuerdo FGJCDMX/18/2020 por el que se define la creación de nuevas unidades administrativas al interior de la fiscalía capitalina⁹, y si bien se espera que estas nuevas unidades se ajusten a las necesidades crecientes de la institución y de la ciudadanía, aún no se ha definido el necesario impacto presupuestal que representarán en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad en 2021.

Hasta antes de esa serie de cambios nominales, en la estructura de los recursos destinados a la FGJCDMX se distinguen cuatro funciones: i) Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior; ii) Justicia; iii) Otros Servicios Generales y iv) Salud. En la gráfica 6 se aprecia que entre 2018 y 2020, la función Justicia ha ido incrementando su participación en el total de los recursos aprobado para la fiscalía, de modo que en el ejercicio 2020 alcanzó el 100% de todos los recursos.

GRÁFICA 6. Estructura del presupuesto aprobado para la FGJCDMX por función, 2018-2020

Distribución porcentual



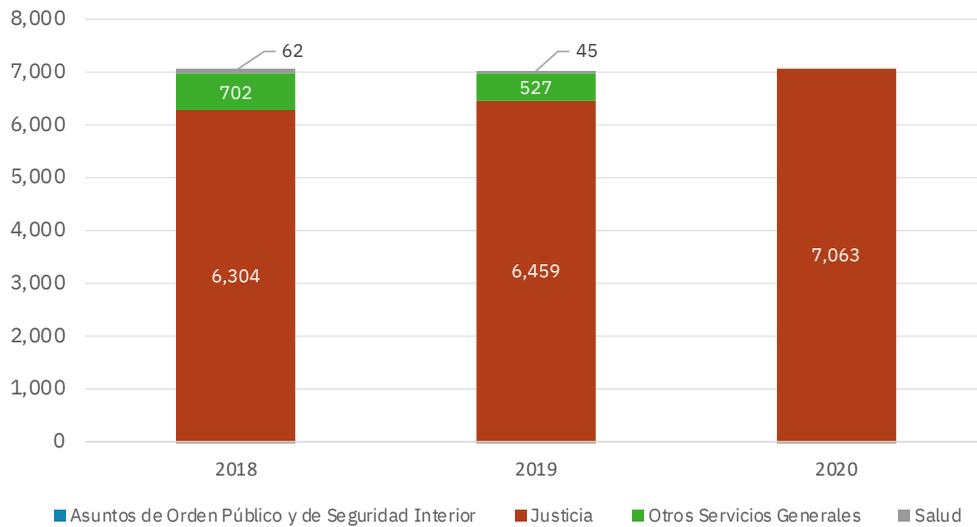
Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

⁹ Publicado en la Gaceta Oficial el 14 de abril de 2020 como ACUERDO FGJCDMX/18/2020 por el que se declara y avisa la cesación de funciones de las distintas unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia, el inicio de funciones de la nueva estructura orgánica de la Fiscalía General de Justicia, y se crean, se modifica la denominación y se ordena la readscripción de las unidades administrativas que se indican. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/7d55868012ff61fa123c4c2a65e90f12.pdf

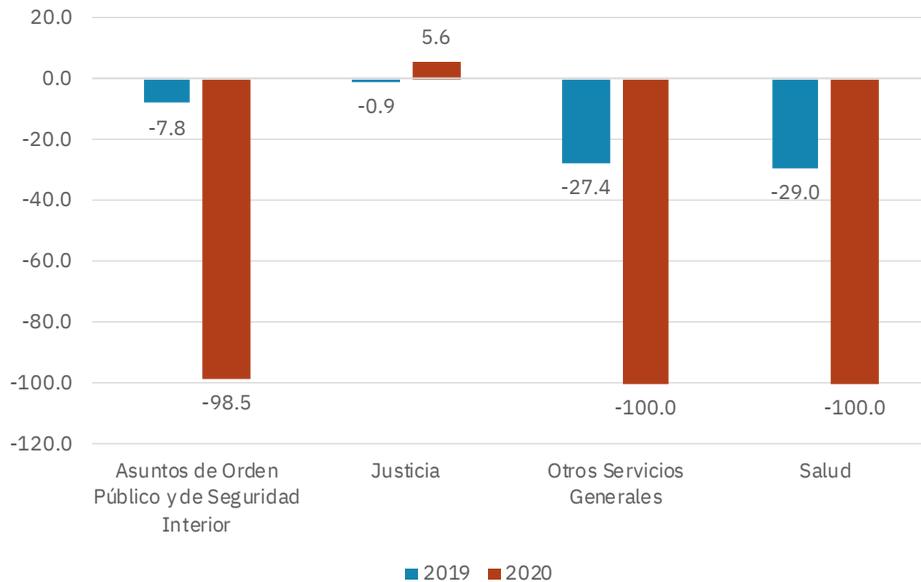
La Gráfica 7 muestra los montos nominales de los recursos destinados a la FGJCDMX en sus cuatro funciones. Un aspecto para destacar es que en 2020 solo hay recursos destinados a la función Justicia. En términos nominales, la función Justicia en 2020 tuvo un presupuesto aprobado de 7,063 millones de pesos (5,199 millones de pesos reales¹⁰). Las otras funciones vieron decrecer sus recursos de 2018 a 2019 y finalmente quedarse sin recursos para 2020.

GRÁFICA 7. Estructura del presupuesto aprobado para la PGJ de la CDMX por función y crecimiento real, 2018-2020.

Estructura (millones de pesos nominales)



Tasa de crecimiento



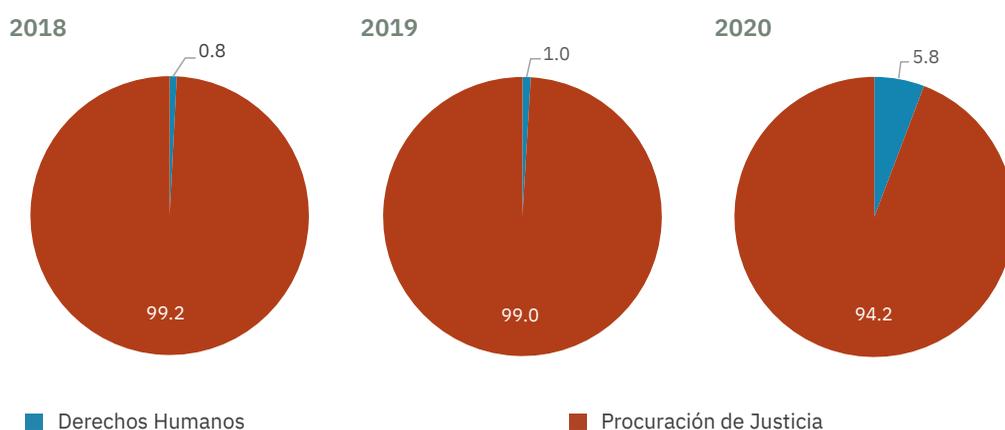
Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

¹⁰ El monto real de recursos se estimó tomando como base monetaria el valor del peso en el año 2013.

La función “Justicia” solo incrementó su presupuesto aprobado en términos reales entre 2019 y 2020 con 5.6% mientras entre 2018 y 2019 decreció en 0.9%. Precisamente en la función “Justicia”, se identifican los recursos relacionados con la investigación de los delitos, y entre ellos, el homicidio doloso. Los recursos de la FGJCDMX en la función “Justicia” se pueden desagregar en dos subfunciones: Derechos Humanos y Procuración de Justicia. Entre 2018 y 2020, la subfunción “Procuración de Justicia” concentra la mayor parte del presupuesto aprobado de la función “Justicia” (94.2% en 2020) mientras “Derechos Humanos” recibe 5.8% (ver Gráfica 8).

GRÁFICA 8. Estructura del presupuesto aprobado en las subfunciones de la función “Justicia”, 2018-2020

Porcentaje respecto al total de la función “Justicia”

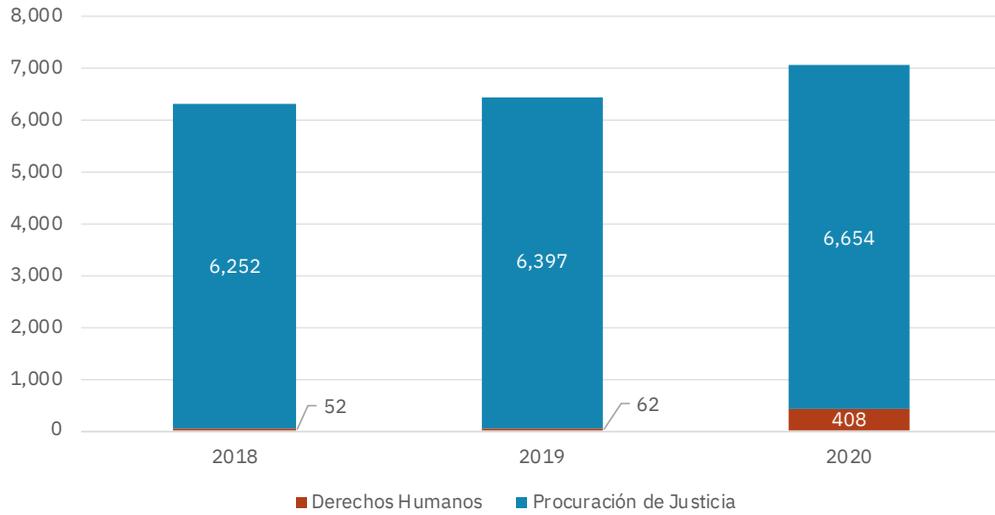


Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos>. Consultado (3 de junio de 2020).

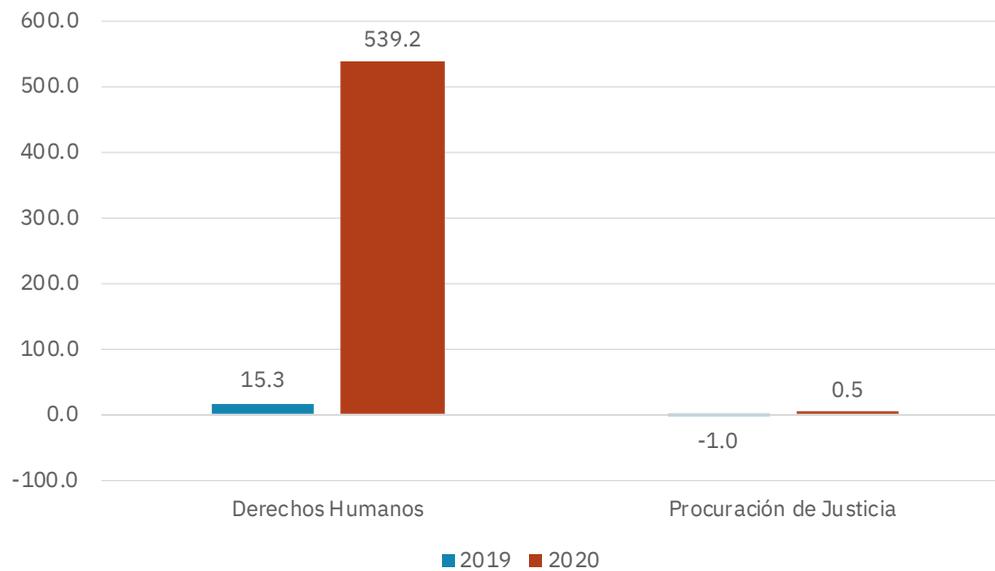
Si se considera el monto asignado a la subfunción “Procuración de Justicia”, que es la más directamente relacionada con la investigación de los delitos, se nota que los recursos asignados han crecido en términos nominales, pues pasaron de 6,252 millones de pesos en 2018 a 6,654 millones de pesos en 2020. No obstante, al tomar en consideración el efecto de la inflación se observa que en términos reales ha decrecido de 4,922 en 2018 a 4,898 millones de pesos en 2020 (tomando como base los valores del año 2013). Por su parte, la subfunción “Derechos Humanos” incrementó su presupuesto aprobado, sobre todo entre 2019 y 2020. (Ver Gráfica 9).

GRÁFICA 9. Estructura del presupuesto aprobado para la FGJCDMX en la función “Justicia” y subfunciones, según su crecimiento real, 2018-2020

Estructura (millones de pesos nominales)



Tasa de crecimiento real (%)



Fuente: Elaboración del Observatorio Nacional Ciudadano con datos de <https://datos.cdmx.gov.mx/explore/dataset/presupuesto-de-egresos> . Consultado (3 de junio de 2020).

En resumen, en 2020 la FGJCDMX recibió una asignación de 6 mil 654 millones de pesos dirigidos específicamente para la función de “Procuración de justicia”; dicha cantidad representa un incremento real de apenas 0.5% respecto a lo asignado el año previo. Para el ejercicio 2021, el proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad de México contempla asignar a la FGJCDX la cantidad de

7 mil 186 millones de pesos¹¹, que representa un incremento nominal de 8% respecto a lo autorizado en 2020; no obstante al momento de escribir estas líneas, dicho proyectos se encuentra en proceso de análisis legislativo y se desconoce si las proyecciones de gasto planteadas por la institución serán autorizadas o no por el congreso local. No obstante, con el presupuesto que finalmente sea aprobado, la FGJCDMX deberá afrontar el desafío presupuestal de garantizar la pronta y eficaz investigación de los homicidios dolosos.

Las restricciones presupuestales que enfrenta la fiscalía capitalina forman parte del contexto en el que se ha intentado mejorar sustantivamente la investigación del homicidio doloso, y pese a esas limitaciones desde el año 2019 comenzó un proceso de mejora a partir de la creación de Unidades Criminales de Proximidad, las cuales son el resultado de un proceso de asistencia técnica desarrollado por la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México y que ha sido acompañado, desde la sociedad civil, por el Observatorio Nacional Ciudadano. En el siguiente capítulo se da cuenta sobre la naturaleza de este proceso.

¹¹ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Dirección General de Recursos Humanos / Dirección de Presupuesto y Sistemas de Servicios Personales, Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/presupuesto-2021/presupuesto-egresos/anexo-1/8_Fiscalia_General_de_Justicia.pdf



CAPÍTULO III

La *Estrategia contra los homicidios dolosos*: una experiencia de mejora institucional

En este capítulo, se describe el proceso de acompañamiento ciudadano a la *Estrategia contra los homicidios dolosos* como el resultado de la interacción colaborativa entre la embajada de Francia, la Fiscalía General de Justicia de la CDMX y el Observatorio Nacional Ciudadano.

Además, se describe el funcionamiento general de las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP) para la atención colaborativa de peritos, agente del Ministerio Público y la centralidad de la labor del policía de investigación.

En este capítulo, se destaca que esta iniciativa de mejora institucional tiene un enfoque innovador, centrado en la dimensión micro de la política pública, en la que se incluye el conocimiento detallado de los problemas, desafíos y oportunidades concretos del personal que opera directamente en la investigación de los homicidios dolosos bajo la expectativa de potenciar los recursos legales previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, reorientar los esfuerzos de los operadores para hacer más eficiente su trabajo y conciliar la diversidad de posturas y prioridades de los tomadores de decisión involucrados.



ILUSTRACIÓN 1. (Izquierda) Exterior de la sede de la Embajada de Francia en México. Foto: Fabien Inés. **ILUSTRACIÓN 2.** (Derecha) Oficina central de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Foto: Sergio Ibarra.

3.1. Descripción sumaria del proceso de acompañamiento ciudadano

La *Estrategia contra los homicidios dolosos en la Ciudad de México* tiene una naturaleza profundamente colaborativa. Por una parte, inició con la intención de la representación diplomática de Francia en México para apoyar a las autoridades de la Ciudad de México (concretamente a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México) a fin de mejorar las capacidades relativas a la investigación del homicidio doloso. Y, por otra parte, el Observatorio Nacional Ciudadano fue convocado por la embajada francesa para acompañarla en el proceso de diálogo, concertación, implementación y análisis de resultados de ese esfuerzo para mejorar la investigación del homicidio doloso en la Ciudad de México. La participación del ONC incluso quedó enmarcada dentro de un acuerdo suscrito por la entonces PGJCDMX y el ONC el 26 de febrero de 2019.

El Observatorio Nacional Ciudadano ha acompañado el proceso de implementación de una serie de actividades destinadas al mejoramiento de la investigación del homicidio doloso en la Ciudad de México, que se estaban llevando a cabo en la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (hoy Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México).

Por su parte, esa autoridad capitalina estuvo de acuerdo en incorporar al ONC como ente social que habría de acompañar el desarrollo de estas acciones de mejora, materializadas en la creación de Unidades Criminalísticas de Proximidad, y englobadas bajo la denominación de *Estrategia contra los homicidios dolosos en la Ciudad de México*.

Dentro de este marco de colaboración, el ONC ha desplegado una serie de actividades dirigidas a la observación de los procesos de gestión de decisiones, la implementación operativa de la *Estrategia* y el análisis de carpetas de investigación generadas a partir de su implementación. Asimismo, el ONC ha entrevistado a una amplia muestra de actores involucrados con este proceso, tanto como tomadores de decisión, facilitadores, y personal operativo de la Policía de Investigación, Servicios Periciales y Ministerio Público.

Con el propósito de ilustrar la magnitud de este proceso de acompañamiento ciudadano, se ofrece a continuación una versión reducida del conjunto de actividades involucradas durante este proceso.

TABLA 2. Cronograma de principales actividades involucradas en el desarrollo de las Unidades Criminalísticas de Proximidad

Fecha	Actividad
Nov 2018	Agregados de Policía de la Embajada de Francia establece relación con la Comisión de Transición y la Unidad de Implementación de la PGJCDMX
Ene 2019	Primera visita técnica de expertos franceses a la entonces PGJCDMX
26-Feb-2019	Firma de convenio de colaboración ONC-PGJCDMX
May 2019	Segunda visita técnica de expertos franceses
May- Oct 2019	Reuniones de planeación y concertación
8 Oct 2019	Inicio de la fase piloto en la UCP Oriente
14-17-Oct 2019	Tercera visita técnica de expertos franceses
Oct - Feb 2020	Trabajo de campo del Observatorio Nacional Ciudadano
Nov-Dic 2019	Reuniones de seguimiento y concertación

Fecha	Actividad
9-Dic-2019	Inicio de nueva fase de experimentación en UCP (Iztapalapa)
18-Dic-2019	Supervisión de la integración de carpetas de investigación en UCP
10-Ene-2020	Entra en operación la Fiscalía General de Justicia, en sustitución de la PGJ
19-Mar-2020	Inicio formal de la UCP Norte
13-May-2020	Seguimiento UCP Oriente
15-May-2020	Seguimiento UCP Norte
2-Jun-2020	Retroalimentación sobre hallazgos del ONC en carpetas provenientes de UCP
18-Jun-2020	Taller habilidades gerenciales para comandantes impartido por el ONC
04-Ago-2020	Taller de habilidades de entrevista criminal para policías de investigación impartido por el ONC
19-Ago-2020	Retroalimentación con la titular de la FGJCDMX
26-Ago-2020	Taller de habilidades de entrevista criminal para policías de investigación, impartido por el ONC
03-Nov-2020	Taller de habilidades de entrevista criminal para policías de investigación, impartido por el ONC
10-Nov-2020	Taller de habilidades de entrevista criminal para policías de investigación, impartido por el ONC

Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano

Las actividades desplegadas hasta el momento por el ONC incluyen la realización de entrevistas semi estructuradas a tomadores de decisión involucrados con el desarrollo de la *Estrategia* y adscritos a la Fiscalía Central de Homicidios, la Coordinación General de Servicios Periciales e Investigación Forense, la Policía de Investigación, la Unidad de Implementación y el Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México. Asimismo, se recogió la opinión de los miembros de la Agregaduría Policial de la Embajada de Francia en México y se recabaron entrevistas con personal pericial, agentes del Ministerio Público y policías de investigación adscritos a las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

Asimismo, el Observatorio Nacional Ciudadano ha participado, como testigo y acompañante social, en reuniones técnicas de concertación y experiencias de capacitación realizadas por el personal francés. De esta serie de experiencias y visitas a las Unidades Criminalísticas de Proximidad se levantaron reportes analíticos de observación a fin de documentar la evolución y desarrollo de la experiencia de implementación.

La colección de información recabada durante estos meses se encuentra en un proceso permanente de análisis mediante un procesamiento científico de información desarrollado por la Dirección de Investigación del Observatorio Nacional Ciudadano, y en el que participan expertos en políticas públicas, etnografía, derecho penal, sociología de la violencia, atención a víctimas y procesos de gestión en el sector gubernamental. Ello ha permitido generar reportes de análisis internos, dirigidos a alertar tempranamente a los implementadores de las UCP acerca de las oportunidades y desafíos detectados, así como una serie de recomendaciones puntuales y fundamentadas en el contacto directo con los operadores y tras el análisis pormenorizado de una muestra de carpetas de investigación generadas en las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

3.2 Cambios observados en el proceso de investigación del homicidio doloso

La pregunta fundamental a la que se dirige este primer reporte se atiene a la necesidad de hacer una valoración de los alcances y limitaciones del proceso de implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad y se concreta en establecer puntualmente si estas han representado un cambio tangible en la manera de investigar el homicidio doloso en la Ciudad de México.

Como primer elemento cabe contextualizar que la creación de las UCP fue la respuesta a un diagnóstico previo, elaborado por expertos franceses quienes tuvieron la oportunidad de conocer de primera mano una serie de profundas deficiencias técnicas, operativas y administrativas en los procesos de investigación. El carácter lapidario de ese diagnóstico apuntaba a que, a pesar de la implementación formal de la reforma penal en 2016 en la Ciudad de México, no se advertían cambios sustantivos para hacer realidad los principios del modelo acusatorio, contexto bajo el cual se explicaban los escasos niveles de eficacia contra la impunidad en la persecución penal del homicidio doloso.

Si bien es cierto que la impunidad fue debidamente diagnosticada como el desenlace radical de una serie de fallas durante el proceso de investigación del delito de homicidio doloso, es necesario advertir en este punto que la eficacia de las UCP forma parte de un proceso de largo alcance en el que ciertamente la reducción de la impunidad es la meta final, pero antes de alcanzarla, es necesario establecer bases sólidas que involucren cambios cotidianos en la gestión de la investigación.

La información recabada durante el proceso de acompañamiento ciudadano de la *Estrategia* revela que entre el personal involucrado sí hay una clara percepción del cambio en la manera de investigar el homicidio. Asimismo, se ha identificado que esta percepción del cambio se encuentra asociada a una disponibilidad al cambio, atribuida focalmente a la propia titular de la FGJCDMX. En sentido inverso, también se ha logrado identificar señales de resistencias al cambio, expresadas tanto entre tomadores de decisión, como entre el personal operativo, y de manera predominante, entre los agentes del Ministerio Público.

Una vez establecida esa salvedad que sirve para moderar las expectativas depositadas en la *Estrategia*, en esta sección se ofrece una primera aproximación a la manera en que la creación de las UCP representan una primera señal de cambio en la investigación del homicidio.

Durante el proceso de acompañamiento ciudadano, se ha podido constatar una convicción orientada al cambio, impulsada por el liderazgo del personal francés y acogida favorablemente por los miembros de la Unidad de Implementación de la Fiscalía. Los cambios propuestos han significado también un esfuerzo relevante por parte de los titulares de la Policía de Investigación, de la Fiscalía Central de Homicidios y de la Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, quien con niveles de entusiasmo diverso han aportado los recursos humanos y dispuesto los insumos materiales necesarios para la instalación completa de las dos unidades piloto actualmente en funcionamiento (Oriente y Norte).

Tanto los tomadores de decisión, como los operadores de la *Estrategia* coinciden en que sí ha ocurrido un cambio y en general, lo valoran positivamente. Los principales fundamentos de este juicio se relacionan con ajustes visibles y otros, simbólicos, pero no menos decisivos.

Gracias a estas condiciones previas, se materializó el primer cambio visible, consistente en la instalación de las UCP en espacios físicos, donde los miembros de la trilogía procesal (formada por agentes del Ministerio Público, policías de investigación y peritos) trabajan de manera cotidiana. Este primer cambio, lejos de ser irrelevante fue una primera acción que desafió la capacidad de conciliación y gestión de todos los tomadores de decisión involucrados, para quienes “mover a su personal” representaba una alteración a rutinas de trabajo y procesos de gestión, donde cada tipo de operador reportaba directamente a su mando o titular sin notar la relevancia de comunicarse con sus pares de otras áreas durante las etapas tempranas de la investigación.

Para los operadores, la creación de las UCP como espacios de trabajo conjunto representó el cambio más visible porque fisuró una serie de fronteras simbólicas entre ellos, y ha favorecido la complementariedad funcional entre operadores, que anteriormente se percibían como atrincherados en el cumplimiento de objetivos funcionales (periciales, de investigación y ministeriales) y al mismo tiempo aislados del proceso general de la investigación.

Los policías de investigación fueron quienes acogieron con mayor entusiasmo esta nueva modalidad, los peritos la aceptaron pese a algunos contratiempos, pero fueron los agentes del Ministerio Público quienes han mostrado algunas reticencias a identificar las bondades de esta iniciativa de cambio organizacional que ubica a los miembros de la trilogía procesal en un mismo espacio físico.

En efecto, los operadores de la UCP comparten la duración de sus respectivos turnos en un espacio común que los incentiva a comunicarse entre sí, pero sobre todo, para conocer y formarse un juicio más fidedigno acerca de las actividades que cada uno realiza. El efecto de estas interacciones cotidianas derivadas de la “domesticidad común” entre los operadores es que ahora se encuentran en condiciones de entablar relaciones de cooperación profesional más directas.

Honestamente pues yo, de la guardia [Policías de Investigación en el turno], estaba... pues era la única mujer y todos eran hombres y a la fecha no ha habido, de mis compañeros en la célula, nadie que me haya faltado al respeto; nadie que se sobrepase. Con ellos hay un ambiente cordial, las bromas... Nos ponemos de acuerdo y nos juntamos para comer o para traer de comer o para salir a comer; y creo que no, hemos hecho buenas migas para relacionarnos, pero sobre todo para la convivencia, porque hemos tenido la posibilidad de conocernos aquí en la guardia, de conocernos trabajando, de apoyarme también hasta cierto punto, cuando hay un exceso de carga de trabajo y creo que eso ha sido muy, muy bueno.

Perito

Los agentes del Ministerio Público han mostrado mayor sensibilidad a este tipo de interacciones más simétricas con los peritos y los policías de investigación. Aunque en el nivel discursivo todos los agentes del Ministerio Público declaran su entusiasmo por la *Estrategia*, se sigue echando de menos una actitud más proactiva para trabajar conjuntamente.

Pese a esas manifestaciones de reticencia, explicables como parte de un necesario proceso de adaptación, en general, los operadores coinciden en señalar una notoria percepción del cambio, especialmente en el personal operativo, para

quienes la oportunidad de tener contacto directo con los demás funcionarios de la trilogía procesal es un cambio que evalúan favorablemente:

Siento que vamos bien, no siento que vayamos mal como tal, te lo vuelvo a repetir: el MP y el Crimi [perito en criminalística], tenemos buena comunicación, trabajamos acorde, y trabajamos de la mano. No puedo decir “¿sabes qué? me falta esto... me falta el otro”. Siento que es muy buena la forma de trabajo, que anteriormente no se hacía, te lo vuelvo a repetir, no se hacía y no se veía.

Policía de Investigación

Y hoy, hoy en día, con esta forma de trabajo que sí ha venido a redituar mejor resultados, el perito ya está más próximo (...) y empieza la comunicación del Ministerio Público (...) Y entonces inmediatamente estamos conectados la trilogía, la famosa trilogía que alguna vez soñábamos tener

Perito

Otra vertiente de la percepción del cambio entre los operadores se relaciona con la idea de que, al estar ubicados en las UCP o “células” como ellas las denominan, tienen las condiciones necesarias para avocarse con mayor minuciosidad y especialización a los trabajos relacionados con la investigación del delito de homicidio doloso, sin tener que distribuir la atención en una cantidad y variedad de delitos más amplia, como les sucedía mientras estaban adscritos, a los sectores (Coordinaciones territoriales) de la FGJCDMX.

Yo lo veo ahora y creo que, a diferencia de mi trabajo, cuando estaba en el sector con el trabajo que hago ahora, me permite tomar más detalles, darle más dedicación a hacer la investigación; no es, vaya, hacerlo rápido, sino que es, a ver vamos a hacer más meticulosos, vamos a hacer más específicos en ciertas cosas, porque tienes más el tiempo de poder hacer más técnicas o de aplicar...

Perito



ILUSTRACIÓN 3. Personal policial, pericial y ministerial. Unidad Criminalística Oriente, 27 de abril de 2020. Foto: Sergio Ibarra.



ILUSTRACIÓN 4.

Agente del Ministerio Público explica a Policías de Investigación los pormenores jurídicos de un caso. Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020. Foto: Sergio Ibarra.

La anterior cita hace patente la manera en que, si bien los operadores han notado un cambio tangible en la manera de realizar el trabajo de investigación, también están dispuestos a evaluarlo de manera positiva a partir de la conexión que encuentran entre la serie de medidas adoptadas y lo que consideran como un mejor desempeño de sus respectivas labores.

La creación misma de las UCP es un emblema del cambio provocado, pero este no se explica sin una disposición previa para modificar la manera tradicional de investigar los homicidios. Esa disposición al cambio se encuentra identificada en primer lugar, por la voluntad política de la titular de la Fiscalía como fuerza inercial para impulsar todos los cambios exigidos para la implementación de la *Estrategia*.

Sí, aunque sí hay disposición de parte de periciales, sí hay disposición de Visitaduría, sí hay disposición de PDI's, ahorita en buena forma importante, y Ministerio Público, vamos ahí empujándole, pero sí lo más importante, creo, que es el apoyo de la jefa.

Tomador de decisión

Pero, así como la decisión superior de alentar la creación de las UCP ha resultado indispensable para la implementación de todos los ajustes colaterales que este modelo ha requerido, ello también confirma la persistencia de un modelo de organización administrativa profundamente vertical, en el que los operadores del sistema de procuración de justicia podrían supeditar la iniciativa profesional al acatamiento de instrucciones.

Las principales fuentes de resistencia al cambio se han observado en algunos tomadores de decisión y funcionarios intermedios, independientemente de la decisión superior de implementar la *Estrategia*. Durante las reuniones técnicas de concertación, estos solían argumentar la falta de recursos humanos y materiales disponibles, el apremiante rezago en sus respectivas cargas de trabajo y la reivindicación de las prácticas locales en contraste con lo que denominan como “el modelo francés” para investigar el homicidio, aun cuando en realidad,

la serie de prácticas de mejora que se han propuesto están claramente previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Todos estos cambios suenan muy bien, pero que lo que tengo auestas es la preocupación por resolver un impresionante rezago de carpetas de investigación.

Tomador de decisión

A pesar de que el personal de la agregaduría insistía en que no pretendía imponer un modelo extranjero, sino únicamente facilitar el proceso de implementación de la legislación procesal mexicana, los tomadores de decisión interpretaban como una dificultad insuperable las condiciones propias de la realidad mexicana.

No. Seguramente que funcionará en Francia, pero aquí en México no puede funcionar”.

Tomador de decisión

Pero entonces cómo intervienes con procedimientos probados en Francia en un lugar donde estamos rodeados de gente que no sabemos de sus características. No sabemos si estamos en medio de los sicarios. No sabemos nada. Hemos tenido malas experiencias de que a los peritos los asaltan. De que les han llegado a quitar, algunos, sus indicios, sus materiales, sus fotografías. Pues es que estaban en el lugar. Sale el personal pericial: “¡pues Dios los acompañe!”.

Tomador de decisión

Sin embargo, como se argumentará en el capítulo 5, las condiciones en las que se investiga el homicidio en Francia no son completamente ajenas al contexto mexicano, e incluso corresponden a estándares mínimos de investigación en cualquier parte del mundo, no solo en el país galo.

En el nivel de la operación propia de las investigaciones, los policías de investigación se mostraron reticentes a proponer y documentar ellos mismos los actos de investigación, principalmente por el explicable temor a equivocarse en la realización de una tarea que era nueva para ellos.

Mis elementos hasta cierto momento tenían una gran resistencia por cambiar sus formatos, por cambiar su estrategia, por cambiar las posiciones administrativas de cómo se investiga el delito.

Comandante de Policía de Investigación

Sin embargo, fue entre los agentes del Ministerio Público donde se ha identificado la mayor resistencia al cambio, la cual está centrada en una evaluación profundamente negativa del perfil de los policías de investigación, a quienes no atribuyen la capacidad de iniciativa para realizar investigaciones criminales útiles, ni la aptitud jurídica para realizarlas con apego a la legalidad.

No son proactivos y no lo quieren hacer por desidia, por diversas circunstancias (...). Su formación es como policía: ir atrás de un delincuente, corretearlo (...)

Agente del Ministerio Público

En el fondo de estas apreciaciones negativas acerca de las capacidades del policía de investigación, resalta la percepción de que los policías de investigación tendrían que dejar de ser policías “que corretean delincuentes” y parecerse más a un agente del Ministerio Público. Esta clase de juicios apuntan a un entendimiento impreciso sobre las funciones específicas de los miembros de la trilogía procesal; pero al mismo tiempo, esta clase de opiniones fundamentan la idoneidad de las UCP para promover una manera cualitativamente distinta de entender la investigación del homicidio, tal como pretende todo este esfuerzo institucional.

Cuando los agentes del Ministerio Público adjudican una deficiente formación jurídica a los policías de investigación tienen razón en esperar que los actos de investigación desarrollados por estos, cumplan con la legalidad necesaria para ser ofrecidos como pruebas sólidas ante los tribunales; pero eso no significa que los policías de investigación se conviertan en expertos en derecho penal cuando esa es precisamente la tarea del agente del Ministerio Público, como conductor jurídico de la investigación.

De acuerdo con los principios de la legislación procesal, tanto el policía de investigación, como el agente del Ministerio Público tienen funciones claramente diferenciadas, pero absolutamente complementarias. El primero tendría que desplegar toda su iniciativa para esclarecer los hechos, y el segundo para orientar, acompañar y vigilar oportunamente la legalidad de cada uno de esos actos de investigación.

Como se observa, la implementación de la *Estrategia* ha generado hasta el momento una clara percepción del cambio, valorada con diversos matices por los tomadores de decisión y por los operadores. Cada uno de los informantes consultados y la serie de observaciones realizadas por el ONC evidencian que la creación de las UCP materializa de manera tangible un cambio en el proceso de investigación. Corresponde ahora detallar los elementos más representativos de este cambio con el fin de precisar los flancos más favorables al proceso de implementación, así como los obstáculos más llamativos que se han detectado hasta el momento.

3.3 Condiciones favorables en torno a la *Estrategia*

La labor de acompañamiento ciudadano que ha realizado el ONC acerca de la *Estrategia* ha permitido documentar una serie de condiciones vinculadas favorablemente con la implementación de la misma. En esta sección, se hará un recorrido por las principales áreas favorables a la implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad a partir de los siguientes ejes: concertación entre diversos actores; ventajas que ofrece la implementación de la *Estrategia* en favor del proceso de investigación, insumos en términos de capital humano y recursos materiales; y efectos colaterales positivos que se han estado derivando a partir del funcionamiento de las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

Concertación

Como se ha señalado al inicio de este reporte, la *Estrategia* tuvo su inicio a través de un proceso de interlocución entre la agregaduría de la Embajada de la Francia en México y la FGJCDMX con el propósito de alentar la adopción sustantiva del sistema acusatorio a la investigación del homicidio doloso. Lo anterior se realizó desde la óptica de una colaboración *pro bono* de parte de la representación diplomática y por consiguiente, ajena a otros modelos de colaboración centrados en la transferencia de cuantiosos recursos económicos, o a la implementación de capacitaciones masivas para transferir capacidades foráneas a través de consultorías operadas por terceros, como suele ocurrir en otras experiencias de colaboración internacional.

El tenor estrictamente colaborativo entre las partes ha signado un tenor particular a todos los procesos de deliberación y gestión asociados al desarrollo de la *Estrategia*, y en algún sentido ha generado un valor agregado a todo el proceso, en el que tanto los tomadores de decisión, como el personal operativo interpretan la asistencia técnica proporcionada por el personal francés como un gesto desinteresado que ha favorecido una predisposición positiva para acoger las propuestas de mejora.

Bueno, la embajada de Francia nos está haciendo el apoyo de manera incondicional. De hecho, yo creo que ellos no están obteniendo nada (...) Definitivamente es una muestra de amistad entre los dos países que tanto la embajadora de Francia como sus compañeros (...) nos están aportando de manera incondicional aquí a la Fiscalía de la Ciudad de México.

Tomador de decisión

En la lógica general de este proceso de colaboración se entienden las diferentes áreas de concertación que han hecho posible el desarrollo de la *Estrategia*. En primer lugar, las entrevistas analizadas concuerdan en la voluntad política de la titular de la FGJCDMX como la primera condición favorable en torno a la *Estrategia*, y que en la sección anterior se encontraba ubicada también como factor central de la disponibilidad para adoptar el cambio.



ILUSTRACIÓN 5.

El entonces agregado regional de Policía de la Embajada de Francia en México, Comisario Fabien Inès, durante el primer Taller de Habilidades Gerenciales para comandantes de las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 18 de junio de 2020. Foto: Observatorio Nacional Ciudadano.

Voluntad política y la disponibilidad al cambio son dos elementos asociados a un proceso de concertación en el que también aparece, como factor favorable, la valoración predominantemente positiva que el personal tiene respecto a sus superiores jerárquicos quienes, en el contexto de la *Estrategia* han sido los encargados de “bajar la instrucción” acerca de cada uno de los puntos de ajuste técnico, logístico y jurídico que ha propuesto el personal francés durante las numerosas reuniones de concertación que ha desarrollado antes y durante la implementación de las UCP piloto.

Durante esas reuniones técnicas, el ONC pudo constatar que, en reiteradas ocasiones, a pesar de haberse llegado a algún acuerdo entre los tomadores de decisión, estos no siempre trasladaban al personal operativo el nuevo lineamiento conjunto. La consecuencia de esa falta de seguimiento o cumplimiento simultáneo de los acuerdos ha sido que el personal operativo queda neutralizado en medio de instrucciones contrapuestas entre sí.

Lo que vimos es que se daba la confusión entre lo que les decía el licenciado [el agente del MP adscrito a la UCP] y lo que decía el otro licenciado [el agente del MP de la Fiscalía Central de Homicidios]. Y por eso se llegó al punto de que deberían estar los dos para que en un momento dado no se diera el teléfono descompuesto. “Ellos me dijeron que estaba bien, y tú me dices que no está bien”. Luego pasaba lo contrario: y decían “Maestro, me dijeron que está bien y tú nos dices que está mal”. No, yo creo que es una información conjunta para marcar un método determinado de investigación.

Policía de Investigación

A pesar de esas dilaciones o inconsistencias, el saldo sigue siendo favorable en el sentido de la instrumentación de las UCP piloto, a pesar de todo, es el resultado de una serie de instrucciones concertadas que finalmente sí fueron traducidas en acciones concretas y que actualmente hacen posible el funcionamiento de la *Estrategia* al menos en el nivel de madurez en el que se encuentra en la fecha presente.

Simplemente es ubicar personal, lo hace mi director: mandar gasolina, todo esto, se hacen gestiones, también la coordinación, materiales, lo mismo.

Perito

La concertación constante entre las partes francesa y capitalina se ha expresado en el esfuerzo declarado por evitar la importación de prácticas extranjeras, y en cambio, entender la “tropicalización” de la *Estrategia* no solo como una adaptación a las condiciones de la realidad mexicana, sino sobre todo, en el sentido de llevar a la práctica lo que la propia normatividad local estipula en lo relativo al modelo acusatorio y específicamente al desarrollo temprano de la investigación, donde se reivindica la diferencia y complementariedad de funciones entre los miembros de la trilogía procesal.

Y partir de ahí pues están implementando la forma de trabajar de Francia. Sin embargo, lo que está muy claro es que no es legislación francesa ni son ideas francesas. Es nuestro mismo Código Nacional de Procedimientos Penales lo que se está aplicando.

Tomador de decisión

En el ámbito de la concertación, se incluye la relación colaborativa con el personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, este es un tipo de concertación que no fue identificada en el tipo de relaciones entre los tomadores de decisión, sino inesperadamente, entre el personal operativo de la Fiscalía y sus contrapartes en la SSC. En este sentido, se logró documentar que a nivel de tierra, el personal de la Fiscalía sí ha podido establecer concertaciones operativas, fincadas en lazos de confianza y reciprocidad, que son determinadas por la actitud y personalidad de los servidores públicos involucrados.

O sea, todos en conjunto y hasta la fecha desde el primer día que yo empecé aquí en las filas de la UCP tengo buena comunicación con ellos [con el personal de la SSC]... muy buena comunicación y les pido un favor:

-“No seas malo, chécame las cámaras tal” y me las checan.

Ellos igual:

-“Oye jefe, ¿tienes datos?”

Sí, porque ellos también realizan un informe.

Policía de investigación

Eficiencia

En primer término, cabe mencionar que la eficiencia, la coordinación y la comunicación fueron los temas que resultaron más frecuentemente señalados por las personas entrevistadas para caracterizar a las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Preliminarmente, cabe admitir que, si los servidores públicos hacen reiteradas menciones a una serie de características positivas acerca de la *Estrategia*, y que las ilustran con ejemplos tomados de su experiencia laboral cotidiana evidencia que sus señalamientos son dignos de tomarse en cuenta.

Respecto a la eficiencia, esta es interpretada como la posibilidad de agilizar las acciones pese a las limitaciones de tiempo y la perenne limitación de recursos.

Que además debo de decirlo, realmente de todo esto de lo que se trata es de simplificar el trabajo. O sea, de simplificar las cosas y de realmente ser óptimos los tiempos.

Tomador de decisión

Los operadores se percatan que una serie de decisiones tomadas por los altos funcionarios de la institución como, por ejemplo, la asignación de un agente del Ministerio Público a las UCP ha contribuido directamente en la agilidad con la que pueden desarrollar sus actividades.

Yo tengo contactos y muchos conocidos de zona oriente, de aquí del sur, del poniente y del norte. He platicado con varios de ellos y me comentan que allá no tienen Ministerio Público, allá no tienen Ministerio Público; siguen manejando las carpetas directamente en la Fiscalía Central. Aquí una ventaja que tenemos es que ya no tienes que ir hasta allá, esa es la ventaja del MP, sabes que cualquier trámite o agilizar alguna documentación ya lo vemos aquí directamente, ya no hay necesidad de ir hasta allá, ya no te quita también eso tiempo.

Policía de Investigación

Comunicación ágil

En relación con las interacciones comunicativas, aparejado a la *Estrategia* ha producido, tanto entre el personal directivo, como entre los operadores, la percepción de que ahora cuentan con mejores elementos para trabajar conjuntamente para el desarrollo de las investigaciones.

¿Qué ha cambiado? Siento a grosso modo, que sería nada más la comunicación, una buena integración en la carpeta, la agilidad, para tener y recabar muchos datos en cuestión con los peritos también. Una buena integración, anteriormente se desconocía: tú trabajabas en tu área, e ibas con el MP:

- *“Oye, necesito estos datos”.*

Sí, te los gira por oficio; hay ocasiones que el MP ni siquiera sabe qué datos estás solicitando. ¿Sí me explico? Hay PDI´s también, que, por ejemplo [dicen]:

- *“Me faltan estos datos. Ya se los entregué al Ministerio Público físicamente...” Pero el Ministerio Público no sabe que ya se recabaron. O sea, yo siento que la comunicación...*

Vuelvo a lo mismo, aquí la trilogía, pues, es la ventaja que tenemos con el crimi:

- *“Oye crimi: ¿qué mandaste a estudio?, ¿qué indicios mandaste a estudio? Y ahora sí: ¿qué indicios tengo?, ¿qué tengo que solicitar? Y por ende el Ministerio Público, y ya los tres estamos en conjunto y conocemos bien la carpeta los tres.*

Policía de Investigación

Los anteriores testimonios revelan un estilo de comunicación entre los servidores públicos más ágil y útil de cara a la investigación del homicidio doloso. Los informantes que pertenecen al ámbito operativo refieren tener comunicación más expedita con sus pares que forman parte de la trilogía procesal.

Y los tomadores de decisión, por su parte, reconocen las ventajas de haber reforzado canales de comunicación inmediata entre los titulares de las diversas áreas a través de medios digitales (mensajería telefónica a través de *Whatsapp*). Según indican, ello les permite la transmisión conjunta de información unitaria para la distribución de tareas y respuesta conjunta ante algún caso de homicidio, o bien, para concertar acciones de gestión administrativa relacionadas con el

funcionamiento de las UCP, y en primera instancia, con la capacidad de brindar una respuesta más ágil ante la comisión de un homicidio doloso.

Es fácil porque, ya también se ha logrado, y es el esfuerzo de estas UCPs, de que también el personal pericial de los laboratorios, también de alguna manera ya van entendiendo esta dinámica. [Por ejemplo] llega una muestra de un toxicológico de un imputado, entonces tenemos conocimiento, es químico: “llévala de inmediato al laboratorio”. Genética: “vete de inmediato al protocolo, regresas al laboratorio...” Y en dos, tres horas tenemos ya generación de resultados. Entonces sí hay ese canal, el personal pericial sabe de eso, pero ¿cómo lo hacemos? Con la comunicación.

Tomador de decisión

La comunicación ágil y fluida entre los operadores ha favorecido que tengan mayor claridad acerca de las tareas que cada uno realiza y acerca de su participación directa sobre el proceso de investigación, lo que, a su vez, debe materializarse en la contribución conjunta para la integración de la carpeta de investigación. Por lo pronto, el funcionamiento de la UCP ha redundado en que los operadores establecen lazos de comunicación que posibilitan una coordinación directa que anteriormente era excepcional.

La idea clara de este proyecto es hacer la trilogía del proceso de justicia, que se ejercita entre policía, peritos, y ministerios públicos, pero que estaba muy lejana a cumplirse, en donde la forma de trabajar es que el perito llegaba por su lado, el Ministerio ni iba, y el policía llegaba por su lado y hacía sus indagaciones, ¡y nadie se enteraba de lo que hacía el otro! La verdad.

Comandante de la Policía de Investigación

Continuidad en el proceso de investigación

La continuidad en las investigaciones que se realiza a partir de la interacción constante entre los operadores es otro de los factores favorables para el desarrollo de la *Estrategia*, pues de acuerdo con el testimonio de los informantes, ahora resulta más fácil que operadores con diversas especialidades profesionales aporten sus conocimientos o experiencia para la atención de un objeto de investigación común que en el caso particular, es el esclarecimiento de un homicidio doloso.

Nos vamos aportando información que es valiosa, tanto para ellos para darles a continuidad de la investigación y para nosotros para ir haciendo ideas, por ejemplo, el criminalista, posición víctima victimario, las características que nosotros vemos ahí y que también les apoyan a ellos; creo que eso es una de las cosas muy importantes. Anteriormente, si nos encontrábamos y era así como que
- “Hola, ah sí ¿ya llegaste?... Ah sí, pues ya me voy.”

Perito

No obstante, durante las jornadas de observación que ha realizado el ONC dentro de los espacios de trabajo de la UCP pudo constatar que este tipo de interacciones no se rigen por el cumplimiento de algún procedimiento formalizado para la transmisión de información entre operadores del mismo turno, ni entre los miembros de un turno y el siguiente. En cambio, se trata de interacciones informales y espontáneas que ocurren durante la jornada laboral y a las que quizá no valga la pena encasillarlas en el cumplimiento de algún formulario o acta de entrega-recepción entre turnos, pues ello abonaría a la burocratización innecesaria de las interacciones. En cambio, debería bastar con enfatizar las tareas de supervisión operativa a cargo del comandante de la Policía de Investigación y las de conducción jurídica, del agente del Ministerio Público.

Celeridad

La premura es una de las condicionantes más frecuentes en cualquier institución dedicada a la procuración de justicia, y la atención del homicidio no es la excepción. A este respecto, las condiciones previamente señaladas en torno a la comunicación, la coordinación y la continuidad en el seguimiento de los casos conducen al logro de una de las principales preocupaciones, tanto de los operadores, como de los tomadores de decisión y que se refiere a la reducción en los tiempos de atención temprana, una vez que se tiene noticia de un homicidio.

Lo que yo he observado que, si ha tenido rapidez con los resultados, tanto nosotros para mandar al laboratorio y que los laboratorios nos puedan dar respuesta, como con los compañeros de policía de investigación en la situación de las cámaras y detenciones... Es lo que ellos nos comentan y nosotros comentamos con ellos (...) Exactamente, yo creo que ha reducido tiempos, esa es una de las partes más importantes y uno de los objetivos que era reducir el tiempo de respuesta y de atención al homicidio.

Perito



ILUSTRACIÓN 6. (Izquierda) Aspecto del Laboratorio de química forense. Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, 28 de abril de 2020 Foto: Sergio Ibarra.
ILUSTRACIÓN 7. (Derecha) Policías de investigación se dirigen a atender un llamado. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020 Foto: Sergio Ibarra.

La reducción de tiempos que se adjudica a la atención que brindan los miembros de las UCP está directamente relacionada con el adelgazamiento de las prácticas administrativas que anteriormente creaban líneas paralelas de comunicación entre los servicios periciales, la Fiscalía Central de Homicidios y la Policía de Investigación. El resultado de ese estilo de gestión conducía a la fragmentación de la información y en suma, a la pérdida de tiempo valioso para la investigación.

Simplificación de los procesos

Una de las insistencias más comunes del personal francés en torno a la integración de la carpeta de investigación ha consistido en su simplificación. Durante las visitas a la UCP se ha revisado de manera reiterada la manera en la que los policías de investigación redactan los actos de investigación, y la manera en la que el agente del Ministerio Público documenta la conducción jurídica que le corresponde.

En las primeras semanas de implementación, eran notorias las inconsistencias y dificultades de los policías de investigación para asumir la responsabilidad de hacerse cargo, no solo de un acto de entrevista, sino de atreverse a plasmarlo con una redacción clara y precisa. Las correcciones por parte del personal francés fueron constantes y consistentes con la idea de que el policía de investigación tenía que aplicar el sentido común para incorporar actos de investigación bien planteados, útiles para el esclarecimiento de los hechos y al mismo tiempo, apegados a la legalidad.

Por otra parte, los agentes del Ministerio Público se han resistido a abandonar el modelo de comunicación mediante oficios con los demás operadores de la propia UCP; no obstante, ya comienzan a redactarse las noticias criminales con la solicitud genérica de que “se realicen los actos de investigación para el esclarecimiento de los hechos” y que los avances de la investigación se informen de manera “periódica y oral”. El dato paradójico es que a pesar de ese avance en la adopción de un modelo simplificado, es común que tras la noticia criminal, el agente del Ministerio Público insista en seguir dirigiendo oficios al resto



ILUSTRACIÓN 8. Agente del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación intercambian opiniones en torno a un caso. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020 Foto: Dirección General de Comunicación Social de la FGJCDMX.

del equipo para que cumplan un catálogo de actos de investigación que de por sí, se realizan canónicamente en toda investigación del homicidio (inspección del lugar, del cadáver y de los indicios, principalmente). En virtud de esta circunstancia, los peritos comúnmente siguen “rindiendo informes” al agente del Ministerio, mientras que los policías de investigación gradualmente se han ido emancipando de esta práctica.

La simplicidad, por lo tanto, es un tema relevante entre las condiciones favorables a la *Estrategia*, pero no porque se haya cumplido satisfactoriamente, sino porque ha sido un tema persistente entre las prioridades de la implementación y una materia de constante supervisión.

Trabajo en equipo

Esta es una de las aristas más interesantes del proceso de implementación de la *Estrategia* porque esta fue diseñada como un instrumento para hacer realidad la complementariedad de funciones entre el personal ministerial, pericial y la policía de investigación.

En otro punto se ha indicado que la instalación de las UCP como un espacio común en el que labora el personal de diversas adscripciones ha favorecido interacciones humanas y profesionales proclives a la comunicación y la cooperación se muestra aquí bajo una modalidad laboral en la que los participantes van ganando en estima profesional mutua y en disposición para colaborar activamente entre ellos para un fin que rebasa el cumplimiento estricto de los sectores funcionales a los que pertenecen.

Pero no había un proceso, un protocolo que dijera que tuviéramos que compartir información. ¡Pero aquí sí lo hay! Y afortunadamente en el lugar de los hechos yo soy uno de los primeros en preguntar qué es esto, o qué es eso... “Perito: te ayudo a cargar el muerto, a levantar este indicio, a hacer el proceso que se tenga que hacer, me pego ahí al perito; hago que uno de mis elementos también se pegue con ellos, los apoyen. Al hacer las mediciones, un elemento se va a tomar fotos, otro se va a buscar si hay videos... unas entrevistas. Y entonces el trabajo se ha vuelto muy diferente. Y tan solo hecho de poder platicar abiertamente con el ministerio público para ver qué podemos hacer, creo que va a dar muy buen resultado en este proyecto.

Comandante de la Policía de Investigación

Y ahora no, siento que estamos más integrados, tenemos mejor comunicación, incluso si hay alguna duda con respecto a solicitar algún tipo de estudio laboratorio, lo platicamos con el MP y le damos nuestra opinión; él nos da la suya y llegamos a un consenso de cómo manejar las cosas.

Perito

Las relaciones colaborativas que exhiben los anteriores testimonios tienen un tenor simétrico, en el que las partes se reconocen en una posición de jerarquía semejante. Sin embargo, esta clase de percepciones no fue encontrada entre los agentes del Ministerio Público, pues en general, persisten en auto identificarse en una posición de poder, capacidades y responsabilidades por encima



ILUSTRACIÓN 9.

Perito criminalista intercambia opiniones técnicas con agente de la policía de investigación. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020. Foto: Sergio Ibarra.

de los peritos y de manera drástica, por arriba de los policías de investigación a quienes sistemáticamente, valoran de manera negativa.

Al menos por lo que respecta a estos dos últimos grupos de servidores públicos, el hecho de que se identifican como miembros de un mismo equipo, orientado al propósito común de esclarecer los hechos criminales y asegurar la viabilidad jurídica del caso ante los tribunales es, probablemente, uno de los signos más alentadores de la *Estrategia*. Y desde una lógica de la implementación de las políticas públicas confirma la centralidad de los operadores de cualquier acción gubernamental como condición previa a cualquier expectativa de éxito.

Aplicación de la trilogía procesal

La percepción de formar parte de un mismo equipo de trabajo que exhiben los peritos y los policías de investigación les permite identificar la coincidencia de ese estilo de relaciones laborales con la denominada trilogía procesal que como se sabe, no es una expresión del lenguaje cotidiano, sino que pertenece al vocabulario del modelo acusatorio. Esto significa que la experiencia de estos dos tipos de operadores (peritos y policías de investigación) les permite interpretar que su nuevo estilo de trabajo en equipo es el cumplimiento de un propósito normativo: la relación colaborativa entre peritos, policías de investigación y agente del Ministerio Público. Y tanto los peritos, como los policías de investigación manifiestan con entusiasmo esa circunstancia a la que identifican como una auténtica novedad y frente a la que no ocultan su entusiasmo.

Y entonces inmediatamente estamos conectados la trilogía, la famosa trilogía que alguna vez soñábamos tener.

Perito

Yo le llamo la trilogía MP, peritos y policías porque ningún otro lado que yo sepa se maneja una comunicación como la que tenemos ahorita. En otros lados, te das cuenta que no llegan los peritos con la policía de investigación; llegan muy aparte, por su cuenta y mucho menos ves al Ministerio Público; cosa que hoy sí lo vemos: puede interactuar el MP y eso es a lo que voy: se agiliza más la investigación.

Policía de investigación

ILUSTRACIÓN 10.

Perito en fotografía, agente del Ministerio Público y comandante de la Policía de Investigación, adscritos a la Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020

Foto: Sergio Ibarra.



En el caso de los agentes del Ministerio Público, se identificaron dos tipos de posiciones. Los adscritos a la UCP manifestaron retóricamente su disposición a formar parte del modelo que implica y exige su conducción jurídica, más no operativa dentro de las investigaciones. En cambio, para los agentes adscritos a la Fiscalía Central de Homicidios, la trilogía es un concepto que debe interpretarse como la participación de los tres actores (peritos, policías de investigación y Ministerio Público) pero desde la subordinación de los dos primeros frente al último.

Ello no obsta para reconocer la cordialidad en el trato que se pudo observar entre los agentes del Ministerio Público de las UCP y los demás operadores; tampoco hace mella en la reputación profesional de los abogados, pero sí revela una anomalía funcional en la que pareciera que no hay claridad de propósitos entre los todos los agentes del Ministerio Público involucrados en el desarrollo de la *Estrategia*.

También se ha podido documentar en los agentes del Ministerio Público adscritos a las UCP señales de una colaboración abierta y proactiva con el resto de los miembros de la triada procesal. Ello quedó constatado tras el análisis aleatorio de algunas carpetas de investigación en el que destacó su acatamiento de la simplificación de actos.

Especialización práctica en el delito de homicidio

Pudo constatarse que los operadores adscritos a la UCP tienen en mente su experiencia laboral previa en las Unidades Desconcentradas de Investigación de la FGJCDMX y la cotejan con la percepción de su desempeño laboral actual.

Yo lo digo de mi persona, yo cuando estaba en la desconcentrada, te digo yo tenía la venda en los ojos, no sabía ni de donde partir. Sí había cámaras, pero como tal, no sabía darle un buen seguimiento a una investigación; si había un vehículo involucrado, una moto, una persona ¿para dónde partió? Y tenía yo las manos atadas. ¿Cómo empiezo? Tengo testigos, pero ¿de dónde parto? Y tengo todo ahí y no quiero que se me vaya nada.

Policía de investigación

Destacan como una doble circunstancia favorable a partir de su adscripción a la UCP. Por una parte, valoran el hecho de que en la UCP pueden concentrar toda su atención en un solo tipo penal y no en la diversidad de delitos a los que anteriormente debían atender; en este sentido, destacan las dificultades que representaba conciliar la gravedad, la frecuencia y la sucesión de llamados para intervenir en delitos varios, sin que necesariamente pudieran distribuir sus capacidades, tiempo y esfuerzo para desarrollar tareas periciales o de investigación de manera oportuna y eficaz.

Aquí totalmente yo me siento cómodo, cómodo en estricto sentido porque nada más manejas un delito como tal, te enfocas a ello y te da tiempo, más que nada te da tiempo. Que, sí hay momentos... ha habido guardias que solo estamos dos tres personas y tenemos cinco homicidios -y ya ha pasado- y sí, ya son cuatro o cinco de la mañana y ya tienes otro; son las 5:30 y ya te salió otro y nada más tienes dos trabajando ¿cómo le hago? No, sí es complicado, pero no se compara nada con el trabajo de una agencia desconcentrada.

Policía de investigación

Inclusive con los detenidos, o sea, yo desconocía de... había temas que desconocía y ahorita ya estoy un poco más empapado de eso y es lo que me ha permitido hacer más que nada hacer una buena carpeta.

Policía de investigación

Por otra la otra parte, los operadores relacionan su adscripción actual en la UCP como una oportunidad para profundizar en las investigaciones, entender mejor las características del homicidio doloso e incluso, para identificar y en su caso, subsanar necesidades de capacitación específicamente vinculadas con una mejor atención de este delito. En el caso de los peritos, refirieron haber tomado en línea cursos para atención a crisis o en materia de derechos humanos; los peritos por su parte aludieron a la necesidad de fortalecer sus capacidades para realizar entrevistas y para redactar adecuadamente su registro en la carpeta.

El trabajar ya en un área especializada y donde nada más nos abocamos a ese trabajo nos permite incluso, tener más detalles, hacer una investigación más a conciencia, más específica. Nos hace incluso darles más atención a estas cuestiones y en su momento, incluso, poderle dar más atención; no nada más a la cuestión de la investigación científica, sino incluso una mejor atención al público.

Perito

Desde el punto de vista de la organización interna de las UCP, también pudo constatarse que, a partir de la unificación de agenda en torno a un solo delito, los comandantes se interesan en distribuir, entre sus elementos, una variedad de tareas diferenciadas en las que cada uno de ellos revela mayor aptitud. Algunos policías de investigación se muestran más hábiles para “andar en la calle” es decir, para realizar investigaciones en el barrio; otros, destacan por su familia-

alidad con las tecnologías de la información y resultan destacados para analizar información multimedia; otros más, por ejemplo, muestran mayor facilidad para el trabajo de redacción y administración.

Proactividad de los operadores

Sobre todo, entre los agentes del Ministerio Público prevalece una opinión desfavorable acerca del desempeño de los policías de investigación quienes “únicamente están esperando a que acabe su turno para irse a su casa”, según refirió un funcionario durante alguna de las reuniones técnicas de concertación. En alguna medida esta impresión fue corroborada por el equipo de observadores del ONC que presencié una de las capacitaciones realizadas en el Instituto de Formación y Estudios Superiores en una etapa muy temprana de la implementación. A pesar de los esfuerzos del personal francés que había venido a la Ciudad de México para compartir e intercambiar con ellos sus prácticas de trabajo, la actitud común de los policías locales era de completa apatía y desinterés.

Es posible que la falta de interés por parte de los policías de investigación, detectada en las fases tempranas de la implementación de la *Estrategia*, se relacione con el contexto laboral inmediato del que provenían los elementos. Todos ellos provienen de “los sectores” adscritos a la Fiscalía Desconcentrada o bien, habían trabajado en la Fiscalía Central de Homicidios. En ambos ambientes laborales difícilmente tenían la percepción de que su trabajo podía generar resultados tangibles.

En los sectores, su trabajo únicamente consistía en realizar diligencias relacionadas con una multitud de delitos diversos entre sí; y en la Fiscalía Central de Homicidios, su trabajo estaba centrado en cumplir las instrucciones de los agentes del Ministerio Público para dar seguimiento a homicidios en los que ellos no tenían noticia del contexto, la víctima, ni el lugar de los hechos; por consiguiente, la sensación de logro y de responsabilidad para esclarecer un evento en particular era absolutamente remota aunque sí tuvieran las capacidades profesionales para investigar. La cuestión era que no estaban en posibilidades de hacerse cargo de una investigación, ni mucho menos, de gozar de la sensación de logro por el trabajo realizado de cara al esclarecimiento de los hechos y en suma, de la procuración de justicia.

Cuando platicábamos con ellos [con los policías de investigación] ahora que estábamos implementando el proceso, y les preguntábamos realmente de la investigación, qué había, si había testigos, si había cámaras, si había algunos datos de prueba que pudieron ellos verificar para nos ayudara en el proceso, te das cuenta de que sí saben y que sí lo hacen.

Tomador de decisión

Conforme fue avanzando la implementación de la *Estrategia*, las observaciones realizadas al interior de la UCP piloto Oriente mostraron algunas evidencias acerca de la manera en la que los policías de investigación, gradualmente han mostrado una actitud más propositiva para realizar actos de investigación, resolver dificultades técnicas o desarrollar estrategias para el análisis, por ejemplo, de la ruta de escape de posibles implicados en un homicidio a partir del examen de los datos arrojados por los arcos ANPR que administra la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

ILUSTRACIÓN 11.

Policías de investigación mientras diagraman una red de vínculos sobre un posible sospechoso. Unidad Criminológica de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020.

Foto: Sergio Ibarra



Como tal, no siento que sean los mandos, siento que tú como investigador, siento que llevas más como tal la batuta, ya no tanto depende del mando.

Policía de investigación

El paulatino cambio de actitud por parte de los policías de investigación está directamente asociado al papel que ahora desempeñan como responsables de proponer una teoría de los hechos y allegarse de toda la información disponible para confirmarla o descartarla.

Siento que este proyecto te da la libertad, porque a veces el Ministerio Público es muy cuadrado. [La UCP] te da más apertura a que tú puedas seguir tu propia línea de investigación y hacerla tú misma, sin necesidad que alguien te esté marcando qué es lo que tienes que hacer en específico, siento que esas son las ventajas que hay o que yo veo, en el poco tiempo que llevo, yo veo esa parte.

Policía de investigación

Y si bien, todavía hay un amplio margen para que la actitud proactiva del policía de investigación arroje resultados más contundentes, cuando menos se tiene confirmado que hacerlos responsables de indagar, solicitar periciales o analizar posibles datos de prueba forman parte de una nueva cultura laboral que es indispensable para obtener resultados a largo plazo en la procuración de justicia.

Capacitación centrada en la práctica

La capacitación es un tema central para el funcionamiento de cualquier organización y como se detallará en la siguiente sección, se trata de uno de los déficits más notorios no solo para la implementación de la *Estrategia* en particular, sino para toda la institución pese a los esfuerzos que se han hecho para remediarla. No obstante, la implementación de las UCP contiene algunos elementos promisorios relativos a la adopción paulatina de nuevas prácticas y estilos de investigación adjuntas a las exigencias del sistema penal acusatorio.

Los operadores reconocen la importancia de la práctica laboral como un elemento indispensable para el incremento de sus habilidades y competencias profesionales. En este sentido, la UCP está sirviendo como un marco de referencia cotidiano para evaluar y mejorar sus prácticas.

Hijole la parte profesional te da las bases, te va ampliando tu conocimiento y realmente nosotros nunca dejamos de actualizarnos, pero la realidad es que la experiencia ya en campo te da mucho más de bases para poderlo trabajar, para poder trabajar cualquier asunto, porque incluso... vaya ningún homicidio va a ser igual, ninguno, pero llegan a haber similitudes y entonces dices: “Ah pues, tal asunto lo trabaje así, yo creo que, así como trabajaste yo puedo trabajar este y me puede dar buenos resultados.”

Perito

También la experiencia laboral modula las capacidades de los operadores para discernir su aptitud de cara a la investigación del homicidio doloso. Tomadores de decisión en las áreas ministeriales, de investigación y periciales coincidieron en señalar que independientemente de la instrucción que provee el Instituto de Formación, el contacto con la investigación de un delito de alto impacto como el homicidio, requiere una serie de aptitudes que deben ser desarrolladas a través de la experiencia laboral.

Y nuestro trabajo, aunque no tengamos la formación de sicólogos para hacer las preguntas, es obtener esa información porque si no la obtenemos, no obtenemos datos. Y esa es la práctica.

Coordinador de Ministerios Públicos

Está muy bien que los elementos que nos dotaron aquí son (...) tienen una capacitación específica para este proyecto de homicidios, pero tienen apenas un año, dos años de antigüedad y de experiencia, y creo que sí les hace un poquito falta más experiencia, ¿no?

Comandante de Policía de Investigación

Sé que es fuerte esto, pero es a lo que se van a dedicar. El contacto con ruidos, olores, a veces trabajar con cadáveres putrefactos es meter la mano y están brincando las larvas (...) No ya al final donde ingresaron veinte y ya tienen su nombramiento y ya hasta tienen la nómina y este te va pa'l norte, este te va pa'l sur, este te va para acá. Y entonces empiezan a trabajar y ups. Pues eres perito, ¿no? “No, pero es que no, a mí no me toca”. “No, ¿y yo por qué? ¿por qué siempre yo esos?...” Espérame, o sea, eres perito, eres el experto, y ahora eres el experto en procesar homicidios dolosos.

Jefe de Laboratorios periciales

Si en efecto el diseño de las UCP se dirige a la aplicación práctica de investigaciones oportunas, interesantes desde el punto de vista criminal y aptas para ser judicializadas, entonces esta tendría que ser considerada como un escenario privilegiado para la formación de operadores volcados al cumplimiento de esos propósitos. Naturalmente, estos procesos de aprendizaje laboral reclaman su debida complementariedad con intervenciones de capacitación más formales y que en alguna medida tendrían que estar satisfechas a partir de la oferta de formación permanente del Instituto de Formación y Estudios Profesionales de la Fiscalía.



ILUSTRACIÓN 12. (Izquierda) Taller de habilidades gerenciales impartido por el Observatorio Nacional Ciudadano, 18 de junio de 2020 Foto: Observatorio Nacional Ciudadano.



ILUSTRACIÓN 13. (Derecha) Taller de habilidades de entrevista para policías de investigación, 26 de agosto de 2020 Foto: Observatorio Nacional Ciudadano.

El proceso de acompañamiento ciudadano durante todo este proceso hizo relucir esta clase de necesidades específicas de capacitación para el personal que labora en las UCP, y por esa razón el Observatorio Nacional Ciudadano, incorporó a su función como acompañante social, la donación de una serie de capacitaciones puntuales, a través de talleres focalizados e impartidos por personal experto del propio ONC en materia de gestión directiva de las políticas públicas y por personal experto en la realización de entrevistas con interés criminal y victimológico.

Por ello, en junio de 2020 se impartió un Taller de habilidades gerenciales para los comandantes de las cuatro Unidades Criminalísticas de Proximidad; y entre septiembre y noviembre de 2020 se realizaron cuatro Talleres de habilidades de entrevista para policías de investigación, a través de los cuales se transfirieron capacidades técnicas al 100% de los policías de investigación que labora en los tres turnos de cada una de las cuatro Unidades Criminalísticas de Proximidad de la Ciudad de México.

Ambos tipos de talleres fueron recibidos con entusiasmo por parte del personal de las Unidades Criminalísticas de Proximidad, e incluso los propios comandantes participaron y compartieron la experiencia de aprendizaje con su equipo de trabajo en los Talleres de habilidades de entrevista. Ello puede considerarse



ILUSTRACIÓN 14.

Comandante y agente de la Policía de Investigación en el Taller de habilidades de entrevista para policías de investigación, 26 de agosto de 2020

Foto: Observatorio Nacional Ciudadano

como una experiencia eficaz de colaboración entre la sociedad civil y las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Es preciso señalar, además, que el contenido y dinámica de ejecución de estas experiencias de aprendizaje tienen como valor adicional su fundamento en el conocimiento previo y prolongado acerca de las necesidades del personal que recibió esta clase de capacitaciones.

Supervisión constante

La implementación de las UCP ha evidenciado una serie de elementos que se encontraban latentes en el proceso de investigación, y que en el caso concreto de la *Estrategia*, se podrían adjudicar a un incipiente, pero claro proceso de supervisión técnica desarrollado en el plano externo por el personal francés, y en el plano interno, por los funcionarios intermedios y mandos de la Fiscalía.

Esta supervisión técnica se ha llevado a cabo de manera continuada a partir de la serie de visitas que el personal francés ha estado realizando en las UCP, y en las diversas dependencias de la FGJCDMX relacionadas con la *Estrategia*. Asimismo, el personal de la agregaduría de seguridad interior dirigió una capacitación para policías de investigación y peritos en mayo y octubre de 2019, las cuales fueron interpretadas por los operadores como “capacitaciones de seguimiento por parte de los franceses”.

También se ha documentado que, desde un inicio, se establecieron canales de comunicación entre los tomadores de decisión y el personal francés a fin de intentar conciliar oportunamente la serie de dificultades detectadas durante la implementación. Consta que no todas las comunicaciones han conducido inmediatamente a la adopción de medias remediales, pero la comunicación constante ha servido como un tipo de mecanismo sutil de supervisión que mantiene vigente el interés o cuando menos, la atención de los tomadores de decisión que, a su vez, se encuentran incentivados -con diverso grado de compromiso- para vigilar que las acciones de mejora se implementen, así sea de manera gradual.

En consecuencia, la persistente presencia del personal francés en el desarrollo de la *Estrategia*, así como la adhesión paulatina de los tomadores de decisión para asegurarse que las medidas de ajuste se implementen entre sus respectivos subordinados ha visibilizado una serie de condiciones favorables para el logro de los objetivos del modelo, acerca de las cuales se ofrece una breve descripción derivada de los hallazgos obtenidos durante el proceso de acompañamiento realizado por el ONC.

Por otra parte, en el ámbito de la supervisión interna, se constató la persistencia de prácticas de supervisión directa sobre los operadores de cada una de las tres áreas implicadas, tales son los comandantes de la Policía de Investigación en cada UCP, los jefes supervisores de zona de servicios periciales y el coordinador de agentes del MP adscritos a las UCP.

Ciertamente se espera que cada uno de esos servidores públicos supervise el cumplimiento de las labores específicas de su personal respectivo. Y por ello, ha resultado muy oportuno para el desarrollo de la *Estrategia*, la serie de ajustes organizacionales emprendidos por la FGJCDMX en agosto de 2020, que incluyeron el fortalecimiento de la Unidad de Implementación¹², la cual tiene capacidad de coordinación y gestión para asegurarse que se cumplan los objetivos de la

¹² La Unidad de Implementación tiene el objetivo de coordinar la implantación, implementación y evaluación del Plan de Transición de la Procuraduría a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ello en conformidad con el artículo 19 de la Ley de transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.



ILUSTRACIÓN 15.

Comandante y agente de la Policía de Investigación. Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020.
Foto: Sergio Ibarra.

Estrategia de una manera integral, y no solo a partir de lo que le toca hacer por separado a cada una de las áreas implicadas. En este sentido, el personal de la Unidad de Implementación ha obrado como un enlace efectivo entre el Observatorio Nacional Ciudadano y el personal que participa en la implementación de la *Estrategia*.

Como se aprecia, el funcionamiento actual de la *Estrategia* revela una serie de factores facilitadores de su implementación. No todos se encuentran presentes en la misma magnitud, ni tienen el mayor peso en un balance sumario, pero sí apuntan a una serie de elementos que abonan a la viabilidad de un proyecto que hasta el momento carece de números espectaculares de impacto social. En cambio, lo que se aprecia es una serie de aspectos cualitativos, centrados en el viraje de actitudes y prácticas de los operadores, y facilitados por factores institucionales proclives al cambio -con diferentes matices- entre los tomadores de decisión involucrados.

3.4 Desafíos en el proceso de implementación de la *Estrategia*

Tras el examen de las condiciones favorables al funcionamiento actual de la *Estrategia*, también es necesario presentar los elementos que están inhibiendo la obtención de resultados más amplios y tangibles. Esta serie de desafíos identificados durante el proceso de acompañamiento se clasifican en los siguientes ámbitos.

- a. **Condiciones subjetivas:** Contempla una diversidad de códigos mentales, representaciones sociales, valores y actitudes que contribuyen a explicar posturas y conductas que se oponen o cuando menos, dificultan la adopción plena de la *Estrategia*.
- b. **Condiciones objetivas:** Se refiere a los asuntos relacionados con la provisión limitada de los recursos humanos y materiales para el funcionamiento idóneo del modelo, pero también incluye los procesos de adquisición y distribución de estos, tales como los criterios de selección de personal, el sistema de incentivos para el trabajo y las necesidades de capacitación.
- c. **Condiciones de gestión de la investigación:** Es el conjunto de factores que afectan negativamente el desarrollo de los procesos de investiga-

ción a partir de la persistencia de inercias heredadas del modelo mixto inquisitorio, así como de limitaciones intrínsecas por parte de los operadores e influencias ajenas al proceso de investigación, pero que alteran el proceso.

a) Condiciones subjetivas

Prácticamente todas las personas entrevistadas (tomadores de decisión, facilitadores franceses y operadores) coincidieron en subrayar la necesidad de propiciar un “cambio de mentalidad” como expresión de la adopción plena del modelo acusatorio en la procuración de justicia, y específicamente en la implementación de la *Estrategia*.

A pesar de la unanimidad de esos pronunciamientos, el acompañamiento que ha realizado el ONC recoge la persistencia de algunos de los filtros mentales que los propios operadores identifican como factores adversos al modelo. Todos tienen claro que es necesario cambiar de mentalidad, pero no todos están dispuestos a verificar si sus actitudes y prácticas laborales corresponden a los principios que afirman defender.

Se tiene plenamente documentado que los procesos de cambio dentro de las organizaciones siempre deben lidiar con los atajos mentales o paradigmas de operadores y usuarios, que fueron troquelados mediante procesos de aprendizaje social de larga data. Así ocurre con los operadores de la *Estrategia* en la que cada uno de ellos cree tener suficientes motivos para reprocharle al resto de los miembros de la trilogía procesal su falta de compromiso o adecuación al nuevo modo de pensar que requiere el modelo.

Lo que se ha observado es que los procesos de cambio de mentalidad no suelen ser repentinos, sino graduales y que la adhesión permanente a nuevos criterios de pensamiento depende de un elenco de condiciones visibles propicias para la mutación de los valores, actitudes y predisposiciones. Es decir, la manera en la que los operadores interpretan su relación con la procuración de justicia sí puede incluir un componente de convicción espontánea y personal, pero esta no suele ser suficiente cuando el entorno laboral, institucional o social le exigen al operador adaptarse, aprovechar o resistir las condiciones que se le imponen.

Esto es, si la institución es capaz de ser consistente en el conjunto de arreglos, procedimientos, incentivos (recompensas y sanciones) relacionados al funcionamiento de las UCP, los operadores y los tomadores de decisión estarán en mejores condiciones para abrazar el cambio propuesto. En cambio, cuando los operadores notan vacilaciones, contradicciones o interrupciones en la aplicación de los principios del modelo acusatorio, les resulta más cómodo y razonable volver, de inmediato, al *statu quo* previo.

Lo señalado anteriormente pretende situar el conjunto de hallazgos recogidos durante las entrevistas y ejercicios de observación que muestran que de manera latente o manifiesta los operadores tienen una explicable aversión al riesgo, lo que limita su capacidad para ensayar nuevos modos de acción.

Yo como ministerio público, al recibir una puesta tengo que cuidar al policía que me hace la remisión, tengo que ver que definitivamente me esté diciendo lo correcto como fueron los hechos, tengo que cuidar, atender bien a la víctima, tengo que cuidar los intereses de la gente o del colectivo porque si la sociedad no obtiene esa parte, pues también hay algún problema. Tengo

que cuidar toda esa parte para no ser sancionado, porque como se dice aquí, si trabajamos (...) Si no trabajamos pues somos sancionados, si trabajamos somos crucificados ante la sociedad porque estamos haciendo nuestro trabajo.

Agente del Ministerio Público

Al parecer, el miedo a ser objetos de responsabilidad jurídica inhibe que los agentes del Ministerio Público confíen plenamente en las capacidades del policía de investigación. Los policías de investigación temen equivocarse en la realización de las entrevistas y preferirían seguir aplicando cuestionarios estandarizados cuando entrevistan a los testigos de un homicidio.

El miedo a desafiar los procedimientos y criterios de juicio que aprendieron por repetición antecede a la desconfianza mutua entre los operadores, incluso entre los miembros de un mismo equipo de trabajo.

La gama de preconcepciones adversas a la *Estrategia* no parece invencible, pero llama la atención su persistencia y efecto vulnerante sobre la eficacia de las UCP lo cual debe ser afrontado mediante la perseverancia en la supervisión y debida dotación de elementos objetivos que propicien el cambio de mentalidad al que todos aspiran, pero que internamente probablemente preferirían evitar.

b) Condiciones objetivas

Se ha indicado en el inciso anterior que los operadores y los tomadores de decisión tienen una posición subjetiva frente a la realidad para interpretarla, lo que inhibe la completa adopción de la *Estrategia*. En este apartado, en cambio, se intenta argumentar que si la realidad cambia es más fácil para los operadores cambiar su visión acerca de ella. Si los operadores notan que cuentan con las instalaciones suficientes para trabajar, si perciben que los suministros indispensables para hacer sus quehaceres llegan oportunamente, si notan que su trabajo tiene consecuencias positivas y negativas de cara a un proyecto profesional y personal de largo alcance dentro de la institución, entonces tienen mejores posibilidades para cumplir los propósitos sobre los que descansa la creación de las UCP.

ILUSTRACIÓN 16.

Aseguramiento del lugar e intervención pericial. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 2020
Foto: Cortesía Unidad Criminalística de Proximidad Norte



En el apartado correspondiente a los factores favorables a la *Estrategia* se hizo reseña del esfuerzo desplegado por los operadores para proveer los recursos indispensables para hacer posible la operación de las UCP; pero ello no obsta para señalar la serie de pendientes en la materia, y que afectan no solo en el ánimo y disposición de los operadores, sino finalmente, en el desempeño de las investigaciones.

Y yo les ordeno y les comento y les pido y les exijo [a los policías de investigación], y los invito a que trabajemos, a que le busquemos, a que le contínuemos. Y sí veo que muchos quieren y se paran y quieren hacerlo, pero se empiezan a encontrar obstáculos en su camino. No en la calle, no frente al delincuente, a los cadáveres, sino a impedimentos como no tener gasolina, no tener vehículo, no tener la protección de vida, no tener equipo. O sea, no nada más equipo para investigaciones, sino equipo personal, de protección, armas, dotación de municiones.

Comandante de la Policía de Investigación

Ante la precariedad y limitación de los insumos, durante el proceso de implementación se han realizado diversos ajustes internos dirigidos a optimizar la dotación de consumibles para el trabajo pericial e incluso para la asignación de vehículos nuevos y equipados para los policías de investigación, lo cual siempre suma a favor de la *Estrategia* y favorece el cumplimiento de los objetivos de la misma. Pero como en toda institución, diversos pendientes reclaman la atención permanente de los tomadores de decisión.

Otros aspectos de las condiciones objetivas adversas incluyen un sistema de incentivos vinculados con el esfuerzo aún incompleto para consolidar el servicio profesional de carrera dentro de las ramas policial, pericial y ministerial en la Fiscalía. Asimismo, la serie de dificultades presupuestarias de la institución y que fueron descritas en el capítulo segundo de este reporte ayudan a contextualizar la recurrente falta de suministros para la realización de algunas pruebas periciales, y en última instancia, para posibilitar una mejora sustantiva en el plan de remuneraciones salariales de todo el personal.

Y no menos importante, las condiciones objetivas incluyen la serie de necesidades de capacitación que representaron uno de los temas recurrentes entre todo tipo de informantes que aportaron su testimonio para el proceso de acompañamiento ciudadano.

Para los agentes del Ministerio Público, las necesidades de capacitación son un área urgente de atención, no para ellos, sino para los policías de investigación en los que esperan mayor cuidado en las formas jurídicas necesarias para fortalecer cada acto de investigación que realizan. Entre los policías de investigación, se identificó una inquietud recíproca hacia los agentes del Ministerio Público sobre todo, en relación a la prontitud y eficacia para emitir por ejemplo, solicitudes de orden aprehensión por la vía del caso urgente o para obtener de la autoridad judicial la autorización para obtener los datos conservados en los teléfonos de las víctimas. Por su parte, en el personal pericial se identificó una actitud más autocrítica acerca de sus propias necesidades de capacitación y la manera en la que, por iniciativa personal intentan satisfacerla, por ejemplo, a través de cursos en línea.



ILUSTRACIÓN 17. Personal de turno en la Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020 Foto: Observatorio Nacional Ciudadano

Pese a estas particularidades, lo que prevalece es una necesidad conjunta de capacitaciones orientadas a facilitar la colaboración mutua entre las tres especialidades profesionales que intervienen en el proceso de investigación del homicidio doloso: la ministerial, la policial y la pericial.

El cotejo de las diversas posturas confirma una convergencia fundamental: los operadores de la *Estrategia* requieren una capacitación puntual para fortalecer las capacidades de cada uno de los perfiles involucrados, pero también parece necesario inaugurar un dispositivo de capacitación conjunta a fin de involucrar a todos los operadores de la UCP, tal como se ha intentado a través de las intervenciones realizadas por el personal francés durante todo el proceso de implementación. Tal es la razón que actualmente el Observatorio Nacional Ciudadano, en estrecha colaboración con las autoridades de la FJGCDMX se encuentra preparando una serie de talleres dirigidos de manera conjunta y simultánea al personal esas tres ramas operativas de las Unidades Criminalísticas de Proximidad; mediante esas experiencias de aprendizaje colaborativo, se pretende que los tres tipos de operadores cuenten con elementos para optimizar el trabajo en equipo, la comunicación eficaz y experta de cada uno de ellos y la gestión eficiente de los casos bajo su responsabilidad como parte de un solo equipo de trabajo, y no como expertos en su campo que trabajen de manera aislada entre sí.

c) Condiciones de gestión de la investigación

El punto medular de la *Estrategia* y de la ponderación de sus resultados se ubica en el análisis del proceso de investigación del delito de homicidio en las UCP. En otra sección se presentaron los abundantes elementos favorables de este proceso de cambio, pero también es indispensable dar cuenta de los elementos inhibidores de este esfuerzo.

En este sentido, lo primero que debe reseñarse es la identificación de una serie de inercias obstaculizadoras de la *Estrategia* y que proceden de una serie de aprendizajes informales, pero no menos eficaces, adquiridos por los servidores públicos con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma del sistema penal.

Destaca en primer término, la tensión padecida especialmente entre los agentes del Ministerio Público, para abandonar el formalismo excesivo que caracteriza al sistema penal mixto-inquisitivo. La resistencia a abandonar las comunicaciones innecesarias mediante oficios o la prolija serie de instrucciones diligenciables que debían caber en una solicitud genérica forman parte de un conjunto de prácticas que todavía son visibles en las carpetas de investigación generadas en las UCP.

Subsanar la ruptura en el flujo de información y de actuaciones realizadas entre la Fiscalía Desconcentrada y el turno en la Fiscalía Central de Homicidios era una de las preocupaciones detrás del diseño de la *Estrategia*. Y si bien la creación de las UCP ha favorecido la concentración de los esfuerzos del personal en torno a un mismo caso, todavía persisten prácticas inerciales que evitan la comunicación directa entre los operadores y la continuidad de las investigaciones.

En términos de eficiencia, otro elemento adverso, enmarcado en el conjunto de las inercias del pasado, concierne a la pretensión automática de los agentes del Ministerio Público para detonar una serie de esfuerzos de investigación que siempre son onerosos para la Fiscalía, pero que no necesariamente resultan útiles por la ausencia de una oportuna discriminación de aquellos actos (en particular análisis periciales) que estén fundados en una causa sensata que los justifique.

Este punto es muy relevante porque expresa la persistencia de un esquema de investigación en el que se da prioridad a la obtención de análisis periciales que no proceden de una lógica inductiva dirigida a esclarecer los hechos, sino a solicitar *a priori* una serie de dictámenes que no necesariamente proceden de un razonamiento previo sobre su pertinencia y utilidad. Ese modo de proceder que aun perdura en las UCP alivia el trabajo intelectual que supone jerarquizar las necesidades de información que permitan realmente esclarecer los hechos.

Los operadores identifican como un logro la reducción de tiempos en el desahogo de los actos de investigación tanto periciales, como policiales. Sin embargo, esta valoración está anclada en una perspectiva en la que el operador percibe que su trabajo en la UCP es desarrollar más rápidamente el bloque de indagatorias estándar que se realizan en cualquier investigación de homicidios. Ello es ciertamente un mérito de la *Estrategia*, pero es necesario ampliar las expectativas de mejora: ya no debe bastar cumplir cuidadosa y prontamente con las diligencias estándar, sino avanzar y abrirse a otros actos de investigación, relacionados sobre todo con el conocimiento del contexto social de la víctima de manera que las pesquisas del policía de investigación sean más sofisticadas y por consiguiente, el personal pericial colabore con análisis quizá más específicos.

Frente a esas deficiencias los agentes del Ministerio Público prefieren el antiguo formato en el que el representante social construye un relato amplio a partir de una serie de preguntas dirigidas a ubicar el hecho, los participantes, los instrumentos vulnerantes, el modo y el lugar del homicidio. De ello resulta una prosa apretada, pero aparentemente útil para allegarse de información judicializable.

En el momento presente parece urgente conciliar ambos propósitos: permitir que el policía de investigación realice entrevistas, pero que las haga lo suficientemente bien para obtener los datos que actualmente los agentes del Ministerio Público echan de menos. Esta pretensión no sería imposible si se cumplen las dos condiciones siguientes: que los policías de investigación sean capacitados de manera pronta, sistemática y eficaz en las habilidades de entrevista y redacción; y que el agente del Ministerio Público de la UCP efectivamente supervise jurídicamente la realización de esos actos de investigación con el propósito de que tanto el policía de investigación, como el agente del Ministerio Público compartan la responsabilidad y eventualmente el mérito de producir actos de investigación útiles para una judicialización eficaz.

Por último, y como balance parcial de los efectos limitantes de la gestión de la investigación debe considerar que las investigaciones realizadas satisfacen el cumplimiento de un bloque mecánico de actos de investigación, prácticamente

idénticos entre sí y que corresponden a una tradición administrativa que surte de “prerrequisitos” cualquier investigación de un homicidio doloso: análisis del lugar del evento, del cuerpo, de los indicios encontrados o allegados, y entrevistas con testigos de identidad y de hechos.

Cumplidas estas actuaciones, resulta indispensable amplificar las pesquisas centradas en el contexto social de la víctima y desarrollar hipótesis alternativas con el fin de mejorar las oportunidades de esclarecimiento de los hechos, mediante el agotamiento exhaustivo de más de una línea de investigación. Afortunadamente, el creciente número de carpetas de investigación que han sido judicializadas y que incluso han permitido la identificación y aprehensión de los imputados, muestra que las UCP se encuentran en la ruta de su consolidación como experiencia exitosa.



CAPÍTULO IV

Principales resultados del proceso de acompañamiento ciudadano

La *Estrategia contra los Homicidios Dolosos en el Ciudad de México* es un esfuerzo que ha estado dirigido a mejorar las condiciones que hacen posible la investigación de este delito, uno de los más lesivos para el contrato social.

En contraste con otro tipo de intervenciones de política pública, en los que se privilegia el despliegue de cuantiosos recursos de carácter presupuestario para escalar las capacidades tecnológicas, suministros o la transferencia de conocimientos mediante dispositivos masivos de aprendizaje, la *Estrategia* ha sido diseñada y operada desde una perspectiva centrada en intervenir directamente sobre las condiciones actualmente disponibles en la institución encargada de la procuración de justicia.

Aquel tipo de políticas comúnmente ofrecen resultados llamativos ante la opinión pública, pero que en realidad suelen ser indicadores de gestión, pero no necesariamente de resultados. Se suele informar, por ejemplo, cuánto dinero se invirtió, cuántos suministros se adquirieron, cuántas personas fueron reclutadas o capacitadas, pero siempre es difícil ofrecer resultados inmediatos a problemas que se fueron acendrando desde mucho tiempo atrás.

La impunidad frente al homicidio doloso es uno de esos problemas agudos, cuya solución no puede alcanzarse con la velocidad que demanda su urgente gravedad, pues las condiciones que la propician son complejas, involucran diversos sectores institucionales y transmiten inercias culturales, técnicas y jurídicas.

Tales son los componentes de la común trampa en la formulación de expectativas en torno a los esfuerzos para reducir la impunidad en México y concretamente, en la capital del país. Por una parte, las autoridades se encuentran presionadas para satisfacer la legítima demanda social de abatir la impunidad; pero por la otra, tienen que ponderar el costo de intervenir en las condiciones antecedentes de la impunidad como medio indispensable para lograr el cometido último de reducir la impunidad pese a que el objetivo final no sea visible, ni reconocido por una opinión pública ávida de resultados de largo plazo.

Estos dos ejes de tensión enmarcan el contexto en el que debe situarse una primera ponderación de resultados de la *Estrategia*. Los tomadores de decisión de todas las áreas involucradas en la investigación del homicidio experimentan la presión social de ofrecer evidencia contundente acerca de la reducción de la impunidad y por ello es común que tengan que acudir al reporte numérico de carpetas de investigación iniciadas o personas aprehendidas, pero rara vez pueden presumir el número de condenas obtenidas pues la proporción de estas respecto a los delitos (incluido el homicidio doloso) son extraordinariamente bajas.

En el ámbito de la gestión interna de las investigaciones, los operadores del sistema de procuración de justicia resienten esa misma pulsión para medir los resultados de su esfuerzo. No es común que aspiren a lograr sentencias condenatorias, e introducen en su lugar, el objetivo de lograr cuando menos, la judicialización de las carpetas; mientras que la obtención de una sentencia condenatoria resulta una meta aspiracional.

A partir de este contexto, es conveniente poner en perspectiva los resultados que la *Estrategia* ha arrojado durante el año que lleva funcionando. De manera comprensible, la primera aspiración de los tomadores de decisión podría consistir en medir el éxito de este modelo a partir del número de carpetas judicializadas y mejor todavía, de las sentencias obtenidas. Sin embargo, ese criterio de medición resulta deseable, pero aún inimputable a la *Estrategia* porque las acciones realizadas durante su implementación están concentradas en remediar en el nivel micro funcional la serie de condiciones internas que entorpecen la adecuada implementación del sistema penal acusatorio durante las fases de investigación temprana del delito de homicidio doloso. Al solventar los factores adversos y robustecer las primeras señales de cambio favorable en el proceso de investigación, se dan pasos en la dirección correcta para alcanzar el objetivo que las autoridades y a la sociedad más le urge: reducir la impunidad.

El proceso de acompañamiento que ha brindado el Observatorio Nacional Ciudadano durante el desarrollo de la *Estrategia* aporta abundante evidencia acerca de las condiciones adversas y favorables en torno la interacción operativa entre el personal pericial, ministerial y la policía de investigación de las Unidades Criminológicas de Proximidad.

En este reporte se ha ofrecido un panorama de los hallazgos que el ONC ha obtenido a partir del acompañamiento que ha realizado como testigo de procesos de concertación técnica entre los tomadores de decisión y el personal de la Embajada de Francia; también se ha documentado el proceso -a veces tortuoso- para el aterrizaje de las decisiones de coordinación entre las diversas áreas de la Fiscalía en acciones concretas; se ha constatado la manera en la que los operadores se adhieren o se resisten ante los cambios; y se ha examinado el efecto general de esas pautas de cambio organizacional sobre las carpetas de investigación.

Los pormenores de estos hallazgos se han vertido en las diversas secciones de este reporte, y a partir de los cuales es posible plantear que la *Estrategia* ha producido un cambio favorable en la manera de investigar el homicidio; pero la persistencia de inercias y la necesidad de fortalecer los márgenes de supervisión interna puede comprometer la obtención de resultados más tangibles.

Con todo, el proceso de acompañamiento realizado por el Observatorio Nacional Ciudadano en torno a esta iniciativa de colaboración entre la Fiscalía y la agregaduría policial de Francia en México permite advertir en la *Estrategia* los siguientes valores agregados que se desprenden de su implementación.

Enfoque *bottom-up*:

El proyecto ha requerido una base fundamental en el proceso de conciliación de prioridades entre los principales tomadores de decisión involucrados (Coordinación General de Servicios Periciales e Investigación Forense, Fiscalía Central de Homicidios y la Jefatura General de la Policía de Investigación). Sin embargo, la continua presencia del personal francés en las UCP ha permitido un contacto

inmediato con las necesidades, limitaciones y potencialidades del personal operativo que actualmente está implementando el modelo en su quehacer cotidiano. En consecuencia, la experiencia de los operadores inmediatos es el insumo central para la realización de ajustes en el planteamiento general del proyecto y en la definición de las condiciones para su posterior escalamiento en el resto de la Ciudad de México y posiblemente en otras entidades federativas dispuestas a acoger esta experiencia.

Recuperación del factor humano:

El proyecto está centrado en la mejora de las capacidades de los operadores desde una consideración sensible a sus necesidades laborales, aspiraciones profesionales y al universo de restricciones y posibilidades institucionales en el que están inmersos. Es poco común que un proyecto de mejora de la gestión pública se preocupe por entender el sistema de incentivos que condicionan la labor cotidiana de los servidores públicos directamente responsables de ejecutar la política pública y este proyecto se encuentra altamente interesado en atender este ángulo del desarrollo de la política pública.

Intervención estratégica:

El proyecto no pretende agotar todas las etapas del fenómeno criminal, que tendría que incluir desde la prevención del delito hasta la consumación de una sentencia penal, sino que atiende a un solo delito (homicidio doloso) y en la etapa crucial de la investigación inicial tras la comisión del delito. Este proyecto descansa implícitamente en el supuesto de que si se realiza una investigación que logre simultáneamente el esclarecimiento de los hechos y el cumplimiento de las formalidades jurídicas necesarias se incrementan las probabilidades de hacer justicia.

Innovación:

El proyecto trasciende los enfoques ordinarios para la definición y mejora de las políticas públicas en el sentido de que no responde a la idea de crear todo un nuevo sistema de cosas, implementar modelos teóricos sofisticados o aplicar tecnologías de vanguardia, sino a la simple eficacia de aprovechar todos los recursos ya disponibles y reorientarlos a una gestión simplificada de la investigación criminal en la que la aplicación del sentido común y el cumplimiento de las normas procesales son los ejes fundamentales.

Focalización funcional:

El proyecto concentra sus esfuerzos en priorizar el mejoramiento de las capacidades de investigación del personal de la Policía de Investigación para reivindicar su papel como detectives bajo el supuesto de que su desempeño es crucial para indagar y esclarecer los hechos con el auxilio cercano e inmediato del personal científico de servicios periciales y la conducción jurídica del Ministerio Público.

Flexibilidad:

El proyecto no es resultado de la imposición unilateral de los métodos de investigación vigentes en Francia, sino que obedece a una lógica sensible a las particularidades de la Ciudad de México. Concretamente, la *Estrategia* se ha adaptado a los desafíos específicos del fenómeno criminal en la Ciudad de México y las



ILUSTRACIÓN 18.

Personal pericial. Unidad Criminalística Norte, 27 de abril de 2020
Foto: Sergio Ibarra.

capacidades institucionales y humanas de las que dispone la FGJCDMX para atender estas problemáticas.

Reflexividad:

Este proyecto se encuentra ubicado en condiciones de excepcional oportunidad para acompañar el proceso de implementación de la *Estrategia* mientras esta se lleva a cabo y no al finalizar esta. Gracias a esta posibilidad, el ONC ha ido documentando minuciosamente todos los detalles del proceso de implementación mediante el registro de las observaciones realizadas, las entrevistas practicadas y el análisis de las carpetas de investigación. Ese acervo de información se encuentra sometida a constante proceso de análisis científico de corte cualitativo que adiciona al análisis de la política pública, los enfoques sociológico y antropológico para el esclarecimiento de las oportunidades y debilidades de la *Estrategia*, así como para posterior definición de las métricas necesarias para el seguimiento de su desempeño.

Participación de la sociedad civil organizada:

La presencia del ONC en el desarrollo de este proyecto es el resultado de un trabajo previo de concertación y voluntad, tanto de la embajada de Francia como de la FGJCDMX para ventilar su esfuerzo conjunto ante la mirada de una organización social de amplia trayectoria en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de justicia, seguridad y legalidad. La participación del ONC como agencia social que ha acompañado la implementación de la *Estrategia* ha abierto una ventana propicia para el diálogo, la retroalimentación y la identificación de áreas de oportunidad en la implementación de una intervención pública que tiene como fin último, mejorar la procuración de justicia en la Ciudad de México.

Bajo ese tenor, el acompañamiento ciudadano se ha traducido en diversas sesiones de retroalimentación con los responsables de la implementación de la *Estrategia* y de ellas se ha derivado, como se ha indicado, en la realización de un Taller de habilidades gerenciales para los comandantes de la UCP, y diseñado específicamente para subsanar algunas necesidades de gestión administrativa detectadas durante el proceso de acompañamiento.



ILUSTRACIÓN 19. Taller de Habilidades de Entrevista para Policías de Investigación. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 4 de agosto de 2020 Foto: Observatorio Nacional Ciudadano.

Como cierre de este capítulo, el Observatorio Nacional Ciudadano deja constancia que al final del presente año se habrá concluido la primera etapa del proceso de acompañamiento ciudadano, la cual incluye el alcance de los siguientes resultados:

1. Identificación precisa de los recursos materiales disponibles para la implementación de la Estrategia a través de visitas in situ a las dos unidades piloto donde se han establecido las dos unidades criminalísticas de proximidad, ubicadas en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero, respectivamente.
2. Identificación de los recursos humanos disponibles para la implementación de la Estrategia, lo cual se ha realizado mediante observaciones *in situ* en las dos unidades criminalísticas de proximidad actualmente en funcionamiento.
3. Identificación y análisis de las dinámicas organizacionales vinculadas con la gestión inicial de las investigaciones del homicidio doloso mediante la aplicación de pautas de observación sistemática y aplicación de entrevistas semi estructuradas con el personal operativo de la Estrategia y con los y las titulares de las áreas estratégicas de la FGJCDMX vinculados directamente con el desarrollo de la Estrategia.
4. Identificación y análisis de los tiempos y movimientos del personal involucrado en la investigación inicial de los homicidios dolosos a través del examen de los actos de investigación registrados en una muestra de carpetas de investigación generadas en las Unidades Criminalísticas de Proximidad.
5. Identificación y análisis de los avances y debilidades de los procedimientos jurídicos retratados en la muestra de carpetas de investigación generadas en las unidades criminalísticas de proximidad.

6. La implementación, por parte del Observatorio Nacional Ciudadano, de un Taller de habilidades gerenciales dirigido a todos los comandantes de la policía de investigación responsables de las dos unidades criminalísticas de proximidad que se encuentran en funcionamiento pleno y para los comandantes de las dos unidades criminalísticas de proximidad que se encuentran en proceso de transición para la implementación plena de la Estrategia.
7. La implementación, por parte del Observatorio Nacional Ciudadano de cuatro aplicaciones de Taller de habilidades de entrevista de investigación criminal para los policías de investigación, que actualmente laboran en las Unidades Criminalísticas de Proximidad y que representan el 100% de toda la plantilla laboral de policías de investigación adscritos a estas unidades.
8. La realización de tres ejercicios de retroalimentación sobre los avances y desafíos en la implementación de la Estrategia realizados con personal de la Unidad de Implementación de la FGJCDMX, de la embajada francesa y con la titular de la fiscalía capitalina, Lic. Ernestina Godoy.
9. La elaboración de un Reporte analítico de resultados sobre la primera etapa de la implementación de la Estrategia, que incluye los hallazgos más relevantes acerca de las condiciones materiales, humanas, organizaciones y jurídicas que están favoreciendo o inhibiendo la adecuada implementación de la Estrategia. Este reporte, que también incluye un catálogo sistemático de recomendaciones específicas ya ha sido socializado directamente con la titular de la FGJCDMX.

Como se observa, tras más de un año de esfuerzo conjunto entre la Fiscalía capitalina, el Observatorio Nacional Ciudadano y la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia, hay elementos que apuntan a la necesidad de consolidar este esfuerzo que puede ser pionero en la mejora sustantiva de las prácticas de investigación en el país.



CAPÍTULO V

Contexto de la investigación del homicidio en Francia

En virtud de que una dimensión crucial para el diseño y funcionamiento de las Unidades Criminalísticas de Proximidad ha sido la colaboración técnica brindada por el personal de la Agregaduría de Seguridad de la embajada de Francia en México, en este capítulo se ofrece como colofón de todo el reporte, una serie de elementos para ponderar las semejanzas y diferencias entre la policía de investigación parisina y su contraparte en la Ciudad de México.

La abundante y detallada información que contiene este capítulo permite ubicar los puntos de contacto y las diferencias sustantivas entre el quehacer, los incentivos, la cultura laboral y los contextos criminales a los que se enfrentan los policías de investigación en las capitales de México y de la República francesa. Ello permite justificar que, a pesar de las notorias diferencias, también hay puntos de convergencia que hacen congruente el esfuerzo de colaboración técnica que hasta el momento ha brindado el personal diplomático francés al personal de la Fiscalía de la Ciudad de México.

Así, la información de este capítulo final permite tomar distancia de una serie de aseveraciones detectadas entre los operadores de la Estrategia y que exhibían cierto grado de perplejidad ante la idea de poder emular el tipo de trabajo de investigación policial que se realiza en Francia. Así, en varias de las entrevistas los operadores combinaban el entusiasmo por ensayar nuevas maneras de realizar su trabajo con la inquietud de que “Francia no se parece a Iztapalapa” y claramente tenían razón. Hay profundas diferencias en el contexto del fenómeno criminal, capacidad de respuesta institucional, método de trabajo e incluso en la mentalidad laboral en ambas latitudes, pero precisamente en este capítulo se profundiza en las características de la investigación del homicidio doloso en Francia que, ciertamente han servido de inspiración para la adopción de una serie de pautas de mejora adoptadas en las Unidades Criminalísticas de Proximidad, pero que no obstan para reconocer los lazos de vinculación y adaptación al contexto de la Ciudad de México. La razón de ello es que en última instancia, se trata de prácticas inherentes, en lo fundamental, a cualquier sistema institucional que se proponga decididamente combatir la impunidad frente a uno de los delitos más graves: el homicidio doloso.

5.1 El homicidio doloso como fenómeno criminal en Francia

Según datos de 2017, en París y sus alrededores, los homicidios dolosos solo representan el 0.016% de todos los crímenes y delitos que se cometen, este porcentaje representa un total de 81 homicidios dolosos en total para ese año¹³.

¹³ Besson, J. (2019) La criminalité sur les territoires du Grand Paris (2016-2017). Grand Angle, No. 51, pág. 17.

Si bien el crimen de homicidio doloso¹⁴ en París y sus alrededores es poco común, en 2017 era notable que el departamento de Seine-Saint-Denis, en el Noreste de “Le Grand Paris” o la “Petite Couronne”, contaba con la tasa más alta de homicidios por cada 100,000 habitantes siendo de 1.6¹⁵. Detrás de este departamento se encontraban París, con 1.5, el Val-de-Marne con 0.9 y Hauts-de-Seine con 0.6 homicidios por cada 100,000 habitantes, respectivamente¹⁶. De esta manera, aunque se encuentra cerca de serlo, París no es la zona de “Le Grand Paris” que cuenta con la mayor tasa de homicidios dolosos, sino que ocupa el segundo lugar de los cuatro departamentos, después de Seine-Saint-Denis, el departamento más pobre de toda Francia, ubicado en los suburbios de París.

En efecto, el departamento de Seine-Saint-Denis es uno de los lugares con mayores índices de crimen, y el de la mayor tasa de homicidios en 2017, de entre los cuatro departamentos que conforman “Le Grand Paris”. Ahí, tres de cada diez habitantes viven por debajo de la línea de pobreza¹⁷, además en este mismo departamento, hay una muy fuerte presencia de inmigrantes de situación irregular. “Se contabilizan alrededor de 100,000 clandestinos sobre una población total de 1.6 millones de habitantes, pero algunas fuentes estiman que serían 250,000, incluso 500,000”¹⁸. Es decir, considerando las características de las zonas donde se muestran homicidios con mayor frecuencia, se hallan factores como un bajo ingreso promedio en el área, alta densidad de población inmigrante no asimilada, e incluso características geográficas o históricas relacionadas con el desarrollo de la organización social. Así, la intensa presencia de población inmigrante forma parte del contexto social en el distrito más violento de “Le Grand Paris”, aunque no hay información sólida que permita relacionar causalmente ambas circunstancias.

Ahora bien, de las trece regiones de la Francia hexagonal, Île-de-France, donde se ubica París, no se encuentra entre las regiones con las tasas más altas de homicidios dolosos al 2018. En los primeros cinco lugares, se encuentran las regiones de Corse (Córcega), Provence-Alpes-Côte d’Azur, Occitanie, Hauts-de-France y Auvergne-Rhône-Alpes; con tasas de 3.4, 3.0, 1.8, 1.7 y 1.5 homicidios por cada 100,000 habitantes, respectivamente. Île-de-France se encuentra en el lugar número seis de las trece regiones, empatando con Nouvelle-Aquitaine y Bourgogne-Franche-Comté con una tasa de 1.3 homicidios por cada 100,000 habitantes¹⁹. Con base en esto, la región de Île-de-France no representa un foco rojo para homicidios dolosos, respecto al resto de las regiones en Francia; en cambio, el foco rojo se localiza al Sudeste de Francia, debido a que cuatro de las 5 regiones con mayores tasas de homicidios pertenecen a este cuadrante.

El caso de Córcega es particular porque año con año se muestra la tasa de criminalidad, incluyendo homicidios, más alta de toda Francia. Esto se ha atribuido a que sus características culturales son distintas a las del resto de las regiones del Hexágono francés, y a que se ha visto particularmente azotada por el crimen

¹⁴ En el reporte del que surgen estos datos (SSMSI, 2019), por “homicidios dolosos” también se entienden los golpes y heridas voluntarias que, eventualmente, llevan a la muerte (coups et blessures volontaires suivis de mort).

¹⁵ ONDRP, 2017, citado por Besson, Op. Cit., pág. 18.

¹⁶ Id.

¹⁷ Birchem, N. (2018) “Pourquoi la Seine-Saint-Denis est devenue si pauvre” en La Croix. Recuperado el 22 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.la-croix.com/France/Pourquoi-Seine-Saint-Denis-devenue-pauvre-2018-09-26-1200971768>

¹⁸ Cornut-Gentille, citado por Birchem, Op. Cit.

¹⁹ Service Statistique Ministériel de la Sécurité interieur (SSMSI), 2019, pág. 47.

organizado²⁰. Los relativamente altos índices de violencia de Córcega podrían tener su origen en factores tan históricos como las condiciones geográficas de la isla. Se trata de un territorio muy irregular, con montañas que dividen la región y que entorpecen el proceso de organización social entre sus habitantes²¹. Es así que, si bien las dinámicas de migración y de crimen organizado están presentes en Córcega, hay factores históricos y geográficos que también pueden relacionarse a los altos índices de criminalidad.

Por su parte, las otras regiones que se encuentran en el cuadrante del Sudeste de Francia, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie, y que muestran las mayores tasas de homicidios del país, cuentan también con la proporción más grande de inmigrantes, respecto al resto de Francia. Según Chantal Brutel del Institut National de la Statistique et des Études Économiques, en las capitales y grandes ciudades de dichas regiones, Lyon, Marseille, Nice y Toulouse, habitan más inmigrantes que en otras ciudades de diferentes regiones²² (con excepción de París, que pertenece a Île-de-France y al 2013 tenía un 38.2% de población inmigrante) (2016). La única región que no se encuentra en el cuadrante, pero que en 2018 se localizó en el cuarto lugar con más homicidios en proporción, es Hauts-de-France, y su capital, Lille, se encuentra en el sexto lugar en cuanto a habitantes inmigrantes; justo detrás de París y las ciudades ya mencionadas. De esta manera, sí parece haber una relación entre las regiones con más homicidios y la proporción de inmigrantes que viven en ellas.

Al comparar a Francia con los países con los que comparte frontera, se trata del quinto país con menos homicidios dolosos, puesto que cuenta con una tasa del 1.1 homicidios por cada 100,000 habitantes. El país con menos homicidios dolosos de este grupo es Suiza con una tasa del 0.7 por cada 100,000 habitantes, después se encuentran Alemania y España con una tasa del 0.8, luego Italia con 0.9; y en los últimos dos lugares, con más homicidios que Francia, se muestran Luxemburgo, con una tasa de 1.4 y Bélgica con una de 1.8 homicidios por cada 100,000 habitantes²³. Así, respecto a los países vecinos, Francia registra una tasa muy cercana a la de un país como Italia, que ha atravesado por problemas bien conocidos de criminalidad y violencia.

Perfil de las víctimas de homicidio en París

Ahora bien, el perfil socio-demográfico predominante de las víctimas de homicidio en Francia es el siguiente.

En 2018, hubo 848 homicidios dolosos en Francia, de los cuales 84%, eran de nacionalidad francesa, 9% de alguna nacionalidad africana, 3% de una nacionalidad de la Unión Europea, 2% de Asia, y el resto, de otros países²⁴. Considerando que, de entre los extranjeros, los más afectados por este crimen son los de origen africano, se puede intuir que hay una relación entre el origen de las víctimas y la situación de vida y de acceso a oportunidades por las que pasan las

²⁰ Harris, C. (2013). Investigating homicide investigation in France. *Policing and Society*, 23:3, pág. 330.

²¹ Univesità di Corsica (s.f.) "La mise en place d'un ethnotype corse?", Recuperado el 2 de septiembre de 2020. Disponible en: <http://m3c.univ-corse.fr/omeka/ethnotype-corse>

²² En el año 2013, Lyon contaba con un 4.1% de población migrante, Marseille con un 3.1%, Nice con un 2.3% y Toulouse con un 2.0%: Brutel, C. (2016) "La localisation géographique des immigrés", Reporte INSEE. Recuperado el 18 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121524#:~:text=Globalement%2C%20la%20part%20des%20immigr%C3%A9s,de%20la%20population%20est%20immigr%C3%A9e.2016>

²³ INHESJ (2017) "L'homicide dans le monde Les leçons d'une enquête". Cahiers de la Sécurité et de la Justice. Revue de L'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. No. 41. pág. 97.

²⁴ Service Statistique Ministériel de la Sécurité interieur, 2018.

primeras generaciones de inmigrantes que llegan desde las antiguas colonias francesas.

Respecto a la edad de las víctimas, en 2018, las personas de entre 33 y 44 años de edad, fueron las más afectadas por crímenes de homicidio doloso, con una tasa del 1.7 por cada 100,000 habitantes. El segundo grupo de edad que resultó más afectado, es el de entre 15 y 29 años, con una tasa de 1.6 homicidios también por cada 100,000 habitantes, y en tercer lugar, se encuentra el grupo de edad de 45 a 59 años, con una tasa de 1.3 por cada 100 mil habitantes²⁵.

En lo que respecta al sexo de las víctimas, según el Servicio de Estadística Ministerial de la Seguridad Interior de Francia (SSMSI), “[l]os hombres en edades que comprenden de los 15 a los 29 años, están cerca de 4 veces más expuestos que las mujeres en este rango de edad, y aproximadamente 2 veces más expuestos que las mujeres, en el rango de 30 a 59 años”²⁶. De hecho, se sabe que, en 2018, del total de víctimas de homicidio, el 16% eran mujeres, frente al 84% de hombres²⁷.

Ahora bien, al hablar exclusivamente de mujeres víctimas de homicidio doloso, según reportes de 2015 a 2018, las víctimas eran en un 28% mujeres mayores a 60 años, en un 21%, mujeres de entre 45 y 59 años, y en un 20%, mujeres entre 30 y 44 años de edad²⁸.

Conviene notar que, en estas estadísticas, el conteo de feminicidios se encuentra dentro del conglomerado de homicidios dolosos, de modo que no siempre se especifica si la muerte de una mujer es producto de un feminicidio o un homicidio cuya víctima es, casualmente, una mujer. A pesar de ello, cifras del Ministerio Francés del Interior indican que en 2018 hubo 121 casos de mujeres asesinadas por su condición de género²⁹. Sin embargo, estas cifras solo consideran a las mujeres asesinadas y no a familiares o amigos que acompañaban a las víctimas durante el crimen, de ser el caso³⁰.

Según la información consultada sobre muertes de mujeres a manos de sus parejas o exparejas, en 2017, el 23.2% de las víctimas son mujeres de entre 31 y 40 años de edad, siendo este el grupo donde hay más víctimas³¹. Con base en lo anterior, se infiere que las víctimas de feminicidio suelen ser personas en edad joven que no sobrepasan los 40 años, pero las mujeres víctimas de homicidio distinto al feminicidio rondan en la edad de adulto mayor. Así, dos tipos de políticas de atención a mujeres que son posibles víctimas de homicidio deberían ser implementadas en este país.

²⁵ Service Statistique Ministériel de la Sécurité interieur, 2018, pág. 47.

²⁶ Service Statistique Ministériel de la Sécurité interieur, 2018, pág. 48, (traducción propia).

²⁷ Del total de 1,050 homicidios registrados en Francia en 2018, según al reporte de la SSMSI aquí citado (antes de la revisión para corregir los datos duplicados por error), 172 víctimas fueron mujeres, y 878, hombres. (SSMSI, 2018), pág. 48.

²⁸ Frattini, F. (2020) Les femmes victimes d’homicide entre 2015 et 2018. La Note. Observatoire National de la Delinquance et des réponses pénales (ONDRP) No. 42, pág. 2.

²⁹ France 24 (2020) “France : le nombre de féminicides en hausse en 2019, selon les chiffres officiels”. (French ed.). SyndiGate Media Inc.

³⁰ Es complicado encontrar indicadores sobre feminicidios, puesto que los registros suelen colocarse como parte de los homicidios. Hay investigación sobre las “víctimas mujeres de homicidios”, pero no siempre se halla la precisión respecto a si se trata de un homicidio o un feminicidio.

³¹ Délégation aux victimes (2017) Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple, Ministère de l’Intérieur, France, pág. 12.

Perfil de los perpetradores de homicidio

Respecto al contexto criminológico de los victimarios, según información de la ONDRP, respecto a los homicidios ocurridos en París y la Petite Couronne; o “Le Grand Paris”, el tipo de arma utilizada para cometer el crimen es el arma blanca en el 34% de los casos, después los golpes que conforman el 28%, y las armas de fuego, que representan un 23% del total³². Además, según este mismo estudio, solo el 19% de este tipo de muertes se encuentran ligadas a una actividad criminal, de hecho, un tercio de los homicidios registrados están relacionados con peleas en la vía pública por problemas entre vecinos; además, el 28% de los homicidios, son homicidios conyugales o familiares³³. Esto indica que, en la mayoría de los casos, no se trata de asesinatos perpetrados por grupos criminales que portan armas ilegales, sino que escenarios más espontáneos que se explican por rencillas y el acceso a armas de fuego por parte de ciertos sectores.

5.2 Diseño institucional, prácticas y desempeño en la investigación del homicidio doloso en París

Las investigaciones en torno a los homicidios que realiza la *Police Judiciaire* ocurren en el marco de un Sistema Penal Inquisitivo, lo que significa que, en abierta diferencia con el sistema acusatorio que pretende consolidar en la Ciudad de México, las investigaciones son secretas para el demandado y que el juez también es parte en el proceso de investigación.

En Francia, el proceso de investigación consta de cuatro etapas:

- 1.- El *en flagrant delit*, que es una investigación bajo la dirección del fiscal;
 - 2.- la investigación preliminar, una vez que el crimen tiene más de ocho días de sucedido;
 - 3.- la investigación bajo la *Commission Rogatoire*; que sucede una vez que el *procureur* ha nominado al *Juge* y;
 - 4.- la investigación por parte del *Juge*³⁴.
- De esta manera, se busca involucrar a todo un equipo de policías, de diferentes rangos, y a jueces en el proceso de investigación de homicidios.

Este sistema por etapas demuestra una organización en la que los diferentes eslabones de la cadena de investigación están concatenados. Además, cada una de esas cuatro etapas se caracterizan por una serie de pasos que dotan de certidumbre los alcances y límites de quienes actúan como responsables de cada una de ellas. Las primeras dos se desarrollan con la dirección del *Procureur*, y la tercera y la cuarta, bajo la autoridad del *Juge*; y en cada etapa se consigue información de diferentes maneras; por medio de rastreos o de entrevistas.

Como parte de la eficiencia y prontitud de la resolución de casos, en las investigaciones propias de un Sistema Penal Inquisitivo, donde el juez del mismo participa activamente en la investigación, se aplica una dinámica de delegación de tareas. Hay investigación empírica que comprueba esta hipótesis, puesto que según el trabajo de Charlotte Harris para *Policing and Society*, un oficial de policía entrevistado dijo: “los oficiales de policía tienen el poder de hacer lo que quieran, los *Juges* se encuentran limitados en cuanto al alcance de sus intervenciones, incluso en crímenes serios como los homicidios”³⁵, además, un

³² ONDRP, citado por Le Parisien (2014) Enquête inédite pour établir le profil type du meurtrier parisien. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/602-homicides-analyses-pour-etablir-un-portrait-robot-du-meurtrier-parisien-12-11-2014-4285197.php>

³³ Le Parisien, Op. Cit.

³⁴ Harris, Op. Cit., pág. 331.

³⁵ Id.

mismo *Juge* mencionó “ellos [los oficiales de policía] ya saben qué hacer. Esta es la razón por la que están ahí. Podemos discutir los casos como personas inteligentes, pero no tenemos que decirles cómo hacer su investigación”. De esta manera, los oficiales no “desechan” las indicaciones de sus superiores, sino que tienen libertad para actuar con base en sus conocimientos; se les confía con autonomía para llevar a cabo su trabajo, puesto que han sido preparados para ello y la preparación es sólida y brinda credibilidad.

Se puede decir que las investigaciones privilegian el sentido común porque son muy completas, se busca información en una investigación exhaustiva que involucra la recopilación de llamadas telefónicas, entrevistas con diferentes testigos, hasta lograr “recrear” el caso, como se explica a continuación.

En la cuarta etapa mencionada, hacia finales de la investigación por parte del juez, surge la *reconstitution*, es decir, el plan de recreación del caso con base en la recopilación de datos. Aquí se pretende comprender el caso en su totalidad y llegar a conclusiones respecto a los implicados en el homicidio. Como parte de esta etapa, se realizan entrevistas con los familiares y allegados a las víctimas para obtener un panorama amplio que comprende desde la infancia de la víctima, y que aporte a la *reconstitution* del caso³⁶. En cuanto al buen uso de recursos y la prontitud de las investigaciones, el proceso involucra un esquema de delegación de tareas, por lo que, en algunas etapas, los encargados de la misma le solicitan al equipo de policía realizar la investigación por su cuenta, de esta manera, la investigación fluye rápidamente, y se optimizan los recursos humanos.

En cuanto a contar con los recursos necesarios para desempeñar un buen trabajo, hay investigaciones que indican que los policías aprecian su jornada de trabajo, la cual les permite llevar un balance trabajo-vida personal, pero por otro lado, se quejan de las “deficiencias físicas” en su vida laboral, en lo que respecta al “equipamiento, automóviles, teléfonos y accesorios informáticos”³⁷, no obstante, dicen siempre llevar a cabo su labor a pesar de estos detalles.

En Francia se suele decir que las prácticas de investigación del homicidio doloso no son exclusivas de París, sino que son iguales a las que se emplean para la investigación de los homicidios en cualquier otro lugar. Sin embargo, el Sistema de Justicia Penal francés es distinto al de países que se rigen por el *Common Law* o Derecho Consuetudinario como Reino Unido, Estados Unidos, y Canadá; pero es similar al que se usa en los países de América Latina, el resto de Europa, Rusia, y algunos países de Asia Occidental; es decir, los países que tienen un sistema de *Civil Law* o Derecho Civil³⁸.

El modelo Inquisitivo se aplica en Francia desde 1808 tras la adopción del Código de Instrucción Criminal y se mantiene vigente en la actualidad³⁹. Ahora, el sistema de organización de la policía de homicidios en Francia es el siguiente: los casos de homicidio son normalmente investigados por el *Officier de la Police Judiciaire*, pero cuando se trata de casos complejos, se transfieren a los oficiales de una determinada *Section de Recherche*, quienes tienen la responsabilidad de

³⁶ Ibidem, pág. 332.

³⁷ Harris, Op. Cit., pág. 339.

³⁸ JuriGlobe, citado por Kingman-Brundage (2016), pág. 1.

³⁹ Braconay, N. (2019) “Quel est le rôle de la police judiciaire dans la procédure pénale?” en Vie Publique : au cœur du débat public. Recuperado el 13 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/fiches/268573-police-judiciaire-et-procedure-penaleBraconay>

hacer guardias en dos departamentos franceses a la vez, pero son trasladados a la zona donde haya sucedido el homicidio de características complejas que se les pide investigar⁴⁰.

En Francia, los policías uniformados, peritos y policías de investigación pertenecen a la Policía Nacional, la cual responde al Ministerio del Interior (equivalente en México a la Secretaría de Gobernación), mientras que quienes se encargan de impartir la pena a los acusados, como los jueces y los fiscales, pertenecen al Ministerio de Justicia⁴¹. En este sentido, la organización no difiere de algunos países latinoamericanos, por ejemplo.

Respecto a jerarquías en el Sistema de Investigación, el Fiscal, o en francés, el *Procureur*, tiene la misma jerarquía que el Juez o *Juge*. “Los *procureurs* son oficiales del Estado, compartiendo el mismo entrenamiento de magistrado o *magistrat* y el mismo punto de vista que el *Juge d’instruction*”⁴². Este fenómeno tampoco es exclusivo de Francia, puesto que se muestra también en otros países que siguen un Sistema de Justicia Penal Inquisitivo; como es el caso de la mayoría de los países europeos y de América Latina, entre otras regiones; algunos ejemplos son Bélgica o Brasil. En países del *Common Law* o de Justicia Criminal Acusatoria, como los anglosajones, el fiscal realiza la investigación criminal, y el juez tiene un rol de decisión al final de la presentación de los resultados de la investigación.

Solicitud de datos conservados en el teléfono de la víctima

La extrema reticencia de los agentes del Ministerio Público de la Ciudad de México para solicitar a los jueces el acceso a los datos conservados en los teléfonos de las víctimas de homicidio es una fuente de perplejidad para el personal francés que ha brindado colaboración técnica durante el desarrollo de las Unidades Criminales de Proximidad. Para ellos, esa clase de solicitudes son sumamente comunes en Francia.

Y en efecto, hay evidencia fáctica de que la investigación de crímenes en Francia, incluyendo la de homicidios, involucra la recopilación del registro de llamadas de la víctima, por parte de la policía. De hecho, esta práctica de investigación es bien conocida por los criminales, así que evitan realizar llamadas desde teléfonos personales, y buscan hacerlas desde teléfonos comprados en el extranjero. “Los *enquêteurs* o investigadores pueden escuchar los teléfonos (fijos o móviles) y solicitar a las operadoras de telefonía los registros de llamadas”⁴³.

En ese contexto, resalta la importancia que tiene para la policía judicial actuar con prontitud, puesto que se dice que “todo se juega desde el inicio, en las primeras constataciones, el problema es que en ocasiones no somos llamados instantáneamente por las brigadas [...] entonces, hay veces en que se pierde el avance y nunca llegaremos [a la resolución del caso]”⁴⁴. Con base en lo anterior, se reconoce la pertinencia de conseguir el mayor número de datos posibles en el menor tiempo, con el fin de dar con los victimarios.

⁴⁰ Harris, Op. Cit. pág. 330.

⁴¹ Rico, J., Salas, L. (1993), La administración de la Justicia Penal en América Latina. Una introducción al sistema penal. CAJ, pág. 19-22.

⁴² Harris, Op. Cit. pág. 329, (traducción propia).

⁴³ Mucchielli, L. (2006). “L’élucidation des homicides : de l’enchantement technologique à l’analyse du travail des enquêteurs de police judiciaire” en *Déviante et Société*, vol. 30(1), (traducción propia).

⁴⁴ Trabajador de la Gendarmerie, citado por Mucchielli, Op. Cit.

El rastreo de datos, como el registro de llamadas telefónicas para la investigación de parte de la policía judicial alrededor de países del mundo, depende de las posibilidades con las que se cuenta para acceder a la información. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, uno de los obstáculos para diversos equipos de forenses (o su equivalente) es contar con las medidas para procesar huella dactilares y ADN, muestras de drogas, hacer pruebas balísticas, hacer análisis químicos, procesar video y audio, instalaciones para analizar el contenido de discos duros de computadora o teléfonos móviles, etc⁴⁵. Este manual indica que la obtención de la información relativa a las últimas llamadas que realizó o recibió la víctima sería parte de un proceso de investigación.

Investigación de vecindario

Hay opiniones encontradas respecto a la “minuciosidad” de las entrevistas a los posibles testigos o familiares de las víctimas de homicidio. Los participantes en este proceso son llamados *partie civile* en Francia; y puede tratarse de familiares, o de cualquier ente externo que tenga la posibilidad de brindar información valiosa para la investigación. A pesar de que esta recopilación de entrevistas se jacta de ser muy completa para hacer un análisis fino de los hechos; con base en investigación existente, se sabe que no siempre se brinda la mejor atención a estas personas ni se les otorga la posibilidad de acceder a los recursos que requieren; por ejemplo, un abogado. No obstante, según Harris⁴⁶, se sabe que las entrevistas con testigos o con sospechosos, son muy determinantes para la resolución de casos, y no se trata solamente de una formalidad, como suele ser el caso en otros países como Inglaterra o Gales.

Autonomía relativa del policía de investigación

Durante el desarrollo de la Estrategia que se desarrolla en la Ciudad de México, se pudo documentar el esfuerzo del personal francés para alentar a los policías de investigación capitalinos a fin de que adquieran mayor liderazgo e iniciativa durante las investigaciones, sin depender absolutamente de la iniciativa del agente del Ministerio Público. En ese contexto, alguno de los oficiales franceses llegó a asegurar que en Francia la investigación recae enteramente en las manos de los detectives y que únicamente hasta que el caso se encuentra debidamente investigado, este se presenta ante los fiscales.

No obstante, esta clase de afirmaciones merece ser contextualizada porque en realidad, los *Procureurs* o fiscales franceses participan en la investigación de homicidios en una etapa más temprana que los *Juges d’instruction*, puesto que los primeros tienen lugar desde el inicio de la investigación, con el proceso de *enquête*, y los segundos, participan en el proceso llamado *l’instruction*⁴⁷. Hay investigación que muestra el involucramiento de los fiscales, a veces referenciados como “prosecutors” en inglés, desde la primera etapa de la investigación de un homicidio (el “*en flagrant délit*”), inmediatamente después de que se conoce el caso. Con esto, la información consultada indica que el fiscal puede conocer

⁴⁵ UNODC (2010) Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, pág. 8. Recuperado el 12 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf

⁴⁶ Harris, Op. Cit., pág. 333 y 334.

⁴⁷ Braconnay, Op. Cit.

la información muy pronto, tal como ocurre en la Ciudad de México, donde es el agente del Ministerio Público quien inaugura, con la noticia criminal, el primer acto jurídico plasmado en la carpeta de investigación.

Pero también hay que insistir en que en el caso francés, hay una clara confianza por parte de los *Juges d'instruction* o por parte de los *Procureurs* hacia la Policía de Investigación, lo cual no es regla común en el caso mexicano. En la investigación de homicidios en Francia, “la policía decide qué hacer, toman la iniciativa, nadie nos dice “haz esto”, “haz lo otro”, pero si el *Juge* decide que quiere que se haga algo, se hace” (entrevista a un Oficial de Policía, citado por Harris⁴⁸). Se habla sobre la falta de tiempo de los *Juges d'instruction* para hacerlo todo, por lo que delegan tareas a los Oficiales de Policía para que realicen su labor, y se confía en su preparación, lo cual es todavía un flanco débil en la relación que se observa respecto a los policías de investigación en México y para el caso particular, en la Ciudad de México.

Condiciones laborales del personal operativo francés y eficacia

Respecto a la formación de la Policía de Investigación, la preparación que se le demanda a los policías en Francia es licenciatura, sin embargo, esto no es excepcional respecto a otros países. Por ejemplo, según la convocatoria de 2020 de la Ciudad de México, este también es requisito para quienes aspiran a ser Policías de Investigación⁴⁹.

Las vacaciones son una prioridad para los franceses, a quienes el régimen laboral les proporciona el periodo de *les grandes vacances*, en el verano, donde la mitad del equipo de policías toma un descanso en julio, y la otra mitad, en agosto. La lógica para que se mantenga el orden en esta época del año, sin caer en un tema de falta de personal, es que “muchos franceses se encuentran de vacaciones también”⁵⁰. Entonces, el periodo de descanso sí representa una prioridad para los franceses, dado que reconocen la necesidad de las personas para tomar descansos y seguir trabajando luego, de una manera eficiente.

Es verdad que en Francia los policías son bien remunerados, y reciben una formación pagada que les permite ejercer su trabajo una vez que esta termine. Los *Officiers de Police Judiciaire*, reciben alrededor de 1,303 euros netos al mes, mientras se encuentran en entrenamiento, y una vez terminado, reciben un sueldo de 1,800 euros netos en París, y 1,600 euros netos en el resto de Francia⁵¹.

El sueldo de los policías de investigación en París se encuentra cerca de la mediana de salarios en Francia, que en 2016 fue de 1,789 euros⁵²; sin embargo, no se trata de una remuneración sobresaliente, sino que según datos del 2016, se encuentra por encima de la de los obreros y empleados, que alcanzaban alrededor de 1,681 y 1,590 euros, respectivamente; pero por debajo del sueldo de los profesionistas como enfermero, entrenador, técnico, etc. que en

⁴⁸ Harris, Op. Cit. pág. 331.

⁴⁹ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (2020), “Convocatoria al Curso de formación inicial para Policía de Investigación, Generación 2020”. Recuperado el 9 de octubre de 2020. https://ifpes.fgicdmx.gob.mx/storage/app/media/Convocatoria%20PDI/Bases%20Conv_PDI%202020%20OK.pdf

⁵⁰ Harris, Op. Cit., pág. 339.

⁵¹ Police Nationale. Devenir Officier de Police Judiciaire de la Police Nationale. Recuperado el 1 de septiembre de 2020. <https://www.police-nationale.net/officier-police-judiciaire/#:~:text=Pour%20devenir%20officier%20de%20police%20judiciaire%2C%20il%20faut%20tout%20d,pour%20devenir%20officier%20de%20police>

⁵² Bonnet, O., Vuillemin, T. (2019) Salaires dans le secteur privé. Recuperado el 18 de septiembre de 2020. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4129807>

2016 tuvieron un sueldo de 2,24153. Respecto al resto del mundo, Francia paga bien a sus policías, puesto que se encuentra en la cima de la lista de los mejores remunerados, junto con Canadá, Suiza, Estados Unidos y Reino Unido. Al menos en Francia, los policías reciben diferentes bonificaciones (v.gr. por trabajo nocturno, por horas-extras, por penosidad del trabajo) y que elevan sensiblemente sus sueldos mensuales.

En la Ciudad de México, el sueldo de los Policías de Investigación tuvo un aumento de 9% en mayo de 2019, con lo que pasó a ser de 11,990 pesos mexicanos al mes, además de un bono trimestral por 5,500 pesos⁵⁴, y conforme a las previsiones del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, el personal de las ramas pericial, policial y ministerial de la FGJCDMX contaría con plazas cuyo salario base sería -en caso de ser aprobado por el Congreso local- de 13,211 pesos al mes⁵⁵. Al comparar estos montos con el sueldo promedio en el país, que según el IMSS fue de 10,621.15 pesos mensuales a febrero de 2018 (CONASAMI, 2020) el salario de los policías de investigación capitalino se encuentra muy cerca del promedio nacional, de la misma manera en que sucede en Francia.

Entonces, no parecería que en Francia se les pague proporcionalmente más a los Policías de Investigación que al resto de las personas, ya que el sueldo se encuentra casi en el promedio nacional (al igual que en México). Sin embargo, contando los bonos y el aumento automático de escalafón por antigüedad, el salario mensual de los policías aumenta rápidamente en Francia, para alcanzar un promedio de 2,515 euros mensuales⁵⁶.

Especialización criminal

Como se ha descrito en el capítulo tres de este reporte, la FGJCDMX se encuentra inmersa en un proceso de ajuste interno para mejorar la especialidad de sus capacidades institucionales. Entre esos cambios, por ejemplo, la anterior Fiscalía Central de Homicidios ha mutado su nombre por el de Fiscalía Especializada en la Investigación Estratégica del Homicidio Doloso. En el caso de Francia, mediante la búsqueda de información institucional, no hay manera de corroborar si existe una división explícita dentro de la Policía Judicial para crímenes de violación, homicidio, entre otros; no obstante, sí hay una división en subdirecciones generales. Según el Ministerio Interior del Gobierno Francés, 2011; la Policía Judicial está dividida por los siguientes grupos:

- a. Subdirección del crimen organizado y delincuencia financiera (SDLCODF)
- b. Subdirección antiterrorista (SDAT)
- c. Subdirección de lucha contra el cibercrimen (SDLC)

⁵³ INSEE (2020) Tableaux de l'économie française. Recuperado el 13 de septiembre de 2020. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277680?sommaire=4318291>

⁵⁴ Hernández, S. (2019) "Anuncia Sheinbaum aumento salarial a policías de Investigación de PGJ" en El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/sheinbaum-anuncia-aumento-salarial-policias-de-investigacion-de-pgj>

⁵⁵ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Dirección General de Recursos Humanos / Dirección de Presupuesto y Sistemas de Servicios Personales, Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/presupuesto-2021/presupuesto-egresos/anexo-1/8_Fiscalia_General_de_Justicia.pdf

⁵⁶ INSEE, Les salaires dans la fonction Publique d'Etat, INSEE première, n°1810, juillet 2020. Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4634885/1810.pdf>

- d. Dirección nacional de la documentación y coordinación de la policía técnica (DND2CPT)
- e. Subdirección de recursos, de evaluación y de la estrategia (SDRES)
- f. Servicio central de juegos de azar (SCCJ)
- g. División de relaciones internacionales (DRI)

Además de esto, existen también *Les services territoriaux*, que se refieren a la repartición de la policía a lo extenso del territorio del país, de acuerdo con la densidad poblacional. Están la Dirección Regional de la Policía Judicial (DRPJ), que cubre a París y la Petite Couronne; y por otro lado, las Direcciones Interregionales de la Policía Judicial (DIPJ), las cuales cubren nueve diferentes áreas metropolitanas: Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Orléans, Rennes, Strasbourg y Pointe-à-Pitre.

Dentro de cada DRPJ o DIPJ, hay más divisiones:

- La División Técnica, a cargo de asuntos administrativos.
- La División Criminal que comprende varios grupos especializados, como estupefacientes, vandalismo, etc.
- La División Económica y Financiera; y
- Trece brigadas de investigación y de intervención

De esta manera, no hay grupos en la *Police Judiciaire* designados a tratar exclusivamente delitos como homicidios, violencia sexual, etc.; sino que hay Direcciones territoriales (DRPJ o DIPJ) que atienden estos delitos si suceden dentro de su radio de cobertura, y los tratan conforme a sus divisiones internas.

Cultura laboral

Se suele decir que, para los policías franceses, trabajar en un equipo cercano y fijo de investigadores de caso de homicidios, es como tener a una familia dentro del trabajo⁵⁷. Diferentes policías de investigación de homicidios entrevistados, “al hablar acerca de lo bueno de su trabajo, mencionaron su grupo y las relaciones que desarrollaron tan fácilmente ahí dentro”⁵⁸. No obstante, no descuidan a su familia de sangre por el trabajo, en Francia hay pausas largas a la hora de la comida, por lo que pueden regresar a sus casas para comer en familia y después seguir con la jornada laboral. Además, la jornada laboral es más corta, y en ella, hay espacio para la familia y los amigos.

Hay investigación cualitativa que muestra, con base en entrevistas, la disposición de la Policía de Investigación en Francia para hacer un buen trabajo. En una de las entrevistas realizadas por Charlotte Harris, un PDI menciona: “Me gusta mi trabajo enormemente. Claro que algunas tareas son más interesantes que otras, pero en general todo funciona bien. Me pagan por satisfacer mi propia curiosidad”⁵⁹, por lo que sí hay “entusiasmo” por parte de estos actores para la resolución de crímenes.

Reputación de los policías de investigación en el espacio público

En Francia, como en muchos otros lugares, la comunicación política se emplea para la construcción de discursos con fines políticos; hay discursos por parte de servidores públicos o políticos en diferentes etapas de su carrera pública, que tienen imprecisiones, que se contradicen, y en las que no cumplen con sus promesas. De la misma manera en que funciona en países como México

⁵⁷ Harris, Op. Cit., pág. 338.

⁵⁸ Id. (traducción propia).

⁵⁹ Policía de investigación citado por Harris, pág. 339, (traducción propia).

con “Verificado”, en Brasil con “Lupa”, y muchos otros; en Francia, existe “*Vérité Politique*” que identifica el tipo de información que se comparte y su veracidad⁶⁰.

En lo que respecta a la confianza que tienen los franceses a sus instituciones políticas, el 79% de ellos responden con expresiones negativas cuando se les pide responder con la primera palabra que le viene a la mente al momento de escuchar “*Politique*”, y solamente el 19 de ellos responden con expresiones positivas⁶¹.

De manera particular, el nivel de confianza que le tienen las y los franceses a la *Police Nationale*; es decir a los agentes policíacos, sin contar a los *Procureurs* y *Juges*, que pertenecen al Ministerio de Justicia, es medio-alto. Según la encuesta de Moyou para Statista, de una muestra de 1,004 personas; el 23% de los encuestados dijeron confiar absolutamente en la policía (*tout à fait confiance*), el 46% dijo confiar bastante (*plutôt confiance*), el 22% dijo desconfiar bastante (*plutôt pas confiance*), y el 9% dijo no confiar en lo absoluto en la policía (*pas du tout confiance*)⁶². La encuesta de *Open Way* realizada para Sciences Po indica que el porcentaje de confianza en la policía es de un 66%, y el de la confianza al sistema de justicia es de un 46%⁶³; con lo que puede concluirse que la confianza hacia instituciones políticas es baja, la confianza hacia el sistema de justicia es baja también, pero la confianza hacia la policía es relativamente, media-alta o alta.

Estos datos contrastan con los niveles de confianza que recoge la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción del Delito (ENVIPE 2019)⁶⁴, en la cual las percepciones de la ciudadanía en torno a la función policial se encuentran desagregadas según el tipo de corporación (policía federal, policía estatal, policía municipal, policía de tránsito y policía ministerial). De acuerdo con esta fuente de información, a nivel nacional, 55.2% tiene “mucho” o “algo” de confianza en la Policía de Investigación. En la Ciudad de México, los niveles de confianza son menores, únicamente 36% tiene “mucho” o “algo de confianza” en la policía de investigación.

Estado de Derecho

El concepto de Estado de Derecho o *l'État de Loi*, se refiere al “sistema institucional donde el poder público está sumiso al derecho”⁶⁵. En Francia se define con base en el respeto a la jerarquía de normas, la igualdad de sujetos de derecho, y la independencia de la justicia.

Para su medición, la organización denominada *México ¿cómo vamos?* otorga a los países una puntuación entre el 0 y el 1, donde el 0 refiere a un Estado de Derecho nulo, y el 1 como un Estado de Derecho pleno. La medición se realizó con base en “(1) encuestas de opinión de una muestra representativa de ciuda-

⁶⁰ Fabrique Associative, Fonda (2016) Les discours politiques à l'épreuve des faits, Tribune Fonda No. 232. Recuperado el 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://fonda.asso.fr/ressources/les-discours-politiques-lepreuve-des-faits>

⁶¹ Sciences Po CEVIPOF, 2020.

⁶² Moyou, E. (2020) “Faites-vous confiance à la police nationale?” en Statista. Recuperado el 10 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://fr.statista.com/statistiques/999027/image-justice-france/>

⁶³ Sciences Po CEVIPOF, 2020.

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción del Delito (ENVIPE 2019). Tabulados básicos. Población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según nivel de confianza en la misma. Marzo y abril de 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>

⁶⁵ Baron, F. (2018) Qu'est-ce que l'État de droit ?, Vie Publique : au cœur du débat public. (Traducción propia). Recuperado el 13 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270286-quest-ce-que-letat-de-droit>

danos y (2) encuestas a expertos en la materia por país”⁶⁶; y de un total de 102 países encuestados, Francia se encuentra en el lugar 18, con una puntuación de 0.74 y México en el 79, con una puntuación de 0.47. Para esta medición, los criterios empleados son los del *World Justice Project*: a) restricciones al poder del gobierno, b) justicia criminal, c) justicia civil, d) cumplimiento regulatorio, e) gobierno abierto, f) derechos fundamentales, g) seguridad y orden, h) ausencia de corrupción.

Habiendo dicho lo anterior, definir si hay un Estado de Derecho en cualquier país, es una pregunta compleja, puesto que hay muchos factores involucrados en el cumplimiento del Estado de Derecho. Francia es un país con un flujo fuerte de inmigrantes y una política exterior influyente que genera enemigos y aliados alrededor del mundo. Ha pasado por momentos que han puesto en duda el principio de *égalité*, ya que, por ejemplo, tras los ataques terroristas de 2015, el gobierno de François Hollande propuso despojar a los perpetradores de los ataques de la nacionalidad francesa, con el riesgo de dejar a algunos de ellos sin nacionalidad alguna⁶⁷. Con este ejemplo, se muestra que hay casos en que la ley o los tratados internacionales han sido violados por el mismo gobierno francés, con lo que si bien, el Sistema Judicial tiene credibilidad, el Estado de Derecho es un fenómeno cuya medición no es simple. Sin embargo, en lo que respecta al cumplimiento de la legalidad en los procesos de investigación criminal, no se halló conocimiento de que en París haya casos de homicidio que hayan fracasado en los tribunales por fallas en los procedimientos penales pese a que, en los hechos, la evidencia pudiera apuntar a la responsabilidad penal de alguien. Es decir, no se encontró evidencia de casos de impunidad derivada de un inadecuado uso de las reglas procesales penales.

5.3 Conclusión

A partir de la información vertida en este capítulo final es posible atisbar puntos de conexión entre la órbita francesa que rodea a la investigación del homicidio doloso en París con la clase de cambios que se espera lograr en la Ciudad de México por las siguientes razones.

Hay una cierta similitud entre los sistemas penales que se aplican en ambos países. Los dos se rigen por el Derecho Civil, aunque en Francia se aplica un Sistema Inquisitivo, y en México, desde la Reforma Constitucional de 2008, se tiene un Sistema Mixto, donde lo que se ha conservado del antiguo Sistema Inquisitivo, es el principio de acusación pública, el esclarecimiento de los hechos como uno de los fines del proceso y la posibilidad de recurrir ante tribunales superiores; fuera de esto, el Sistema Penal Mexicano ha pasado a contar con características de un Sistema Acusatorio.

Además, otros puntos en común entre ambos es el sueldo de los policías de investigación respecto al sueldo promedio de su país; y que en Francia hay una relación entre las zonas con altos índices de pobreza, y el número de homicidios; de la misma forma en que sucede en México. Sin embargo, esta relación debe analizarse con más cuidado, para evitar la criminalización de la pobreza o, en el caso francés, la estigmatización de los migrantes, especialmente los de ciertas nacionalidades.

⁶⁶ Ríos, Viridiana; Enríquez, Alejandra; Espejel, Omar y Galindo, Mariana (2015) “Estado de Derecho” en Serie de Estudios Económicos, Vol 1, Agosto 2015, México DF: México ¿cómo vamos?, pág. 2.

⁶⁷ Terestchenko, M. (2016) Rule of Law in France. Academic Foresights. Disponible en: <http://www.academic-foresights.com/RuleofLaw.pdfki201>

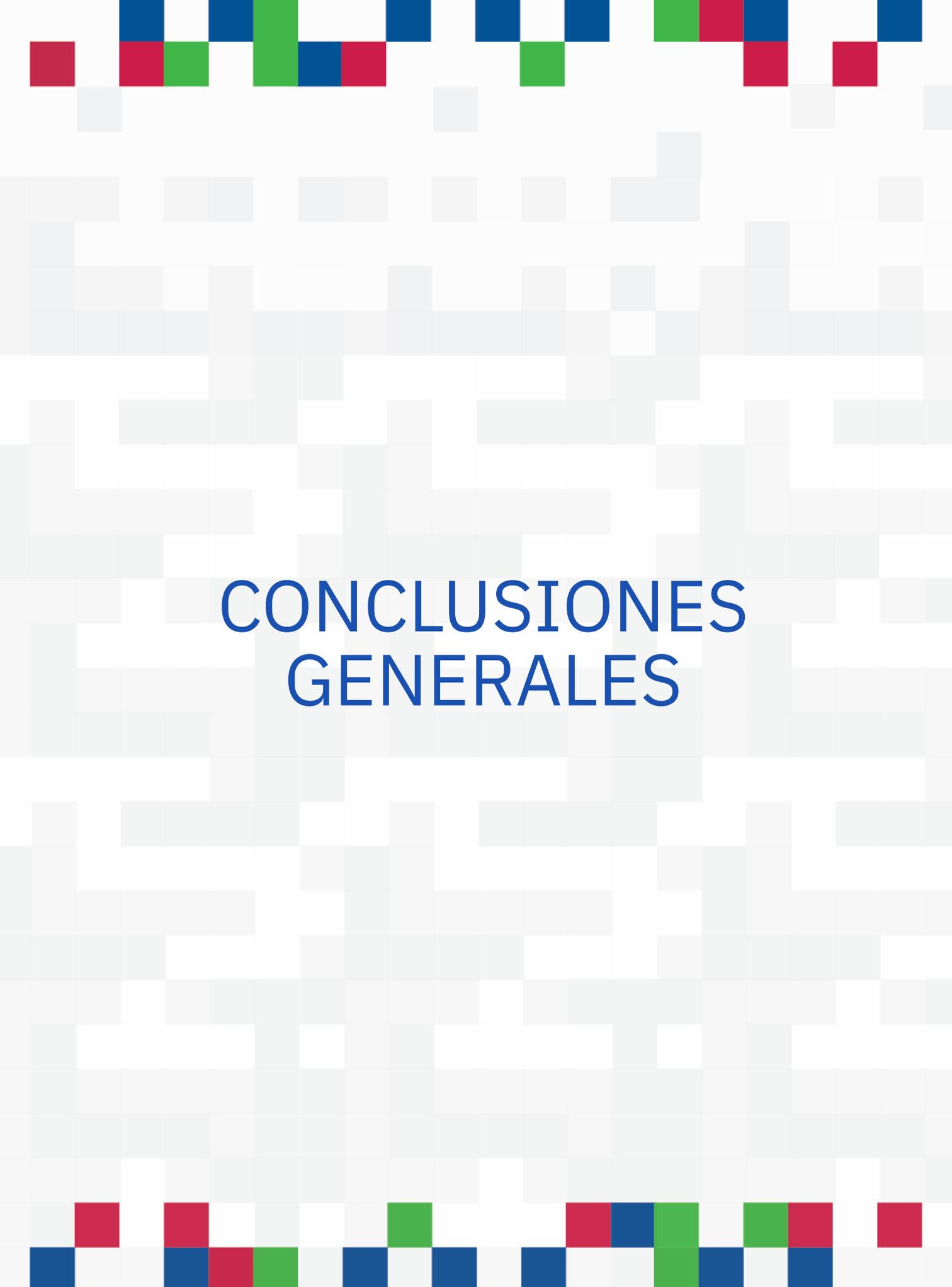


ILUSTRACIÓN 20. Entrega de reconocimiento a Siegfried Herzog, responsable de la Oficina regional para América Latina de la Fundación F. Naumann para la Libertad, co-patrocinadora del acompañamiento ciudadano en el proceso de implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 10 de noviembre de 2020
Foto: Observatorio Nacional Ciudadano.

Los puntos en los que las órbitas que rodean la investigación de homicidios dolosos en Francia y en México difieren, son los de contexto en que suceden los homicidios, el nivel de corrupción en el proceso de investigación, y el balance entre la vida y el trabajo de los policías de investigación, fiscales, jueces, etc. En Francia, la mayoría de los homicidios ocurren en situaciones ajenas a grupos criminales, mientras que en México buena parte de los homicidios se dice que están relacionados con estos. En Francia, hay un nivel importante de involucramiento entre los policías de investigación, fiscales y jueces, en hacer un buen trabajo y llegar a la solución de los casos de una manera pronta, además de que no hay casos conocidos respecto a la discrepancia entre las pruebas de un determinado caso y la pena otorgada; siendo que en México es común escuchar casos donde las pruebas no son congruentes con los inculpados o las penas que estos reciben.

Aunado a lo anterior, el balance entre la vida personal y la laboral se encuentra como una prioridad en Francia, mientras que en México, no. Este último factor se encuentra relacionado con el tema de condiciones laborales de la mayoría de los empleados; puesto que como mencionó un investigador citado en el presente texto, los policías de investigación pueden tomar vacaciones de un mes en verano, como la mayoría de los franceses, sin riesgo de fragilizar la seguridad de la sociedad.

Como se abordó, ya hay diversos puntos que México comparte con Francia en este tema, pero las propuestas de acción se encuentran encaminadas en trabajar en las diferencias que impiden a las instituciones en México realizar una buena investigación de homicidios. Estos son, fortalecer el proceso de capacitación para el personal de la PDI, fiscales y jueces, con el fin de generar un involucramiento profundo y coordinado por su parte en la resolución de los casos; además de establecer filtros contra casos de corrupción e irregularidades. Por último, vale la pena rediseñar el esquema de trabajo de los policías, para que logren un balance saludable entre sus horas de trabajo y su vida personal; donde se encuentren en funciones durante menos horas, pero que realicen una labor de mayor aprovechamiento de recursos, incluyendo su capital humano.



CONCLUSIONES GENERALES

Conclusiones generales

Hacer realidad la implementación del sistema de justicia penal y la modernización de las instituciones de procuración de justicia constituye uno de los retos más importantes que enfrenta México. Una de las deudas históricas más onerosas del Estado frente a sus ciudadanos es sin duda alguna la impunidad. No nos referimos únicamente a la interpretación clásica del término que valora este logro en función de la cantidad de detenciones y sentencias condenatorias sino que abarca una problemática con mayores alcances que parten del reconocimiento de los operadores del sistema de justicia como agentes de cambio.

La cantidad de iniciativas cuyo objetivo es el abatimiento de la impunidad es vasta. Desde reformas al sistema penal de gran calado como la de 2008 o modificaciones a leyes, códigos y reglamentos aplicables, la asistencia técnica de gobiernos extranjeros, la transferencia de tecnología para optimizar los servicios periciales, los programas de capacitación para intercambio de buenas prácticas de investigación criminal hasta estudios organizacionales enfocados a liberar cuellos de botella presentes en los procesos de investigación y litigio. De todo este conjunto de iniciativas, existe una documentación limitada sobre su diseño, implementación y evaluación que sirva para orientar a quienes toman decisiones en función de sus resultados e impactos.

La experiencia detrás del diseño e implementación de las UCP en la Ciudad de México constituye una innovación poco convencional ya que reúne a tres actores, la FGJCDMX, la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia y el ONC que aportan elementos sustantivos de valía diversa a la iniciativa. Así, se consolidará como un proyecto enmarcado en el paradigma moderno de gobernanza en el que los actores se involucran en la resolución de un problema bajo una separación de funciones que aprovecha el conocimiento y experiencia de cada uno de estos en un plano de horizontalidad.

Asimismo, se trata de un proyecto estratégico que no busca resolver los problemas macro de la institución como su estructura interna, su sistema de incentivos, su regulación y administración financiera sino que se concentra en un problema particular bajo condiciones excepcionales. En el ONC estamos seguros de que virar hacia iniciativas menos ambiciosas, pero no por ello menos útiles, efectivas y relevantes, es el camino a seguir en la modernización de instituciones de procuración de justicia pues permite documentar mejor cómo se construye una política desde cero.

El presente reporte da cuenta de la importancia que tiene el personal de una fiscalía para la consecución de metas tan simples pero tan críticas como lograr una comunicación efectiva entre los integrantes de la trilogía procesal. Escuchar

la experiencia de viva voz de comandantes de la policía de investigación, peritos y agentes del Ministerio Público quienes han visto cómo pueden dar los primeros pasos para reducir la impunidad aporta una lección valiosa que pueden aprender tanto tomadores de decisión como el resto del personal de la institución.

El avance de las Unidades Criminalísticas de Proximidad apunta a la necesidad de consolidar este esfuerzo, y por esa razón, el Observatorio Nacional Ciudadano se propone perseverar en el apoyo y colaboración que ha prestado a esta buena práctica que en el largo plazo podrá redundar claramente en la reducción de la impunidad. Por ello, para el próximo año se prevé la continuación del acompañamiento ciudadano de la *Estrategia* en las siguientes vertientes:

1. Amplificar las tareas de seguimiento a las carpetas de investigación generadas en las unidades criminalísticas de proximidad, especialmente en las etapas de admisión judicial, litigio, sentencia y en su caso, desenlace en tribunales de alzada.
2. Profundizar el proceso de acompañamiento ciudadano mediante la provisión de recursos adicionales de capacitación en beneficio del personal involucrado en la operación de la *Estrategia*. Específicamente se prevé un modelo de capacitación permanente y focalizado en el reforzamiento de las habilidades operativas y logísticas que aseguren la consolidación de las unidades criminalísticas de proximidad; por ello se realizarán capacitaciones segmentadas de acuerdo con el perfil funcional del personal (peritos, agentes del Ministerio Público y policías de investigación).
3. Implementación del modelo métrico de desempeño de las unidades criminalísticas de proximidad, que tendrá el objetivo de brindar evidencia oportuna sobre los cuellos de botella, avances significativos e inercias relacionadas con el proceso de consolidación de la *Estrategia*.
4. Elaboración de un libro blanco que preserve la memoria institucional y de cooperación con la sociedad civil organizada, relacionada con el proceso de planeación, desarrollo y evaluación de los resultados de la *Estrategia*. Ese documento será un insumo indispensable para proponer la *Estrategia* como un referente nacional sobre mejores prácticas en la investigación criminal del homicidio doloso, y al mismo tiempo, consistente con los objetivos y contenidos del modelo penal acusatorio, señalado en la reforma constitucional de 2008 sobre esa materia. Un subproducto de este libro blanco será la generación de un catálogo de buenas prácticas y procedimientos probados para optimizar la gestión interna de la investigación criminal del homicidio doloso.
5. Elaboración de una propuesta sustantiva de modificación de incentivos institucionales relacionados con la eficiencia de las investigaciones de homicidio doloso; ello a partir del examen de las barreras salariales, configuración de métodos de ascenso y sanción laborales, bases de capacitación y cultura laboral del personal operativo directamente involucrado en la investigación del homicidio doloso. Ello permitirá fundamentar una propuesta de cambio organizacional de largo alcance para la mejora permanente de la investigación del homicidio doloso en la Ciudad de México.

Por último, agradecemos todo el apoyo logístico brindado para llevar a cabo el levantamiento de la investigación de campo como el préstamo temporal de instalaciones de la institución, la apertura al diálogo y a la retroalimentación. Agradecemos la confianza depositada en el personal del ONC para llevar a cabo este proceso de acompañamiento ciudadano dadas las condiciones actuales que nos ha impuesto la pandemia. Agradecemos, de igual manera, el apoyo económico brindado por la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad para realizar este proyecto inédito en México. A la Embajada de Francia le agradecemos la oportunidad de incorporarnos a esta iniciativa desde sus etapas más tempranas.



EPÍLOGO

Fundación Friedrich Naumann para la Libertad

En México, el 93% de los delitos, incluyendo homicidios dolosos, no son conocidos por las autoridades. De cada 10 delitos denunciados, 9 no reciben una respuesta efectiva por parte del Estado. Tan solo en 2018, de los casi 2 millones de delitos denunciados, solo el 3.9% fue vinculado a proceso por los ministerios públicos. Ante este contexto, resulta fundamental indicar la importancia de la participación y mejora de las instituciones.

Los gobiernos cambian, pero las instituciones se mantienen. Son una pieza clave de las democracias pues aseguran que todos los actores jueguen en conformidad con las mismas reglas reduciendo la inseguridad. Para afirmar transparencia, las instituciones deben ser independientes y autónomas, creadas fuera de la politización. Solo así podrán promover el acceso a la justicia, la cooperación, estabilidad y desarrollo. Los mecanismos institucionales requieren de un fortalecimiento sustancial, especialmente para lograr la integración de políticas públicas, así como la consolidación de un marco regulatorio consistente. De ahí la importancia de apoyar iniciativas de fortalecimiento institucional centradas en los operadores como es el caso de esta estrategia. Los operadores son quienes llevan la implementación de los marcos regulatorios, la transparencia y hacen que las instituciones funcionen a favor de la democracia y de la mejora del Estado de Derecho. La conformación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad son un avance para la calidad institucional, la capacidad científico y técnicas de agentes de investigación.

La Fundación Friedrich Naumann para la Libertad es una fundación política alemana que defiende y promueve el liberalismo a través de eventos y publicaciones sobre el Estado de derecho, la economía de mercado, los derechos humanos y la educación política. En más de 60 países alrededor del mundo defendemos los derechos de la minoría más pequeña: el individuo. En México, sabemos que el acceso a la justicia es uno de los temas prioritarios ya que sin un Estado de Derecho que garantice los derechos de los ciudadanos, será difícil vivir en libertad. Por ello, creemos que la política no es ajena, es algo que hacemos todos los días y de lo que somos partícipes, pues es un medio de toma de decisiones. Es por esta razón que la sociedad civil siempre estará involucrada en los procesos de mejora de políticas públicas y de las capacidades institucionales.

La sociedad civil activa es aquella que hace política y genera mejoras. Ejercicios como la *Estrategia contra los homicidios dolosos* de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, son ejemplo de cómo la sociedad civil y los actores internacionales trabajan en conjunto con organismos estatales por la mejora de la calidad institucional. Es entonces también, de suma importancia recalcar

que el trabajo en conjunto de las instituciones gubernamentales y sociedad civil implica que la justicia busca poner a la ciudadanía como eje para generar sociedades con acceso a justicia. El trabajo realizado también es un indicador de la buena voluntad y cambio de cultura jurídica para lograr mayor participación hacia la mejora de la calidad institucional.

En este sentido, las prácticas de cooperación internacional constituyen una invaluable lucha por la defensa y fomento de la democracia y el Estado de derecho. En el caso de desafíos locales, la cooperación internacional es clave pues promueve que los casos locales funcionen posteriormente como mejores prácticas o casos de estudio para otros. La información de un caso puede ayudar también en la valorización de recursos impulsando actividades de diversificación. La organización de redes locales, en este caso para la prevención del delito, siempre generarán modelos que se pueden exportar y adaptar a situaciones en otros estados para incorporar políticas o acuerdos estratégicos. El enfoque local se concibe como espacio de solución de problemas de justicia en el que se pueden entender causas y proponer soluciones como lo es esta estrategia. Importante es que el éxito o fracaso de un proyecto, siempre puede ser tomado por otros en el futuro como una fuente de conocimiento.

La sociedad civil seguirá siendo un actor fundamental en la mejora de la calidad de las instituciones de México. Sin embargo, un aspecto crucial para que ejercicios como esta estrategia puedan llevarse a cabo, es la voluntad y apertura de las instancias y agencias gubernamentales. Es un desafío real: cambiar una cultura institucional, implementar nuevos procesos y herramientas de transparencia necesitan un trabajo de largo plazo, no se hace en algunas semanas, y requiere de voluntad política. La *Estrategia contra los homicidios dolosos* de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México será exitosa en la medida que las autoridades y los operadores noten que su trabajo es crucial para la mejora de las instituciones en el país y sobre todo para asegurar que los individuos vean uno de sus derechos primordiales garantizados: el acceso a la justicia.

SIEGFRIED HERZOG

Director regional para América Latina de la Fundación Friedrich Naumann



REFERENCIAS

ARTÍCULOS ACADÉMICOS Y REPORTES

- Alvarado, Arturo y Lemus, R (2012) “Crimen y gobernanza en la metrópoli”, en Ziccardi, A., Morales Campos, E., & Aguilar, A. (coords.). Ciudades del 2010 : Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Díaz, Mario (2018). Distribución diferencial del delito en la Ciudad de México en la Ciudad de México. Tesis de Doctorado. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Frattini, F. (2020) “Les femmes victimes d’homicide entre 2015 et 2018” en La Note. Observatoire National de la Delinquance et des réponses pénales (ONDRP) No. 42.
- Harris, C. (2013). “Investigating homicide investigation in France” en Policing and Society, 23:3, 328-345.
- INHESJ (2017) “L’homicide dans le monde Les leçons d’une enquête”. Cahiers de la Sécurité et de la Justice. Revue de L’Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. No. 41.
- Moyou, E. (2020) “Faites-vous confiance à la police nationale?” en Statista. Disponible en: <https://fr.statista.com/statistiques/999027/image-justice-france/>
- Mucchielli, L. (2006). “L’élucidation des homicides : de l’enchantement technologique à l’analyse du travail des enquêteurs de police judiciaire” en Déviance et Société, vol. 30(1), 91-119.
- Rico, J., Salas, L. (1993), “La administración de la Justicia Penal en América Latina. Una introducción al sistema penal”. CAJ.
- Ríos, Viridiana; Enríquez, Alejandra; Espejel, Omar y Galindo, Mariana (2015) “Estado de Derecho” en Serie de Estudios Económicos, Vol 1, Agosto 2015. México DF: México ¿cómo vamos?
- Vilalta Perdomo, Carlos J.. (2011). “El robo de vehículos en la ciudad de México: Patrones espaciales y series de tiempo” en Gestión y política pública, 20(1), 97-139. Recuperado en 06 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000100003&lng=es&tlng=es.
- Vilalta, C., & Muggah, R. (2016) “What explains criminal violence in Mexico City? A test of two theories of crime” en Stability, 5(1), 1-22.
- Weisburd, D. (2016). Place matters : Criminology for the twenty-first century. Cambridge University Press.

ARTÍCULOS DE DIVULGACIÓN Y PRENSA

- Baron, F. (2018) Qu’est-ce que l’État de droit ?, Vie Publique : au cœur du débat public. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270286-quest-ce-que-letat-de-droit>
- Besson, J. (2019) “La criminalité sur les territoires du Grand Paris (2016-2017)” en *Grand Angle*, No. 51.
- Birchem, N. (2018) “Pourquoi la Seine-Saint-Denis est devenue si pauvre” en La Croix. Disponible en: <https://www.la-croix.com/France/Pourquoi-Seine-Saint-Denis-devenue-pauvre-2018-09-26-1200971768>

- Bracconay, N. (2019) “Quel est le rôle de la police judiciaire dans la procédure pénale?” en *Vie Publique : au cœur du débat public*. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/fiches/268573-police-judiciaire-et-procedure-penale>
- Fabrique Associative, Fonda (2016) *Les discours politiques à l'épreuve des faits*, Tribune Fonda No. 232. Disponible en: <https://fonda.asso.fr/ressources/les-discours-politiques-lepreuve-des-faits>
- France 24 (2020) “France : le nombre de féminicides en hausse en 2019, selon les chiffres officiels” (French ed.). SyndiGate Media Inc.
- Hernández, S. (2019) “Anuncia Sheinbaum aumento salarial a policías de Investigación de PGJ” en *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/sheinbaum-anuncia-aumento-salarial-policias-de-investigacion-de-pgj>
- Le Parisien (2014) “Enquête inédite pour établir le profil type du meurtrier parisien”. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/602-homicides-analyses-pour-etablir-un-portrait-robot-du-meurtrier-parisien-12-11-2014-4285197.php>
- Terestchenko, M. (2016) “Rule of Law in France” en *Academic Foresights*, no. 15, enero-junio. Disponible en: <http://www.academic-foresights.com/RuleofLaw.pdf>

FUENTES OFICIALES

- Bonnet, O., Vuillemin, T. (2019) *Salaires dans le secteur privé*. Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4129807>
- Brutel, C. (2016) “La localisation géographique des immigrés”. Reporte INSEE. Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121524#:~:text=Globalement%2C%20la%20part%20des%20immigr%C3%A9s,de%20la%20population%20est%20immigr%C3%A9e>
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2018) *Salarios*. Reporte. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/321592/Salarios-abril2018.pdf>
- Délégation aux victimes (2017) *Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple*, Ministère de l'Intérieur, France.
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (2020), “Convocatoria al Curso de formación inicial para Policía de Investigación, Generación 2020”. Disponible en: https://ifpes.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Convocatoria%20PDI/Bases%20Conv_PDI%202020%20OK.pdf
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, (2020) ACUERDO FGJCD-MX/18/2020 por el que se declara y avisa la cesación de funciones de las distintas unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia, el inicio de funciones de la nueva estructura orgánica de la Fiscalía General de Justicia, y se crean, se modifica la denominación y se ordena la readscripción de las unidades administrativas que se indican. Publicado en la Gaceta Oficial el 14 de abril de 2020. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/7d-55868012ff61fa123c4c2a65e90f12.pdf

- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Dirección General de Recursos Humanos / Dirección de Presupuesto y Sistemas de Servicios Personales (2020) Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/presupuesto-2021/presupuesto-egresos/anexo-1/8_Fiscalia_General_de_Justicia.pdf
- Institut National de la Statistique et des Études économiques (2020) Tableaux de l'économie française. Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277680?sommaire=4318291>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010) Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf
- Police Nationale (2011) L'organisation et les structures de la direction centrale de la police judiciaire. Disponible en: <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/L-organisation-et-les-structures>
- Police Nationale. Devenir Officier de Police Judiciaire de la Police Nationale. Disponible en: <https://www.police-nationale.net/officier-police-judiciaire/#:~:text=Pour%20devenir%20officier%20de%20police%20judiciaire%2C%20il%20faut%20tout%20d,pour%20devenir%20officier%20de%20police.>
- Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, ACUERDO A/02/2019 por el que se crean las Unidades Criminalísticas de Proximidad y se establecen los lineamientos para el fortalecimiento de la Fiscalía Central de Investigación para la atención del delito de homicidio, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 2 de julio de 2019.

RECURSOS AUDIOVISUALES

- France Stratégie (15 sept. 2020) Le Lab' - Quelle influence du lieu d'origine sur le niveau de vie? [Video] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=iIHBQ9BAhII&feature=emb_title
- Univesità di Corsica (s.f.) Disponible en: <http://m3c.univ-corse.fr/omeka/eth-notype-corsen>

Índice de gráficas, mapas e ilustraciones

GRÁFICA 1. Tasa de homicidios dolosos en Ciudad de México y Nacional (1997-2019)	18
MAPA 1. Homicidios intencionales en la Ciudad de México por alcaldía	20
MAPA 2. Tasa de homicidios dolosos en la Ciudad de México	20
MAPA 3. Variaciones de tasas de homicidios dolosos en la Ciudad de México (2015-2019)	21
MAPA 4. Homicidios dolosos por colonia en la Ciudad de México 2019	22
MAPA 5. Homicidios dolosos por colonia en la Ciudad de México 2019-2020	23
TABLA 1. Estadísticos descriptivos de colonias en Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza enero 2019 y julio 2020	25
MAPA 6. Conteo de homicidios dolosos en alcaldías Iztapalapa y Tláhuac 2019 y enero-julio 2020	25
MAPA 7. Conteo de homicidios dolosos en alcaldías Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza 2019 y enero-julio 2020	26
MAPA 8. Análisis de Lisa univariado, alcaldías Iztapalapa y Tláhuac	27
MAPA 9. Análisis de Lisa univariado Alcaldías Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza	27
GRÁFICA 2. Estructura del presupuesto aprobado de la CDMX por funciones seleccionadas, 2018-2020 (Porcentaje respecto al total)	31
GRÁFICA 3. Crecimiento del presupuesto aprobado de la CDMX por funciones seleccionadas, 2018-2020 (Variación porcentual anual)	32
GRÁFICA 4. Estructura del presupuesto aprobado de la CDMX por Unidades Responsables seleccionadas, 2018-2020 (Participación porcentual en el presupuesto total)	33
GRÁFICA 5. Crecimiento del presupuesto aprobado de la CDMX por UR seleccionadas, 2018-2020	33
FIGURA 1. Composición del gasto de la FGJCDMX	34
GRÁFICA 6. Estructura del presupuesto aprobado para la FGJCDMX por función, 2018-2020 (Distribución porcentual)	35

GRÁFICA 7. Estructura del presupuesto aprobado para la PGJ de la CDMX por función y crecimiento real, 2018-2020	36
GRÁFICA 8. Estructura del presupuesto aprobado en las subfunciones de la función “Justicia”, 2018-2020 (Porcentaje respecto al total de la función “Justicia”)	37
GRÁFICA 9. Estructura del presupuesto aprobado para la FGJCDMX en la función Justicia y subfunciones, según su crecimiento real, 2018-2020	38
ILUSTRACIÓN 1. Exterior de la sede de la Embajada de Francia en México. Foto: Fabien Inés	41
ILUSTRACIÓN 2. Oficina central de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México	41
TABLA 2. Cronograma de principales actividades involucradas en el desarrollo de las Unidades Criminalísticas de Proximidad	42
ILUSTRACIÓN 3. Personal policial, pericial y ministerial. Unidad Criminalística Oriente, 27 de abril de 2020	46
ILUSTRACIÓN 4. Agente del Ministerio Público explica a Policías de Investigación los pormenores jurídicos de un caso. Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020	47
ILUSTRACIÓN 5. El entonces agregado regional de Policía de la Embajada de Francia en México, Comisario Fabien Ines, durante el primer Taller de Habilidades Gerenciales para comandantes de las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 18 de junio de 2020	50
ILUSTRACIÓN 6. Aspecto del Laboratorio de química forense. Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, 28 de abril de 2020	55
ILUSTRACIÓN 7. Policías de investigación se dirigen a atender un llamado. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020	55
ILUSTRACIÓN 8. Agente del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación intercambian opiniones en torno a un caso. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020	56
ILUSTRACIÓN 9. Perito criminalista intercambia opiniones técnicas con agente de la policía de investigación. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020	58
ILUSTRACIÓN 10. Perito en fotografía, agente del Ministerio Público y comandante de la Policía de Investigación, adscritos a la Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020	59
ILUSTRACIÓN 11. Policías de investigación mientras diagraman una red de vínculos sobre un posible sospechoso. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020	62
ILUSTRACIÓN 12. Taller de habilidades gerenciales impartido por el Observatorio Nacional Ciudadano, 18 de junio de 2020	64
ILUSTRACIÓN 13. Taller de habilidades de entrevista para policías de investigación, 26 de agosto de 2020	64

ILUSTRACIÓN 14. Comandante y agente de la Policía de Investigación en el Taller de habilidades de entrevista para policías de investigación, 26 de agosto de 2020	64
ILUSTRACIÓN 15. Comandante y agente de la Policía de Investigación. Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, 27 de abril de 2020	66
ILUSTRACIÓN 16. Aseguramiento del lugar e intervención pericial. Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 2020	68
ILUSTRACIÓN 17. Personal de turno en la Unidad Criminalística de Proximidad Norte, 27 de abril de 2020	70
ILUSTRACIÓN 18 ILUSTRACIÓN. Personal pericial. Unidad Criminalística Norte, 27 de abril de 2020	77
ILUSTRACIÓN 19. Taller de Habilidades de Entrevista para Policías de Investigación. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 4 de agosto de 2020	78
ILUSTRACIÓN 20. Entrega de reconocimiento a Siegfried Herzog, responsable de la Oficina regional para América Latina de la Fundación F. Naumann para la Libertad, co-patrocinadora del acompañamiento ciudadano en el proceso de implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 10 de noviembre de 2020	94

