

III. LA CAPACITACIÓN A PARTIR DE 2008

La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal exige, pues, un replanteamiento del sistema de justicia penal en su conjunto. El modelo que adopta la reforma, tomado de la tradición jurídica del *common law*, se concentra en los resultados antes que en los procesos: “El proceso penal”, precisa el artículo 20-I, “tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”.

“Son ideas extranjeras. Nada tienen que ver con nuestra tradición”, han denunciado los críticos. Pero los pobres resultados del sistema que ha venido operando en México —que no han dependido, en términos generales, de la honestidad o competencia de las personas sino del diseño institucional— cada día lo hacen ver más inoperante, aunque vaya acorde con “nuestra tradición”. ¿Fue útil en su momento? Hemos afirmado que sí. Pero, ahora, hay que ver hacia el presente y hacia el futuro, pésele a quien le pese.

El sistema que ha sido introducido en México ya fue adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, Panamá —que ya estudia una posible reforma— Puerto Rico y Cuba. Desde que adoptaron la Ley de Enjuiciamiento Criminal Español, estos países cuentan con un sistema acusatorio. Las experiencias han sido diversas. La mayoría de los países presentaron problemas de implementación;

particularmente, la relacionada con sus sistemas de administración y gestión de casos.

En la mayoría de estos países, las expectativas sociales eran desmesuradas y, en ocasiones, la realidad no correspondió a ellas. Sin embargo, aún en los que mayores dificultades tuvieron que afrontar (crear una fiscalía nacional, organizar un consejo judicial, enfrentar una *vacatio legis* reducida, capacitar a los operadores del sistema o verse limitados por un sistema excesivamente garantista que dejaba “sin dientes” a los operadores), puede afirmarse que la reforma resultó benéfica.

En México, los diagnósticos de los que partió la reforma constitucional, plasmados en las exposiciones de motivos de los diversos proyectos legislativos que se examinaron en el Congreso,²⁵ coincidían en señalar que nuestra justicia era lenta, costosa e ineficiente. Carecía de confianza ciudadana. El país presentaba, al menos, una década de retraso en la transformación de su sistema de justicia con relación al resto de Latinoamérica.

Las medidas que implica la reforma, en México, como quedó subrayado, se dan en tres ámbitos:

- a) Instaurar un sistema penal eminentemente acusatorio, a semejanza del que opera en países con tradición del *common law*.
- b) Definir conceptos y facultades.
- c) Aumentar las facultades de la policía, los agentes del Ministerio Público y los jueces para perseguir a la delincuencia organizada.

²⁵ Los proyectos fueron del PAN, del PRI, del PRD e, incluso de algunas ONG'S.

1. Definiendo el desafío

La capacitación que se impartirá a los protagonistas del proceso penal, naturalmente, tendrá que sufrir cambios. Estos, como lo hemos acotado, serán de carácter cultural. No podría reducirse a un nuevo currículum y a un nuevo programa de estudios. Además, en vista del plazo no mayor de 8 años que implica la *vacatio legis* para el tránsito entre un sistema y el otro, al tiempo que se capacita para el sistema acusatorio, habrá que seguir capacitando a los futuros policías, fiscales, defensores y jueces en el sistema anterior, introduciendo las innovaciones de manera paulatina.

Es cierto que la capacitación cuesta —vaya obviedad— y hay quienes opinan que continuar capacitando en el viejo sistema, ante la inminencia del nuevo, es un despilfarro de recursos. Durante una conferencia sobre la implementación del sistema penal acusatorio en Colombia, Luis Camilo Osorio —quien fue Fiscal General de esa nación durante la implementación del nuevo sistema de justicia—, explicó que una de las primeras decisiones que adoptaron en su país fue dejar de capacitar a los aspirantes a fiscales y al personal en activo en el antiguo sistema, para concentrar todos los recursos financieros y humanos en el nuevo reto. “El que aprendió, aprendió” afirmó.²⁶

Los servidores públicos que ya operaban el sistema inquisitivo podrían continuar haciéndolo durante la etapa de transición, por lo que era impostergable que todos los fiscales de nuevo ingreso fueran capacitados en el reto que les presentaba el modelo acusatorio. Así, los programas de profesionalización

²⁶ El texto integro de la conferencia, puede consultarse en el cuaderno OSORIO, Luis Camilo, *El sistema acusatorio en la experiencia colombiana*, INACIPE, 2007.

para el personal en activo se reorientaron a los nuevos contenidos.

¿Tendría buen éxito un giro tan radical en México? Por las razones que antes hemos esgrimido, pensamos que no. No, al menos, en este momento.²⁷ La reforma constitucional en materia penal incorpora diversos conceptos que, una vez plasmados en la legislación secundaria, podrán constituir los factores del cambio en materia de profesionalización de los agentes del Ministerio Público. Hasta ese momento podrá predecirse el ritmo que convendría dar a la instrumentación de la reforma. El primero de estos factores tiene que ver con el desequilibrio en las remuneraciones, al que ya hemos aludido.

El párrafo sexto del nuevo artículo 17 constitucional, establece que “Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público”. Esto significa un mandato constitucional para homologar los sueldos de los defensores públicos al de los fiscales, situación que reportará beneficios especialmente en el fuero común, pues en la mayoría de los estados de la República, los defensores suelen percibir sueldos inferiores a los agentes del Ministerio Público. No obstante, es de esperarse que, en el fuero federal, donde los defensores públicos ganan más que los agentes del Ministerio Público, también exista un impacto consistente en el incremento de los sueldos que perciben los segundos. Puede resultar obvio pero, de los estímulos que se ofrezcan, dependerá, en buena medida, el tipo de jóvenes que se sientan atraídos por convertirse en agentes del Ministerio Público.

²⁷ En relación con las resistencias que han expresado ciertos grupos, *cfr.* LAVEAGA, Gerardo, “¿Quién tema a la reforma penal?”, *El mundo del Abogado*, abril de 2008.

Otro factor que determinará el ritmo de los procesos de capacitación está relacionado con el nuevo párrafo décimo del artículo 21 constitucional. Dicho precepto establece que “El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán —Ministerio Público y policías— el Sistema Nacional de Seguridad Pública”. La carta magna establece las bases mínimas a que se sujetará dicho Sistema Nacional, dentro de las cuales destacan, para los fines de este libro, “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”. Asimismo, se dispone que “Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema”.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Seguridad Pública quedará conformado tanto por el Ministerio Público como por las instituciones policiales. Las bases mínimas constitucionales que lo componen deberán regularse en una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunque el Sistema Nacional de Seguridad Pública existe desde 1994, éste se encontraba sustentado en una serie de convenios y acuerdos de colaboración que no tienen la fuerza y obligatoriedad de una ley. Esta nueva ley establecerá estándares mínimos de carácter obligatorio que permitirán trazar las líneas generales para homologar los procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los Ministerios Públicos de la Federación y los estados. Esto implicaría, en la práctica, crear dos Sistemas Nacionales: de Desarrollo Policial y de Desarrollo Ministerial. Sobre esta dualidad habrá que buscar otro de los cimientos de los procesos para capacitar fiscales.

Ciertamente, a nivel federal, la mayoría de esos rubros —con excepción de la certificación y el registro— ya se encuentran conceptualizados en ordenamientos como el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal o el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. No obstante, no sucede así en algunas entidades federativas. Por ello, esta es una oportunidad para homologar en todo el país, el perfil de agente del Ministerio Público que queremos: cómo deseamos formarlos, qué debemos exigirles para permanecer en el cargo, cómo controlar su desempeño, cómo evitar que los malos elementos transiten de una corporación a otra.

Por tratarse de una ley general, ésta sólo trazará las grandes líneas. Corresponderá a cada entidad precisar sus alcances y plasmarlos en los reglamentos o leyes orgánicas que regulen la actividad ministerial. La Ley General, podría, por ejemplo, establecer la obligatoriedad de la formación inicial de los agentes del Ministerio Público y sería tarea de las entidades federativas definir la modalidad y duración de la misma.

De la Ley General podría desprenderse, asimismo, la obligatoriedad de que cada estado de la República contara con un instituto de capacitación ministerial pues, a la fecha, algunas entidades carecen de él o asignan dicha responsabilidad a alguna área administrativa de la propia procuraduría, con alguna posición poco relevante dentro del organigrama institucional o sin los recursos humanos y financieros que se requieren. En los últimos años, el INACIPE ha procurado impulsar la creación de institutos de capacitación ministerial en las entidades federativas, brindándoles el *know how* para el desarrollo de su función.

La Ley General podría establecer, igualmente, la necesidad de homologar los procesos de selección de aspirantes, privilegiando las convocatorias públicas abiertas y las internas por

encima de los procedimientos de designación directa o especial. Más adelante, un acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuradores o las disposiciones legales estatales podrían precisar un porcentaje máximo de servidores públicos que estarían en posibilidades de ingresar por designación directa.

Más allá de los estímulos económicos que conlleva el sistema de carrera, otorgan algún apoyo económico durante la impartición del curso de formación inicial que permita tener estudiantes de tiempo completo, podría contribuir a mejorar los procesos de formación ministerial. Esta obligación bien podría considerarse en la Ley General. Las entidades federativas podrían tomar, como modelo, los *Lineamientos para el otorgamiento de becas a los candidatos que se encuentren cursando los estudios de formación y capacitación inicial*, que regula el pago de becas que otorga el INACIPE,²⁸ redundaría en obtener personal mejor preparado en menor tiempo. Se propone, por ejemplo, fijar un porcentaje del primer sueldo mensual al que puede aspirar un agente del Ministerio Público del primer nivel del servicio de carrera. La beca podría ser de, al menos, el 25% de ese primer sueldo mensual.

Otro rubro a considerar en el Sistema Nacional de Desarrollo Ministerial se refiere a la profesionalización y formación continua de los agentes del Ministerio Público. Resulta aconsejable establecer su participación obligatoria en actividades académicas como cursos, talleres, exposiciones, estudios de casos, conferencias, seminarios o congresos, para que la educación permanente se constituya en una responsabilidad tanto del servidor público como de sus superiores jerárquicos.

Por supuesto, este tema deberá vincularse a las posibilidades de ascenso. Sería conveniente que cada entidad estable-

²⁸ Cfr. *Diario Oficial* del 12 de julio de 2007.

ciera un mínimo de horas-clase al año. Sugerimos que éstas sean equivalentes a dos semanas laborales al año. Se propone, asimismo, establecer mecanismos mediante los cuales los servidores públicos puedan solicitar a sus superiores, como un derecho, el acceso a dicha capacitación.

Otro tema a considerar será la posibilidad de realizar evaluaciones diagnósticas en materia de técnica jurídica a los agentes del Ministerio Público a fin de detectar áreas de oportunidad para el desarrollo de programas anuales de capacitación. La periodicidad de dichos diagnósticos arrojaría resultados de utilidad. Por ejemplo, podríamos apreciar si un servidor público que el año pasado salió mal en amparo penal, logró mejorar sus conocimientos un año después. Podríamos detectar los campos en que un agente del Ministerio Público posea conocimientos más sólidos, para reubicarlo en las unidades administrativas donde se requieran estas fortalezas. Podría efectuarse un comparativo entre unidades administrativas para tratar de motivar una sana competencia. Todo esto requiere un sistema informático que permita almacenar la información y del personal que lo mantenga actualizado y genere periódicamente los reportes. Aunque es un tema aparte, no es factible desvincular la capacitación a las estructuras tecnológicas, en las cuales habrá que invertir de modo considerable.

El rubro de certificación y registro de los Ministerios Públicos está directamente relacionado con la evaluación de conocimientos y destrezas o competencias laborales. Debe evitarse la confusión —la tentación, en algunos casos— de certificar a quienes acrediten los exámenes de control de confianza. Aprobar dichos controles implica contar con uno de los más importantes requisitos de ingreso. Permite establecer la presunción de que, quien se contrata, es una persona con una trayectoria limpia, no vinculada a organizaciones delictivas. Una vez acre-

ditado dicho requisito de ingreso, el servidor público deberá demostrar, mediante las evaluaciones correspondientes —quizá exámenes de oposición—, que cuenta con los conocimientos técnicos y las destrezas necesarias para el desempeño de su labor. Esto puede suceder tanto al término de la formación inicial, tratándose de personal de nuevo ingreso, como en periodos regulares en el caso de personal en activo.

El resultado satisfactorio de dicha evaluación dará lugar a la certificación. Para efectos de transparencia, no es conveniente que la institución que evalúe —los institutos de capacitación— certifique sin contar con la intervención de un organismo externo que pueda verificar la transparencia del proceso y la calidad de los contenidos evaluatorios. La intervención de las universidades públicas o privadas puede resultar de utilidad. No parece recomendable que el organismo certificador sea una institución con fines de lucro. Por otra parte, el registro de dichas certificaciones, su actualización y efectos para el desarrollo de un servicio civil de carrera, serán atribuciones de cada procuraduría.

2. Perfil del nuevo agente del Ministerio Público

A partir de la reforma, resultará menos complejo trazar los perfiles del agente del Ministerio Público. Esto, desafortunadamente, tampoco está muy claro el momento de escribir este libro, pues dependerá del Código de Procedimientos Penales y de las leyes que derivan del artículo 21 constitucional. La ambigüedad prevalecen la reforma constitucional: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”. Será más fácil, no obstante, distinguir lo que toca investigar a uno y lo que toca in-

investigar a las otras. A partir de la reforma, la conducción jurídica de la investigación está a cargo del Ministerio Público, mientras que el desarrollo operativo de dicha investigación corresponderá a la policía. Será necesario definir con precisión, no obstante, qué puede y qué no puede hacer la policía.²⁹

La coordinación entre policías y agentes del Ministerio Público ha sido un tema difícil en la implementación de reformas judiciales en muchos países. Quien construye una teoría del caso para poder sustentar correctamente una acusación frente al juez es el Ministerio Público, por lo que se espera que sea él quien decida qué evidencia será útil y cuál no para tal propósito. En consecuencia, un fiscal debe saber qué pedir a la policía para la construcción de su caso. La policía, por su parte, no debe intentar dar forma jurídica a las evidencias. Debe limitarse a “investigar” y —de nuevo— la ley secundaria debe ser clara al respecto.

Con el propósito de incrementar la efectividad del sistema de justicia penal, en Londres se estableció un organismo de coordinación entre fiscales y policías, denominado *Operation Emerald*. Se trata de un programa de gestión de casos que vincula los esfuerzos del *London Crown Prosecution Service* con los de *Metropolitan Police* con el propósito de dar una respuesta eficaz a las víctimas, acortar los tiempos de investigación y elevar el número de asuntos que son llevados a un juicio donde se obtienen sentencias condenatorias. Estas sentencias condenatorias, por cierto, constituyen el indicador más fiable de eficacia de los fiscales, tanto británicos como de otros países desarrollados, a diferencia de muchos países latinoameri-

²⁹ Aunque el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales establece estas facultades, a la luz de la reforma habrá que hacer un replanteamiento que defina mejor las atribuciones de la policía y del Ministerio Público, señalando sus alcances, sus límites y su forma de coordinación.

canos, que miden los resultados de sus fiscales a través del número de acciones penales que inician ante los jueces, con independencia de que sean rechazadas por éstos o que los acusados sean declarados inocentes.³⁰

Una vez que la legislación secundaria determine los límites entre las tareas que corresponden al Ministerio Público y las que tocan a la Policía, será relativamente fácil diseñar el perfil adecuado de los nuevos actores del proceso penal. Las características personales variarán para quienes buscan investigar los hechos que para quienes pretenden especializarse en llevar esos hechos, de forma sucinta y con lenguaje jurídico, ante un juez, a quien deberán convencer de dictar una sentencia condenatoria. Todos ellos, sin embargo, deberán ser peritos en Derecho, demostrar una honestidad a toda prueba y una capacidad de decisión que, como veremos, habrá que estimular.

Como la idea de la reforma es evitar que todos los asuntos lleguen a juicio, que sólo los casos más graves ameritaran el movimiento de la maquinaria de procuración y administración de justicia, esto exigirá, también, que los fiscales posean vocación conciliatoria. En la medida que se desburocraticen las prácticas policiales, ministeriales y judiciales, se obtendrán mejores resultados.

El propósito de la reforma es dirimir las controversias, con apoyo en el derecho, pero sin tener que afrontar los costosos trámites que exige un juicio. La reforma busca impulsar sistemas alternativos para dirimir controversias, y, así, evitar el rezagado, acelerar la impartición de justicia y, claro, dotar al go-

³⁰ Lo anterior, por supuesto, cuando existe la evidencia condenatoria. El Código del *Crown Prosecution Service* es tajante al señalar, en el artículo 2o., inciso 3: "Los fiscales de la Corona deben actuar siempre en interés de la justicia y no exclusivamente con el propósito de obtener una sentencia condenatoria".

bierno del estado de herramientas más eficaces para cumplir su cometido a la hora de garantizar orden y seguridad.

Esto demandará de los futuros agentes del Ministerio Público —decíamos— otra habilidad: la de tomar decisiones rápidas y certeras. Bajo el modelo inquisitivo, decidir si se ejerce o no la acción penal, aun en casos de flagrancia, es algo que se realiza casi en forma automática. El margen de discrecionalidad es estrecho pues, si el caso se apega a determinados supuestos, previstos en los códigos, el agente del Ministerio Público ejercerá acción penal. Si no, no lo hará. Pero el margen, existe. Lo mismo habría que decir respecto a la justicia alternativa. El tiene “la llave” que puede abrir las puertas de este camino, de la aplicación de los criterios de oportunidad, del ejercicio de la acción penal y, especialmente, de la posibilidad de solicitar —y sustentar— como medida cautelar, la prisión preventiva para un inculgado. E, insistimos, debe decidirlo rápido. No es casual, por ello, que en varias ciudades latinoamericanas se han establecido *unidades de decisión temprana*, con fiscales especializados en tomar decisiones rápidas y oportunas. En este modelo, no habrá lugar para los burócratas que todo deben consultarlo con el superior y éste, a su vez, con su jefe. A los fiscales va a pagárseles —y a capacitárseles— para que tomen estas decisiones.

Las habilidades de estos fiscales, por supuesto, serán distintas a las de aquellos que intervengan en las audiencias preliminares al juicio oral —quienes requerirán la capacidad de síntesis, aunada a un sólido poder argumentativo— e, incluso, diferentes a las de los fiscales de audiencia de juicio oral, quienes necesitarán de una destreza en los interrogatorios y contra interrogatorios.

3. *En busca de un nuevo currículum*

Las asignaturas que se impartan en los programas destinados a formar fiscales de Estado deberán contar con un sustento teórico, sin duda, pero deberán desarrollarse por medio de talleres, de ejercicios prácticos. A diferencia del sistema que irá quedando atrás, aquí no podrá desligarse teoría y práctica pues la primera sólo cobra validez en la segunda. El “sistema de litigación” que se lleva a cabo en Estados Unidos o Inglaterra pueden servirnos como punto de partida.

El eje de la capacitación deberá ser, inevitablemente, un sistema de casos donde los conocimientos teóricos se vean reflejados en la argumentación y en el debate, en la capacidad de hacer entender que un hecho determinado tiene un valor probatorio —o no lo tiene— con consecuencias jurídicas. A propósito de esta idea, escribe BAYTELMAN:

La premisa metodológica tras la disciplina de litigación, a su turno, consiste en desplazar la imagen de capacitación como instrucción, hacia la imagen de capacitación como entrenamiento. Consistente con esto, todo el curso está estructurado sobre la base de simulaciones. Este modelo de enseñanza más que a la Filosofía, se parece al fútbol: para aprender a jugar, hay que jugar. Y hay que jugar mucho. Por supuesto que un jugador de fútbol debe tener cierta información: debe conocer las reglas del juego, debe conocer a sus compañeros de equipo y sus capacidades, debe conocer las instrucciones del director técnico, los acuerdos estratégicos del equipo y las jugadas practicadas en los entrenamientos. Pero una persona no es realmente un jugador de fútbol, sólo por ser capaz de repetir de memoria las reglas de la FIFA. El modelo de litigación se hace cargo de esta idea, y pone a los alumnos a litigar casos simulados sobre la base de una cierta técnica que el curso enseña y que los alumnos

—lo mismo que los jugadores respecto de las reglas de la FIFA— deben conocer. Igual que en el fútbol, la técnica está escrita y probada, pero no es posible aprender nada de ella —absolutamente nada— sino a través de un entrenamiento intenso en su utilización.³¹

En su libro *Making your Case*, el *justice* de la Suprema Corte norteamericana Antonin Scalia y el catedrático Bryan Garrer enseñan los 115 pasos que un abogado debe dominar para tener buen éxito en los tribunales. Entre estos pasos se mencionan habilidades tan simples como conocer la correcta pronunciación de los términos legales y mirar a los ojos al juez, pero también otras muy complejas, tales como ser flexible y evitar —a toda costa— los datos que carezcan de relevancia en la *litis*. Nunca posponer una respuesta a una pregunta y ajustarse a los tiempos concedidos por hablar son otras cualidades que se esperan de un buen abogado defensor.³² Los fiscales deberán desarrollar idénticas destrezas. Nosotros, sin embargo, a efecto de plantear los aspectos curriculares del modo más didáctico posible, proponemos analizar las destrezas que exigirá la reforma constitucional, a partir de las propias disposiciones constitucionales. Esto, desde luego, sin menoscabo de que, más tarde, la legislación secundaria obligue a un estudio más amplio y que otros autores escriban sobre las estrategias y tácticas en que deberá entrenarse un futuro fiscal.

³¹ Baytelman, *op. cit.*, nota 5, p. 25.

³² *Making your Case. The Art. of Persuading Judges*, Thomson/West. M. N., 2008.

A. *Capacidad para conciliar*

El artículo 17 del nuevo texto constitucional señala: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial”.

¿Quién deberá echar a andar los mecanismos alternativos de solución de controversias? ¿La policía? ¿Un equipo de conciliadores profesionales? En términos de fortalecimiento institucional, no sería ideal conferir esta tarea a los fiscales pues, como lo hemos sostenido, a ellos corresponde probar los hechos ante un tribunal.

La conciliación o la mediación requieren que, quienes las lleven a la práctica, tengan la habilidad de hacer que dos personas que entraron en conflicto al grado de que una de ellas decidió solicitar la intervención del Estado para dirimirlo, lleguen a puntos de acuerdo satisfactorios para ambas. Esto no es una destreza que se enseñe en las Facultades de Derecho. El conciliador o mediador puede ser un abogado, por supuesto, pero también puede ser un psicólogo. A menudo, este último está mejor entrenado para conciliar.

En cualquier caso, independientemente de su formación académica, quien desempeñe esta tarea deberá tener una preparación especializada. Inclusive, podría hacerlo un agente del Ministerio Público, pero nunca el mismo que inició la averiguación previa o la investigación pues, por definición el conciliador deberá postular los intereses de la víctima u ofendidos. En consecuencia, la justicia alternativa podría estar a cargo de unidades especializadas dentro de las propias procuradurías, inserta en las estructuras de los tribunales o, inclusive, como organismo estatal independiente.

De cualquier modo, corresponda a quien corresponda esta facultad, los agentes del Ministerio Público no podrán ser ajenos a ella. Es necesario, pues, que los nuevos programas de capacitación contemplen, así sea de forma somera, la conveniencia de que los agentes del Ministerio Público aprendan a tratar mejor con las víctimas u ofendidos de un delito.

Ya no sólo se trata de ser gentiles a la hora de tomar una declaración, como lo hacen —o no lo hacen— hoy día, sino que aprendan a escuchar, a sentir empatía por las personas, a proponerles vías distintas a la penal. El tiempo que se tomen en hacerlo, ahorrará semanas, meses, años de un proceso. No importa qué nombre tenga la asignatura en que se transmitan estas destrezas —puede llamarse Justicia Alternativa o Principios de Psicología— pero debe garantizarse que esta interacción se lleve a cabo de la mejor forma posible.

No se trata de atosigar al alumno con inútiles marcos teóricos sobre los principios de la psicología, sino de enseñarles a tratar de modo más eficaz con las personas: a convencer a víctimas y ofendidos para que desistan de la vía penal —cuando esto sea conveniente— y, al mismo tiempo, para que los responsables del ilícito accedan a reparar el daño antes de considerar la posibilidad de iniciar un proceso que pueda conducirles a prisión. Se trata, también, de que decidan tempranamente cuándo un caso será susceptible —jurídica y fácticamente— de ser resuelto por esta vía, y de dejar en las manos de los especialistas en conciliación o mediación el despliegue de las habilidades necesarias para hacer que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo.

Tacto, capacidad para lidiar con el estrés que se deriva de todo hecho ilícito, buen modo, flexibilidad y capacidad de decisión. Esto es lo que reclama de sus operadores todo sistema eficaz de justicia alternativa. Los jueces también deberán aprender estas

tácticas —el artículo señala que habrá casos en que se requiera la supervisión judicial— y, en estos casos, los agentes del Ministerio Público tendrán que involucrar al juzgador con enorme sensibilidad. Aún no se llega al juicio —lo ideal es que no se llegue a él— pero, al estar en un ámbito donde las susceptibilidades son tantas, una palabra de más, un gesto agresivo, una expresión de impaciencia, pueden echarlo todo por la borda. En este terreno, contará más el arte que la técnica.

B. Capacidad para dirimir cuando no se ejercita la acción penal

El artículo 21 establece que: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”. Este criterio no podrá ejercerse si los agentes del Ministerio Público no gozan de una visión amplia sobre el sentido de la justicia. Hoy día, el Ministerio Público está obligado a iniciar una investigación sobre cada asunto que se le plantea. Cuando menos, a dar la apariencia de que conocerá dicho asunto. Si se trata de la denuncia de un robo menor o de un accidente, donde el propio conductor causó una lesión a su hermano, en virtud de su imprudencia para conducir, el agente del Ministerio Público está obligado a decidir si es conveniente desestimar el caso.

En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, cuando una mujer acude a denunciar que un joven le robó su bolso y se dio a la fuga, es atendida con amabilidad. Pero, también con amabilidad, se le indica que, sin mayores elementos, sería imposible concluir dicha investigación. En México, es frecuente ver que los pocos que se animan a denunciar ese tipo de hechos, dan una y otra vuelta ante el Ministerio Público —que está obligado a iniciar la averiguación previa con todo el protocolo correspon-

diente—, para que, en el mejor de los casos, meses después, el ciudadano reciba un oficio encriptado en artículos y fracciones incomprensibles, donde le notifican el archivo de su caso, generándole un sentimiento de mayor frustración. Así pues, desestimar los casos que no tienen ninguna posibilidad de ser resueltos constituye otra forma de aplicar el principio de oportunidad. Pero esta decisión que debe adoptar el agente del Ministerio Público —lo hemos dicho— exige adiestramiento en los conocimientos jurídicos y en el carácter.

El principio de oportunidad exige que el caso planteado no revista interés público para ser perseguido, por supuesto. Si el proceso penal resulta más gravoso para las partes, el agente del Ministerio Público debe declinar su participación, a sabiendas de que los afectados puedan impugnar su decisión ante un órgano jurisdiccional.

Tomar estas decisiones requiere serenidad, capacidad de análisis y un sentido elemental de lo que supone la justicia y el papel del Estado. Asignaturas que permitan a un alumno ampliar su visión de lo que es relevante y de lo que no lo es, deberán incluirse en los nuevos planes y programas de estudio. Se propone, asimismo, reforzar el programa con Teoría Económica del Derecho para dotar a los futuros fiscales del Estado de elementos que le ayuden a evaluar costos y beneficios de sus resoluciones.

C. Capacidad para probar los hechos en un proceso penal acusatorio

“El proceso penal”, precisa el artículo 20 reformado, “será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”. *Publicidad* significa que todo asunto que llegue a juicio se ventila-

rá en público; *contradicción*, que el agente del Ministerio Público y el defensor podrán exponer y refutar, en igualdad de condiciones; *concentración*, que el ofrecimiento y desahogo de pruebas se realizarán en una sola audiencia; *continuidad*, que en una sola audiencia se desahoga el juicio e *inmediación*, que el juez estará presente en cada audiencia y conocerá el asunto a partir del momento en que se le exponga.

Cada una de estas características demandará mejores ejercicios de planeación y mayores esfuerzos a la hora de capacitar a policías, peritos, agentes del Ministerio Público y jueces. El giro de 180 grados del que se habla cuando se menciona la reforma —y no es una exageración si se piensa que, desde 1917, no se intentaba una transformación de tal envergadura— se advertirá, más que en cualquier otro ámbito, en los juicios públicos de carácter oral. Cada actor será observado y evaluado, no sólo por sus pares y contrapartes sino por la sociedad civil en su conjunto.

Acostumbrados a llenar machotes, a presentar el resultado de sus investigaciones o averiguaciones previas, y a dictar sentencias sin que nadie pudiera reprochar su eficiencia o ineficiencia, los protagonistas del sistema penal fueron construyendo mecanismos que, por oscuros, se convirtieron en escenario de toda suerte de componendas y prácticas corruptas, dejando a víctimas y ofendidos —los protagonistas olvidados— en un estado de práctica indefensión.

La reforma constitucional, de llevarse a cabo con buen éxito, significará el fin de estas prácticas, en las que los justiciables salían perdiendo sin, siquiera, saber por qué. El caso de Raúl Salinas de Gortari resulta paradigmático. No es necesario haber estudiado el asunto a fondo para advertir las faltas procesales de carácter grave que se cometieron de principio a fin. Independientemente de que el acusado hubiera sido inocente

o culpable, no convenció a nadie el hecho de que el juez hubiera dictado 50 años de prisión; que el tribunal unitario hubiera rectificado la pena a 27 años y que el tribunal colegiado hubiera revocado la sanción.

Como nadie vio nada y nada se explicó a nadie, todo *pudo* haber ocurrido a espaldas de la sociedad. ¿Desconocimiento de la ley? ¿Corrupción? ¿Amenazas? Nada se sabe hoy día. Estamos hablando de un caso al que buena parte de los mexicanos medianamente bien informados pretendió dar seguimiento. La sensación de que nuestro aparato de procuración y administración de justicia es ineficaz, prevaleció. Esta percepción, huelga decirlo, afectó al gobierno y al Estado, aumentando los índices de desconfianza en las instituciones.

El nuevo sistema penal que se erigirá a partir de la reforma constitucional exigirá que todo —o casi todo, pues la Constitución prevé excepciones— se dirima a los ojos del público. Las habilidades de un fiscal, por ende, ya no consistirán en llenar formularios, en citar artículos del Código Penal que prevén una sanción para determinada conducta o en la cita de una jurisprudencia ininteligible.

Los agentes del Ministerio Público, así, deberán, ante todo, tener capacidad de argumentación jurídica. Ya no podrán darse el lujo de mencionar párrafos interminables de la ley ni de llenar expedientes con citas extraídas de la doctrina. Tendrán que comprender el asunto y lograr que el juzgador —que no lo conoce hasta ese momento— parta de los mismos presupuestos. Para ello, deben ir a la esencia de la *litis* y no perderse en consideraciones triviales. Se dice fácil. No lo es. Una de las peores dificultades que se enfrentan en todo proceso penal es la mezcla de información relevante e irrelevante —en términos jurídicos— que obliga a sentencias inadecuadas. Asignaturas como Argumenta-

ción Jurídica se harán indispensables en todo programa de capacitación para fiscales.

Al tiempo que el futuro fiscal sea capaz de identificar los aspectos torales de un caso, deberá tener la destreza para comunicarlos al defensor, al juez y a la sociedad civil. Para ello, hará falta que sepa expresarse oralmente; hacer hincapié en los puntos esenciales y no distraerse, ni un segundo, en los datos irrelevantes. No basta comprender el asunto: hay que saberlo describir, destacar su trascendencia, hacer hincapié en las conductas que merecen ser sancionadas. Al efecto, los programas deberán incluir asignaturas como Expresión Oral que, en ningún caso, podrán ir desvinculadas de la Argumentación Jurídica.

Todos los actores del sistema de justicia penal deberán estar preparados para actuar de cara a los medios de comunicación. Con independencia de que la legislación secundaria establezca los alcances del principio de publicidad, restringiendo el acceso de los medios en juicios por determinados delitos, o preservando información personalísima, los agentes del Ministerio Público —y los demás actores del sistema— deberán prepararse para saber qué contestar y cuándo informar a los periodistas. En la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, por citar un caso, existe una materia específica para desarrollar en los alumnos este tipo de habilidades. En sus instalaciones cuentan con un estudio de televisión y, ante casos reales, con nombre simulados, los futuros fiscales son entrevistados por el profesor —un periodista—, quien les orienta sobre cómo mantener oportunamente informada a la sociedad respetando los derechos de las partes.

D. Capacidad para funcionar como intermediario entre la policía y los órganos jurisdiccionales

Definir conceptos y facultades es uno de los aspectos torales de la reforma. Ahora, como nunca, el agente del Ministerio Público se verá obligado a replantear sus pretensiones como investigador, para concentrarse en la probación de los hechos ante los tribunales. La preservación del lugar de los hechos, las tareas relacionadas con recabar la información y la preservación del lugar de los hechos correrá a cargo de la policía, en los términos en que lo hemos esbozado. Por supuesto, esto deberá hacerse poco a poco, en la medida que la consolidación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial permita contar con servicios policiales más confiables y preparados. En cuanto a los servicios periciales, con independencia de que la criminalística de campo corra a cargo de la policía, la tendencia apunta a que, a la larga, no quedarán en manos del Ministerio Público.

La labor de éste se ceñirá a conducir la investigación. El “mando” que destaca el artículo 21, dentro del contexto del propio artículo, no podrá ir tan lejos como lo ha venido siendo. Esto exigirá que el fiscal conozca el lenguaje de la policía y le haga saber qué pruebas pueden ser relevantes en un juicio y qué pruebas ni siquiera vale la pena esmerarse por obtener. Una intervención telefónica, sí; la declaración de cierto testigo, sí... pero ello requerirá la autorización del juez y, por ende, la atinada intervención del agente del Ministerio Público.

Pero si la comunicación con la policía habrá de ser óptima, la que se lleve a cabo con los jueces tendrá que resultar inmejorable. El fiscal se convertirá en intermediario imprescindible entre la policía y el juez. Dar sentido a las pruebas obtenidas por la primera constituirá su misión primordial. Para que pueda

desarrollarla con posibilidades de éxito, hay que contemplar la posibilidad de incluir en el temario de sus cursos de capacitación una asignatura que le permita conocer lo que se espera de él en el proceso. No es policía; no es juez. ¿Dónde está entonces? Entre los dos. Si nuestros nuevos agentes del Ministerio Público no son capaces de este “bilingüismo”, de entender y descifrar a la policía, de explicar los hechos y convencer a un juez, no tendrá buen éxito en su encomienda. La capacitación debe atender esta doble necesidad.

E. Capacidad para activar a los órganos jurisdiccionales

“Los poderes judiciales”, establece el artículo 16 constitucional,

contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Ya antes, el propio artículo 16 determina que la autoridad judicial “a petición del Ministerio Público” y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona hasta por 40 días y, “cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas” que dieron origen a este arraigo, el plazo podrá comprender hasta 80 días. Asimismo, “a solicitud del Ministerio Público”, la autoridad judicial podrá expedir las órdenes de cateo.

La interacción entre juez y fiscal va a intensificarse. Si bien será la autoridad judicial —ahora como juez de control, ahora

como juez del proceso— la que tome las decisiones fundamentales, una vez iniciado el proceso, no lo podrá hacer —al menos no en la mayoría de los casos— sin la oportuna intervención del Ministerio Público. Esta relación, es cierto, ya estaba prescrita en el texto constitucional anterior a la reforma. Pese a ello, el sistema escrito permitía demoras e insuficiencias que no tendrán cabida en el sistema acusatorio, donde publicidad y oralidad exigirán nuevos tiempos... y nuevas destrezas.

En el caso del juez de control, es importante advertir que podrá desarrollar su tarea resolviendo “en forma inmediata, y por cualquier medio”, las solicitudes que le haga el agente del Ministerio Público, para que éste pueda hacerlo con eficiencia, deberá hacer un planteamiento breve, ya sea por *mail*, ya por teléfono. De nuevo, la capacidad de argumentación jurídica será fundamental: Ir al fondo del asunto, saber lo que pide, destacar por qué lo pide en los términos en los que lo hace. Sus conocimientos para manejar los instrumentos tecnológicos —el *mail* o el *blackberry*— no podrán hacerse a un lado en el proceso de capacitación.

Ahora bien, los conocimientos que posea el agente del Ministerio Público sobre el derecho penal y el derecho procesal penal, su agilidad para operar diversas herramientas tecnológicas resultarán fundamentales, pero de poco servirán si no consigue aplicarlos al caso y hacer su solicitud de un modo contundente. En términos coloquiales, deberá dejar al juez sin posibilidad de negar la solicitud: sin ocasión de protestar la falta de un elemento o un dato para no conceder determinada autorización. Esto necesitará conocimiento pero, de nuevo, también un carácter resuelto. Como de todo quedará constancia, en un tiempo brevísimo deberá obtener el permiso judicial, hacerlo valer y, posteriormente, informar cómo lo utilizó.

Lo mismo habría que decir respecto a las solicitudes de arraigo y cateo. Un término mal planteado, una vacilación, pueden echar a perder una investigación policial o un intento por actuar con celeridad ante un embate de la delincuencia organizada. Desperdiciar una oportunidad tan valiosa como la que ahora concede la Constitución a los fiscales sería muy lamentable. En términos curriculares, es importante que los futuros agentes del Ministerio Público aprendan a tratar a los jueces, a conocer sus motivaciones y sus miedos; sus facultades e impedimentos. Si además de conciliar con víctimas y ofendidos, logran hablar el lenguaje de los juzgadores, sus faenas tendrán mejor éxito. Se propone incluir asignaturas como Poderes Judiciales y complementarlas con talleres que, en apoyo de su curso de Argumentación Jurídica les ayuden a pensar con cierta organización y con rapidez, aún haciéndolo bajo enorme presión.

4. *Obstáculos*

Además de los obstáculos —“retos y áreas de oportunidad”, precisan los expertos en *management*— que han sido descritos en los apartados anteriores, debemos señalar algunos más. Quizás el más inmediato esté vinculado con la apelación y el amparo. Si la legislación secundaria no reforma estas figuras para adecuarlas al proceso acusatorio, toda la capacitación —el sistema mismo— perderá relevancia. El papel del Ministerio Público en apelaciones y amparo ha sido cuestionado duramente dentro del sistema actual. Muchos académicos y litigantes se preguntan³³ —en el caso del amparo— dónde quedó su papel

³³ Fix-Zamudio, Héctor en su artículo “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, hace agudos comentarios sobre la ac-

como órgano perseguidor. Los retos se decuplicarán frente al sistema acusatorio.

Como el nuevo sistema de justicia plantea un cambio de fondo en la forma de enseñar el derecho penal y procesal penal, será necesario actualizar no sólo los planes y programas de estudio de las facultades de derecho sino, también, a los docentes que imparten las materias. Para empezar, hará falta una nueva bibliografía especializada.

Por otra parte, no son pocas las instituciones que se están dejando llevar por la parafernalia —estimulada por el cine y la televisión— de los juicios orales. Desde ahora han comenzado a invertir en la construcción de salas de simulación de juicios orales, dotadas de modernos equipos de audio y video, olvidando que el sistema está diseñado para que sean muy pocos los asuntos que, después de pasar por los filtros previos, lleguen a la audiencia de juicio oral. Para simular un juicio, bastarán tres escritorios, debidamente acomodados en un salón de clases. En cambio, para desarrollar la pericia de ejercer el principio de oportunidad y conocer, a fondo, tanto el lenguaje del policía como del juez se necesitará mucho más.

Asimismo, comienzan a concentrar la capacitación en el desarrollo de destrezas de litigio oral en la audiencia principal. Esto es, en las técnicas de interrogatorio y contra interrogatorio, descuidando la capacitación para la implementación de nuevas figuras procesales, tales como la terminación anticipada del proceso a que se refiere la fracción VII, del apartado A, del artículo 20 constitucional. Esta opera cuando el inculpado “reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito

tividad del Ministerio Público en este proceso. *Cfr. Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 415-418.

y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación”. Este es un reto de la capacitación que no conviene ignorar en ningún momento. Antes de llegar a la audiencia principal, hay muchos pasos que un agente del Ministerio Público debe dominar. Formular la acusación en la audiencia preliminar para lograr un auto de vinculación a proceso es otro de ellos.

Al planear un ejercicio de capacitación —no sólo con el propósito de optimizar recursos sino de ser más eficaz—, resulta esencial partir del flujo y el volumen de casos, desde el momento en que estos se hacen del conocimiento del Ministerio Público, pasando por todas las etapas que buscan despresurizar el sistema. El número de personas a capacitar, por tanto, requerirá, en algunos casos, la implementación de programas de “capacitación de capacitadores” y, en otras, la utilización de sistemas de educación a distancia, con todas las limitaciones que éstos suponen.

Un obstáculo al que se han enfrentado otros países en sus procesos de implementación de reformas judiciales tiene que ver con el estrés que produce el cambio y la forma en que autoevalúan su desempeño frente a otros operadores del sistema. En Chile,

la tensión de los diversos actores al verse por primera vez expuestos a cumplir los nuevos roles frente a sus colegas fue muy intensa; para manejar esa tensión es positivo contar con algunas instancias de encuentro informal, que permitan el conocimiento mutuo y la creación de un cierto sentido de comunidad profesional con objetivos comunes.³⁴

³⁴ DUCE, Mauricio, MERA, ALEJANDRA y RIEGO, Cristian, “Capacitación interinstitucional para la Reforma Procesal Penal”, *Revista Sistemas Judiciales*, Buenos Aires, núm. 1, p. 18.

Más allá de la interactuación informal, se estima de utilidad que algunas etapas de la capacitación puedan ser compartidas con otros actores del sistema. Cuando un agente del Ministerio Público participa en un ejercicio de simulación de audiencia preliminar, usualmente un compañero de clase —otro agente— adopta el papel del defensor o del juez. Este ejercicio se vería enriquecido si algunas sesiones de simulación se llevan a cabo con la participación de alumnos en formación que aspiran a ser jueces o defensores, y cada quien asume su papel.

Para alcanzar la eficiencia, un agente del Ministerio Público no sólo debe aprender las destrezas propias de su función, sino comprender las del policía y las del juez, tal y como lo hemos destacado. Pero, también, la del perito, la del defensor y la de cada participante en el proceso. De este modo, como en el ajedrez, podrá planear su propio juego al imaginar las opciones que tiene su contraparte y las posibles reacciones ante cada movimiento.