

## I. LA EVOLUCIÓN DE LA CAPACITACIÓN MINISTERIAL HASTA NUESTROS DÍAS

### 1. *Antecedentes*

Los antecedentes del Ministerio Público en México se remontan a los tiempos de la Colonia, al establecerse, en 1572, la Real Audiencia y Cancillería de México. En esta institución se integró la figura de los fiscales del orden criminal. Al igual que en los países europeos de tradición romano canónica, como España o Francia, esos cargos se compraban y, eventualmente, se heredaban.

La selección y formación de dichos funcionarios, por tanto, carecía de relevancia: respondían a intereses personales o de facciones y punto. Corrupción, ignorancia y complicidades prevalecieron a lo largo de la época colonial. Todo estaba en función de preservar la hegemonía de los peninsulares.

La Independencia de México no cambió el estado de las cosas. Durante el siglo XIX, la función ministerial tuvo un ir y venir entre los poderes Judicial y Ejecutivo. Si bien los cargos ya no se compraban —al menos no necesariamente con dinero— ahora la decisión de quién sería fiscal radicaba en el presidente en turno. Eventualmente, en los ministros de la Corte.

Hacia 1824, la Constitución Federal estableció la figura del fiscal, el cual pertenecía a la Suprema Corte de Justicia. En 1853, Teodosio Lares, ministro de Justicia del presidente Santa Anna, creó la Procuraduría General de la Nación, separándola del ámbi-

to del Poder Judicial y transfiriéndola al del Ejecutivo, quien estaba facultado para nombrar a los fiscales. La Constitución de 1857, no obstante, regresó la figura del fiscal al Poder Judicial y, en 1891, Porfirio Díaz la devolvió una vez más al Ejecutivo.

Con un poder político centralizado, que se fue consolidando después de la Revolución, decidir quién era inocente o culpable de un delito no exigía mayor preparación técnica. Ante un extremo, bastaba una llamada telefónica al juez para enviar a prisión o liberar a una persona.

A medida que el poder político se fue distribuyendo en el país, esto ya no resultó tan simple. Se fraguaron pesos y contrapesos. Si a esto añadimos una oposición fuerte y el constante escrutinio de los medios de comunicación, es fácil entender por qué nuestros jueces se vieron orillados a dictar sentencias cada vez mejor fundamentadas. Ahora, en los umbrales del siglo XXI, contamos con un Poder Judicial más independiente —aunque no siempre responsable y, eso sí, atrapado en una burocracia asfixiante—, así como con poderes judiciales locales cada vez más conscientes de la necesidad de su independencia.

La redistribución del poder político, claro, no sólo ha afectado a la judicatura. Los agentes del Ministerio Público, que durante mucho tiempo sólo se preocuparon por vigilar a las personas, descubrir quién se relacionaba con quién o reportar quién hacía negocios con quién, de repente descubrieron que eso no era lo que la sociedad esperaba de ellos. Como fiscales de Estado, tenían la encomienda de *probar los hechos ante un tribunal*. Y, ante la exigencia de rendir cuentas, esto precisaba capacitación.

Como mucho de lo que supone una inversión a largo plazo, el poder político no concedió importancia a la capacitación durante años. A pesar de las buenas intenciones de algunos titulares de la Procuraduría General de la República y de las procuradurías es-

tatales; a pesar de la creación de organismos dedicados a la capacitación, las estructuras de procuración de justicia no parecían preparadas para enfrentar el giro que las circunstancias demandaban. El paso más significativo se dio en 1976, con el surgimiento del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).<sup>1</sup>

En su origen, según explica uno de sus fundadores, el Instituto fue concebido como un centro académico, vinculado a la Secretaría de Gobernación, con el carácter de organismo descentralizado, que se desempeñaría en los ámbitos de la criminalística, la criminología y las ciencias jurídico penales dirigidas a los estudios de posgrado y la investigación. En sus primeros años, estuvo orientado a atender más las necesidades del sistema penitenciario y de seguridad pública que de la procuración de justicia”.<sup>2</sup>

Fue a partir de 1983 que el INACIPE quedó sectorizado en el ámbito administrativo de la Procuraduría General de la República y —sólo a partir de ese año— se institucionalizó en el país la capacitación de los ministerios públicos. La formación de estos servidores públicos, por ende, tiene apenas una antigüedad de 25 años, contra los casi 436 años de existencia de la figura del fiscal en México.

No obstante, y a manera de descargo, debemos señalar que la capacitación de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia también es algo relativamente nuevo en otras latitudes<sup>3</sup>. En Francia, por ejemplo, antes de la Revolu-

---

<sup>1</sup> A pesar de que fue creado en 1976, su cierre temporal implicó un nuevo decreto de creación. Este fue publicado en el *Diario Oficial* del 4 de noviembre de 1996.

<sup>2</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Origen y misión” (del INACIPE), *¿Qué es el INACIPE?*, México, INACIPE, 2005, p. 15.

<sup>3</sup> Cfr. ROUX, Celine y VIZCAÍNO, Álvaro, “La formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México”, *Iter Criminis*, México, núm. 2, cuarta época, marzo-abril de 2008, p. 107.

ción francesa, los cargos de Ministerio Público estaban reservados a la nobleza, quien los compraba y subastaba abiertamente y, después de 1789, se empezaron a adquirir por elección, aunque se privilegiaron las relaciones personales y los intereses facciosos. Hasta 1908 se instauró el reclutamiento por concurso.

Con el nacimiento de la Quinta República, en 1958, surgió el interés en profesionalizar a las debilitadas y desprestigiadas estructuras del gobierno francés. Entre ellas, la de procuración e impartición de justicia. En consecuencia, en 1959 se estableció el Centro Nacional de Estudios Judiciales, organismo responsable de formar —por vez primera— a los jueces y fiscales y que, en 1970, se transformó en la actual Escuela Nacional de la Magistratura.

En Inglaterra tardaron más aún en diseñar un sistema de capacitación ministerial. Si bien la figura de los fiscales de Estado existe desde 1880 —antes de esa fecha las acusaciones estaban encabezadas por abogados litigantes particulares o *barristers* contratados por el Estado—, no fue sino hasta 1986 que se creó una Fiscalía de Estado, encargada de los casos más relevantes, denominada *The Crown Prosecution Service* y, con ella, tiempo después, el *Prosecution College*, responsable de la capacitación de los acusadores.

En México, durante muchos años, ni las estructuras educativas ni las administrativas estuvieron preparadas para formar Ministerios Públicos. Con los bajos sueldos que las segundas ofrecían, se provocó que los abogados mejor formados se desempeñaran por su cuenta o prestaran sus servicios en la empresa privada. Aquellos que, por su mala preparación, no habían conseguido las posiciones mejor pagadas, pasaban a engrosar las filas de la burocracia ministerial, donde contaban más las lealtades a la hora de buscar un ascenso.

Para acabar con estas prácticas, fue necesario establecer un servicio de carrera en la procuración de justicia, que regulara los mecanismos de ingreso, ascenso y remoción de los Ministerios Públicos. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2002, se sentaron las bases de un servicio civil de carrera. No obstante, hubo que esperar hasta 2005, año en que se publicó el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, para contar con las bases operativas de dicho servicio.

No obstante el marco jurídico, de poco sirven los ideales de un servicio civil de carrera si los altos servidores públicos que tienen a su cargo a los agentes del Ministerio Público no impulsan su capacitación. Esta es la condición indispensable para el ascenso y promoción de los servidores públicos. Cuando se les invita a dedicar más tiempo a la capacitación de sus colaboradores, algunos servidores públicos de alto nivel suelen protestar: “O trabajan o se capacitan. No pueden hacer ambas cosas”. ¿Resultado? Ante la timidez de algunos juzgadores y la visión estrecha de otros, la falta de conocimientos de estos agentes —desde los términos que prefiere un juez hasta el tono en que hay que aproximársele— se traduce en que los jueces hallan fáciles pretextos para liberar a individuos que han cometido un delito o enviar a prisión a personas que nunca deberían haber puesto un pie en ella.

“Esto suele ocurrir”, admiten algunos jueces, “pero los tiempos y formas siempre se cuidan en un juzgado. Nunca se va más allá de lo que pide el agente del Ministerio Público”. El chascarrillo del juez que deja en libertad a un hombre que disparó ocho tiros en el corazón de su víctima, pues el agente del Ministerio Público nunca mencionó la palabra *homicidio* en la averiguación previa deja entrever una inquietante realidad.

## 2. *El perfil*

Pero las circunstancias externas —el desinterés de las autoridades, los magros salarios...— sólo han sido una parte del problema. La otra tiene que ver con la capacitación *en sí*. Capacitar: ¿para qué? ¿Qué destrezas desarrollar? ¿Formar en qué valores o hacia cuáles metas? ¿Qué habilidad era más importante que otra a la hora de integrar las asignaturas que componen una currícula? ¿Qué tipo de aspirantes a agentes del Ministerio Público queremos? La vaguedad del artículo 21 de la Constitución, generó estas y otras dudas.

Hasta antes de la reforma de 2008, el precepto constitucional señalaba: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. El Ministerio Público, por ende, debía capacitarse para investigar y realizar, en suma, las mismas tareas de la policía. Esto ocurrió durante la mayor parte del siglo XX.

De acuerdo con las más avanzadas teorías de la organización, uno de los rasgos que distingue a los países subdesarrollados es la ambigüedad de sus instituciones: “Muchas organizaciones persiguen unos objetivos poco claros”, denuncia Francis FUKUYAMA:

Los agentes pueden satisfacer la voluntad de los principales sólo cuando estos últimos saben lo que quieren de los primeros, cosa que no siempre ocurre... La primera causa de la ambigüedad en las organizaciones reside en los fines, a menudo poco claros, contradictorios o definidos con escasa precisión.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado*, trad. de María Alonso, Barcelona, Ediciones B. Barcelona, 2004, pp. 81 y 82.

Esto no sólo se traduce en conflictos entre las instituciones sino en ineficiencia y parálisis.

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917, los agentes del Ministerio Público y las policías se han visto trabados en toda suerte de desacuerdos. Un cuerpo y otro competían para ver cuál de los dos obtenía información primero. Se culpaban mutuamente de los fracasos o invadían sus campos de acción sin saber, bien a bien, cuál era el de unos y cuál el de otros. En las aulas de las escuelas de derecho, era frecuente oír preguntar a los alumnos cuál era la diferencia entre policías y agentes del Ministerio Público. La respuesta era, asimismo, usual: “El tipo de pistola que usan”.

Estas fricciones afectaron la capacitación: ¿qué debía incluirse en los programas de capacitación del Ministerio Público? ¿Técnicas policiales de investigación o, más bien, argumentación jurídica? ¿Cuántas horas/clase en una u otra actividad? La ambigüedad constitucional no dejaba alternativa. Ambas eran relevantes. Los agentes del Ministerio Público, así, aprendían habilidades que eran propias de la policía, en detrimento de aquellas de carácter eminentemente jurídico y de lógica procesal que, por ser las que definían el sentido de un fiscal de Estado, deberían exigir su mayor atención. Los instructores estaban más preocupados en que conocieran las técnicas de tiro y *rappel* antes que la elaboración de las conclusiones y los alegatos en un proceso penal.

### 3. La falta de coordinación

A medida que se fue tomando conciencia al respecto, comenzó a dedicársele más tiempo a la capacitación ministerial. En los umbrales del siglo XXI, sin embargo, los esfuerzos para paliar las deficiencias de la capacitación de los agentes del Ministerio Público han sido disparejos. En algunas entidades fede-

rativas se le concede cada día mayor importancia a la argumentación jurídica, a los alegatos y a las conclusiones —hay éxitos notables al respecto— pero, en otras, se le sigue postergando.

No todas las entidades federativas imparten cursos de formación inicial, y, en muchas, los agentes del Ministerio Público son designados por el gobernador o el procurador de justicia, que buscan premiar lealtades —o asegurarlas— antes que un ejercicio profesional de la procuración de justicia, ¿a qué debe atribuirse esta actitud? El profesor chileno Andrés BAYTELMAN tiene un punto de vista que vale la pena considerar:

Nuestro actual sistema procesal penal no premia una mayor preparación de los operadores —jueces y abogados— ni castiga su ausencia... Al contrario. El sistema inquisitorio es sobrecogedoramente indulgente con la ineptitud, la ignorancia y la falta de destreza de abogados y jueces. Principalmente favorecido esto por la escrituración y el secreto, un abogado puede perfectamente encontrarse en el tribunal con resoluciones que no entiende, pero que puede responder en la calma de su oficina tras consultar un manual o conferenciar con un colega. Ni hablar de la racionalidad de la conclusión de que probablemente la destreza que más competitividad le otorgue, sea desarrollar su habilidad para establecer buenas “redes” de funcionarios en los tribunales —y de policías fuera de ellos— antes que privilegiar su capacidad de análisis jurídico o su conocimiento de la ley.<sup>5</sup>

Estos señalamientos son aplicables, íntegramente, a los agentes del Ministerio Público. Por añadidura, la capacitación de los fiscales y de la policía se imparte, en muchas entidades,

---

<sup>5</sup> BAYTELMAN, Andrés, “Sistema acusatorio: capacitación como en el fútbol”, *Iter Criminis*, México, núm. 4, cuarta época, 2008, p. 14.



sin diferenciación.<sup>6</sup> Los futuros fiscales de Estado aprenden, incluso, técnicas de radiocomunicación.

Esta falta de coordinación se advierte, de modo especial, cuando dos entidades federativas se ven obligadas a colaborar o cuando la Federación interviene en algún asunto. En pleno siglo XXI, no son pocos los gobernadores estatales que, en su afán de mantener el control de su estado, nombran y remuevan a agentes del Ministerio Público y hasta a jueces, según su filiación partidista o según el grado de complicidad que exista entre ellos. En este contexto, la capacitación no resulta importante. Se cuenta que cuando se preguntó a un gobernador qué se necesitaba para ser procurador, respondió abiertamente: “Primero, que sea leal; segundo que sea leal y, tercero, que sea leal. Si, además, sabe algo de derecho, mejor”. No es así como se construye un servicio de carrera.

Desde luego, la designación directa o “especial” de los agentes del Ministerio Público es un tema que merece atención. En instituciones como las de procuración de justicia, el mecanismo puede tener un carácter excepcional y obedecer a la necesidad de contar con colaboradores que tengan conocimientos altamente especializados —quienes difícilmente podrán reclutarse por concurso— o que, por los temas que les han sido encomendados, sea vital la confidencialidad. El problema se presenta cuando se privilegia ese mecanismo por encima de los concursos de oposición.

Aunque la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece la posibilidad de que un abogado pueda ingresar como agente del Ministerio Público, mediante la aprobación del procurador general —generalmente por la postulación de un su-

---

<sup>6</sup> Al efecto, basta consultar, en *Internet*, los programas que ofrece cada entidad federativa.

perior—, hay razones para preferir los concursos, ya sean éstos internos o externos. La primera es que aquellos agentes del Ministerio Público que ingresan por designación directa, no realizan un curso de formación inicial y, aunque pudieran estar capacitados, lo más probable es que esto no ocurra. La segunda es que la designación especial desalienta a quienes ingresaron por concurso y esperan ascender en un servicio de carrera.

En Francia, por ejemplo, las designaciones directas representan el 8.7% del total y el aspirante —que por ser designado directamente ya no participa en el riguroso concurso de oposición— suele realizar un curso de formación inicial de seis meses y no de 31, que es lo que duran los cursos regulares de la Escuela Nacional de la Magistratura.<sup>7</sup>

En algunas procuradurías, es común escuchar comentarios como el siguiente: “el trabajo lo sacamos adelante los de designación especial”. Esto se debe a que, en algunas procuradurías, prácticamente todos o muchos de los agentes del Ministerio Público fueron designados así.

---

<sup>7</sup> ROUX y VIZCAÍNO, *op. cit.*, nota 3.