



Acompañamiento ciudadano a la
*Estrategia contra los homicidios
dolosos en la Ciudad de México*



¿Cuál es el problema?



¿Cuál es el problema?



Durante 2020 se cometieron **1,340 homicidios dolosos** en la Ciudad de México.*



Algunas estimaciones sugieren que a nivel nacional solo 1 de cada 10 homicidios se resuelve. En 2019 la impunidad del homicidio doloso en la Ciudad de México fue de **86.7%** (Lecuona, 2019).

*Esta cifra refleja la cantidad de víctimas de homicidio doloso y feminicidio.

¿Cuál es el problema?

La incidencia de homicidios dolosos en la Ciudad de México se caracteriza por:



Su **tendencia creciente** desde 2014.



La ciudad se había aislado del crecimiento del homicidio observado entre 2007 y 2011.



Conviven homicidios vinculados a una **lógica de criminalidad organizada** con homicidios asociados a la **incapacidad de distintos grupos sociales para traducir las diferencias de manera pacífica** con homicidios vinculados a **delitos comunes**.

¿Cuál es el problema?

La incidencia de homicidios dolosos en la Ciudad de México se caracteriza por:

Sus patrones diferenciados de concentración geográfica

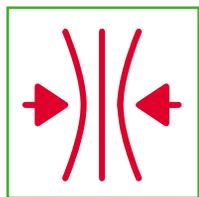


El primero es que las colonias con mayor número de delitos no corresponden necesariamente a las alcaldías más críticas.



El segundo es que algunas de las colonias que se ubican entre los límites administrativos de las alcaldías presentan serios problemas de homicidios.

Frente a este escenario, se identificaron ciertos factores institucionales que impedían la adecuada investigación del homicidio doloso:



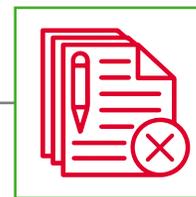
Resistencia al cambio



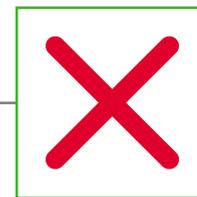
Urgencia para dar resultados



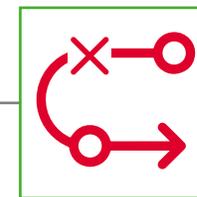
Desconfianza entre los propios operadores



Burocratismo y procesos de organización ineficientes



Desdén por las necesidades y aspiraciones de los operadores



Interrupción y ruptura de flujos de información

¿Cómo se está enfrentando
este problema?



¿Cómo se está enfrentando este problema?



Frente a ello, la *Estrategia*, iniciada formalmente a fines de 2019, consiste en el establecimiento de Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP), integradas por personal pericial, policías de investigación bajo la conducción de un comandante, y un agente del Ministerio Público; todos ellos especializados en el delito de homicidio doloso.



Las UCP son células colaborativas que se hacen responsables de la investigación del homicidio en la CDMX desde la noticia criminal hasta la presentación del caso en los tribunales.



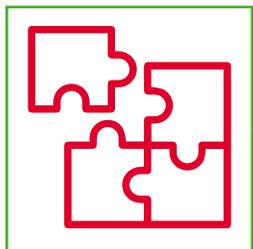
Actualmente hay **dos** UCP en pleno funcionamiento (Norte y Oriente), mientras que tres más (Centro, Poniente y Sur) se encuentran en transición hacia la plena adopción del modelo.



Esta iniciativa surge de un proceso de colaboración entre la FGJCDMX, la Agregaduría de Seguridad Interior de la embajada de Francia en México, el Observatorio Nacional Ciudadano, y la participación de la Fundación F. Naumann, que ha co-patrocinado el esfuerzo de acompañamiento ciudadano.

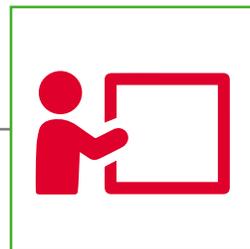
¿Cómo se está enfrentando este problema?

La Estrategia:



Se implementa desde lo local

Se corroboró la idoneidad de la ubicación de las primeras Unidades Criminalísticas de Proximidad en Iztapalapa por su alta intensidad del delito, y Gustavo A. Madero por ser esta última una de las alcaldías donde se ha aglomerado más ese delito en el tiempo reciente.



No impone un modelo foráneo

Se busca restaurar el equilibrio entre las funciones que le corresponden respectivamente a los agentes del ministerio público, la policía de investigación y los peritos conforme a la legislación vigente.

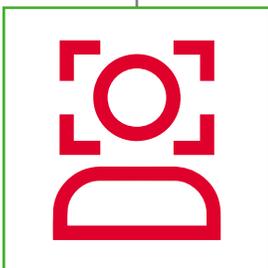
¿Cómo se está enfrentando este problema?

La Estrategia:



Incluye un acompañamiento ciudadano permanente orientado al aprendizaje

Se mantiene presencia en campo, recopilación periódica de información cuantitativa y cualitativa, detección de necesidades de capacitación y de ajustes al margen de la política pública.



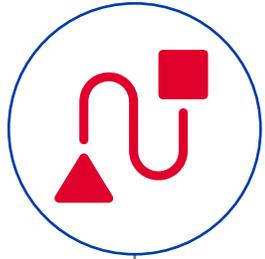
Brinda capacitación oportuna conforme a las necesidades reales y emergentes

Se detectan necesidades de capacitación de los operadores durante la implementación y se definen las estrategias de manera concertada entre los actores.

Contexto de la *Estrategia*



La *Estrategia* se implementa en un contexto caracterizado por:



Proceso de transición de
Procuraduría a Fiscalía



Restricciones
presupuestales severas



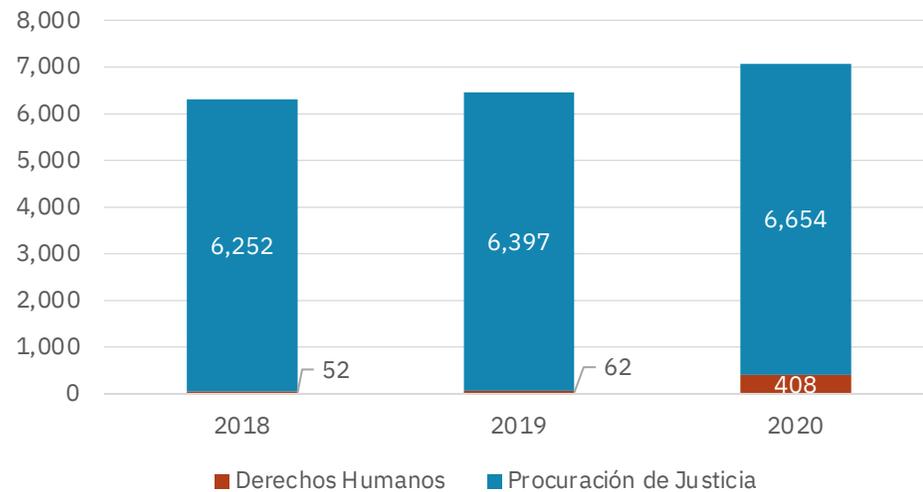
Contingencia
sanitaria

- La Procuraduría General de Justicia (que a partir de 2020 se transformó en Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México) actualmente absorbe el **3% del total del presupuesto de la ciudad.**
- El Tribunal Superior de Justicia recibió el 2.7% del presupuesto total de la Ciudad de México en 2020. Mientras que lo asignado a la Secretaría de Seguridad Ciudadana representa el 7.6%.

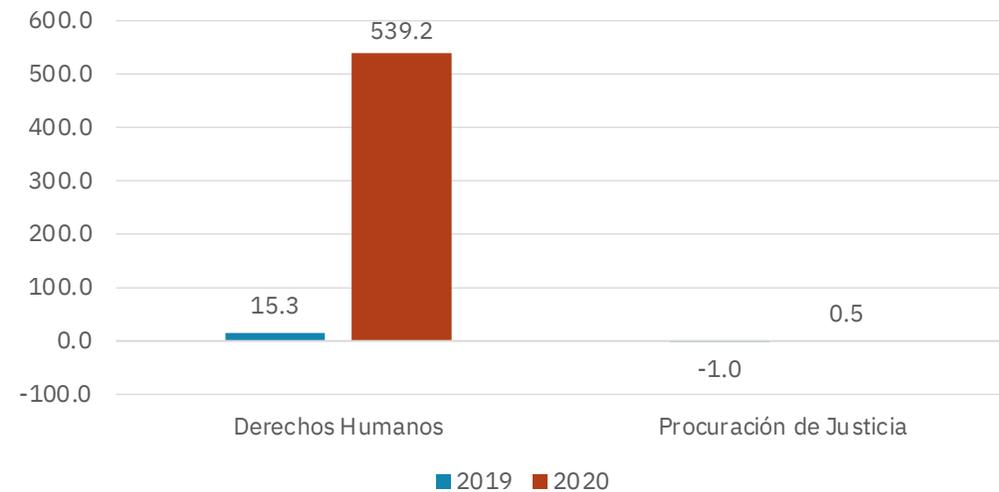
La *Estrategia* se implementa en un contexto caracterizado por:

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

Estructura (millones de pesos nominales)



Tasa de crecimiento real (%)



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



Aunque se aprecia un ligero crecimiento en términos nominales, el presupuesto asignado a la procuración de justicia reporta un estancamiento en términos reales.



El presupuesto no es sensible a la cantidad de delitos y por lo tanto, al volumen de las investigaciones.

Hallazgos del acompañamiento ciudadano





¿Qué hemos encontrado?

Actitud ambivalente del personal ante la *Estrategia*:



Tomadores de decisión: incertidumbre inicial y plena cooperación permanente.



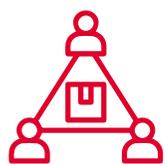
Personal operativo: entusiasmo y disposición al cambio.

¿Qué hemos encontrado?

Actitud del personal frente a los facilitadores franceses:



Unidad Criminalística de Proximidad Oriente, abril de 2020.



Personal operativo: la *Estrategia* brinda prestigio a su labor (policías de investigación), cuestiona su quehacer (agentes del Ministerio Público) y facilita su labor (peritos).



Todos: valoración positiva del esfuerzo francés por entender el contexto de la CDMX y adaptarse.

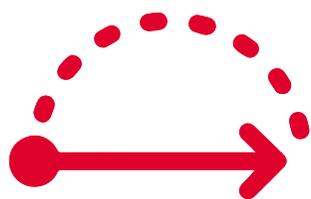
¿Qué hemos encontrado?

Elementos FAVORABLES sobre la *Estrategia*:

La voluntad política de la Fiscal General ha sido un elemento indispensable para la vigencia de la *Estrategia*, pese a las constantes oscilaciones de los tomadores de decisión de las diferentes áreas.

La presencia del personal francés durante la operación ha potenciado buenas prácticas relacionadas con los siguientes efectos:

Efectos DIRECTOS:



- Eficiencia
- Comunicación
- Coordinación
- Continuidad
- Celeridad
- Simplicidad
- **Aprehensiones que no provienen de la flagrancia, sino del proceso de investigación**
- **Casos judiciales más sólidos**

Efectos INDIRECTOS:



- Actitud favorable hacia las víctimas
- Trabajo en equipo
- Mejora en la reputación al interior de la FGJCDMX
- Especialización
- Mayor proactividad de los PDI
- Capacitación a partir de la práctica

¿Qué hemos encontrado?



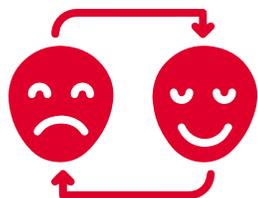
Interacción entre agente del MP y policía de investigación, UCP Norte, abril de 2020.



Evento procesado por personal pericial de la UCP Norte, marzo de 2020.

¿Qué hemos encontrado?

Elementos ADVERSOS sobre la *Estrategia*:



Factores subjetivos

- Profunda aversión al riesgo, temor al cambio de mentalidad y desconfianza inicial para aprender a trabajar en equipo.



Factores objetivos

- Pese al esfuerzo institucional para mejorar la dotación de vehículos e insumos, la emergencia sanitaria ha dificultado la provisión oportuna de materiales.
- Persisten algunas necesidades de capacitación, se requiere fortalecer el sistema de incentivos salariales y de servicio civil de carrera.

¿Qué hemos encontrado?

Elementos ADVERSOS sobre la *Estrategia*:



Factores relacionados con la gestión de la investigación

- Persisten algunas prácticas formalistas que quitan tiempo a la investigación sustantiva.
- Sobrecargas de trabajo en el área pericial que inhibe la pronta emisión de dictámenes.
- Reverencia a un *check list* de datos periciales que no resultan útiles para esclarecer los hechos.

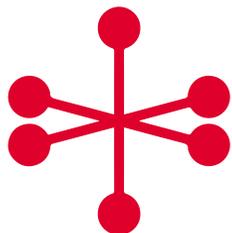


Condiciones externas

- La pandemia del COVID-19 ha exigido mejorar las rutinas de higiene, reasignar elementos periciales e incluso afrontar la pérdida de algunos miembros de las UCP. Sin embargo, las UCP se han mostrado resilientes.

¿Qué hemos encontrado?

La *Estrategia* avanza en sus propósitos porque:



Se ha logrado una coordinación inédita entre los policías de investigación, peritos y el agente del MP: ahora ya se comunican, trabajan juntos.



Los operadores se sienten protagonistas de un proceso de cambio y lo corroboran cuando se comparan con sus pares en otras áreas de la Fiscalía.

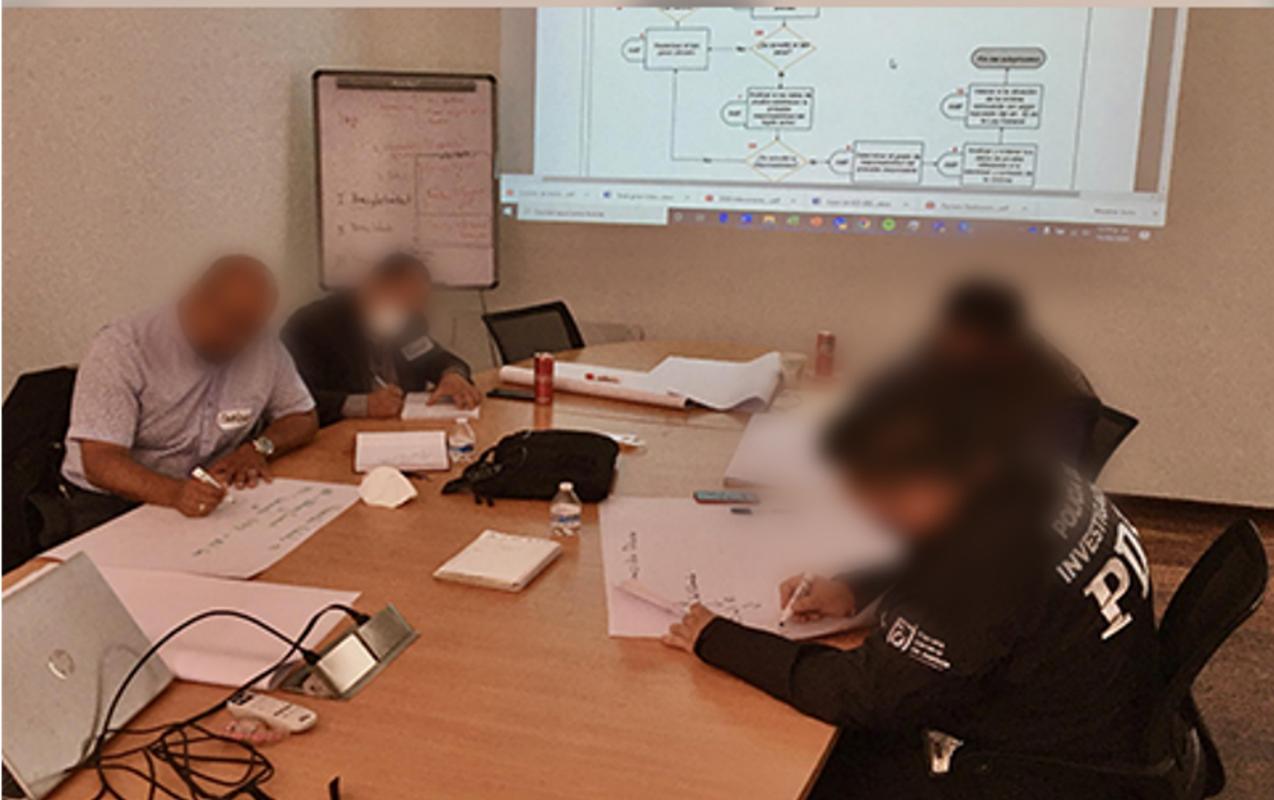


Los policías de investigación están experimentando **un cambio cualitativo** en su perfil profesional y laboral; los peritos se muestran tomados en cuenta en las investigaciones y los agentes del MP se han visto obligados a redimensionar su papel y responsabilidad como conductores jurídicos.

En consecuencia, la *Estrategia* tiene un alto potencial para ser un referente para la investigación de otros delitos en la CDMX, y como un modelo que pueda reproducirse a nivel regional y nacional.

Nuestro papel como acompañantes

Taller de Habilidades Gerenciales para comandantes y Talleres de entrevista criminal para policías de investigación



Sede del Observatorio Nacional Ciudadano, 18 de junio y 26 de agosto de 2020, respectivamente

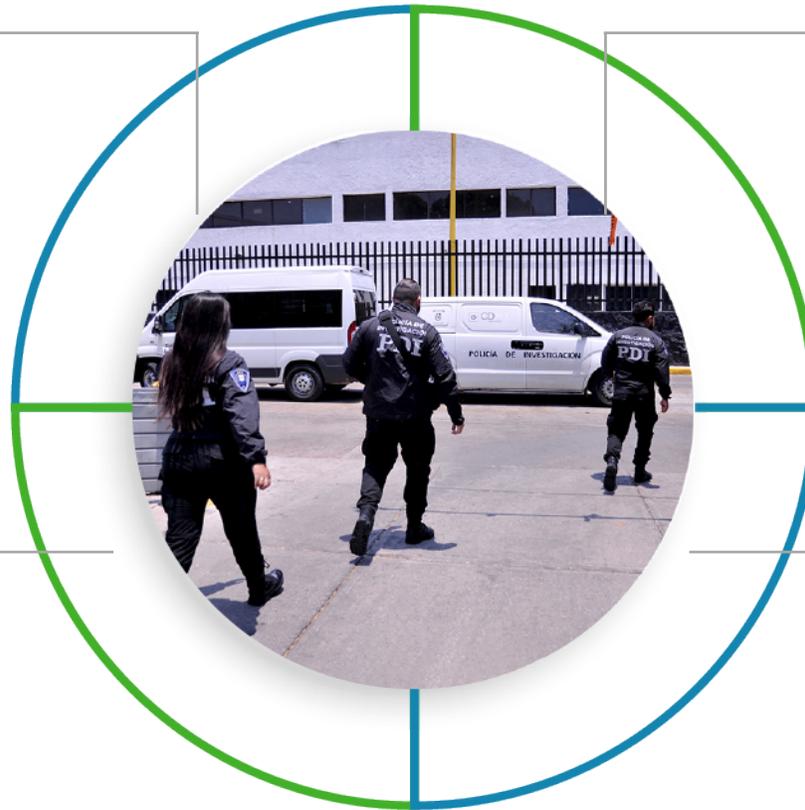
Lecciones



¿Qué aprendizajes está dejando esta experiencia de acompañamiento ciudadano?

■ La escasez de recursos presupuestales no impide el logro de cambios reales cuando las instituciones se comprometen realmente con la mejora radical de sus procesos.

■ La participación de la sociedad civil es indispensable para revisar, alentar y proponer acciones de mejora en la procuración de justicia.



Unidad Criminalística de Proximidad Norte, abril de 2020.

■ El eslabón más importante de una política pública son las personas que operan el servicio a nivel de tierra.

■ Frente a problemas tan complejos como el homicidio, es mejor trabajar en conjunto que hacerlo en solitario: el apoyo de la embajada de Francia, la Fundación Naumann y el Observatorio Nacional Ciudadano son ejemplo de ello.

Recomendaciones



10 recomendaciones para consolidar la *Estrategia*



1

Incorporar un **esfuerzo adicional de los policías de investigación y de los MP para explorar, confirmar o refutar líneas alternativas de investigación**, centradas principalmente en el contexto de la víctima y en el uso eficiente de los datos periciales.

2

Garantizar la coordinación entre la UCP y la Fiscalía Especializada en la Investigación Estratégica del Homicidio.

3

Amplificar las tareas de **seguimiento a las carpetas de investigación** generadas en las Unidades Criminalísticas de Proximidad, especialmente en las etapas de admisión judicial, litigio y sentencia.

4

Paciencia, supervisión interna y apoyo presupuestal para perseverar en el esfuerzo, que es condición indispensable para aspirar al objetivo de largo plazo de reducir la impunidad. En particular, el incremento del apoyo presupuestal debe enfocarse en los recursos humanos y equipamiento de las UCP.

10 recomendaciones para consolidar la *Estrategia*

Fortalecer la capacidad y las áreas de interacción entre el personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y policías de investigación, sobre todo durante los minutos cruciales tras la ocurrencia del homicidio.

5

Replantear la **pertinencia 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.

6

7

Establecer un sistema métrico de desempeño que incluya la relación entre esfuerzo y resultados.

10 recomendaciones para consolidar la *Estrategia*

8

Definición de un modelo de inteligencia criminal que permita optimizar los datos actualmente disponibles en las bases de datos institucionales de la FGJCDMX, a fin de identificar patrones en los antecedentes criminales de las personas involucradas en los homicidios dolosos sujetos a investigación en las unidades criminalísticas de proximidad.

9

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.

10

Documentar las **buenas prácticas de investigación criminal** y difundirlas en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

El rostro humano de la *Estrategia*



Estrategia
contra los
homicidios
dolosos
CIUDAD DE MÉXICO



Francisco Rivas • DIRECTOR GENERAL

 /ObservatorioNacionalCiudadano

 @ObsNalCiudadano

 <http://www.onc.org.mx>

 contacto@onc.org.mx

