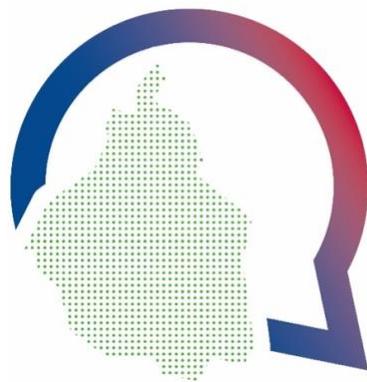


OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO

Acompañamiento ciudadano a la Estrategia de Combate al Homicidio Doloso en la Ciudad de México



Estrategia
contra los
homicidios
dolosos
CIUDAD DE MÉXICO

Primer reporte ejecutivo dirigido a la titular de
la Fiscalía General de Justicia de la CDMX

10 de julio de 2020

Resumen

- Se reconoce como una constante que cada servidor público involucrado en la Estrategia, independientemente de su jerarquía o posición funcional, se esfuerza por reivindicar una identidad laboral comprometida y generadora de resultados en su propio ámbito de acción, pese a una serie de limitaciones históricas en la provisión de recursos necesarios para su labor.
- Entre los tomadores de decisión persisten áreas de tensión y simulación cooperativa, que se enmarcan en la deseabilidad social y política que representa participar en una iniciativa de colaboración internacional, y respaldada por la titular de la FGJCDMX. En cambio, el personal operativo adscrito a las UCP reconoce y aprecia las bondades del trabajo cooperativo en el quehacer cotidiano.
- La participación del personal de la Embajada es interpretada de manera diferenciada: Para los tomadores de decisión sirve para justificar y promover su respectiva agenda institucional; para el personal operativo es un referente que brinda prestigio a su labor (policías de investigación), cuestiona su quehacer (agentes del Ministerio Público) y facilita su labor (peritos).

Elementos favorables del proceso de implementación:

- La voluntad política de la Fiscal General ha sido fuerza motriz pese a las constantes oscilaciones de los tomadores de decisión en Policía de Investigación, Servicios Periciales y Fiscalía Central de Homicidios.
- Los servidores públicos involucrados (directivos y operativos) reconocen y valoran positivamente el papel del personal francés como facilitador de procesos de concertación, gestión administrativa e implementación de acciones.
- Es claro el liderazgo operativo de los comandantes de las UCP piloto (Oriente y Norte) pese a las limitaciones que presentan en relación con la distribución y supervisión gerencial de las tareas.
- Un factor que acredita la buena reputación del personal francés entre los tomadores de decisión es la ausencia de conflictos de interés y la inexistencia de transferencias de numerario o equipamiento que caracteriza otro tipo de experiencias de colaboración internacional.
- Otro rasgo común entre los operadores de la *Estrategia* se refiere a la común valoración positiva del esfuerzo del personal francés para entender el contexto local e intentar adaptarse a las limitaciones que impone la realidad de la Ciudad de México.
- El acompañamiento francés con el personal operativo tiene como méritos la constancia y la coherencia de los objetivos de implementación, centrados en el sentido común, la simplificación de los trámites y la reivindicación del quehacer del policía de investigación. A ello abona el conocimiento y uso que hace de la legislación penal local.

Elementos vulnerables del proceso de implementación

- Se han documentado serias objeciones por parte de los agentes del Ministerio Público encargados de judicializar los casos respecto al trabajo de los policías de investigación. Paradójicamente, el personal ministerial hace escasos esfuerzos para corregir o mejorar la integración de las carpetas a través de los agentes del Ministerio Público adscritos a la UCP.
- Concretamente, los agentes del Ministerio Público que laboran en la Fiscalía Central de Homicidios se rehúsan a reconocer en los policías de investigación competencias profesionales mínimas para investigar el delito sin comprometer judicialmente los hallazgos. Esta opinión tiene fundamentos en la precariedad de las entrevistas realizadas por los policías de investigación.
- La presencia del personal francés resulta muy significativa para el personal operativo, pero insuficiente para lograr una transferencia eficaz de los criterios de acción que impone la *Estrategia*. Ello puede deberse a la dinámica de interacción entre las partes, en donde se privilegia la espontaneidad, el diálogo y compartir experiencias. Sin embargo, el personal operativo no termina de asimilar los criterios que han de conducir su trabajo cotidiano por la inercia del proceso escolarizado y vertical del que provienen.
- La participación del personal de la Fiscalía Central de Homicidios revela una posición escéptica frente a la *Estrategia*, que podría comprometer la viabilidad judicial de las carpetas si persisten en no comprometerse en blindar jurídicamente las carpetas desde la UCP.
- El personal directivo de Servicios Periciales también muestra algunas reservas respecto a la *Estrategia*, mientras que el personal pericial operativo se ha sumando abiertamente al esfuerzo conjunto dentro de las UCP.
- Satisfechas una serie de demandas operativas que parecían impensables como la dotación de personal y vehículos, las demandas más sofisticadas como la presencia en INCIFO durante las necropsias y la obtención de elementos balísticos provenientes del cadáver han sido desaprovechadas por los policías de investigación. Ello refleja inconsistencia y pérdida de velocidad en el esfuerzo de adoptar la *Estrategia* en todas sus aristas.
- Hay una estructura general de incentivos salariales que no parece suficiente para alentar la profesionalización de los policías de investigación. Asimismo, persisten tareas administrativas para la provisión de insumos para la operación, tales como combustible.

Recomendaciones

- De manera prioritaria, es necesario ampliar el campo de las investigaciones más allá del cumplimiento de una lista estándar de actividades común a todos los casos. En cambio, se requiere un esfuerzo adicional de los policías de investigación para explorar, confirmar y refutar líneas alternativas de investigación, centradas principalmente en el contexto de la víctima.
- Insistir en la capacitación permanente, pero también considerar el valor intrínseco de la capacitación obtenida mediante el ejercicio cotidiano de buenas prácticas, bajo constante supervisión de los mandos. Las materias urgentes de esa capacitación conciernen a la realización y adecuada redacción de las entrevistas que realizan los

policías de investigación. Asimismo, se recomienda la realización de dispositivos de capacitación conjunta entre los operadores de la trilogía a fin de garantizar la uniformidad de criterios, la distinción de funciones y la complementariedad de las mismas dentro de las UCP.

- Es necesario insistir en la supervisión interna de cada uno de los actos de investigación que se van generando durante el proceso, a fin de que siempre se cumpla con la legalidad necesaria, pero sin desatender la búsqueda de información adicional.
- Seguir insistiendo, entre el personal, sobre una percepción de logro que esté asociada a la fortaleza de las carpetas y no a la detención apresurada de acusados.
- Incorporar dinámicas de coordinación, despacho y supervisión de las tareas en las UCP a cargo del comandante a fin de traducir los “tiempos muertos” durante el turno en una distribución más eficiente y racional de los recursos humanos.
- Deslindar definitivamente las áreas de traslape entre el personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y policías de investigación.
- Replantear la utilidad de seguir solicitando exámenes periciales que consumen recursos institucionales, pero que no resultan útiles ni para el esclarecimiento de los hechos, ni para su posible ventilación en un juicio.
- Mejorar el sistema de ascensos y recompensas como parte de un servicio civil de carrera, donde los puestos de más alto mando y jerarquía dependen de designaciones directas.
- Se ha insistido en colocar el PDI en el centro de la investigación, lo que ha sido interpretado por el agente del Ministerio Público como un desplazamiento y menoscabo de sus funciones. Es necesario acotar con precisión las funciones de ambos, y para ello se necesita el compromiso de ambas partes para adherirse puntualmente a la meta común de mejorar la investigación.

ÍNDICE

1. Descripción sumaria del proceso de acompañamiento ciudadano	9
2. ¿Ha cambiado en algo el proceso de investigación?	11
2.1 Percepción del cambio entre el personal involucrado	12
2.2 Disponibilidad al cambio	14
2.3 Resistencias al cambio	15
3. ¿Cuáles son las condiciones favorables en torno a la Estrategia?	18
3.1 Concertación	18
3.2 Supervisión constante como condición para el despliegue de diversas condiciones favorables	21
a) Eficiencia	22
b) Comunicación	23
c) Coordinación	24
d) Continuidad	24
e) Celeridad	25
f) Simplicidad	25
3.3 Recursos humanos y materiales disponibles	26
3.4 Efectos colaterales positivos	26
a) Actitud ante las víctimas	27
b) Trabajo en equipo	28
c) Trilogía procesal	29
d) Especialización	30
e) Proactividad del PDI	31
f) Capacitación a partir de la práctica	33
4. ¿Cuáles son los obstáculos más persistentes?	35
a) Condiciones subjetivas	36
b) Condiciones objetivas	38
c) Condiciones de gestión de la investigación	40
d) Condiciones externas	46
Conclusiones con perspectiva de balance	49

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 inmediatez de la autoridad judicial, la concentración y la publicidad de las actuaciones. Estos cambios abonaron 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 flagrancia (como suele ocurrir). 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 (adopción de un *Código Nacional de Procedimiento Penales* acorde con los principios del modelo acusatorio), institucionales (transición de la Procuraduría General de Justicia de la CDMX a una Fiscalía General de Justicia de la CDMX), administrativos, logísticos y relacionados con la capacitación del personal. Sin embargo, el fin último de la reforma penal dirigido a sustentar los casos penales en una sólida investigación revela importantes pendientes en términos de efectividad y combate a la impunidad (superior al 90%).

A partir de esas condiciones y en el contexto del cambio de gobierno en la Ciudad de México en 2018, la embajada de Francia, a través de su agregaduría de seguridad, 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 por su máxima lesividad al contrato social y por su amplia prevalencia representa un punto crucial de interés para las autoridades y para la sociedad.

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 bajo el nombre de *Estrategia de Combate al homicidio doloso en la Ciudad de México*. Tal estrategia fue suscrita a través de un acuerdo oficial de la procuraduría, del 2 de julio de 2019, que prevé 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.

En la práctica, la *Estrategia* pretende hacer realidad la cooperación y comunicación entre estos actores estratégicos 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).

El proyecto no responde al esquema común de transferencia de capacidades a partir de capacitaciones masivas, adquisición de tecnología de punta o dotación de equipos, pertrechos o vehículos, sino a un enfoque *micro* que ha consistido en 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 que de hecho ya se encuentran en vigor, 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 se ha materializado como un eficaz facilitador de los procesos de decisión e implementación. Ha facilitado la coordinación entre la Fiscalía Central de Homicidios, la Coordinación General del Servicios Periciales y la Jefatura de la Policía de Investigación que periódicamente se reúnen para afinar detalles logísticos y técnicos para la puesta en marcha de la *Estrategia*, pero también ha sido decisiva la participación del personal francés en el acompañamiento continuo a través de talleres brindados en las instalaciones del Instituto de Formación de la Policía de Investigación y en la UCP piloto, ubicada en Iztapalapa. Tanto los talleres como la presencia *in situ* del personal francés en la UCP piloto para supervisar la marcha de la *Estrategia* 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 las pretensiones de la *Estrategia*.

La presencia del Observatorio Nacional Ciudadano (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 a los ojos de una organización social de amplia trayectoria en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de justicia, seguridad y legalidad. La función del ONC 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 de implementación 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 la *Estrategia*, 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 la denominada *Estrategia para el Combate al Homicidio Doloso*.

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 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 analizado a partir de una metodología cualitativa que adiona al análisis de la política pública, de esta manera los enfoques sociológico y antropológico contribuyen a esclarecer las oportunidades y debilidades de la *Estrategia*, así como a definir las métricas necesarias para el seguimiento de su desempeño.

En el presente reporte se ofrece una serie de hallazgos relacionados con los aspectos favorables y adversos relacionados con la implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad. Ello tiene como objetivo que se puedan ponderar los signos de cambio en el proceso de investigación, las ventajas que ha aportado la implementación de este modelo, así como algunos elementos vulnerables que deben ser atendidos para garantizar su eficacia.

1. DESCRIPCIÓN SUMARIA DEL PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO CIUDADANO

La *Estrategia de Combate al Homicidio Doloso 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 el 26 de febrero de 2019, por la entonces PGJCDMX y el ONC.

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 de combate al homicidio doloso 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 la implementación de esta. Asimismo, el ONC ha entrevistado a una amplia muestra de actores involucrados en este proceso, tanto como tomadores de decisión, facilitadores, y personal operativo de la Policía de Investigación, Servicios Periciales y Ministerio Público.

Las actividades desplegadas hasta el momento por el ONC incluyen la realización de:

- 6 entrevistas 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.
- 2 entrevistas a los miembros de la Agregaduría Policial de la Embajada de Francia en México.
- 1 grupo focal con agentes del Ministerio Público.
- 1 entrevista con agente del Ministerio Público
- 6 entrevistas a personal pericial.
- 27 reportes de observación, de los cuales 8 corresponden a reuniones técnicas de concertación o de capacitación, 15 corresponden a observaciones prácticas en el interior de las UCP y 4, en otros espacios institucionales relacionados con la implementación de la *Estrategia*.
- 2 reportes de análisis sobre carpetas de investigación generadas en las Unidades Criminalísticas de Proximidad (Oriente y Norte).
- 2 sesiones de retroalimentación con el personal facilitador de la Embajada de Francia en México y con los miembros de la Unidad de Implementación de la FGJCDMX.

- 1 taller de desarrollo de habilidades gerenciales para los comandantes adscritos a las Unidades Criminalísticas de Proximidad.

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 ONC 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.

Asimismo, el nivel de maduración de la *Estrategia* como un esfuerzo de mejora institucional ha permitido que esta forme parte de la representación mexicana en el proceso de selección de las mejores prácticas para la solución de desafíos locales y globales en el *Forum de Paris sur la Paix 2020*, a celebrarse en noviembre de este año en la capital de Francia.

2. ¿HA CAMBIADO EN ALGO EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN?

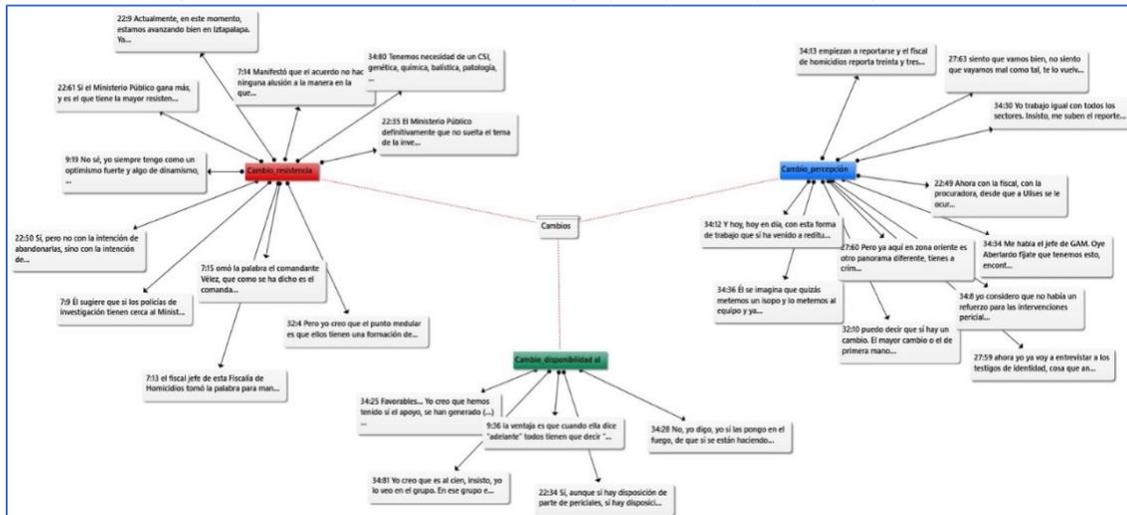
La pregunta fundamental a la que se dirige este primer reporte se atiene a la necesidad de hacer una valoración de los alcances y limitaciones del proceso de implementación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad y se concreta en establecer puntualmente si éstas han representado un cambio tangible 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 niveles casi absolutos de 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 homicidio doloso, es necesario advertir en este punto que la eficacia de las UCP no puede valorarse a la luz del objetivo último del combate a la impunidad. Como se argumentará en la sección quinta de este reporte, la disminución de la impunidad es el objetivo final de todo el sistema de procuración e impartición de justicia, donde la investigación inicial es una parte crucial, pero no la única.

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 dicha percepción se encuentra asociada a una disposición 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. Como expresión ilustrativa de estos elementos relacionados con el cambio se presenta el diagrama 1, que resultó del procesamiento científico de las entrevistas recabadas y analizadas por el ONC.

Diagrama 1. El cambio atribuido a la Estrategia: percepción, disponibilidad y resistencia.



Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano, *Acompañamiento ciudadano de la Estrategia de Combate al Homicidio Doloso en la FGJCDMX*.

2.1 Percepción del cambio entre el personal involucrado

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 representa 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 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 mayor reticencia 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 cuanto a la percepción de tu oficina, si bien es cierto que no es que necesitamos unas oficinas de lujo. Pero creo que es un punto en contra, estar sentado al lado del baño y atendiendo a la gente al lado del baño; como institución y como Fiscalía General yo creo que da una mala percepción hacia el público.
(Agente del Ministerio Público)*

La inconformidad manifestada por este agente del Ministerio Público confirma, paradójicamente, el alcance de uno de los propósitos de la *Estrategia*, centrado en el restablecimiento de la triada procesal porque, en efecto, la ubicación del agente del Ministerio Público dentro de la oficina de la UCP provocó un acercamiento inevitable entre este y los peritos y los policías de investigación.

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)*

Nuevamente, 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 a la que cabe denominar como *resistencia pasiva* y sobre la que se profundizará en la cuarta sección de este reporte, que está dedicada al análisis de los obstáculos observados.

Pese a esas manifestaciones de reticencia, en general el resto de 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 una modificación que evalúan favorablemente:

Siento que vamos bien, no siento que vayamos mal como tal, te lo vuelvo a repetir: el MP y el Crimi, 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 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)

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.

2.2 Disponibilidad al cambio

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)

La ventaja es que cuando ella [la titular de la FGJCDMX] dice “adelante”, todos tienen que decir “adelante”, aunque yo no estoy de acuerdo, si la Procu me lo dice, lo tengo que hacer, entonces de inmediato teníamos la dinámica positiva: “Te dejo carta blanca para que hagas lo que tengas que hacer”.
(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 están acostumbrados a supeditar la iniciativa profesional al acatamiento de instrucciones.

En consecuencia, la eficacia indiscutible de la voluntad política para desarrollar la *Estrategia* también representa el principal riesgo para la continuidad de la misma en el caso de que esta disponibilidad al cambio cesara en algún momento determinado; el modelo fracasaría de inmediato no por sus cualidades intrínsecas, sino por la ausencia de una adhesión desde el primer orden en la toma de decisiones. Es decir, la *Estrategia* fracasará en el momento en que deje de ser respaldada por la Fiscal, pues el actual nivel de madurez institucional de la recién erigida FGJCDMX impide pensar que los funcionarios intermedios y menos aún, los operativos, se atrevan a proponer acciones de continuidad.

2.3 Resistencias al cambio

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 equivocadamente denominan como “el modelo francés”.

Todos estos cambios suenan muy bien, pero que lo que tengo a cuentas 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)

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 (...) Independientemente de que sea el ministerio público o policía o peritos, yo creo que se tiene que tener en cuenta que la capacitación que reciben los policías que están actualmente, de la última generación que haya ingresado, pues su formación es como policías, no es como agentes del ministerio público. Entonces yo creo - o me he percatado- que, al momento de estar en la UCP, al momento que ellos integran o toman una entrevista no la toman conforme a lo que necesitamos para obtener el dato de prueba o una buena entrevista.

Yo, al menos yo que estoy en homicidios, yo no trabajaría alguna carpeta con detenido como se trabaja en UCP, porque no se deja registro de nada. No hay. Las entrevistas... yo no permitiría que el policía me trajera al testigo y me dijera acá está tu entrevista. No vamos a poder trabajar. Y el único responsable va a ser el Ministerio Público. (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.

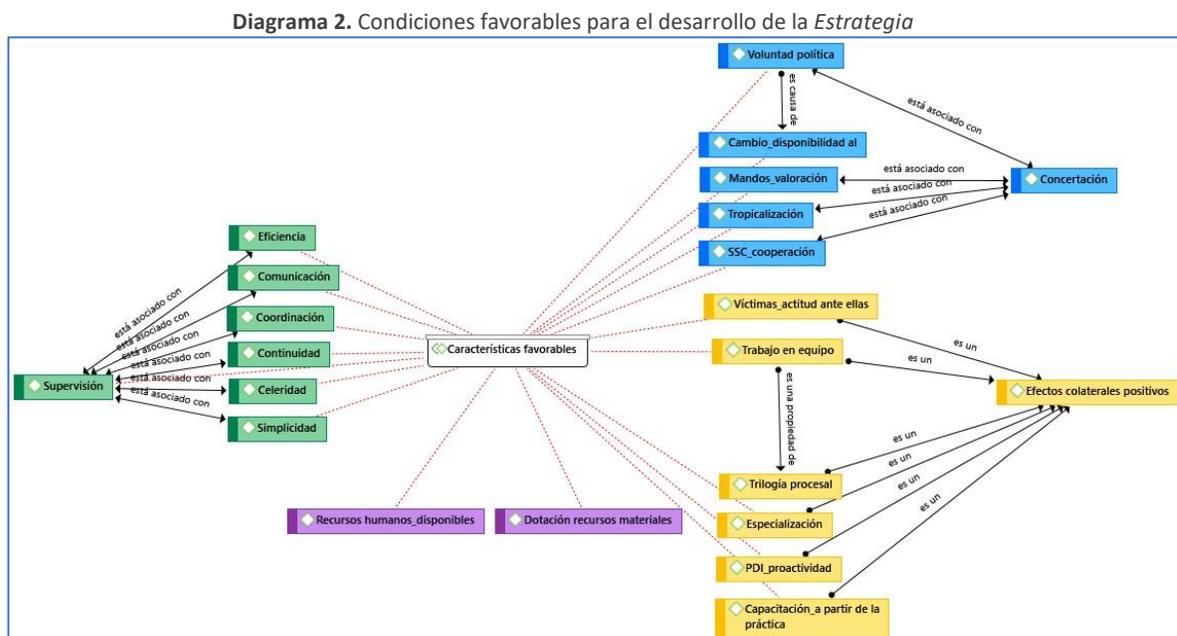
Cuando los agentes del Ministerio Público adjudican una deficiente formación jurídica a los policías de investigación tienen razón en esperar que los actos de investigación desarrollados por estos, cumplan con la legalidad necesaria para ser ofrecidos como pruebas sólidas ante los tribunales; pero eso 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. De ello darán cuenta, respectivamente, las secciones tercera y cuarta de este reporte.

3. ¿CUÁLES SON LAS 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, las cuales se presentan de manera sintética en el diagrama 2, en el cual se han dividido tres conjuntos principales de elementos que han emergido del análisis de las entrevistas y de los ejercicios de observación. Los primeros, (señalados con color azul) corresponden a factores vinculados con áreas de concertación entre diversos actores; el segundo (ilustrado con el color verde) corresponde a las ventajas que ofrece la implementación de la *Estrategia* en favor del proceso de investigación; el conjunto de elementos marcados con el color violeta se refiere a los insumos en términos de capital humano y recursos materiales; y por último, el quinto grupo de condiciones (ilustradas en amarillo) se refiere a una serie de efectos colaterales positivos que se han estado derivando a partir del funcionamiento de las Unidades Criminalísticas de Proximidad.



Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano, *Análisis científico de datos / Acompañamiento ciudadano de la Estrategia de Combate al Homicidio Doloso en la FGJCDMX.*

3.1 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 seguridad 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 y financiadas por agencias internacionales.

El tenor estrictamente colaborativo entre las partes ha asignado 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 ilustradas en el diagrama 2. 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.

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.
(Tomador de decisión)

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, los directivos no siempre trasladaban al personal operativo el 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 labores 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 -acerca de las cuales se profundizará en la sección cuarta de este reporte- 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 haceres 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 hacer nuestro el 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 (SSC). 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. Frente a la constante molestia de los altos mandos de la Fiscalía acerca de la falta de colaboración, traslape de funciones, desconfianza recíproca e incluso, rivalidad operativa y disputa por los datos de prueba entre ambas instituciones; se logró, en contraste, 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, independientemente de las tensiones que puedan darse en los altos niveles de decisión de sus respectivas corporaciones.

*-“Oye comandante necesito estos datos en cuestiones de cámaras”.
Y él a su vez mediante el conocimiento que tiene y sus conocidos y contactos que tiene y la relación que tiene con la preventiva -la policía preventiva- pues me ha agilizado cosas, trámites de las cámaras, para agilizar más la investigación y no debilitar.*
(Policía de investigación)

*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)*

3.2 Supervisión constante como condición para el despliegue de diversas condiciones favorables

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 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 policial 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. No obstante, aún falta establecer una

instancia de supervisión interna, con capacidad de mando y gestión para asegurarse que se cumplan los objetivos de la *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. Hasta el momento, esa supervisión integral ha recaído de manera informal, y relativamente eficaz sobre el personal francés y, en segundo término, sobre la Unidad de Implementación. La sustentabilidad de la *Estrategia* amerita establecer una instancia interna de la Fiscalía dirigida a ese propósito, y si en efecto se confirma la posibilidad de que el titular de la Fiscalía Central de Homicidios de la FGJCDMX ejerza esas funciones o lo haga alguien más, se estará propiciando la consolidación de este esfuerzo.

Ahora bien, aunque la supervisión que ha acompañado el desarrollo de la *Estrategia* no ha sido óptima, es posible atribuir a esta algunos elementos favorables que no carecen de mérito y que se describen a continuación.

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. Ello no significa necesariamente que tales atributos correspondan plenamente a la realidad o que sean capaces de evidenciar efectos inmediatos sobre la reducción de la impunidad (objetivo de largo plazo de la *Estrategia*), pero sí resultan factores indispensables para alcanzar aquella meta final. Por lo pronto, esta serie de señales alentadoras que se describen a continuación, tendrían que ser objeto para el desarrollo de métricas específicas, estandarizadas y objetivas a fin de dimensionar el avance de la *Estrategia* más allá del número de carpetas judicializadas, y que forman parte del siguiente ciclo del proceso de acompañamiento ciudadano que realiza el ONC.

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.

a) Eficiencia

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)*

b) Comunicación

El estilo de 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 groso 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.

En mi Whats, me acaban de mandar aquí, ese momento que yo estoy recibiendo el mensaje. Yo ya estoy coordinando la intervención pericial. Por lo tanto ya es un gran cambio, una mejora. En el impacto únicamente de haber generado UCPs, que sé que viene desde el proyecto de Francia. Por lo tanto, hoy ya es exitoso.

(Tomador de decisión)

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: “Ilévala 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)

c) Coordinación

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)

d) Continuidad

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*. 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 constatarse 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.

e) 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)

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.

f) Simplicidad

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 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 de 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.

3.3 Recursos humanos y materiales disponibles

La disponibilidad de los recursos humanos y materiales para el desarrollo de la *Estrategia* ha sido un tema de permanente preocupación para los tomadores de decisión. En las etapas tempranas de la definición operativa, incluso se elaboró un documento que preveía una dotación numérica de vehículos, personal y suministros para cada UCP. El principio de realidad provocó que sobre la marcha se hicieran diversas adecuaciones en este sentido, pero no todas desfavorables. Por ejemplo, el Acuerdo de creación de las UCP¹ preveía que en cada unidad estarían adscritos al menos dos peritos, pero la disponibilidad de personal hizo posible contar con cuatro especialistas periciales en las UCP piloto (Oriente y Norte).

Las UCP fueron dotadas de ambulancia para el traslado de cadáver y vehículos para los policías de investigación, pero el suministro oportuno de gasolina ha sido un tema que sigue sin resolverse. Respecto a los suministros, estos han sido proveídos de manera gradual e incluso intermitente. Los operadores no mostraban sorpresa frente a la serie de carencias, porque al parecer se trata de un fenómeno común en la administración pública capitalina.

Al momento presente, las UCP piloto cuentan con los insumos básicos para realizar sus funciones, pero no deja de llamar la atención que la obtención de un sello, una computadora, un libro de gobierno o una dotación de trajes tipo *Tyvek* hubo detrás, numerosas y tortuosas negociaciones, acuerdos incumplidos y gestiones administrativas encabezadas, penosamente por el propio agregado policial francés y secundadas por la Unidad de Implementación.

Pese a lo anterior, no se aprecia la misma dotación de suministros en otras unidades, como la UCP Poniente, donde el personal incluso tiene que competir entre sí para poder ocupar una silla de manera alternada durante el turno.

Lo que se quiere describir en este punto es que los recursos humanos y materiales no han sido suficientes, ni se han suministrado de manera oportuna; pese a todo ello, las UCP han logrado comenzar su operación y representan una base elemental para el adecuado funcionamiento del modelo.

3.4 Efectos colaterales positivos

¹ Art. 8 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.

El proceso de observación desarrollado por el ONC ha permitido identificar algunos elementos acordes con los objetivos de la *Estrategia* que, si bien ya tenían algún grado de desarrollo anterior a esta, se han hecho más visibles y en algunos casos significan una verdadera innovación en la cultura laboral de los operadores. Enseguida, se describe cada uno de ellos en el orden de prioridad o recurrencia que se obtuvo tras el análisis de las entrevistas y ejercicios de observación.

a) Actitud ante las víctimas

Quienes hicieron mayor hincapié en la necesaria atención a las víctimas directas e indirectas de los homicidios fueron las servidoras públicas entrevistadas y no tanto, sus pares varones. Concretamente, una criminalista y una agente del Ministerio Público quienes prodigaron las más abundantes opiniones en torno a la obligación de prestar un servicio diligente, compasivo y considerado a los y las familiares de las víctimas, y un trato respetuoso y digno a las personas fallecidas.

Pero creo que los resultados que se obtuvieron fueron buenos, afortunadamente la señora, pues se le dio la confianza y la tranquilidad de que se iba a respetar el cuerpo de su hijo, que se iba a tratar con amor, que se iba a cuidar, que no se iba a maltratar. Y la señora, pues con todo el dolor de su alma, pero accedió a darnos el cuerpo de su hijo, a trabajar con el cuerpo de su hijo y fue algo en lo que avanzamos muchísimo.
(Perito)

Yo creo que es proactividad y empatía. Porque muchas veces, el proceso más duro (...) las víctimas obviamente vienen dolidas, es algo que nadie espera y para lo que nadie está preparado. Entonces si le mandamos un policía que piensa que la sabe todo y que quiere información rápida, pues lejos de tener información, revictimiza y eso nos cierra la puerta. Y después o vienen enojados o con derechos humanos o en alguna otra instancia, porque no recibieron la atención que merecen, y que necesitan.
(Agente del Ministerio Público)

También fueron mujeres las que insistieron en la importancia de abordar la investigación del feminicidio desde una perspectiva absolutamente cuidadosa de los protocolos establecidos para ese fin; mientras que para alguno de los agentes del Ministerio Público esa distinción resultaba poco relevante pues en su opinión, “tanto feminicidio como homicidio deberían investigarse con el mismo nivel de detalle”.

No cabe esperar que las actitudes sensibles a las necesidades de las víctimas hayan sido resultado de la implementación de la *Estrategia*, pero esta sí es un marco idóneo para multiplicar esta clase de predisposiciones, las cuales son coincidentes con el propósito último de procurar la justicia desde una órbita centrada en los derechos de los acusados, pero también de las víctimas.

En el plano administrativo estos principios ya se ven reflejados cuando menos en la carta de derechos que se obsequia a los testigos de identidad antes de ser entrevistados, así como en la reserva de datos personales que se incorporan en sección aparte de la carpeta de investigación, pero en el plano de calidad en el servicio público de procuración de justicia, la convicción de estas servidoras públicas tendría que ser un referente para ser adoptado por el resto del personal involucrado con la *Estrategia* y en general, dentro de toda la FGJCDMX.

Lo anterior es relevante porque la experiencia confirma que nunca son suficientes los esfuerzos para sensibilizar al personal a fin de incorporar un enfoque humano y digno a las víctimas. Durante las diversas observaciones se pudo recolectar aseveraciones de funcionarios de diversa jerarquía en las que utilizaron expresiones torpes para referirse a las víctimas o las organizaciones que propugnan por sus derechos. Y tras el análisis de algunas carpetas de investigación, pudo constatar que, durante las entrevistas practicadas por policías de investigación a familiares de las personas fallecidas, no fueron plasmados indicios que sugieran un trato sensible con las víctimas indirectas del delito.

b) 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 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.

c) 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)

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.

Los ejercicios de observación en campo evidenciaron ambas posiciones. En la UCP se pudo constatar que la presencia del Ministerio Público (al menos durante las primeras semanas de implementación) era predominantemente pasiva incluso para proponer soluciones jurídicas a una serie de dilemas que enfrentaban los policías de investigación. Y cuando evidentemente la falta de especialización jurídica de los policías produjo algunas pruebas imperfectas y estas fueron llevadas a la Fiscalía Central de Homicidios, el agente encargado en esa instancia, se aseguró de maltratar al policía de investigación y exhibirlo por su impericia jurídica.

En el primer caso, el agente del Ministerio Público adscrito a la UCP no supervisa jurídicamente los actos de investigación; y en el segundo, el agente reprocha la debilidad de un acto de investigación que su colega no supervisó previamente. A partir de esta lógica, y utilizando el

lenguaje penal, pareciera que “la carga de la prueba” recae siempre en el policía de investigación, quien no recibe la orientación jurídica oportuna. Los agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Central de Investigación no parecen dispuestos a ceder paso a los policías de investigación, pues esperan que antes, deben ser expertos en derecho, como lo son ellos mismos.

Aquí hay un problema de alineación de incentivos que tendría que resolverse a partir de la clarificación entre las labores de supervisión jurídica que debe realizar el Ministerio Público y la posición emergente de los policías de investigación, quienes deberían ser capaces de realizar actos de investigación útiles para esclarecer los hechos, pero acotados por el principio de legalidad.

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*.

Mención aparte, merece una agente del MP de la UCP, quien a diferencia de sus colegas sí dio 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 e incluso, fue la única que se apresuró a proyectar una solicitud de datos conservados en el teléfono celular de las víctimas ante la autoridad judicial federal.

d) Especialización

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 sólo 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 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 constatar 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 familiaridad 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.

e) Proactividad del PDI

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, donde 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 era importante para la investigación y que 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.

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 e implementar adecuadamente lo concebido en la reforma penal.

f) Capacitación a partir de 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.

Híjole 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.

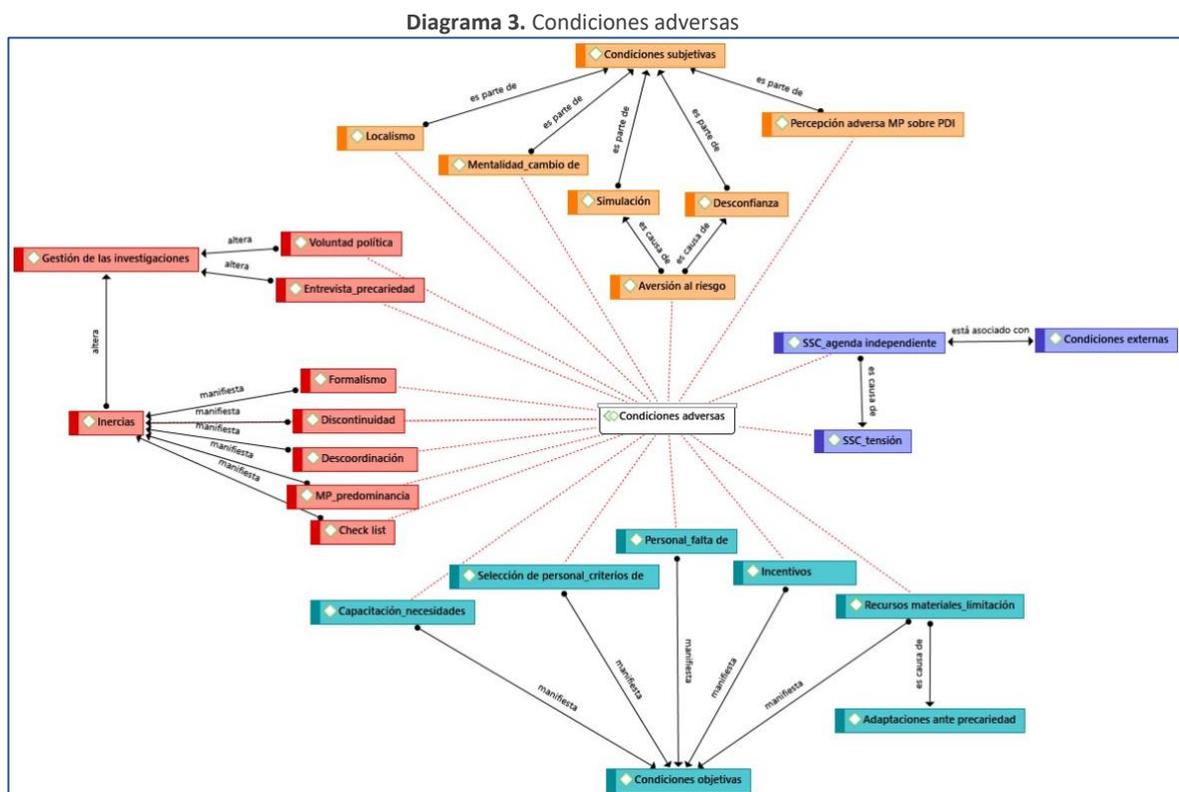
Como se aprecia, el funcionamiento actual de la *Estrategia* revela una serie de factores facilitadores de su implementación. No todos se encuentran presentes en la misma magnitud, ni tienen el mayor peso en un balance sumario, pero sí apuntan a una serie de elementos que abonan a la viabilidad de un 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.

4. ¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS MÁS PERSISTENTES?

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.

El diagrama 3 muestra, de manera sumaria, cuatro ámbitos problemáticos cuyos componentes coinciden con algunos de los elementos detectados desde el diagnóstico inicial que realizó el personal de la agregaduría francesa durante la etapa de diseño de la *Estrategia*.

Con el fin de evitar la redundancia con aquella fuente de información, se evitará entrar en la descripción detallada de estos elementos, pero sí se abundará sobre los factores que siguen presentes en la implementación de la reforma y que podrían explicar el tipo de resultados que hasta ahora se han obtenido.



Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano, *Acompañamiento ciudadano de la Estrategia de Combate al Homicidio Doloso en la FGJCDMX*.

El diagrama 3 distribuye en cuatro sectores los principales ámbitos de dificultad para el desarrollo adecuado de la *Estrategia*, de acuerdo con la siguiente descripción:

- **Condiciones subjetivas:** Contempla una diversidad de códigos mentales, representaciones sociales, valores y actitudes que contribuyen a explicar actitudes y conductas que se oponen o cuando menos, dificultan la adopción plena de la *Estrategia*.
- **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 los mismos, tales como los criterios de selección de personal, el sistema de incentivos para el trabajo y las necesidades de capacitación.

- Condiciones de gestión de la investigación: Es el conjunto de factores que afectan negativamente el desarrollo de los procesos de investigación 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.
- Condiciones externas: Se trata de algunos elementos que no dependen de los operadores de la *Estrategia* pero que influyen directamente en el desempeño de la misma. De manera primordial se considera el ámbito de las relaciones funcionales con la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

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 los operadores tiene suficientes motivos para reprocharle al resto de los miembros de la trilogía su falta de compromiso o adecuación al nuevo modo de pensar que requiere el modelo.

Desde que entraron en funcionamiento las UCP ha transcurrido un tiempo relativamente corto y nunca fue esperable que los operadores modificaran algunos prejuicios y predisposiciones relacionados con los propósitos de restablecer el equilibrio entre los miembros de la triada procesal, simplificar la carpeta de investigación, tomar en serio el objetivo de esclarecer los hechos, entre otros.

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 con el 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 *status quo* previo.

Lo señalado anteriormente pretende situar el conjunto de hallazgos recogidos durante las entrevistas y ejercicios de observación, los cuales muestran que de manera latente o manifiesta los operadores tienen una profunda 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)

En nombre del miedo a ser objetos de responsabilidad jurídica y repudio social, los agentes del Ministerio Público se rehúsan a confiar en las capacidades del policía de investigación y ceder parte de su poder. Los policías de investigación temen equivocarse en la realización de las entrevistas y se acogen a cuestionarios estandarizados. Y los tomadores de decisión temen contrariar abiertamente las instrucciones de la titular de la Fiscalía pese a que no estén de acuerdo con ellas. Y posiblemente, la titular de la institución teme las consecuencias de no ofrecer a la sociedad una reducción drástica en términos de combate a la impunidad.

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, como se pudo recoger en el testimonio de un agente del Ministerio Público, quien dice haber aprendido por experiencia de sus antecesores que los elementos bajo su mando son sus “enemigos naturales”:

Sí hay, tal vez un reconocimiento de los jefes o de los compañeros, pero lamentablemente o afortunadamente yo creo que en todos los lugares de trabajo pasa esa parte, al menos aquí siempre hay envidias. Eso nunca se va a poder evitar, pero como yo ya las conocía también desde un principio, porque siempre hay algo que mi papá le llama, y yo le llamo: “enemigos naturales”. Yo tengo a mi cargo dos oficiales secretarios, mis enemigos naturales son ellos porque ellos como oficial secretarios tienen también aspiraciones, quisieron ocupar mi cargo.
(Agente del Ministerio Público)

También se documentó la adopción de estrategias de simulación dirigidas a retrasar lo más posible el momento de tener que adoptar procedimientos nuevos y a ensayar procesos mentales

diferentes. Expresiones recogidas durante las reuniones técnicas como “sí, claro, ya nos vamos poniendo de acuerdo” o “ya estamos en eso” no fueron plasmadas en las minutas, pero sí tuvieron su correspondencia en la falta de claridad y contundencia para llevar a cabo la reforma, o en la velocidad para transmitir las instrucciones a sus subordinados. Incluso pudo advertirse la discordancia entre el discurso de un funcionario que, en entrevista reivindicó las bondades de la *Estrategia*, pero que en el nivel práctico se rehusaba a transmitir a sus subordinados la instrucción de hacer lo necesario para que esta funcionara eficazmente.

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 preferirían evitar.

En efecto, el personal reacciona ante un cambio de circunstancias y claramente éstas modulan sus niveles de entusiasmo o disposición para el trabajo. En el nivel etnográfico, por ejemplo, pudo tomarse nota de la alegría que representó para los peritos de la UCP el haber recibido ¡4 trajes *tyveck!* o la ceremonia lúdica que, entre risas y camaradería con el agente del Ministerio Público, organizaron los policías de investigación al recibir, tras numerosas gestiones, ¡el sello y el libro de gobierno de la unidad! Y enseguida, se escuchó lo siguiente: “Te toca invitar los tacos” -dijo el agente del MP al policía de investigación- cuando este estrenó el sello de la UCP, utilizándolo para hacer una solicitud de videos. Finalmente habían dejado de pedir prestado el sello a la Coordinación Desconcentrada vecina y posiblemente entendieron que la UCP era una realidad.

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, entonces tienen mejores posibilidades para cumplir los propósitos sobre los que descansa la creación de las UCP.

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. Sin embargo, ello no obsta para señalar la serie de pendientes en la materia, y que impactan no solo 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 continuemos. 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, los operadores adoptan medidas remediales que pueden ser encomiables porque indican su nivel de compromiso, pero resultan completamente inapropiadas para el funcionamiento institucional y en última instancia, resultan indignas e injustas. Bajo esta consideración incurren la aportación de 300 pesos que hacen los elementos para abastecer de gasolina a las unidades, o el pago conjunto que hacen de los servicios de internet dentro de la propia oficina; el uso de dos teléfonos celulares (incluido el pago de servicio de datos) para fines laborales o los improvisados dormitorios con cajas de cartón que improvisan los operadores debajo del escritorio, por citar algunos ejemplos.

Necesitamos en este momento mil trajes tipo tyvek para entrar a los lugares. O peor, ya tuvimos un ejemplo, necesitamos bolsas para cadáveres. Y nos dicen: “no hay recurso”. Entonces el criminalista ¿qué hace? Tiene que improvisar: “¿Sabes qué, córrele, consíguete aunque sea una bolsa negra de esas grandes y ahí lo metemos porque es cadena de custodia y tiene que ir embalado”. Entonces qué hace si no tiene materiales (...)
(Perito)

En esta dinámica disfuncional también se ven involucrados los jefes de área, quienes reconocen haber aportado sus equipos de cómputo personales y numerario para solventar necesidades urgentes de su personal. Y aunque no se estima que sea una serie de situaciones exclusivas de las UCP, contribuye a dimensionar los desafíos que enfrenta en su conjunto la institución en menoscabo, finalmente, de la procuración de justicia.

Otros aspectos de las condiciones objetivas adversas incluyen un débil sistema de incentivos relacionados con la ausencia de un servicio profesional de carrera, los tabuladores salariales (de personal operativo y de mandos), reducción de prestaciones y precariedad de los sistemas de seguridad social, comunes a todos los servidores públicos de la Ciudad de México.

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 a los que juzgan como incompetentes para realizar actos de investigación apegados a la legalidad. Entre los policías de investigación, el reclamo es recíproco, pues esperan que los agentes del Ministerio Público se capaciten para saber cómo solicitar una orden de aprehensión por la vía del caso urgente y que, en suma, aprenda a judicializar las carpetas de investigación. De manera ajena a la dinámica del reproche mutuo, en los peritos prevalece una actitud más autocrítica acerca de sus propias necesidades de capacitación y sobre la manera en la que cada uno las ha ido subsanando (sobre todo, mediante cursos en línea).

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.

El papel facilitador de la agregaduría policial de la representación diplomática francesa tiene como méritos la constancia y la coherencia de los objetivos de implementación, centrados en el sentido común, la simplificación de los trámites y la reivindicación del quehacer del policía de investigación. La presencia del personal francés resulta muy significativa para el personal operativo, pero insuficiente para lograr una transferencia eficaz de los criterios de acción que impone la *Estrategia*. Ello puede deberse a la dinámica de interacción entre las partes, en donde se privilegia la espontaneidad, el diálogo y compartir experiencias. Sin embargo, el personal operativo no termina de asimilar los criterios que han de conducir su trabajo cotidiano por la inercia del proceso formativo -escolarizado- del que provienen, y del que esperan dispositivos de transferencia más claros, precisos y evaluables.

El efecto de esta modalidad de intervención consiste en que a pesar del propósito de los franceses para que el personal “se apropie de la reforma penal mexicana”, tanto operadores como mandos insisten en referirse a la *Estrategia* como “el modelo francés”. Ello es indicativo de dos consecuencias profundamente negativas: los servidores públicos no han terminado de familiarizarse con el espíritu y *praxis* del modelo acusatorio, y no han asimilado que “el modelo francés” y el modelo previsto en la reforma penal mexicana son lo mismo.

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 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.

Los agentes del Ministerio Público argumentan que deben vigilar la legalidad de los actos de investigación y así prevenir los combates que se esperan durante el litigio de los casos, y en ese sentido les asiste la razón. El problema que pudo apreciarse es que el citado interés por la legalidad no siempre fue corroborado tras el examen de actos de investigación producidos en la UCP y que pasaron desapercibidos por el agente del Ministerio Público adscrito a la UCP. Cuando las carpetas deficientes llegaron a la Fiscalía Central de Homicidios, los agentes encargados no

ahorraron reproches para los policías de investigación, pero no se interrogaron por el desempeño del agente del Ministerio Público de la UCP que debió supervisar jurídicamente esas diligencias. Ello confirma la necesidad de alinear los niveles de información y convicción entre el personal ministerial, tanto de la Fiscalía Central de Homicidios, como del ubicado en la UCP a fin de evitar “sorpresas” sobre el contenido y viabilidad jurídica de los actos de investigación.

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. Concretamente, tras el análisis de algunas carpetas de investigación se pudo constatar que los agentes del Ministerio Público -de los diversos turnos- no están completamente familiarizados con una misma carpeta y han solicitado más de una vez la misma actuación; y de manera consecuente, diversos policías de investigación atienden esas solicitudes reiteradamente, sin darse cuenta que están repitiendo una diligencia ya realizada por algún colega de otro turno.

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:

Simplemente al Ministerio Público le dicen: “cadáver”. Entonces, él sigue como un “checklist” y empieza a hacer sus solicitudes a diestra y siniestra. Sin ninguna investigación. Dicen: más vale que sobre y que no falte. Pide de todo. Y de repente llegan especialidades o piden estudios. “Y esto ¿por qué lo habrá pedido el Ministerio Público?” Bueno, qué hacemos pues le informamos (...)

*Entonces, conclusión, ha sido como una solicitud durante mucho tiempo de que hemos pedido que este tipo de diligencias finalmente acaben, porque no llevan nada. Solo consume persona, desgaste de personal, gasolina, materiales. Hoy, tan reducido presupuesto, nos consume todo esto. Y al Ministerio Público no le va a servir de nada. Solo le sirve para integrar la hojita y meterlo al expediente: rastreo hemático y grupo, pero no le sirve de nada.
(Perito)*

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 aún perdura en las UCP alivia el trabajo intelectual que supone jerarquizar las necesidades de información que permitan realmente esclarecer los hechos.

Usualmente los agentes del Ministerio Público (y de manera colateral, los policías de investigación) desestiman la inversión de tiempo y recursos periciales que supone la petición de algún dictamen que no está enlazado a una teoría del caso, e incluso la misma petición puede

resultar contraproducente en un juicio, tal como se pudo constatar en una carpeta de investigación cuando la prueba de Walker (para ubicar nitritos asociados a disparos de arma de fuego en prendas) resultó negativo en la camiseta de una víctima que recibió 18 proyectiles en su cuerpo. Dicha prueba era completamente innecesaria en el contexto de que las lesiones en el cuerpo del occiso sí eran compatibles con una muerte violenta según el dictamen forense.

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 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.

Otro elemento negativo que ha sido objeto de atención constante por el personal facilitador francés es que la descoordinación entre los diversos actores cuando unos se aprestan a implementar, por ejemplo, los modelos simplificados para plasmar los actos de investigación, y la negativa de los agentes del Ministerio Público para recibirlos de esa manera.

Posteriormente, la guardia próxima tuvo un homicidio, también me dijeron: "No es lo correcto, no quiero esos actos por separado, no es la forma correcta de trabajar, de integrar una carpeta". Le digo: "Bueno yo recibí una instrucción y es un proyecto que está manejando, y siento que esos datos que yo puse pues cumplen con los requisitos que tiene un informe; es más menos lo mismo, pero con acto diferente, por separado." "Pues yo no [respondió el agente del MP]. Yo no lo quiero, yo lo quiero por informe". (Policía de Investigación)

La posición de los agentes del Ministerio Público tiene pertinencia en el sentido de que algunos actos de investigación desarrollados por los policías de investigación (concretamente las entrevistas) siguen siendo escuetas y más parecidas a un cuestionario cerrado que a una conversación donde interesa saber cómo ocurrió el homicidio. Por consiguiente, las entrevistas que hasta el momento han realizado los policías de investigación contienen declaraciones cortas, taxativas e inconexas entre sí, y que difícilmente ofrecen un panorama claro acerca de las circunstancias, personas y motivos posiblemente relacionados con el homicidio. Peor todavía, las entrevistas plasmadas en la carpeta son omisas para esclarecer inconsistencias o contradicciones entre los testigos, por lo que serán fácilmente controvertidas por la defensa durante el proceso penal.

Frente a esas deficiencias, los agentes del Ministerio Público (de la Fiscalía Central de Homicidios) 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.

Otro de los elementos obstaculizadores de la *Estrategia* se refiere a la contumaz posición del agente del Ministerio Público para evitar el replanteamiento de sus funciones en el marco del modelo acusatorio.

Los MPs sigue un poco el quiebre, ¿no? La cuestión de no dejar ir, de no dejar al hijo, como no dejar ir a los hijos, ¿no? Espérate, no te vayas carpeta de investigación, yo la tengo que hacer. Entonces pues sí es un tema de que tienen que soltar.
(Tomador de decisión)

La tradicional predominancia del Ministerio Público sobre la conducción de la investigación es percibida con nostalgia por los agentes consultados, quienes rememoran las épocas en las que “traían arma de cargo, encabezaban los operativos y afrontaban turnos continuos de una semana”. El marco de sus recuerdos incluye la potestad absoluta para dar instrucciones operativas a los policías de investigación en las que se priorizaba el uso de sus facultades físicas, pero no las intelectuales.

A partir de ese marco de referencia, resulta comprensible que actualmente los agentes del Ministerio Público se resistan a asumir el duelo por la pérdida de prerrogativas funcionales e incluso simbólicas que venían aparejadas a sus antiguas funciones, lo que ocasiona múltiples episodios de tensión con los policías de investigación.

Pero hay mucha resistencia, mucha resistencia de la parte ministerial. Me he encontrado (...) me he topado con pared con muchas cosas, ¿no? No me reciben, no me entregan, no me dan participación (...) Como que quieren seguir todavía en el viejo modelo de la carpeta de investigación [averiguación previa] donde ellos manejaban todo, donde ellos manejaban y ordenaban todo. Entonces ahora que uno mismo está siguiendo sus propias estrategias de investigación como que no es del agrado de esa parte, y por eso hay mucha resistencia.
(Comandante de la Policía de Investigación)

Los agentes del Ministerio Público insisten en reivindicar su potestad constitucional para “dirigir las investigaciones” y en el mejor de los casos, están dispuestos a supervisar jurídicamente las actuaciones, siempre que ellos mismos las hayan ordenado. Pero por lo que respecta a las nuevas funciones legales de los policías de investigación, se resisten a cumplir su potestad jurídica para vigilar la legalidad de los actos de investigación, aunque ya no tengan “arma de cargo, ni encabezan operativos”.

No carecen de importancia estos frentes de resistencia para la implementación de la *Estrategia* pues comprometen el trabajo diferenciado y conjunto que debería estar al servicio de saber quién fue responsable del homicidio y asegurarse que rinda cuentas ante los tribunales. Por consiguiente, el propósito de mostrar las anteriores consideraciones no se dirige a denostar la indispensable función ministerial, sino a exhibir la necesidad de alentar los esfuerzos que debe realizar la FGJCDMX para clarificar entre sus funcionarios la distribución y complementariedad de tareas que exige el modelo penal acusatorio.

El siguiente factor a considerar dentro de las condiciones problemáticas en la implementación de la *Estrategia* involucra el papel dual de la voluntad política necesaria para garantizar su continuidad.

Desde una óptica teórica, las instituciones alcanzan un nivel de maduración suficiente para proveer bienes y servicios públicos socialmente útiles en la medida en que funcionan de manera independiente de la persistencia de la voluntad de algún agente público particular, y en cambio han alcanzado una reputación social, que favorece su continuidad por los intereses legítimos que protege y por la eficacia de sus acciones para lograrlo.

En ese sentido, la decisión de perseverar en el esfuerzo institucional que representa la *Estrategia* es, tanto una fortaleza, como una debilidad. La consolidación de las UCP sigue requiriendo el respaldo explícito de la titular de la Fiscalía para mantener y consolidar la alineación de voluntades entre todas las líneas de mando relacionadas con la operatividad de este instrumento de política pública.

Las reticencias iniciales de algunos tomadores de decisión fueron erosionadas por la convicción de que se trataba de “una instrucción superior” y durante los 18 meses que ha durado el proceso deliberativo y ejecutivo relacionado con las UCP esos mismos tomadores de decisión han procurado o cuando menos, no han evitado que esta iniciativa se vaya desarrollando.

En consecuencia, la perseverancia de la titular de la Fiscalía es una condición indispensable para su continuidad.

Por último, y como balance parcial de los efectos limitantes de la gestión de la investigación debe considerar la precariedad sustantiva de la investigación en cuanto tal. Y por ello es necesario puntualizar que las debilidades de las carpetas generadas en las UCP podrían no ser muy diferentes a las confeccionadas en la Fiscalía Central de Homicidios, cuyos escasos resultados en términos de obtención de condenas, fueron precisamente parte de los motivos para desarrollar la *Estrategia*.

Durante el proceso de acompañamiento ciudadano que ha realizado el ONC en torno al desarrollo de la *Estrategia* se tuvo acceso a algunas carpetas de investigación generadas en las UCP y ninguna de estas había alcanzado la judicialización, lo cual refrenda la oposición sistemática de los agentes del Ministerio Público a este modelo, pero tampoco mina la escasa eficacia de los mismos en el universo de homicidios dolosos cometidos en la Ciudad de México.

Ahora, el análisis preliminar acerca de las carpetas provenientes de las UCP revela, ciertamente una serie de debilidades que no pueden pasar desapercibidas para la toma de decisiones destinadas a remediarlas.

Lo primero que debe establecerse es 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 surge 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, son escasas las investigaciones adicionales que permitan identificar el contexto inmediato de la víctima para perfilar no solo una, sino varias líneas de investigación.

Concretamente, el ONC realizó el análisis pormenorizado de dos carpetas de investigación integradas, respectivamente, en las UCP Norte y Oriente. El análisis tuvo una doble vertiente: por una parte, examinar la lógica interna, contenido y utilidad de cada uno de los actos de investigación desde la óptica de los trámites administrativos, los procedimientos legales y los procedimientos de investigación; y, por otra parte, se logró determinar la duración, secuencia temporal y la participación relativa de cada uno de los operadores e instituciones involucradas en la investigación de ese homicidio en particular.

Sin entrar en los pormenores de ese ejercicio de análisis, cabe indicar que la primera carpeta analizada contenía las actuaciones realizadas durante un periodo de 21 días, a lo largo de los cuales se realizaron 88 actos de investigación con la participación directa de 26 servidores públicos, cuya carga de trabajo quedó plasmada en un *corpus de* 187 páginas. Pese a la magnitud de la inversión de tiempo humano y recursos institucionales, esa carpeta no tenía reflejado indicio alguno de quién o por qué privó de la vida al occiso.

En el segundo caso analizado, se pudo establecer que a 10 días de que fue cometido el homicidio, se habían realizado 43 actos de investigación, participaron 15 servidores públicos y se generaron 180 páginas de expediente. La carpeta reveló que en este caso sí se logró una presunción para identificar a los posibles responsables, pero ello no fue resultado de las pesquisas, sino por una declaración espontánea obsequiada por dos víctimas indirectas de los hechos; pese a ello, la carpeta no reflejaba actos de investigación dirigidos a confirmar o desmentir la acusación formulada por los testigos.

En ambas carpetas se cumplió con el bloque “canónico” de actos de investigación, tal como se hace también en la Fiscalía Central de Homicidios y, al margen de los que pudiera arrojar el mismo método de análisis en las carpetas de esa dependencia, cabe decir al respecto de las carpetas analizadas en las UCP lo siguiente:

- Pese a la fascinación que ejerce el cuidado por los formalismos entre los operadores de la triada procesal, se identificaron diversos huecos de información, inconsistencias y erratas atribuibles a que los operadores (incluido el agente del Ministerio Público) no siempre ejercen el hábito de revisar cuidadosamente la forma y el contenido de los actos plasmados en la carpeta.
- En lo concerniente al fondo, se subraya la falta de generación de hipótesis alternativas durante la investigación para confirmarlas o descartarlas, lo que puede tener efectos desfavorables en juicio, pues no abordarlas deja espacio para que las partes generen hipótesis alternativas, lo que puede llevar a que las confirmen (fracaso del caso), o bien que no las confirmen pero que al menos sirvan para la generar duda en cuanto a la hipótesis presentada por la Fiscalía. La ausencia de esas hipótesis alternativas también puede abrir dudas en cuanto a si pudo haber sido otra la versión que explica

los hechos, lo que también puede derivar, eventualmente, en sentencias absolutorias (fracaso del caso).

- En gran medida la falta de abordaje de hipótesis alternativas se debe a la existencia de sesgos cognitivos durante la investigación, derivados de asumir únicamente una versión del caso y solo abocarse a esta; luego, buscar solamente pruebas que la confirmen, descartando los indicios de la escena que puedan llevar a algo diverso.
- No se observan señales adicionales de innovación en las rutas de investigación, perspicacia para aprovechar al máximo los elementos aportados por las propias víctimas indirectas, ni una estrategia que trascienda el cumplimiento de las indagaciones iniciales a fin de perfilar el contexto inmediato de la víctima y postular quién o por qué razón habría querido privarla de la vida.
- A pesar de que los operadores deberían tener presente que la información obtenida a través de las entrevistas será determinante en un juicio, y que su efecto estará condicionado por el contenido que ofrece y la manera en la que se obtuvo, en los casos analizados se dejaron importantes vacíos de información, inconsistencias entre testigos que no fueron clarificadas y aspectos del contexto de la víctima que no fueron profundizados mediante preguntas adicionales.
- En suma, la porción de carpetas sometidas a observación sí da cuenta del cumplimiento de actos de investigación estandarizados, pero no perfilan alguna teoría del caso, ni menos aún establecen hipótesis alternas que sean sometidas a descarte o confirmación mediante investigaciones adicionales que puedan resistir la eventual confrontación por parte de la defensa. A partir de esas limitaciones, el camino entre esas carpetas y el archivo es cada vez más corto toda vez que “se agotaron las líneas de investigación”, líneas que desde un principio fueron pocas y se hicieron escasos esfuerzos para multiplicarlas.

Se insiste en que las vulnerabilidades detectadas en las dos carpetas generadas en las UCP, podrían encontrarse también en otras carpetas generadas en las UCP, y por supuesto, también en aquellas que se encuentran bajo la conducción directa de la Fiscalía Central de Homicidios. Lo que se pretende ilustrar es la necesidad de afianzar las ventajas obtenidas a partir de la *Estrategia*, pero al mismo tiempo, fundamentar la implementación de una siguiente etapa en la que se acompañe el proceso de rectificación, perfeccionamiento técnico y utilidad jurídica de los actos de investigación de las subsecuentes carpetas de investigación a través de un seguimiento puntual de los aspectos que hoy se muestran como flagrantemente deficientes.

d) Condiciones externas

Un último elemento que debilita la correcta aplicación de la *Estrategia* corresponde a la inevitable concurrencia de otras agencias externas a la FGJCDMX, pero pertenecientes al universo de la respuesta institucional de la Ciudad de México frente al homicidio doloso. En específico, se hace mención del papel ambivalente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

A lo largo de la implementación de la *Estrategia*, un tema recurrente ha sido la interacción no siempre cordial y cooperativa con los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Los testimonios recolectados durante la actual etapa de acompañamiento ciudadano evidencian relaciones complejas entre la Fiscalía y la SSC que tienen repercusiones notables sobre la investigación del homicidio doloso que realizan las UCP.

De esa relación se desprenden elementos favorables, como los episodios de cooperación retratados en una sección previa de este reporte (vid supra, sección 3) donde se mostró que los espacios de cooperación están arbitrados por la capacidad de empatía y simpatía entre el personal de ambas instituciones, y no por efecto de canales institucionales estables con efectos predecibles.

En contraste, lo que se ha podido documentar es que la cooperación entre los uniformados y las UCP pende de lazos intermitentes e inciertos, que se asocian a la coexistencia de agendas institucionales que operan en paralelo en los temas de seguridad y procuración de justicia. La realidad es que la investigación del homicidio exige la intersección natural entre esas dos esferas de competencia, pero el vértice de esas interacciones está más asociado a la competencia y desconfianza recíprocas, que a la cooperación.

Los operadores refieren diversas anécdotas en las que prevalece una disputa por hacer acopio de información, lo cual es consistente con la idea de que se involucra una relación disfuncional entre dos instituciones interesadas en ganar terreno en el ámbito de la reputación política. El resultado de esas relaciones competitivas es la frecuente ruptura de líneas de comunicación, anomalías en el resguardo de los indicios e incierta integración de los hallazgos en una carpeta de investigación.

La Secretaria de Seguridad Ciudadana es otra institución que tiene órdenes totalmente muy diversas, ¿no? Donde predomina el ir y conseguir información, informarle a su jefe, pero no así informarle a la carpeta de investigación. Ellos sí van al lugar, sacan datos como pueden, pero nada más es para informarle a su superioridad, a su mando, pero no a la carpeta de investigación. Entonces eso nos está dificultando mucho a las áreas de investigación, porque cuando yo llego a querer tramitar o a querer buscar o pedir un video, o un domicilio particular, ya el policía de seguridad pública ya lo tramitó. Y entonces ese particular me dice oiga, pues ya vinieron, entonces pues no le voy a estar dando a todos los que vengan.
(Comandante de la policía de investigación)

En el lugar de los hechos si hay testigos [los uniformados dicen:] “Sí hay, pero son mis testigos”. Así te lo dicen: “Son mis testigos y ya están en la fiscalía declarando, punto.”

Yo al hacer una entrevista con ellos como primer respondiente [les pregunto:] “Oye ¿qué datos tienes?, ¿con quién ya te entrevistaste?, ¿qué testigos tienes?, ¿qué indicios tienes? y muchos de ellos se niegan a proporcionarnos información: “No, yo lo voy a checar con el MP”.
(Policía de investigación)

Más aún, algunos operadores afirmaron las constantes dificultades que enfrentan para obtener los videos captados por las cámaras del C2, C5 y Sendero Seguro, que administra la SSC e incluso señalaron que no es extraño que elementos de esa institución alteren los materiales a su favor y por razones inescrupulosas. Asimismo, se ha documentado la deficiente preservación del lugar del evento por parte de los uniformados, lo que entorpece radicalmente la preservación, fijación y ulterior análisis de los indicios relacionados con el homicidio doloso.

Las anteriores notas de tensión entre los operadores de dos instituciones cruciales para la adecuada investigación del homicidio ameritan un proceso de constante conciliación en el más alto nivel de decisión, pues de ello depende la eficacia del orden público en sus diferentes vertientes en sus vertientes de seguridad y procuración de justicia.

Como habrá de notarse, esta sección dedicada al abordaje de las condiciones adversas a la *Estrategia* aporta elementos para la identificación de los puntos críticos que ya están comprometiendo el cumplimiento de los objetivos inmediatos de la misma, e hipotecando la posibilidad de alcanzar el fin último de reducir la impunidad del homicidio doloso.

En cada uno de los aspectos indicados se aprecia que, como cualquier intervención gubernamental, la creación y desarrollo de las Unidades Criminalísticas de Proximidad contiene aristas débiles que, sin embargo, deben ser ponderadas en el contexto general de un proceso de innovación que no puede escapar de los principios de gradualidad.

CONCLUSIONES CON PERSPECTIVA DE BALANCE

La *Estrategia de combate al homicidio doloso 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 los meses transcurridos desde su puesta en marcha. 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 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 a 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 a la interacción operativa entre el personal pericial, ministerial y la policía de investigación de las Unidades Criminalísticas 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 agregaduría de seguridad 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 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 su comisión. 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 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, las capacidades institucionales y humanas de las que dispone la FGJCDMX, así como al propio marco jurídico para atender estas problemáticas.

Perspectiva de género: El proyecto contempla la adopción de los lineamientos y protocolos ya existentes para la investigación de los feminicidios, los cuales establecen en la Ciudad de México que cualquier homicidio donde la víctima es una mujer, se investiga *a priori* como un feminicidio. Bajo la misma consigna trabajan las UCP y ello es indicativo de un nivel de introyección de la perspectiva de género en el quehacer cotidiano de los operadores del modelo.

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 agregaduría de seguridad 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 la realización de un taller de habilidades gerenciales para los comandantes de la UCP, el cual fue diseñado específicamente para subsanar algunas necesidades de gestión administrativa detectadas durante el proceso de acompañamiento.