

# ITER CRIMINIS

REVISTA DE CIENCIAS PENALES

Número 2 ❖ Cuarta Época

## Doctrina

### Testamento vital y eutanasia

Juan Luis González Alcántara

### La dignidad humana

Rolf Gröschner

### Aplicación y uso de las normas internacionales por el Poder Judicial

Jorge Ojeda Velázquez

### La formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México

Céline Roux y Álvaro Vizcaíno

## Criminología

### La problemática de las bandas latinas en España

Miguel Ángel Cano Paños

### Bajo el signo de Caín: la Criminología positiva en México

José Ramón Narváez

## Reflexiones y Testimonios

### El reto de la Defensoría Pública mexicana

César Esquinca Muñoz

Marzo - Abril 2008 / \$90.00



Instituto Nacional de Ciencias Penales

# LA FORMACIÓN DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN FRANCIA Y MÉXICO

*Céline Roux y Álvaro Vizcaíno*

A pesar de las notorias y más que evidentes diferencias entre Francia y México, las tareas de reclutamiento y formación de agentes del Ministerio Público en esas naciones tiene un denominador común: aumentar la credibilidad y confianza de la ciudadanía en dichos funcionarios. Pero para poder superar lo anterior, que en el caso francés se debe a la inexperiencia de algunos funcionarios y en el mexicano a la corrupción del sistema de justicia penal, los autores del presente artículo —Auditora de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, la primera, y Secretario General Académico del INACIPE, el segundo— hacen un especial énfasis en que junto a la voluntad política para realizar las reformas necesarias, la cuestión del incremento de los recursos financieros constituye una herramienta fundamental para sostener el profesionalismo y la honestidad de los miembros de la procuración de justicia, en ambos países.

## I. INTRODUCCIÓN

Francia es una república con régimen central, mientras que México es una república federal. Es importante subrayarlo porque al referirnos a México haremos mención únicamente a la formación de los agentes del Ministerio Público en el fuero federal, esto es, aquellos que aspiran a formar parte o ya trabajan en la Procuraduría

General de la República.<sup>1</sup> Al referirnos a Francia, aunque nuestro objeto de estudio serán los agentes del Ministerio Público, indirectamente nos estamos refiriendo también a los jueces y, en ambos casos, nos ocuparemos de la totalidad de los funcionarios que aspiran a ingresar o trabajan en esas funciones en la procuración e impartición de justicia francesa, pues evidentemente no existe la distinción entre la competencia estatal y la federal.

En Francia, la responsabilidad de formar a los futuros ministerios públicos, denominados en ese país como *magistrats du parquet*, corresponde a *l'École Nationale de la Magistrature*. Es preciso mencionar que los alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura (ENM) al egresar reciben el título de “magistrados” y que, indistintamente, pueden optar, de acuerdo con su vocación, por desempeñarse como jueces o agentes del Ministerio Público, e incluso pueden alternar estas funciones a lo largo de su carrera. En México, cuando nos referimos a un magistrado estamos hablando de un juez de segunda instancia. La formación de agentes del Ministerio Público federal es una tarea encomendada al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), mientras que la de los jueces y magistrados federales es desarrollada por el Instituto de la Judicatura Federal.

La formación de jueces y agentes del Ministerio Público en Francia está homologada, como lo están sus sueldos y prestaciones. Es evidente la ventaja que ello representa, pues existe equilibrio e identidad en la preparación y expectativas laborales de dos de los actores fundamentales del proceso penal. El primer sueldo de un agente del Minis-

<sup>1</sup> La formación de ministerios públicos en los diferentes estados de México es muy variable. En las Reuniones Nacionales de Directores de Capacitación Ministerial de la República Mexicana, organizadas por el INACIPE en mayo de 2006 y febrero de 2007, quedó de manifiesto la necesidad de unificar los procedimientos para su ingreso y formación. Existen 8 diferentes formas para que un abogado ingrese como agente del Ministerio Público en los estados de la República, que van desde convocatorias abiertas hasta la designación por parte del Procurador. Asimismo, se aplican 11 diferentes exámenes y procesos de evaluación para el ingreso; por ejemplo, mientras unos estados implementan el examen CENEVAL, otros practican examen de manejo o de condición física. Todavía son muchos los estados que no llevan al cabo un curso de formación inicial y los que lo hacen no tienen un criterio uniforme, pues su duración oscila desde 100 hasta 1100 horas clase, con contenidos muy diversos. Mientras algunos estados incluyen en la preparación de sus fiscales destrezas propias de policías, como defensa personal o tiro, pocos incluyen otras como redacción o argumentación jurídica.

terio Público o de un juez francés es de 2,200 euros, aproximadamente unos 35,442 pesos,<sup>2</sup> lo que representa un 56.8% más que los agentes del Ministerio Público en México. Los jueces y fiscales franceses pueden llegar a ganar, como máximo, 8,000 euros, esto es 128,880 pesos, lo que depende de la antigüedad, los méritos y la posición que ocupen en la carrera del Ministerio de Justicia. En consecuencia, existe igualdad de oportunidades para ellos.

En México, por el contrario, el primer sueldo de un agente del Ministerio Público federal en la categoría de asistente, que es la inicial dentro del servicio de carrera de procuración de justicia federal, es de 22,599 pesos,<sup>3</sup> aproximadamente la mitad de lo que recibe un defensor de oficio federal que gana 40,756 pesos y una cuarta parte de lo que percibe un juez de distrito, esto es, 96,874 pesos. Es de deducirse que los más capaces buscarán ser jueces, por encima de la posibilidad de aspirar a ser agentes del Ministerio Público. También que es difícil exigir el mismo nivel de compromiso y profesionalismo a los tres actores del proceso penal. El sueldo máximo al que puede aspirar un agente del Ministerio Público en México es de 42,532 pesos en la más alta categoría del servicio de carrera, menos de la mitad de lo que ganaría un juez de distrito que inicia en el puesto y una tercera parte del sueldo máximo de su homólogo francés.

Actualmente en Francia existe un debate sobre algunos aspectos de su sistema de justicia y, especialmente, sobre la formación inicial y la carrera de los jueces y agentes del Ministerio Público. La polémica se originó en 2005, cuando los medios de comunicación revelaron el tristemente célebre *affaire d'Outreau*,<sup>4</sup> un caso de error judicial al que

<sup>2</sup> Conversión de moneda a un tipo de cambio de 16.11 pesos por euro, vigente el 8 de enero de 2008. Todas las conversiones de euros a pesos de este artículo fueron calculadas con este tipo de cambio.

<sup>3</sup> Todas las cifras y datos estadísticos de este artículo corresponden a 2007.

<sup>4</sup> El *affaire d'Outreau* fue un asunto de pedofilia que tuvo lugar en 2001 en un pueblo del norte de Francia. Con motivo de la investigación, el juez de instrucción Outreau inculcó a 18 personas que fueron puestas en detención provisional durante la fase de instrucción, que duró 3 años. Uno de los sospechosos se suicidó en prisión. El proceso de primera instancia se desarrolló en 2004 y en él se absolvió a 7 inculcados, mientras que los otros fueron condenados. En 2005, con motivo del proceso de apelación se reconoció la inocencia de 3 personas más. Así, el error judicial había acarreado la muerte de un inocente y había privado de la libertad a 14 personas inocentes durante un período de 3 a 4 años. Muchos factores causaron tal desastre judicial, entre ellos las falsas declaraciones de los niños supuestamente víctimas, así como los

Durante la monarquía francesa, los cargos públicos relacionados con la justicia se compraban. Tal sistema permitía la transmisión de dichos cargos de padre a hijo, lo cual perjudicaba la legitimidad de los jueces y agentes del Ministerio Público y no ofrecía ninguna garantía de profesionalismo. Sin embargo, ello aseguraba la independencia de los magistrados franceses con el poder real.

Después de la Revolución de 1789 se instauró la elección de dichos funcionarios, no obstante, se privilegiaban las relaciones personales y los intereses de los involucrados. Así, la independencia de los jueces y agentes del Ministerio Público fue disminuida y su profesionalismo tampoco fue garantizado, pero su legitimidad fue real gracias al sistema de elección. Es hasta 1908 que se instaura el reclutamiento por concurso. Durante la primera mitad del siglo XX, la institución judicial francesa se encontraba desacreditada ante la opinión pública. Ser juez o agente del Ministerio Público era algo muy poco atractivo para un abogado. La formación inicial de estos funcionarios se limitaba a cursillos de poca duración.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el país europeo vivía el debilitamiento de prácticamente todas sus estructuras de gobierno. En 1958, bajo el impulso de Charles de Gaulle, Francia promulga una nueva constitución que marca el nacimiento de la Quinta República francesa. En relación con la tarea estatal de impartir justicia, la nueva *Carta Magna* sentó las bases para hacer atractiva una profesión desvalorizada. Por ello, se aumentaron y unificaron los sueldos de los jueces y agentes del Ministerio Público y se estableció una formación inicial de poco más de dos años, dentro de un servicio de carrera.

En México, la unificación de sueldos entre jueces y agentes del Ministerio Público sigue siendo un tema pendiente, mientras que fue hasta la entrada en vigor de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, en diciembre de 2002, que se bosquejó un servicio de carrera dentro de la institución. Sin embargo, fue a partir de la publicación del *Reglamento de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*, que entró en vigor en el año 2005, que se establecen las bases operativas para el funcionamiento y desarrollo de servicio de carrera. Por otra parte, la formación inicial con una duración de dos años, inició hasta 2004, bajo el modelo de un estudio de posgrado a cargo del INACIPE: la maestría en Procuración de Justicia Federal.

En 1959 se creó en Francia el Centro Nacional de Estudios Judiciales, antecedente de la actual Escuela Nacional de la Magistratura, fundada en 1970. La forma de ingreso en esta institución es un concurso selectivo, similar a los concursos instaurados por Napoleón para ingresar en las grandes escuelas militares. Hoy en día, un 90% de los jueces y agentes del Ministerio Público franceses proceden de tal concurso. Ello garantiza el profesionalismo y la independencia de los magistrados con el poder político, lo que refleja un movimiento de mejora continua de los magistrados.

La legitimidad de tales funcionarios, sin embargo, es frecuentemente cuestionada por la opinión pública francesa que, desde el *affaire d'Outreau*, considera que los magistrados reclutados son impuestos a los ciudadanos, quienes no tienen ningún control sobre las formas de ingreso en la ENM.

En México, más que cuestionar la legitimidad de los funcionarios que ejercen la función del Ministerio Público se ha puesto en duda, fundamentalmente, la autonomía de la institución ministerial respecto del Poder Ejecutivo y del poder económico. Debemos advertir que son prácticamente inexistentes los antecedentes históricos sobre las formas de ingreso o formación, seguramente porque las primeras, durante muchos años, obedecían a intereses personales o de facciones y, la segunda, prácticamente no existía.

Durante la Colonia, en 1572, fue creada la Real Audiencia y Cancillería de México. Entre sus ministros se encontraban los fiscales, los cuales podían ser del orden civil y del orden criminal. Al igual que en Francia, en esta institución de origen español los cargos podían comprarse y se privilegiaban los intereses de los actores involucrados. En los inicios de México como país independiente, las instituciones jurídicas heredadas de España persistieron y se conservaron durante varios años.

La Constitución Federal de 1824 disponía que la Suprema Corte de Justicia se integrara por once ministros y un fiscal, y estableció fiscales en los Tribunales de Circuito. *La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia*, conocida como "Ley Lares" de 1853, establece la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en México. Se rompe, por primera vez, con la dependencia de los agentes del Ministerio Público del Poder Judicial, quedando bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, quien los nombra. Sin embargo, la Constitución de 1857 incorporó nuevamente al fiscal y al Procura-

dor General dentro del Poder Judicial, equiparándolos jerárquicamente con los ministros de la Suprema Corte.

En 1891, Porfirio Díaz expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público. No obstante, antes de que fuera promulgada la Constitución de 1917, el país era escenario de constantes arbitrariedades cometidas por las autoridades administrativas. El Ministerio Público era un órgano sin la posibilidad real de intervenir en la administración de justicia.

Hacer un recuento de la evolución del Ministerio Público en México, desde la Constitución de 1917 a la fecha, no es materia de este estudio.<sup>6</sup> Es posible sintetizar este período citando a Napoleón Fillat, quien afirma que “la procuración de justicia de la época posrevolucionaria empezó a ejercerse bajo criterios políticos” enfrentando, como problemas constantes, “la ignorancia, la prevaricación y el compadrazgo”. Por su parte, Gerardo Laveaga explica que “durante largos años se descuidó la formación de los encargados de ejercer la acción penal”, en virtud de que “con un poder político centralizado, que se fue consolidando después de la Revolución, decidir quién era inocente o culpable no exigía mayores destrezas técnicas”.<sup>7</sup>

El INACIPE fue creado en 1976 —seis años después que la ENM—, no obstante, como explica Sergio García Ramírez<sup>8</sup> —uno de sus fundadores—, en su origen fue pensado como un centro académico que trabajaría en tres espacios profesionales mutuamente relacionados: Criminología, disciplinas jurídico-penales y Criminalística. En sus inicios, se dotó al INACIPE con la naturaleza de una entidad descentralizada del Estado, vinculada a la Secretaría de Gobernación, dispuesta para servir los requerimientos públicos en las materias de su especialidad, con funciones de docencia, posgrado e investigación.

García Ramírez señala que, a partir de 1983, el INACIPE quedó sectorizado en el ámbito administrativo de la Procuraduría General

<sup>6</sup> Para tal propósito, sugerimos consultar el artículo “La evolución de la procuración de justicia en México”, de Napoleón Fillat, publicado en *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, núm. 8, segunda época, octubre-diciembre de 2003, México, INACIPE, pp. 73 a 96.

<sup>7</sup> Laveaga, Gerardo, “¿Estamos capacitando adecuadamente a nuestros agentes del Ministerio Público?”, en *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, núm. 12, segunda época, octubre 2004-marzo 2005, México, INACIPE, p. 253.

<sup>8</sup> García Ramírez, Sergio. “Origen y misión” (del INACIPE), artículo publicado en *¿Qué es el INACIPE?*, México, INACIPE, 2005, p. 15.

de la República y, desde entonces, sirve al objetivo de capacitar a los futuros agentes del Ministerio Público, o actualizar a los que se hallan en funciones.

### III. RECLUTAMIENTO MEDIANTE CONCURSOS DE INGRESO

La gran mayoría de los alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, llamados “auditores de justicia”, fueron admitidos después de un concurso. Existen tres tipos de concurso para ingresar en la ENM:

- a) Un concurso abierto a estudiantes de menos de 27 años, titulares de un diploma de *maîtrise*, que acreditan 4 años de estudios universitarios —no necesariamente en Derecho—, equivalentes a los estudios de licenciatura universitaria en México. Es el concurso más importante, ya que la mayoría de los futuros magistrados proceden de esta forma de ingreso. En 2005, un 77% de los alumnos participaron en este concurso.
- b) Un concurso interno abierto a funcionarios de menos de 47 años, que han trabajado por lo menos durante 4 años en la administración pública. En 2005, tal concurso representó un 6.5% de los reclutamientos.
- c) Desde 1996, un tercer concurso permite, a personas de menos de 40 años que han trabajado por lo menos durante 8 años en el sector privado, ingresar en la ENM. En 2005, sólo un 2.2 % de los alumnos de la ENM procedieron de este tercer concurso.

Hay que añadir también que, desde 2001, existe un concurso complementario que permite abrir aún más las puertas de la magistratura a abogados que han trabajado por lo menos 10 años en el sector privado. Este concurso se realiza de forma eventual, ante la necesidad de cubrir plazas vacantes.

En México, el ingreso a la institución del Ministerio Público de la Federación se desarrolla, fundamentalmente, mediante una convocatoria pública abierta de oposición, en la que paulatinamente se han establecido más requisitos, conforme se ha desarrollado un perfil del



puesto acorde con el nuevo servicio de carrera y las necesidades de la función ministerial. En dichas convocatorias, además de la documentación a exhibir y los requisitos personales a cubrir, se han establecido diferentes procedimientos de capacitación inicial para desarrollar la función de agente del Ministerio Público.

Los requisitos y procedimientos para participar en el concurso público de ingreso a la maestría son aprobados por el Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República, a propuesta del INACIPE. Entre los requisitos principales se encuentra: ser mexicano por nacimiento, licenciado en Derecho con promedio mínimo de 8 en los estudios universitarios y un año de experiencia a partir de la expedición del título.

#### IV. PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE ASPIRANTES

Los concursos franceses implican varias pruebas, escritas y orales: seis pruebas jurídicas en diferentes materias, dos pruebas de cultura general, un examen de capacidad de síntesis, un examen de idioma extranjero y un examen de aptitud física.

El procedimiento de selección en México implica un examen de cultura general aplicado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), un examen de conocimientos técnico-jurídicos básicos y una evaluación psicométrica realizados por el INACIPE, así como cinco pruebas practicadas por el Centro de Desarrollo Humano de la Procuraduría General de la República: polígrafo, evaluación médica, examen toxicológico, estudio de entorno social y situación patrimonial, y examen psicológico. Además, los aspirantes deben comprobar conocimientos básicos de computación y la comprensión de lectura de un idioma extranjero.

#### V. INGRESO POR DESIGNACIÓN ESPECIAL O NOMINACIÓN DIRECTA

En México, el sistema de ingreso por convocatoria pública abierta ha coexistido con el procedimiento de ingreso por “designación especial”. La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* establece la posibilidad de que abogados puedan ingresar como agentes del Ministerio Público, generalmente a propuesta de un funcionario

superior, mediante la aprobación del Procurador General, para atender “asuntos especiales que así lo requieran”, o bien, “por su amplia experiencia profesional”.

Es de mencionarse que dichos agentes del Ministerio Público por designación especial no realizan ningún curso de formación inicial. Además, usualmente muchos de ellos realizan funciones administrativas o directivas, y no siempre cuentan con los conocimientos necesarios para desarrollar la función ministerial. Con frecuencia su designación obedece a la necesidad de cubrir las plazas de agente del Ministerio Público que se encuentran vacantes o para realizar funciones administrativas de mayor o menor relevancia, diversas a las de integrar averiguaciones previas o perseguir un asunto ante los tribunales, posibilitando el ingreso de personal de absoluta confianza para el desarrollo de las tareas que les son encomendadas.

La diferencia con el modelo francés, que también prevé un mecanismo de designación especial denominado “designación directa”, radica en que aunque éste permite el ingreso por concurso interno de funcionarios menores de 47 años, con antigüedad de 4 años en el servicio público, o bien por concurso abierto de personas menores de 40 años con experiencia de 8 años en el sector privado, en cualquier caso dichos aspirantes, aunque no compiten en el riguroso procedimiento de selección para ingresar a la ENM, deberán realizar el curso de formación inicial en dicha escuela. No obstante, dichos aspirantes representan solamente el 8.7% del total.

En Francia también existe una forma de designación especial, sin necesidad de realizar el curso de formación inicial en la ENM. Pueden ser candidatos a un ingreso directo, las personas que posean un diploma de *maîtrise* que justifiquen una experiencia profesional calificada en funciones jurídicas de, por lo menos, 7 años. La nominación directa se produce por la aprobación de una comisión presidida por el Primer Presidente de la Corte de Casación, quien sería en México el equivalente al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A pesar de ello, puede decidir que el candidato se someta a un cursillo probatorio de 6 meses organizado por la ENM. Esta forma particular de ingreso, sólo concierne a una pequeña minoría del cuerpo de la magistratura. Sin embargo, la nominación directa tiende a aumentar a causa de la desconfianza creciente en los jóvenes magistrados.

En México, durante 2007, fueron contratados por la Procuraduría General de la República 383 nuevos agentes del Ministerio Público de la Federación, bajo el procedimiento de designación especial, mientras que egresaron de la maestría en Procuración de Justicia Federal, 59 nuevos agentes del Ministerio Público. Cabe señalar que los nuevos elementos de designación especial no realizan ningún curso de formación inicial.

Uno de los problemas que se presentan en México es la imperiosa necesidad de cubrir un creciente número de plazas vacantes de agentes del Ministerio Público, motivadas por renunciaciones, destituciones o jubilaciones del personal en activo. Quizás esto ha motivado que sea mayor el número de ingresos a la Procuraduría General de la República por designación especial que por egreso de los estudios de la maestría. Evidentemente, es necesario que el INACIPE aumente el número de egresados de la maestría y, cabe señalar, está en condiciones técnicas, humanas y financieras de hacerlo. No obstante, el número de alumnos que conformará cada generación es determinado por la propia Procuraduría General de la República, en función de la existencia del mismo número de plazas que, para tal efecto, autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por tal motivo, el Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República, en su Primera Sesión Ordinaria de 2008, aprobó una convocatoria para que, en este año, se forme una generación de nuevos agentes del Ministerio Público de la Federación, mediante una especialidad, con una carga horaria de 880 horas que equivalen al 78% de la carga horaria académica de la actual maestría, que es de 1120 horas. Esta especialidad podrá complementarse, ya durante el ejercicio activo en el Ministerio Público, con una segunda especialidad mediante la cual los servidores públicos podrían optar por el grado de maestría.

## VI. REFLEXIONES SOBRE EL RESULTADO DE LOS CONCURSOS Y EL PERFIL DE LOS ASPIRANTES

Los concursos franceses son muy selectivos, ya que solamente uno de cada diez candidatos es admitido. En 2005, sólo 300 candidatos de entre 3,655 aspirantes fueron admitidos en la ENM. En ese mismo año, en el INACIPE fueron admitidos 58 alumnos de 181 aspirantes,

esto es, 3 de cada 10 candidatos. Por una parte, estas cifras reflejan el mayor interés que existe en Francia por formar parte del servicio de procuración e impartición de justicia, en comparación con el considerablemente menor interés que existe en México para llegar a ser agente del Ministerio Público. Asimismo, indican que existe un nivel de competitividad y exigencia similar para superar los procedimientos de ingreso a las respectivas escuelas.

No obstante, existe otra explicación al número considerablemente superior de aspirantes en Francia. En la ENM los alumnos reciben un apoyo económico mientras estudian, equivalente al 80% del sueldo que percibirán al egresar. En 2007, la beca ascendió a 1,500 euros mensuales, con la obligación de trabajar diez años al servicio del Ministerio de Justicia.

El estatuto de los alumnos de la ENM indica que, a su ingreso, son considerados como magistrados en formación. Por eso al ingresar en la escuela, los alumnos son investidos en una ceremonia solemne, en que visten por primera vez la toga de audiencia y juran respetar el secreto profesional y comportarse como alumnos dignos y leales. La beca o salario mensual que reciben del Estado francés —del contribuyente francés— les impone un deber moral de asiduidad y seriedad durante la formación inicial.

En México, a pesar de los esfuerzos que se han hecho, aún no existe una beca para los futuros agentes del Ministerio Público de la Federación. Por otra parte, el compromiso que adquieren a cambio de los estudios de maestría —que evidentemente los alumnos reciben sin costo— implica trabajar un año para la Procuraduría General de la República.

El sistema de ingreso en el cuerpo de la magistratura francesa demuestra tanto la voluntad de reclutar a personas competentes, como de abrir ese cuerpo a todos los ciudadanos de manera igualitaria, mientras que las formas de ingreso sin concurso reflejan la voluntad de diversificar a los magistrados y de reclutar a personas procedentes de la sociedad civil que, supuestamente, han estado más en contacto con “la vida real”.

Las formas de ingreso han evolucionado mucho en los últimos años con el fin de mejorarse. Sin embargo, frecuentemente son cuestionadas por la opinión pública. Así, por ejemplo, en 2005, a consecuencia del famoso asunto *Outreau*, se propuso que los magistrados tuvieran una edad mayor y, supuestamente, más experiencia.

En efecto, el primer concurso permite a jóvenes de 25 años egresar de la ENM y ejercer las funciones de juez o fiscal. Fue el caso del juez de instrucción en el asunto *Outreau*, considerado como el principal responsable del error judicial. Por eso, la comisión de diputados especialmente creada para investigar las causas del desastre judicial de *Outreau* abrió un debate sobre la necesidad de establecer una edad mínima para ingresar en la ENM. La conclusión fue que una edad mínima no podría constituir ninguna garantía de calidad de la justicia penal.

Curiosamente, en México el debate se ha presentado en sentido opuesto. Mientras que en Francia la polémica gira en torno a la inexperiencia, aquí es sobre la honestidad. Aunque tampoco existe una edad mínima de ingreso, se establece como requisito contar con título profesional de licenciado en Derecho y tener una experiencia mínima profesional de un año a partir de la obtención de éste. Por lo anterior, sería factible contar con aspirantes que a su ingreso contarán con 23 años, aunque no sucede así en la práctica.

El INACIPE ha buscado disminuir la edad de ingreso de los aspirantes, cuyo promedio en 2006 fue de 28 años —contra 24.5 años en Francia—, al considerar que a menor edad es posible encontrar mayor vocación de servicio y más posibilidades de formar en un marco de ética ministerial a los alumnos, con el propósito de evitar prácticas de corrupción y generar mayor confianza en la ciudadanía. Lamentablemente, debemos reconocer que entre los aspirantes se han presentado casos en que al entregar la documentación requerida, exhiben documentos que después de una revisión y cotejo con las autoridades competentes resultan falsos, por ejemplo, la cartilla que acredita el Servicio Militar Nacional o el título profesional. Estos aspirantes son, evidentemente, rechazados ante tal deshonestidad, independientemente de que se inicia la investigación correspondiente. La percepción de la opinión pública sobre el Ministerio Público —la ciudadanía no distingue entre el fuero común o el federal, aunque su principal contacto es con el primero— se refleja en que en 2004, del total de víctimas, sólo el 23% acudió a denunciar el delito ante el Ministerio Público. El 53% no denunció porque lo considera una pérdida de tiempo o desconfía de la autoridad.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Datos de la encuesta victimológica realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). La encuesta ENSI-3 se realizó del 15 de febrero al

Por lo anterior, desde el 2001 el INACIPE ha promovido el reclutamiento de aspirantes en ferias universitarias del empleo y ha procurado difundir las convocatorias de ingreso con una imagen más fresca y juvenil. Si consideramos que en México, en promedio, los jóvenes concluyen sus estudios universitarios a los 22 años, en muchos casos transcurrieron al menos 6 años antes de que decidieran convertirse en agentes del Ministerio Público, más motivados por la necesidad de un empleo que por una legítima vocación, tiempo durante el cual muchos aspirantes se dedicaron a actividades frecuentemente diferentes al ejercicio de la abogacía. Coloquialmente, podríamos decir que “a mayor edad, mayores mañas”.

Debemos señalar que el artículo 31, fracción I, inciso c), de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* dispone entre los requisitos para ser agente del Ministerio Público que es necesario contar con 3 años de experiencia profesional, contados a partir de la expedición del título profesional al día de la designación. Es precisamente esta disposición la que ha obstaculizado el ingreso de recién egresados de los estudios de licenciatura y consideramos que debería ser reformada.

En Francia, por otra parte, se plantea el problema de la formación previa de los futuros fiscales y jueces franceses. En efecto, los candidatos al concurso tienen que cumplir ciertos requisitos para inscribirse. Para el primer concurso, esto es, el más importante, dirigido a los estudiantes de menos de 27 años, es necesario ser diplomado de *maîtrise*, diploma que sanciona cuatro años de estudios en la universidad. Sin embargo, el reglamento no impone una *maîtrise* en Derecho, lo que da la posibilidad a estudiantes que no son abogados de llegar a ser jueces o agentes del Ministerio Público.

Cada año, aproximadamente 50 estudiantes que vienen de Institutos de Estudios Políticos —grandes escuelas con rigurosos procedimientos de ingreso, pero en las que se enseña poco Derecho—, ingresan en la ENM. Tal posibilidad afecta a la opinión pública francesa. Una vez más, con motivo del tristemente famoso asunto *Outreau*, se abrió este debate porque el juez principalmente implicado en el grave error judicial había sido uno de estos estudiantes

15 de marzo de 2005, con información sobre el historial de victimización para todo el año 2004, con una muestra total de 66 000 cuestionarios aplicados en viviendas de las 32 entidades federativas de la República Mexicana.

procedente de un Instituto de Estudios Políticos, y no de una escuela universitaria de Derecho.

Sin embargo, es necesario relativizar la supuesta ignorancia jurídica de tales estudiantes, ya que el concurso impone exámenes jurídicos muy selectivos. Tal fenómeno resulta de una voluntad política de abrir la función de agente del Ministerio Público y juez a estudiantes cuya cultura general garantiza un buen conocimiento de la sociedad y de los individuos, facultad considerada como esencial para ejercer funciones de magistrado. No obstante, el debate sobre la necesidad de admitir a “humanistas” además de puros especialistas del Derecho en la ENM, aún no está cerrado en Francia.

En una conversación con Álvaro Vizcaíno, el director de la ENM mencionó las cualidades esenciales que debe tener un alumno de esa institución: la humildad, la cultura general y la capacidad de dudar y de cuestionarse. “Un magistrado se recluta para toda la vida, por lo que debemos ser cuidadosos en su selección. La formación inicial implica una inversión importante, de ahí lo riguroso de los procedimientos de ingreso” —afirmó—. “Queremos evitar a los arrogantes, que basan su personalidad en su supuesta erudición. Buscamos gente que dude, que no tenga demasiadas certezas, que se cuestione, que sean críticos, que sepan que no hay verdades hechas, que quieran abrir su espíritu y cultura más allá del Derecho”.

No menos importante es el fenómeno reciente de la feminización masiva del cuerpo de la magistratura francesa, que también es motivo de polémica en la opinión pública francesa. En efecto, en 2005, un 78.8 % de los alumnos ingresados en la ENM fueron mujeres, lo que parece molestar a ciertos franceses. En México, por cierto, el porcentaje de mujeres ha ido incrementándose año con año. Baste señalar que en 2001, el porcentaje de mujeres aspirantes a agentes del Ministerio Público era de 21 % y en 2005 el 44.83 % de los alumnos que ingresaron al INACIPE eran del sexo femenino.

El 5 de febrero de 2003, en una entrevista radiofónica, el antiguo Ministro de Justicia francés, Dominique Perben, desató la polémica al declarar que la feminización de la magistratura francesa plantearía problemas de organización en los tribunales, por las dificultades específicas de las mujeres en conciliar su vida profesional con la vida familiar. Añadió que tenía dudas sobre la capacidad de las mujeres en ser imparciales cuando tienen que juzgar a hombres, refiriéndose probablemente a los asuntos familiares. Tal discurso demuestra los temores y

prejuicios de la sociedad francesa, en relación con la participación creciente de las mujeres en la vida pública. Aunque este debate aún no ha llegado a México, es cada vez mayor el número de mujeres que engrosan las filas universitarias y, por supuesto, es de esperarse que también las de la procuración e impartición de justicia.

La feminización de la magistratura francesa refleja el desinterés creciente de los hombres franceses por la magistratura, que debe atribuirse al bajo nivel de remuneración de los jueces y fiscales, en relación con otros miembros de la alta función pública francesa o el ejercicio independiente de la profesión de abogado.

Reequilibrar la proporción de hombres y mujeres dentro de la magistratura puede ser un proyecto político legítimo, ya que el cuerpo de los magistrados tendría que reflejar la composición de la sociedad entera desde puntos de vista que consideren, entre otros, aspectos religiosos, étnicos, sexuales y socio-económicos. Sin embargo, tal proyecto implica cuestionarse sobre el carácter atractivo de la magistratura.

## VII. FORMACIÓN INICIAL

En Francia, la formación inicial en la ENM tiene dos objetivos principales: desarrollar técnicas jurídicas —*savoir faire* (saber hacer), dicen los franceses— y abrir el espíritu de jóvenes inexpertos, a través de enseñanzas teóricas y prácticas. La formación inicial consta de 31 meses, divididos en dos partes: 8 meses en las aulas de la ENM y 23 meses en diversas prácticas profesionales.

Durante la formación en la ENM se enseñan las técnicas jurídicas esenciales para ejercer las funciones de fiscal o juez, como la redacción de alegatos y sentencias, la participación en audiencias y la argumentación jurídica, y también varios conocimientos como la Psicología, la Ética judicial o el funcionamiento de la familia.

La formación extramuros incluye prácticas profesionales en instituciones del Ministerio de Justicia como el Ministerio Público, las diferentes jurisdicciones, las cárceles o la policía. Asimismo, realizan prácticas en bufetes jurídicos. En la parte final de su formación, los alumnos cursan seis meses de especialización funcional para el primer empleo, que puede ser como agente del Ministerio Público, juez familiar, juez de instrucción, juez civil o juez de aplicación de penas.



Hay que añadir al inicio de la formación, una práctica de 3 meses que tiene lugar en otro país, con el propósito de conocer otro sistema judicial y otra cultura. Desde 2004, el INACIPE ha recibido alumnos de la ENM con dicho propósito, en términos de un convenio de colaboración firmado entre ambas instituciones. La ENM ha firmado convenios similares con instituciones de cerca de 30 países para tal fin. Otra modalidad de esta práctica es realizar una estancia en una institución francesa no relacionada con la justicia: servicios sociales, administración pública o empresas privadas, por ejemplo. Aquí se observa, otra vez, la preocupación de formar a gente abierta, humilde y capaz de cuestionarse y de poner en tela de juicio las verdades preconstituidas. Lamentablemente, desde el 2008 la ENM ya no ofrece esta oportunidad a sus alumnos. En efecto, el Parlamento decidió alargar la práctica de los alumnos en bufetes jurídicos, por eso hizo suprimir otras partes de la formación y la administración de la ENM suprimió dicha práctica.

En México, desde 1983 y hasta 2004, la formación inicial para aspirantes a agentes del Ministerio Público consistía en cursillos, cuya duración en 2001 era de dos meses. Este período tan breve de formación era notoriamente insuficiente. Por ello, año con año se aumentó su duración, hasta llegar a seis meses en 2003. Fue en 2004, cuando a instancia de Gerardo Laveaga, Director General del INACIPE, y con el decidido apoyo del Procurador General de la República, se aprobó que la formación inicial consistiera en una maestría en Procuración de Justicia Federal con duración de dos años, dando así un importante paso en la profesionalización de los futuros agentes del Ministerio Público, acción que, sin duda, en los próximos años ofrecerá resultados tangibles en la mejora de la procuración de justicia. La primera generación de la maestría egresó en septiembre de 2006.

En México la formación implica un total de 24 meses, divididos en cuatro semestres escolares. En los dos últimos semestres, los alumnos realizan prácticas profesionales en la Procuraduría General de la República.

A diferencia de la formación inicial francesa, en México se imparten más horas de teoría que de práctica. En Francia la formación práctica extramuros consta de 21 meses, mientras que en México los alumnos realizan prácticas profesionales durante 480 horas. Este hecho tiene, lamentablemente, una explicación: muchos de los aspirantes, por el paso del tiempo, por falta de actualización o por una deficien-

te formación de origen, olvidan conceptos fundamentales del Derecho en general, ya no se diga del Derecho Penal en particular. Así en Francia, la formación inicial implica 620 horas de clase impartidas en 8 meses, mientras que en México se imparte casi el doble: 1120 horas clase en 20 meses.

A pesar de las cifras anteriores, debe reconocerse que en el plan y programa de estudios de la maestría en Procuración de Justicia Federal que cursan los alumnos mexicanos, se ha equilibrado la formación tradicional en temas como teoría del delito, Derecho Penal y Procesal Penal o Amparo penal, con otras que buscan desarrollar en los aspirantes destrezas y habilidades que van más allá de la teoría jurídica.

Así, los aspirantes estudian, por ejemplo, argumentación, comunicación oral y escrita, redacción, debates, computación, informática jurídica, metodología de la investigación científica y psicología social. Además, sostienen constantes diálogos con jueces y magistrados federales, litigantes prestigiosos y funcionarios relacionados con la procuración e impartición de justicia. Se ha dado prioridad a la realización de talleres prácticos en materia de averiguación previa, proceso penal y amparo. Por otra parte, con el propósito de despertar su imaginación en la investigación de los delitos, cursan literatura policíaca. Por último, pueden participar en una amplia serie de actividades de extensión que organiza el INACIPE, como presentaciones de libros, mesas redondas, conferencias y congresos, en los que pueden interactuar con los principales protagonistas de las Ciencias Penales de México y el mundo.

### VIII. FORMACIÓN CONTINUA

Desde 1995 cada fiscal o juez francés tiene derecho —es necesario subrayar que es un derecho— a un mínimo de formación continua de cinco días al año. Así no dependen, como en México, de la autorización o buena voluntad de sus jefes —que generalmente depende de las cargas de trabajo— para asistir a cursos de capacitación. De esta forma, la ENM acogió en 2005 a 3500 magistrados, es decir, aproximadamente un 58 % del cuerpo. En México, en ese mismo año, 912 ministerios públicos asistieron a cursos de formación continua, esto es, el 39% del personal en activo en ese año.

En Francia, el objetivo de dicha formación es diverso. Algunas sesiones pretenden mejorar las competencias técnicas y acompañar las reformas jurídicas nacionales, europeas o internacionales, la evolución jurisprudencial o los cambios de funciones. Otras contribuyen en una apertura del cuerpo judicial a la sociedad, para permitirle comprender su época. Cada año, la ENM renueva su programa de formación continua en un 30%.

Existen diferentes modalidades pedagógicas. La formación continua puede desarrollarse en sesiones de 5 días, ciclos de 2 días cada 6 meses, jornadas de 1 hasta 2 días, encuentros, talleres de hasta 6 días, coloquios o prácticas extrajurisdiccionales que permiten a un magistrado vivir en el seno de un organismo que no pertenece a la justicia durante una semana. Esta última modalidad puede permitir a un fiscal conocer más las dificultades concretas del trabajo de la policía, por ejemplo, o a un juez descubrir la realidad cotidiana en un hospital, a propósito de los futuros asuntos que sobre responsabilidad médica profesional pudiere llegar a conocer. Dos grandes principios dominan la elaboración de la oferta de formación continua: la interdisciplinariedad y la interactividad. Una vez más, ello refleja la firme voluntad política de abrir a los magistrados a la sociedad y enseñarles el cuestionamiento personal.

En México, antes del 2001 la capacitación se realizaba sin una planeación y sistematización, atendiendo a las peticiones directas de las áreas que integran la Procuraduría General de la República (PGR). Actualmente, en función de un diagnóstico de necesidades, elaborado a partir de un examen en el marco de un proceso denominado "Sistema Integral de Evaluación del Desempeño", se cuenta con un Programa Estratégico de Capacitación plasmado en la "Agenda de Capacitación de PGR", que busca homologar conocimientos del personal sustantivo. De 2001 a la fecha se han impartido más de 400 cursos, a los que asistieron 14 mil servidores públicos. Esta última cifra refleja que un mismo servidor de PGR puede tomar varios cursos al año. Es de subrayarse que el INACIPE lleva a cada Delegación Estatal de la PGR dos cursos al año.

Los cursos tienen una duración de 26 horas, tratándose de Delegaciones Estatales de la PGR, mientras que los que se imparten en el Distrito Federal, en la sede del INACIPE, tienen dos modalidades: de 15 o de 30 horas clase. Entre los temas destacan averiguación previa, amparo, proceso penal, teoría del delito, responsabilidad oficial, argu-

mentación jurídica, normatividad interna, delitos federales y técnicas de entrevista e interrogatorio. Adicionalmente, el INACIPE organiza numerosas actividades de educación continua a las que se invita a los servidores públicos de la PGR: congresos nacionales e internacionales, diplomados, cursos sabatinos, conferencias y mesas redondas, presentaciones de libros y ciclos de cine, por citar las más frecuentes.

#### IX. LA ENM Y EL INACIPE: INSTITUCIONES SIMILARES CON RETOS DIFERENTES

En cuanto a las instituciones que forman a los futuros agentes del Ministerio Público en México y en Francia, un ejercicio de comparación revela numerosas similitudes entre las dos escuelas. Ambas fueron creadas en la década de los años setenta: 1972 en el caso de la ENM y 1976 en el del INACIPE. Las dos comparten el mismo objetivo en cuanto a la formación inicial y continua de los agentes del Ministerio Público. Se trata de instituciones públicas que dependen del Poder Ejecutivo, si bien el INACIPE es un organismo descentralizado que, en términos de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, reporta a una Junta de Gobierno que es presidida por el Procurador General de la República, mientras que la ENM es un organismo desconcentrado del Ministerio de Justicia de Francia.

La magnitud de las dos instituciones también se puede comparar, ya que el INACIPE cuenta con 203 personas que conforman su personal administrativo y directivo, mientras que la ENM dispone de 186. En 2006, el número de alumnos fue ligeramente superior en la institución mexicana: 5,901 en comparación con 5,134 de la ENM. Cabe aclarar que la composición de la matrícula escolar es diferente, pues el INACIPE además de realizar la formación inicial y continua de agentes del Ministerio Público federal, forma a los peritos profesionales que requiere la PGR, imparte estudios de posgrado como lo son las diferentes especialidades, maestrías y doctorados, capacita a servidores públicos de procuradurías y tribunales estatales y realiza otras actividades académicas que están abiertas a todo público.

Así, los 5,134 alumnos de la ENM se dividieron en 900 de formación inicial para magistrados, 4 mil de formación continua y 234 extranjeros; mientras que los 5,901 de INACIPE fueron 124 de formación inicial para agentes del Ministerio Público y peritos profesiona-

les, 3,134 de formación continua, 230 de diplomados, 876 de posgrado, 1,532 de cursos sabatinos y 5 extranjeros.

En cuanto a la planta docente, en la ENM participan 32 magistrados profesores de tiempo completo y más de 150 profesores de tiempo parcial, mientras que en el INACIPE se cuenta con 11 profesores investigadores de tiempo completo y, al igual que en Francia, con más de 150 profesores de asignatura. Los magistrados profesores franceses cobran el sueldo mensual que les corresponde como magistrados, mientras que en México, los profesores investigadores cobran 20 mil mensuales y, además, las horas de clase que imparten. Los profesores de tiempo parcial franceses ganan 33 euros por hora clase, prácticamente lo mismo que los profesores de tiempo parcial mexicanos, que actualmente cobran 480 pesos por hora clase.

Por lo que se refiere a las instalaciones físicas, la superficie del INACIPE es sensiblemente más importante que la de la ENM, ya que dicho instituto goza de 7,105 m<sup>2</sup>, y la ENM dispone de 5,600 m<sup>2</sup> en su sede de Burdeos, donde se encuentra su edificio principal y con un edificio de 1,000 m<sup>2</sup> en París, destinado a la formación continua. Es de subrayarse que la sede de Burdeos se encuentra estratégicamente ubicada junto al Tribunal de Gran Instancia y la Procuraduría de Burdeos, y que estos edificios se encuentran comunicados con la escuela por un puente que conduce a una cafetería común, donde cotidianamente conviven los alumnos en formación con los magistrados en activo. La cercanía permite a los alumnos presenciar audiencias e imponerse de la vida cotidiana de los órganos de justicia.

Cuanto más se destacan las similitudes, más llama la atención la diferencia de recursos financieros de las dos escuelas. En efecto, mientras que la ENM recibió en 2006 un presupuesto de 46 millones de euros (671.6 millones de pesos), el INACIPE tuvo un presupuesto de solamente 89 millones de pesos, esto es, apenas el 13.2% del presupuesto de la ENM. En 2007, el presupuesto del INACIPE sufrió una importante reducción, al igual que otras entidades públicas, ya que le fue asignado un 20% menos, esto es, 71.7 millones de pesos, que representan el 10.5% de los recursos de la institución francesa. Cabe mencionar que el 80% del presupuesto de la escuela francesa, se destina a pagar a los alumnos su salario o beca mensual, así como al personal directivo y administrativo, mientras que, como se mencionó, los alumnos del INACIPE no reciben ningún apoyo económico, y solamente el 63% de sus recursos se utiliza para pagar

al personal directivo y administrativo, mientras que el resto se destina a los gastos de operación.

Esta diferencia financiera se refleja también en los sueldos de los agentes del Ministerio Público en Francia y México. Como mencionamos, en 2006 el primer sueldo de un agente del Ministerio Público francés fue de 35,442 pesos mensuales, mientras que el de uno mexicano fue de 22,599 pesos mensuales. No obstante, en cuanto a los sueldos máximos, la diferencia es a favor de los agentes del Ministerio Público franceses, que pueden ganar hasta 128,880 pesos mensuales, cuando un agente del Ministerio Público mexicano, jefe de unidad fiscal, máxima categoría del servicio de carrera, no puede obtener más de 45,932 pesos mensuales.

Si los agentes del Ministerio Público franceses, al final de su carrera, parecen privilegiados en comparación con los mexicanos, la comparación entre el salario inicial de un juez francés y de un juez mexicano sería a favor del segundo. Recordemos que en Francia el sueldo inicial de un juez o fiscal es el equivalente a 35,442 pesos, mientras que el sueldo inicial de un juez de distrito mexicano, independientemente de su edad o experiencia, es de 98,874 pesos.

## X. CONCLUSIONES

Al hacer el balance de la situación en materia de formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México, llama la atención la voluntad real de profesionalizar cada vez más a estos funcionarios. Los antecedentes históricos nos enseñaron este proceso, que se ha reflejado en el establecimiento de concursos de ingreso cada vez más exigentes en ambos países. Además, el contenido de la formación inicial y su duración han sido incrementados a lo largo de la historia, aunque esos cambios fueron más recientes en el caso de México. El proceso de selección de los alumnos, cada vez más riguroso, constituye también una prueba de calidad y de seriedad crecientes en México así como en Francia. Un proceso de mejora parece seguir su curso en ambos países.

Por otra parte, las instituciones ministeriales tienen sus propios problemas en cada país, aunque podríamos resumirlo en un común denominador: credibilidad y confianza de la ciudadanía. En el caso francés, como producto de la inexperiencia de algunos funcionarios, y en

el mexicano derivado de la corrupción y el sentimiento de ineficacia del sistema de justicia penal. No obstante, queda de manifiesto que en ambos países existe voluntad política de hacer mejor las cosas, ya sea mediante reformas legislativas o en los procesos de selección y formación de los servidores públicos.

Otro punto en común lo constituye la preocupación en torno al presupuesto. En efecto, la formación de agentes del Ministerio Público para que sea de alta calidad, necesita de recursos financieros consecuentes. Así se garantizaría no sólo la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, sino también su independencia y la representatividad de tales funcionarios en la sociedad. Eso es una condición para que un sistema de justicia alcance lo que se puede esperar en una sociedad democrática. En los casos mexicano y francés, se podrían hacer progresos en este ámbito. Así, la atribución de becas a los alumnos mexicanos sería un medio para atraer a estudiantes cada vez más capaces y conservarles. En Francia, los salarios de los agentes del Ministerio Público deberían alcanzar los salarios de otros funcionarios del mismo nivel de formación y de responsabilidad, que se desempeñan en otras ramas de la actividad gubernamental. Por último, el desfase que existe en México entre los salarios de jueces y los agentes del Ministerio Público perjudica a esta última institución.

La justicia necesita imponer autoridad y respeto, particularmente a través del prestigio de los actores del sistema judicial, ya sean éstos jueces, agentes del Ministerio Público o defensores. Blaise Pascal,<sup>10</sup> filósofo francés del siglo XVII, ha demostrado la necesidad para la justicia de utilizar medios artificiales que impongan autoridad y prestigio: las togas, los mazos, las pelucas, las salas de audiencia o la apariencia de los actores judiciales, por ejemplo. La justicia humana, siendo siempre débil y frágil, requiere aumentar su prestigio para que sea respetada y que las sentencias sean ejecutadas. Así, tales medios simbólicos participan en la protección del Estado democrático de Derecho. Los recursos financieros atribuidos a jueces y agentes del Ministerio Público son parte de estos medios simbólicos que apoyan el prestigio de la justicia. Por eso, el presupuesto atribuido al Ministerio Público debe ser considerado como una herramienta esencial del sistema de justicia penal.

<sup>10</sup> Pascal, Blaise, *Pensées*.