

**Consejo de la Judicatura Federal****Otras Actividades: Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal-Capacitación**

Auditoría de Desempeño: 14-0-03110-07-0032

GB-004

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el diseño del programa y los avances en la capacitación de los servidores públicos relacionados con la implementación de la Reforma al Sistema de justicia Penal.

***Alcance***

El alcance de la auditoría comprendió la revisión del diseño de los programas de capacitación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF); que los contenidos temáticos de las acciones de capacitación se correspondieran con el previsto en los planes de capacitación; la certificación de los instructores; la evaluación de los servidores públicos capacitados y el cumplimiento de las disposiciones en materia de rendición de cuentas.

Asimismo, se examinó el cumplimiento de la meta establecida en el Plan Maestro para 2014, respecto de la capacitación de los servidores públicos encargados de operar los Centros de Justicia Penal y su avance en la meta fijada para 2016; y la meta establecida en el Plan Anual de Capacitación y Estímulos 2014 de la Defensoría Pública. Se verificó el gasto que el CJF destinó a la capacitación de sus servidores públicos para implementar y operar el Sistema de Justicia Penal.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de capacitación para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en el Consejo de la Judicatura Federal.

***Antecedentes***

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Reforma al Sistema de Justicia Penal y en las consideraciones de la iniciativa se concluyó que el modelo de justicia penal vigente ha sido superado por la realidad, por lo cual se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último.

El Sistema de Justicia Penal propuesto se regirá por los principios de publicidad, referido a la verificación de las audiencias con acceso público; contradicción, representada por el debate entre las partes; concentración y continuidad, se caracterizan por la realización de todos los actos en una misma audiencia; e inmediación, haciendo referencia a que el juez estará de manera ininterrumpida en la audiencia.

La reforma al Sistema de Justicia Penal considera nuevas modalidades de actuación para todos los sujetos involucrados en el proceso y en la relación triádica que se forma entre el juez, el ministerio público y las partes (acusado y víctima u ofendido).

La reforma previó la necesidad de capacitar a los diferentes actores en el entendimiento y la forma de proceder dentro de la conducción de la oralidad, que implica la asunción del nuevo modelo acusatorio; contrario a la tradición procedimental escrita que ha prevalecido.

En el artículo segundo transitorio de la Reforma Constitucional se establece que el Sistema Procesal Penal Acusatorio entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente sin exceder del plazo de ocho años. En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones y ordenamientos legales que sean necesarios, a fin de implementar el nuevo Sistema de Justicia Penal.

En el artículo octavo transitorio de la Reforma, se indica que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y el Órgano Legislativo del Distrito Federal destinarán los recursos necesarios para la reforma del Sistema de Justicia Penal. Las partidas presupuestarias deberán indicarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse, entre otras cosas, a la capacitación de los jueces, defensores y abogados.

Con base en las premisas legales incorporadas en la Carta Magna, se desprende que en el Sistema de Justicia Penal interactuarán tres procesos: la procuración, la impartición y la ejecución de justicia, con diversas etapas que son gestionadas por diferentes instituciones según su ámbito de competencia.

En el periodo transitorio fijado por la Reforma Constitucional para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, se consideraron tres aspectos primordiales: 1) el diseño de las reformas legales, 2) la infraestructura y 3) la capacitación de los servidores públicos en el nuevo modelo penal.

En el Poder Judicial de la Federación, se identificaron como actores a los jueces que tienen la facultad de resolver en forma inmediata lo concerniente a medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad. En el juzgador recae la responsabilidad de emitir la resolución que afectará al procesado, a la víctima u ofendido.

Para los efectos de esta auditoría, se consideró la revisión del componente de capacitación de los servidores públicos en el nuevo modelo penal.

En PND 2013-2018 se reconoce un rezago en la implementación del Sistema de Justicia Penal, debido a que se subordinó la asignación de recursos a otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituyen obstáculos para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal.

Para atender los retos de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, el primero de diciembre de 2011, se publicó en el DOF, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con el cual se modificó la denominación del capítulo octavo y reformó los artículos 143 Bis y 143 Ter del Acuerdo General que Reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, por el que se transforma la Coordinación General de Asesores de la Presidencia, en la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos (UIRPJAyIDH) en el Poder Judicial de la Federación; por el que se crea y determina que la citada Unidad es la instancia responsable de instrumentar la implementación, seguimiento y evaluación de la reforma al sistema de justicia penal, al interior de la institución.

Las atribuciones asignadas de la Unidad son las siguientes:

- Es el área encargada del estudio, análisis y propuesta del diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos; así como de la coordinación de los diversos órganos auxiliares y áreas administrativas del propio Consejo de la Judicatura involucradas en estos procesos de cambio.

Por lo que el titular de la Unidad deberá:

- Coordinar, elaborar y presentar de manera conjunta, con los órganos auxiliares y áreas administrativas, los estudios, análisis y propuestas de diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos.
- Coadyuvar y apoyar a los órganos auxiliares y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, para el debido cumplimiento de los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación.
- Evaluar y dar seguimiento a los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación.

Los órganos auxiliares y las áreas administrativas con las que la Unidad de Implementación deben coordinarse para proporcionar capacitación para la implementación de la Reforma Penal son: el Instituto de la Judicatura Federal que es la “Escuela del Poder Judicial” y el Instituto Federal de la Defensoría Pública, encargado de proporcionar capacitación a los defensores públicos y asesores jurídicos.

En 2014, los institutos referidos solicitaban, a su vez, a la Dirección General de Servicios al Personal que realizara los trámites necesarios para gestionar ante la Dirección General de Programación y Presupuesto los recursos necesarios para la capacitación, así como de solicitar la asignación de capacitadores o instructores certificados. La Dirección General de Planeación, Innovación y Desarrollo Institucional es la encargada de generar, conjuntamente con los órganos mencionados anteriormente, la información en materia de planeación, innovación y desarrollo institucional.

El CJF sólo tiene a su cargo el programa presupuestario R001 “Otras Actividades”, en el que registra todas las actividades de la UIRPJAyIDH.

En mayo de 2013, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación diseñó y aprobó el Plan Maestro para la Implementación de la Reforma Penal en el Consejo de la Judicatura Federal, en el que se propuso capacitar a los servidores del Poder Judicial de la Federación en las modalidades siguientes: 1) dirigida o especializada, para jueces y magistrados quienes cumplen con el perfil para operar los nuevos Centros de Justicia Penal Federal y 2) abierta para los servidores públicos de apoyo jurisdiccional y administrativo basada en cursos para personal de sala, de soporte técnico del sistema informático de gestión, de videograbación de audiencias y de atención a los usuarios del servicio.

Asimismo, la capacitación para la defensoría pública se orienta a instruir a los abogados sobre los fundamentos del sistema Penal Acusatorio; recibir cursos de especialización para la defensa pública, y visitas a campo para observar juicios donde inició la operación del nuevo sistema.

En el Plan Maestro se propuso capacitar a 5,180 servidores públicos, de los cuales 611 son servidores públicos quienes operarán los nuevos Centros de Justicia Penal Federal y los restantes 4,569 son personal de apoyo jurisdiccional y administrativo, cuya capacitación se consideró completarse para cuando entrara en operación el nuevo Sistema de Justicia Penal, a 2016.

### **Resultados**

#### **1. Diseño de los Programas de Capacitación**

El Consejo de la Judicatura Federal diseñó y aprobó, en mayo de 2013, el Plan Maestro para la Implementación de la Reforma Penal, cuyo contenido se integró con 9 ejes de trabajo para la implementación de la reforma penal. En el eje de capacitación, se previó capacitar a 5,180 servidores públicos en materia de la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal a 2016.

Derivado del Plan Maestro, en noviembre de 2013 se aprobó el Plan Integral de Capacitación, en el cual se precisó que en el trienio 2014-2016 se capacitarán a 5,233 servidores públicos relacionados con la reforma al Sistema de Justicia Penal.

El Instituto Federal de la Defensoría Pública elaboró el Plan Anual de Capacitación y Estímulos 2014, en el que se consideró extender la impartición del diplomado “Litigación en el Proceso Penal” y el curso “Litigación Profundizado” a 180 defensores públicos para completar la capacitación de los 780 defensores públicos que pertenecen al instituto.

Con los tres planes relacionados con la capacitación de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se comprobó que la Unidad de Implementación de la Reforma Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos proyectó y diseñó los planes de capacitación del Poder Judicial de la Federación para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal con base en la detección de necesidades.

#### **2. Contenido temático de las acciones de capacitación**

Se verificó que en 2014 el CJF realizó 23 acciones de capacitación en materia de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, que se relacionaron con los contenidos temáticos propuestos en los planes de capacitación.

---

### 3. Certificación de instructores

Se comprobó que de 97 instructores 82 (84.5%) fueron seleccionados mediante cuatro criterios determinados por el Instituto de la Judicatura Federal que se refieren a la metodología de aprendizaje; el contenido del curso; su destinatario y al objetivo; y las competencias en la operación o revisión del Sistema, los restantes 15 (15.5%) estuvieron certificados por la SETEC.

### 4. *Capacitación en 2014, y avances*

Se comprobó que en 2014 se capacitaron a 40 servidores públicos encargados de operar los Centros de Justicia Penal Federal, lo que representó el 27.2% respecto de la meta establecida en el Plan Maestro para la Implementación de la Reforma Penal en el Consejo de la Judicatura Federal de capacitar a 147.

Para 2015 la entidad fiscalizada realizó un ajuste respecto de la plantilla de servidores públicos para implementar y operar el nuevo Sistema de Justicia Penal conforme a las nuevas necesidades identificadas, reduciendo la cifra prevista en el Plan Maestro de 5,180 a la propuesta de 1,694 servidores públicos que incluye tanto operadores como de apoyo jurisdiccional y administrativo.

Asimismo, respecto de la capacitación proporcionada en el bienio 2013-2014, se determinó un avance del 21.1% al instruir a 129 servidores públicos respecto de la meta de capacitar a 611 servidores encargados de operar los Centros de Justicia Penal Federal. En cuanto a la meta de capacitar a 4,569 servidores de apoyo jurisdiccional y administrativo, el CJF la superó en 50.5% al capacitar a 6,876 servidores públicos.

### 5. Capacitación en la Defensoría Pública

Se comprobó que en 2014, el Consejo de la Judicatura Federal superó en 26.1% la meta de extender la capacitación a 180 servidores públicos, con la impartición del diplomado "Litigación en el Proceso Penal" y del curso "Litigación Profundizado" al capacitar a 227 defensores públicos.

### 6. *Evaluación de los servidores públicos que operarán el Sistema de Justicia Penal*

Se constató que el CJF capacitó a 6,876 servidores públicos con 23 acciones de capacitación en materia de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, de los cuales evaluó a 5,836, superando la meta en 27.8% respecto de la programada de 4,569.

### 7. *Gasto de la capacitación*

Con la revisión de la cuenta pública 2014, se constató que el CJF registró un monto de 107,086.7 miles de pesos, de los cuales, 33,893.1 miles de pesos se destinaron a la capacitación en materia de la Reforma Penal y los restantes 73,193.6 en otras actividades.

### 8. Evaluación del Sistema de Control Interno

Se comprobó que en 2014, el CJF contó con mecanismos de Control Interno en el proceso de capacitación de los servidores públicos para la Implementación del Sistema de Justicia Penal que aseguran razonablemente la veracidad de la información necesaria para la toma de decisiones.

## 9. Evaluación de la rendición de cuentas

Se comprobó que en la Cuenta Pública de 2014, el CJF reportó los resultados del indicador “Garantizar el acceso de la población a una justicia pronta y expedita, consolidando el sistema de justicia en el país derivado de las reformas constitucionales”, respecto del Programa Presupuestario R001, en el que se encuentra reflejada la capacitación de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación para el nuevo Sistema de Justicia Penal.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2014, el Consejo de la Judicatura Federal capacitó a 40 servidores públicos encargados de operar los centros de Justicia Penal Federal que representaron el 27.2% de los 147 servidores públicos establecidos para ese año, por lo que lleva un acumulado del 21.1% de los 611 a capacitar a junio de 2016. Para 2015 la entidad fiscalizada realizó un ajuste en las cifras de la plantilla por capacitar en materia del nuevo Sistema de Justicia Penal; que de cumplirse la capacitación, el CJF estará en posibilidad de iniciar el nuevo Sistema de Justicia Penal conforme al mandato constitucional.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Esta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el diseño del programa y los avances en la capacitación de los servidores públicos del CJF relacionados con la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal, y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia, cuya finalidad consistió en modernizar el Sistema de Justicia Penal para transformar el desempeño de los policías, ministerios públicos, juzgadores, defensoría pública, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como en ejecutar las sanciones penales en beneficio de la sociedad. En el artículo segundo transitorio, de la citada reforma, se define que el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoce un rezago en la implementación del Sistema de Justicia Penal, debido a que se subordinó la asignación de recursos a otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituyen obstáculos para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal.

Para asegurar la implementación del Sistema de Justicia Penal, el CJF realizó un cambio en su estructura orgánica, al transformar la Coordinación General de Asesores de la Presidencia, en la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo, y Derechos

Humanos que es el área administrativa encargada del estudio, análisis y propuesta de diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de la Reforma Penal en el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, no contó con un programa presupuestario específico para la capacitación de los servidores públicos que operarán en nuevo Sistema de Justicia Penal.

En 2014, el CJF contó con los planes Maestro para la Implementación de la Reforma Penal en el Consejo de la Judicatura Federal y el Integral de Capacitación para la Reforma Penal en el Poder Judicial de la Federación que contienen la programación de las actividades de capacitación; asimismo, el Plan Anual de Capacitación y Estímulos 2014 en el que se establecen las acciones para asegurar las competencias de los defensores públicos encargados de operar el nuevo Sistema de Justicia Penal.

En ese año, el CJF cumplió con el 27.2% de la meta establecida en el Plan Maestro, al proporcionar capacitación a 40 de los 147 servidores públicos programados.

Sin embargo, para 2015 la entidad fiscalizada realizó un ajuste respecto de la plantilla de servidores públicos para implementar y operar el nuevo Sistema de Justicia Penal, reduciéndose la cifra prevista en el Plan Maestro de 5,899 a la propuesta de 1,694 servidores del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de la capacitación proporcionada en el bienio 2013-2014, se determinó un avance del 21.1% al instruir a 129 servidores públicos respecto de la meta de capacitar a 611 servidores encargados de operar los Centros de Justicia Penal Federal. En cuanto a la meta de capacitar a 4,569 servidores de apoyo jurisdiccional y administrativo, el CJF la superó en 50.5% al capacitar a 6,876 servidores públicos.

Con la impartición del diplomado “Litigación en el Proceso Penal” y del curso “Litigación Profundizado”, en 2014, la Defensoría Pública superó la meta de extender la capacitación a 180 servidores públicos, al instruirse a 227, lo que representa el 26.1% más de la meta.

Se constató que el CJF capacitó a 6,876 servidores públicos con 23 acciones de capacitación en materia de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, de los cuales evaluó a 5,836, superando la meta en 27.8% respecto de la programada de 4,569.

El CJF, en 2014, registró un monto de 107,086.7 miles de pesos, de los cuales 33,893.1 miles de pesos se destinaron para capacitación en materia de la Reforma Penal y los restantes 73,193.6 en otras actividades.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el CJF, en 2014, diseñó y aprobó los planes de capacitación para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal; en ese año se capacitaron a 40 servidores públicos encargados de operar los Centros de Justicia Penal, lo que representó el 27.2% respecto de la meta establecida de 147. En 2015 el CJF realizó un ajuste en las cifras de la plantilla por capacitar en materia del nuevo Sistema de Justicia Penal; que de cumplirse la capacitación, el CJF estará en posibilidad de iniciar el nuevo Sistema de Justicia Penal conforme al mandato constitucional.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño de los programas de capacitación del CJF.
2. Verificar en 2014, el contenido temático de acciones de capacitación.
3. Comprobar que los instructores fueron certificados en 2014.
4. Verificar el cumplimiento de la meta de capacitación a 2014 y su proyección a 2016.
5. Verificar el cumplimiento de la meta de capacitación de los defensores públicos en 2014.
6. Verificar en 2014, las evaluaciones de los servidores públicos para operar el Sistema de Justicia Penal.
7. Determinar el gasto en la capacitación de los servidores públicos para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en 2014.
8. Verificar el control Interno utilizado en 2014 por el CJF en la capacitación para la implementación del Sistema de Justicia Penal.
9. Constatar el cumplimiento de las disposiciones en materia de rendición de cuentas en 2014 para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo, y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación; los institutos de la Judicatura Federal y Federal de la Defensoría Pública y las direcciones generales de Programación y Presupuesto, y de Innovación, Planeación y Desarrollo Institucional, pertenecientes al Consejo de la Judicatura Federal.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.