

## Documento de TC

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para la operacionalización de la Fiscalía General de la Ciudad de México (CDMX)
▪ Número de CT:	ME-T1400
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Villa Mar, Karelia (IFD/ICS) Líder del Equipo; Restrepo Restrepo, Andres De Jesus (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Barrios Nunez, Uriel (CID/CME); Catano Guzman, Mariana (IFD/ICS); Cedillo Lopez, Barbara Paola (IFD/ICS); Fitzpatrick, Silvana Valdivieso (IFD/ICS); Garza Cortina, Miriam (VPC/FMP); Mahfouz, Giovanna L. (IFD/ICS); Miranda Monroy, Edna (CID/CME); Munguia Aburto, Pavel Roberto (IFD/ICS); Rodriguez Perez, Ariel Enrique (VPC/FMP); Velez Grajales, Viviana (IFD/ICS); Zappani, German (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 May 2019
▪ Beneficiario:	Gobierno de la Ciudad de México – Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	12 meses (incluye periodo de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de noviembre de 2019
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras, locales e internacionales y Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-Innovation in Citizen Services Division
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Antecedentes.** La Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 44 que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías investigadoras”, en su artículo 45 que “el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral” y en su artículo transitorio 17 que todos los aspirantes recibirán un curso intensivo de capacitación durante cinco meses que transmitirá las habilidades necesarias para la investigación y judicialización del delito<sup>1</sup>. En 2008, se aprobó en México la reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal, la cual establecía que

<sup>1</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, <http://aldf.gob.mx/archivo-922a1854fcc77c5bc4d93251a297c2f1.pdf>.

se debía transitar a un Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) el cual tendría que entrar en funcionamiento de manera gradual y finalizar en junio de 2016<sup>2</sup>.

- 2.2 El 20 de diciembre de 2018, el Congreso de la Ciudad de México aprobó la Ley de Fiscalía General de Justicia Local que tiene por objeto establecer el proceso de planeación y conducción de la transición de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) de la Ciudad de México (CDMX) a la Fiscalía General de Justicia (FGJ) de la Ciudad de México. Este proceso está siendo conducido por la Comisión Técnica para la Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía de la Ciudad de México, establecida por la Constitución Política de la Ciudad de México, quien formuló un Plan de Transición. La Comisión Técnica de Transición presentó al Congreso de la Ciudad de México en septiembre de 2019, el nuevo modelo de Fiscalía local, así como el Plan de Transición y la ruta gradual para la transformación de esta instancia, para que el Congreso pudiera realizar los ajustes normativos necesarios para el proceso de transición<sup>3</sup>.
- 2.3 Actualmente, la Ciudad de México registra altos niveles de impunidad. La efectividad<sup>4</sup> de la conducción de las investigaciones criminales en la Ciudad de México es de apenas 15.2% (el promedio nacional es de 18%), mientras que la probabilidad de que un delito sea reportado a la autoridad, que se investigue y que dicha investigación sea resuelta satisfactoriamente, es de 0.94% (el promedio nacional es de 1.14%). Asimismo, en la Ciudad de México existe una alta desconfianza por parte de la ciudadanía en el Ministerio Público local, siendo la entidad federativa con el mayor nivel de desconfianza con 97.8% (el promedio nacional es de 88.4%)<sup>5</sup>.
- 2.4 En síntesis, la reforma constitucional del 2008 en materia penal plantea grandes desafíos de carácter técnico, humano y de reingeniería institucional. Por lo que la transición que requiere experimentar el sistema de justicia penal a nivel local requiere la realización de un Plan de Transición que permita planificar y armonizar los parámetros institucionales requeridos y con horizontes temporales para poner en marcha de manera efectiva el nuevo sistema de justicia penal. En este sentido, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México solicitó al Banco el apoyo técnico para contribuir a apoyar las primeras acciones requeridas para implementar este Plan de Transición.
- 2.5 **Objetivo General de la CT.** Esta cooperación técnica tiene como objetivo principal apoyar al Gobierno de la Ciudad de México en la operacionalización de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a fin de consolidar la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la institución.

---

<sup>2</sup>Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008).

<sup>3</sup> El Plan incluye propuestas para reforzar la capacidad para resolver los delitos de alto impacto, crear un nuevo cuerpo policiaco de investigación criminal, poner a la víctima en el centro, acabar con la siembra de pruebas y otro tipo de prácticas corruptas y crear una unidad de control interno.

<sup>4</sup> Proporción de asuntos en la que el Ministerio Público cumple su responsabilidad de determinar si existe o no una conducta delictiva que perseguir y un probable responsable.

<sup>5</sup> Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2018.

- 2.6 **Objetivos específicos de la CT:** (i) consolidar la definición del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia; (ii) diseñar un Plan de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia, con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia; y (iii) elaborar una propuesta para la capacitación de autoridades del nuevo método de análisis de estadísticas criminales.
- 2.7 **Alineación Estratégica.** Esta CT está alineada a la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 con el desafío indicado en el documento AB-3008, “Fortalecer la capacidad institucional y el Estado de derecho”, contribuyendo al objetivo estratégico, párrafo 3.6(a), “Desarrollar capital humano de calidad”, mediante la definición de esquemas de capacitación y desarrollo de personal. De igual manera, esta CT se alinea con el Marco de Resultados Corporativo (GN-2727-6), en específico con el indicador 25 que refiere a la mejora de instrumentos de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos que se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Además, la CT propuesta se alinea con la Estrategia del País con México 2013-2018 (GN-2749) que considera como un área de diálogo a la seguridad ciudadana. Asimismo, la CT coincide con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), que identifica como uno de sus componentes la reducción de la inseguridad y la violencia que incluye medidas preventivas y correctivas, así como respaldo al sistema de justicia penal. Finalmente, el documento de Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), contempla apoyar las actividades para mejorar las agencias de seguridad y justicia.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El Gobierno de la Ciudad de México se encuentra, en la actualidad, ante el reto de transformar sus instituciones de justicia para poder operar el modelo constitucional de justicia penal acusatorio, adversarial y oral. Este proyecto de CT se integra por tres componentes que se describen a continuación:
- 3.2 **Componente 1. Apoyo a la definición del nuevo Modelo de Procuración de Justicia Penal.** Este componente tiene como objetivo generar una propuesta para apoyar la construcción de la arquitectura institucional requerida para la implementación del nuevo Modelo de Procuración de Justicia Penal, a partir de un diagnóstico del estado actual realizado por la Comisión Técnica para la Transición. Para ello, se revisarán las planificaciones para apoyar las siguientes actividades: (i) el desarrollo de la Política de Persecución Criminal; (ii) la definición del perfil institucional de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; (iii) el diagnóstico, mapeo y análisis de los fenómenos criminales; (iv) la definición de objetivos, estrategias, metas e indicadores para la transición; y (v) la definición de esquemas de capacitación y desarrollo de personal en activo y nuevo personal y el diseño de la nueva estructura organizacional.
- 3.3 **Resultados esperados:** con estas actividades se plantea apoyar la implementación del nuevo Modelo de Procuración de Justicia Penal que defina la línea de base a través de un diagnóstico de la situación actual y plantee una hoja de ruta para la transición gradual de la Procuraduría a la Fiscalía.

- 3.4 **Componente 2. Apoyo a la implementación del Plan de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia.** El objetivo de este componente es generar una propuesta para acompañar el proceso de transformación institucional y apoyar la implementación del Plan de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) apoyar la implementación del Plan de Transición, alineado al nuevo modelo de procuración de justicia; (ii) revisar el Plan de Transición tomando en consideración mejores prácticas nacionales e internacionales en la implementación de nuevos Sistemas de Justicia Penal Acusatorios; y (iii) apoyar el diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento de la implementación del Plan de Transición.
- 3.5 **Resultados esperados:** estas actividades servirán para establecer el sistema de monitoreo y seguimiento de la implementación del Plan de Transición que nos permita revisar y adecuar las estrategias de su implementación para cumplir plenamente con sus objetivos y metas.
- 3.6 **Componente 3. Formación de autoridades para el nuevo análisis criminal.** Este componente tiene como objetivo generar una propuesta para la formación de las autoridades de la FGJ en el Instituto de Formación Profesional, de acuerdo con el nuevo perfil y objetivos institucionales del nuevo Modelo de Procuración de Justicia Penal. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) revisión de planes de estudio enfocados en la investigación y judicialización que lleven a cabo los agentes de escala básica; y (ii) recomendaciones para la actualización de los planes de estudio con base en experiencias nacionales o internacionales.
- 3.7 **Resultados esperados:** con estas actividades se plantea mejorar el perfil de formación del personal de la FGJ encaminado a mejorar la investigación y la resolución de casos y reducción de rezago operativo al momento de implementar el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para catalizar el proceso de transformación requerido para mejorar la investigación criminal, la persecución penal y, en general, la procuración de justicia bajo el nuevo modelo de procuración de justicia.

#### IV. Presupuesto indicativo

- 4.1 El monto de esta cooperación técnica será de hasta US\$200.000, financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

**Presupuesto Indicativo (en US\$ miles)**

Actividad / Componente	Descripción	BID/INS	Contrapartida Local	Financiamiento Total
<b>Componente 1</b>	Apoyo a la definición del nuevo Modelo de Procuración de Justicia Penal	100.000	0.00	<b>100.000</b>
<b>Componente 2</b>	Apoyo al diseño del Plan de Transición de la PGJ a la FGJ	40.000	0.00	<b>40.000</b>

<b>Componente 3</b>	Formación de autoridades para el nuevo análisis criminal	60.000	0.00	<b>60.000</b>
<b>Total</b>		200.00	0.00	<b>200.000</b>

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El beneficiario del Proyecto será el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Fiscalía General de Justicia de CDMX y la agencia ejecutora, ha solicitud del beneficiario, será el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS), tomando en consideración que el cumplimiento de los requisitos internos para su ejecución retrasaría el alcance y logro de los objetivos de la Cooperación Técnica. El liderazgo técnico de las actividades del proyecto recaerá en la FGJ, quien tomará la rectoría estratégica en el proceso de la toma de decisiones, y el BID contratará expertos, así como firmas consultoras con probada experiencia internacional en materia de transformación institucional. La FGJ ha establecido un equipo de alto nivel que fungirá como enlace con el Banco.
- 5.2 La División de IFD/ICS cuenta con una experiencia de más de quince años en la implementación de proyectos de procuración de justicia. Las experiencias más recientes son las de Guatemala (3849/OC-GU) en la que se aborda una transformación del método de trabajo de fiscales, centrado en cuatro fiscalías de sección. Respecto a la experiencia con el Gobierno de México en proyectos en el área de seguridad y justicia, se tienen operaciones con diversas instituciones de seguridad y justicia (ATN/OC-15077-ME, ATN/OC-14744-ME, ATN/OC-16390-ME, ATN/OC-16501-ME y ATN/OC-16876-ME) con las que se realizan intervenciones en el área de seguridad y justicia. Por lo anterior, el Banco, a solicitud de la FGJ y considerando su experiencia en el tema, y a fin de asegurar que la cooperación continúe en el periodo de transición PGJ-FGJ, será la agencia ejecutora.
- 5.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

## VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los riesgos que se identifican en la implementación del Plan de Transición son: (i) resistencias de actores clave o de otras organizaciones al cambio institucional; (ii) retrasos en la implementación de las medidas del SJPA; (iii) la no apropiación de los productos y recomendaciones que puede afectar la sostenibilidad de este Plan de Transición.
- 6.2 Para mitigar estos riesgos, se acordarán previamente con las autoridades de la Ciudad de México los compromisos que se adquieren al participar en las diversas

actividades. Como medida de mitigación, se espera realizar diálogos con las diferentes unidades de la PGJ, a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades. Existe un compromiso de las autoridades de la Ciudad de México de dar cumplimiento a la Ley de Fiscalía General de Justicia Local. En este sentido, se presentó ante el Congreso de la Ciudad de México el nuevo modelo de Fiscalía local, así como el Plan de Transición y la ruta gradual para la transformación de esta instancia. Esto contribuye a dar sostenibilidad a la implementación de este Plan.

## **VII. Excepciones a las políticas del Banco**

- 7.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. Salvaguardias Ambientales**

- 8.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) es "C". Ver [Safeguard Policy Filter \(SPF\)](#) y [Safeguard Screening Form \(SSF\)](#).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_11580.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_67183.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_53763.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_39180.pdf](#)