

Consejo de la Judicatura Federal

Otras Actividades: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal

Auditoría de Desempeño: 2017-0-03110-07-0008-2018

8-GB

Crterios de Selección

Importancia

Pertinencia

Factibilidad

Objetivo

Fiscalizar los resultados obtenidos en la fase preparatoria; las salidas alternas del proceso; el juicio oral y la ejecución, así como los recursos procesales, en el marco del Sistema de Justicia Penal, y su contribución a la impartición de justicia.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió el registro y seguimiento del proceso penal, por parte del CJF, mediante el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE); la evaluación de la dictaminación de la procedencia de la investigación inicial, en términos de la calificación de la detención, la realización de audiencias iniciales y la determinación de vinculación a proceso; de la calificación de la investigación complementaria (fase preparatoria), mediante la realización de audiencias intermedias y el dictado de autos de apertura de juicio oral; de la resolución de controversias, referente a la finalización de proceso mediante salidas alternas (terminación anticipada del proceso y el procedimiento abreviado) y la ejecución de juicios orales; de la dilación en el proceso de impartición de justicia; de la operación del Sistema de Carrera Judicial, en el marco del SJPA, que comprendió el establecimiento de normativa del sistema y la incorporación de los servidores públicos encargados del proceso judicial; del

ejercicio de recursos del “Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, mediante el Pp R001 “Otras actividades”; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017 y se tomó como referente el de 2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la operación del SJPB mediante el Pp R001 “Otras actividades”.

Antecedentes

El 18 de junio de 2008, se publicó en el DOF la Reforma al Sistema de Justicia Penal y desde las consideraciones de la iniciativa se concluyó que el modelo de justicia penal vigente hasta esa fecha había sido superado por la realidad. El sistema penal mexicano no satisfacía ni garantizaba los derechos de las víctimas, lo cual ocasionó que la reforma penal se presentara como una necesidad urgente de encontrar un cambio sustancial en la manera de procurar e impartir justicia.

Con la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia, se propuso un sistema garantista, en el que se respeten los derechos de la víctima y el ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. El nuevo sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad. La primera característica se refiere a asegurar una real trilogía procesal en la que el ministerio público federal sea la parte acusadora, que el inculpadó esté en posibilidades de ser asesorado por un abogado y, finalmente, que sea un juez quien determine lo conducente, y la segunda, ayudará a fomentar la transparencia que garantice, al mismo tiempo, una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

En el artículo octavo transitorio de la modificación Constitucional se indicó que, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y el Órgano Legislativo de la Ciudad de México, destinarían los recursos necesarios para la reforma. Las partidas presupuestarias deberían señalar en el presupuesto el diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesaria para jueces y defensores.

Con base en las premisas legales incorporadas en la Carta Magna, se desprende que en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPB) interactúan dos procesos: la procuración e impartición de justicia, con diversas etapas, que son gestionadas por estructuras funcionales o instituciones, según su ámbito de competencia.

En la operación del SJPB, los actores involucrados son los Policías con capacidades para procesar la escena del hecho, Primer Respondiente y/o Policía de Investigación; Fiscal orientador y supervisor, y facilitador; Juez de control, de juicio oral y de ejecución, las principales diferencias entre el sistema penal inquisitivo y el sistema acusatorio, se a continuación:

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA PENAL INQUISITIVO Y EL ACUSATORIO

Sistema de Justicia Penal Inquisitivo	Sistema de Justicia Penal Acusatorio
Separación de funciones	
<ul style="list-style-type: none"> El ministerio público (MP) investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado. Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado con base en las pruebas del MP. 	<ul style="list-style-type: none"> Una autoridad investiga: policía de investigación. Una autoridad acusa: ministerio público. Una autoridad evalúa la procedencia del caso: juez de control o de garantías. Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado: jueces del juicio oral (tribunal).
Investigación	
<ul style="list-style-type: none"> El MP lleva a cabo diligencias ministeriales que tendrán carácter de pruebas plenas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona imputada y, como consecuencia, ejercitar acción penal contra ella. El control de la legalidad de la obtención de la prueba está a cargo del propio MP, con lo que se restringe a la persona imputada la posibilidad de refutarla. 	<ul style="list-style-type: none"> El MP conduce las acciones de la policía de investigación; sin embargo, esta etapa no tiene valor probatorio pues se considera como preparatoria del juicio oral. El juez de control instituye garantías para que la obtención de las pruebas no viole derechos fundamentales. El juez de control valora libremente los elementos probatorios que presenta el MP y, en su caso, dicta medidas cautelares.
Juicio y fundamentación de las pruebas	
<ul style="list-style-type: none"> El juicio es predominantemente escrito, lo que permite que el juez resuelva con base en el expediente, sin haber escuchado a la víctima y al acusado, frecuentemente a partir de un proyecto de sentencia preparado por un funcionario del juzgado. Las audiencias pueden dividirse en sesiones distintas. La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública. Rige el modelo de 'prueba tasada', donde la propia ley determina el valor de las pruebas. 	<ul style="list-style-type: none"> El juicio es oral, lo que hace necesaria la presencia del juez (principio de inmediación). El desahogo y la valoración de las pruebas se realizan en una única audiencia (principio de concentración). Rige la libre valoración de la prueba, lo que permite confrontar los elementos probatorios aportados por ambas partes (principio de contradicción). El tribunal decide en público, después de escuchar a todas las partes y con fundamento en las pruebas desahogadas durante la audiencia pública y oral (sentencia pública).

Fuente: Reforma a la Justicia Penal, Autores: Carlos Alberto Galindo López y Susana Ramírez Hernández DR© Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República; basado en Carbonell (2013) y CDHDF (2011).

A fin de cumplir su papel en el nuevo sistema, desde 1999, con la reforma al artículo 100 de la CPEUM, el Consejo de la Judicatura Federal se constituyó como órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, y de gestión para emitir sus resoluciones. Asimismo, en el artículo 94, de la Carta Magna y 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se dispone que el Consejo de la judicatura Federal tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 1 de diciembre de 2011, se emitió el "Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica la denominación del capítulo octavo y reforma los artículos 143 Bis y 143 Ter, del Acuerdo General que Reglamenta la organización, 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 en el Poder Judicial de la Federación".

El 8 de mayo de 2013, el Pleno del CJF aprobó el Plan Maestro para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, que contenía las directrices y las grandes líneas de acción a seguir en los distintos programas de implementación; propone fases y etapas que deberán ejecutarse para materializar la instrumentación de la reforma en los componentes siguientes:

modificaciones a la ley secundaria; desarrollo de la infraestructura física y capacitación de los operadores del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

El 25 de agosto de 2016, se emite un nuevo “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforman disposiciones de diversos acuerdos generales, relativo a la denominación de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y su competencia”, que se encargará del estudio, análisis y propuesta del diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para dicha consolidación. En el artículo 98, fracciones I, II, III, IV y V del acuerdo referido se establecen las disposiciones siguientes:

- Proporcionar el apoyo y la asesoría técnica que requiera el Pleno, el Presidente y los Consejeros, con motivo de la consolidación del nuevo sistema de justicia penal en el Poder Judicial de la Federación;
- coordinar, elaborar y presentar de manera conjunta, con las áreas administrativas responsables, los estudios, análisis y propuestas de diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para la consolidación del nuevo sistema de justicia penal en el Poder Judicial de la Federación;
- coadyuvar y apoyar a las áreas administrativas, para el debido cumplimiento de los planes, programas y acciones necesarias para consolidación del nuevo sistema de justicia penal en el Poder Judicial de la Federación;
- elaborar y emitir opiniones técnicas en los asuntos en materia de la consolidación del nuevo sistema de justicia penal en el Poder Judicial de la Federación, con el propósito de proveer a las áreas competentes de los elementos necesarios para la toma de decisiones;
- proponer, analizar y dar seguimiento a los planes, programas y acciones necesarias para la consolidación del nuevo sistema de justicia penal en el Poder Judicial de la Federación.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, señala que el SJPAs prevé un régimen de especialización de jueces de acuerdo con las diferentes etapas del procedimiento penal, se introducen los jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución.

El juez de control tiene competencia para conocer de asuntos en materia penal desde la etapa de investigación inicial hasta el dictado del auto de apertura a juicio oral, etapa en la que se desahogan todos los medios probatorios y en la cual las partes rinden sus alegatos. Por su parte, el juez de juicio oral cuenta con atribuciones para presidir la audiencia de juicio oral y dicta sentencia de primera instancia. El juez de ejecución de sanciones es competente para conocer de las controversias que se susciten con relación a la ejecución de la pena.

A fin de instrumentar las mejoras necesarias, así como contribuir al cumplimiento del mandato constitucional de operar el SJPAs, el CJF operó el programa presupuestario R001 “Otras actividades” (Pp R001), único programa destinado al Poder Judicial el cual, por su modalidad, no está obligado a contar con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En 2017, en el Presupuesto de Egresos (PEF) se aprobaron 60,863,904.6 miles de pesos para el consejo mediante el Pp R001, de los cuales destinó 3.0% (1,830,505.3 miles de pesos) para la operación del SJPAs mediante la implementación del “Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”.

Asimismo, y con objeto de llevar a cabo un control y estandarización de los procesos de trabajo que tiene lugar en los Órganos Jurisdiccionales, el CJF contó desde 2001 con la herramienta informática Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), ^{1/} la cual es un programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos sobre el movimiento de asuntos del conocimiento de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. Para 2017, el consejo implementó la versión SISE 2.0, con la cual se enlazó con todos los Centros de Justicia Penal Federal.

Para 2017, no se identificaron evaluaciones al Pp R001 “Otras actividades” respecto de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), debido a ello, con la Auditoría núm. 8-GB “Otras Actividades: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal” se tendrá un diagnóstico a un año y medio de operación de este sistema.

Resultados

1. Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal implementó la herramienta informática denominada Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) en estatus operativo en todos los módulos que lo componen y enlazado con todos los órganos jurisdiccionales, lo que permitió que los Centros de Justicia Penal Federal (CJPF) contaran con las herramientas necesarias para la programación de las audiencias, así como integrar su agenda de manera automática y aleatoria.

No obstante, se identificó que los libros de control y los reportes estadísticos que emite el sistema contienen errores u omisiones de captura en los campos de identificación de los imputados, en el 10.4% (2,143) de los 20,688 campos que registraron al mismo número de imputados, fueron cargados en el sistema dos o más nombres, en el 0.3% (57 campos) dos o más apellidos paternos, y en el 0.5% (99 campos) dos o más apellidos maternos; así como en el 1.2% (246) de los destinados a la captura de la fecha de ingreso de la causa penal. En materia de proceso se detectaron errores u omisiones en las etapas de calificación de la detención, la Audiencia inicial, las Soluciones alternas y formas de terminación anticipada, las Audiencias Intermedias, los Juicios Orales y las sentencias. (Dichas deficiencias se detallan en los resultados números 3 al 6 del presente informe).

En 2017, el consejo no dispuso de lineamientos específicos para la captura de las causas penales de los imputados mediante el SJPA conforme a lo establecido en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la asignación de audiencias y asuntos, la rendición de estadísticas y los libros electrónicos de control en los Centros de Justicia Penal Federal; esta deficiencia limita la utilidad del SISE para proveer todas las herramientas que fortalezcan su carácter de fuente de información estadística, oportuna y confiable; y que la gestión de asuntos y audiencias debe estar permanentemente orientada a garantizar la administración de justicia y propiciar día con día la optimización y

^{1/} Establecida mediante Acuerdo General 28/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la obligatoriedad del uso del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de mayo de 2001.

estandarización de los procesos de trabajo que tiene lugar al interior de los Centros de Justicia Penal.

El Consejo de la Judicatura Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para contar con un diagnóstico, mediante la elaboración del “Informe sobre la operación y seguimiento al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) con la implementación del Sistema Automatizado de Asignación de Audiencias y como Sistema de Gestión de los Centros de Justicia Penal Federal”, presentado ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en la sesión del 8 de agosto de 2018, por la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, así como por las Direcciones Generales de Estadística Judicial y de Tecnologías de la Información, en la cual el pleno instruyó la conformación de un Grupo de Trabajo, entre las citadas unidades, con objeto de eficientar la operación del SISE. Además, acreditó con la Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018, que dicho grupo realizó pruebas al funcionamiento del sistema con objeto de identificar criterios y reglas de programación que utiliza ésta herramienta informática, con lo que se solventa lo observado.

Respecto de la incorporación en la normativa que rige la operación del SISE la obligación de registrar los campos que presentaron errores u omisiones, así como la incorporación de nuevos; aun cuando, mediante el oficio número PCJF/UCNSJP/25/2019 del 10 de enero de 2019, el CJF instruyó al Grupo de Trabajo valorar y definir los mecanismos para la atención de las deficiencias detectadas, no estableció plazos ni responsables para su atención, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen.

2017-0-03110-07-0008-07-001 **Recomendación**

Para que el Consejo de la Judicatura Federal incorpore en la normativa que rige la operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) la obligación de registrar los campos respecto del motivo de la no legalidad de la detención; del responsable del incumplimiento del debido proceso; de las suspensiones en las etapas de audiencias iniciales, vinculación a proceso, audiencias intermedias; del desarrollo de juicio oral y de la emisión del fallo, a fin de propiciar la optimización y estandarización de los procesos del trabajo que tiene lugar al interior de los Centros de Justicia Penal Federal, de contar con todas las herramientas que fortalezcan su carácter de fuente de información estadística, oportuna y confiable, y que la gestión de asuntos y audiencias esté orientada a garantizar la administración de justicia, con objeto de dar cumplimiento del Cuarto considerando del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la asignación de audiencias y asuntos, la rendición de estadísticas y los libros electrónicos de control en los Centros de Justicia Penal Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Calificación de la detención

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante los 38 Centros de Justicia Penal Federal, realizó el control de la detención previo a la imputación de 7,776 personas, debido a que fueron aprehendidos por los supuestos de flagrancia o caso urgente, lo que significó el 37.6% de las 20,688 ingresadas a un proceso judicial en ese año; de las cuales el 92.1% (7,159) se calificó como legal el proceder de los primeros respondientes y del Ministerio Público

Federal, y el 7.9% (617) como no legal, ya que se determinó que no se siguió el debido proceso y se ordenó la inmediata liberación de la persona a quien se le pretendía imputar.

Respecto del registro del control de la detención en el libro de causas penales, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) permitió el registro, por imputado, de la fecha y sentido de la resolución. No obstante, el 1.5% (9) de los 617 expedientes electrónicos, correspondientes al mismo número de personas cuya detención se determinó como no legal, presentaron errores de captura. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

Asimismo, se observó como una deficiencia que el SISE no incorporó campos que permitan el registro del motivo de la no legalidad de la detención, así como el responsable del incumplimiento del debido proceso, a fin de eficientar la operación del sistema y contribuir a la adopción de nuevos esquemas de gestión judicial para la operación del sistema penal acusatorio. Para 2018, el consejo **[A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de estas deficiencias, únicamente se reportan en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento].**

Respecto de las causas de la no legalidad de la detención del 98.5% (608) restante, se constató que se debió a deficiencias de capacidades de los primeros respondientes, toda vez que en el 85.7% (521) de los casos los responsables de las faltas al debido proceso fueron los elementos policiales de los tres órdenes de gobierno.^{2/}

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-0-03110-07-0008-07-001

3. Audiencias iniciales y vinculación a proceso

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante los 38 Centros de Justicia Penal Federal, programó a 16,816 personas para ingresar a audiencia inicial, de las cuales el 90.3% (15,178) se turnó ante un Juez de Control para la realización de la misma, el 0.5% (85) se llevó a cabo en 2018. Respecto del 9.2% (1,553) en los cuales no se tuvo registro de fecha de realización o justificación en el sistema, debido a que el SISE careció de campos para requisitar suspensiones en esta etapa del proceso y las razones de las mismas, por lo que se observó como área de oportunidad la incorporación al SISE de campos que permitan el registro de estas incidencias, a fin de eficientar la operación del sistema y contribuir a la adopción de nuevos esquemas de gestión judicial para la operación del nuevo sistema penal acusatorio **[A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de esta deficiencia,**

^{2/} Las participaciones restantes fueron 5.8% (35) por la Policía Ministerial, 2.0% (12) Ministerio Público Federal, 1.8% (11) efectivos de la SEDENA, y 4.8% (29) por otros elementos como son Ministerio Público local, Agente aduanal, Agente migratorio y personal de PEMEX.

únicamente se reportará en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento].

Asimismo, careció de indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias iniciales realizadas respecto de las programadas, con lo cual existe el riesgo de que no se atiendan las solicitudes de las partes con prontitud y sin causar dilaciones injustificadas; además, limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados.

En el SISE se registraron 31,994 campos para la programación y realización de audiencias iniciales; 16,816 correspondieron a fechas programadas para el mismo número de imputados y 15,178 para las realizadas. Respecto de las programadas, en el 11.1% (1,859 campos) existieron errores de captura, y en cuanto a las realizadas, en el 8.3% (1,258 campos) se presentaron errores, lo que limita su utilidad como herramienta para el registro y control de la operación del SJP. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

Se identificó que para el 84.7% (12,855), de las 15,178 personas a las que se les imputó la comisión de algún delito, los datos de prueba aportados por el MPF fueron válidos y suficientes para la vinculación a proceso y que para el 15.3% (2,323) se ordenó la conclusión de la investigación inicial y su inmediata liberación, en cumplimiento de los artículos 307, párrafo primero y 315, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales; lo anterior evidencia que persisten deficiencias en la operación del SJP para la recolección de indicios por parte de los primeros respondientes y del MPF en esta etapa de la investigación.

2017-0-03110-07-0008-07-002 **Recomendación**

Para que el Consejo de la Judicatura Federal diseñe y establezca indicadores que le permitan evaluar el cumplimiento de la programación de las audiencias iniciales, a fin de disminuir el riesgo de no atender las solicitudes de las partes con prontitud y causar dilaciones injustificadas, así como de contar con un parámetro de medición para dar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y de ejercer el presupuesto bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-0-03110-07-0008-07-001

4. Audiencias intermedias y autos de apertura de juicios orales

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante los 38 Centros de Justicia Penal Federal, programó a 1,659 imputados para ingresar a audiencia intermedia, de los cuales el

30.7% (510) se turnó ante el Juez de Control para la realización en ese año, el 1.6% (26) se realizó en 2018.

Respecto del 67.9% (1,123) el CJF no acreditó el registro de fecha de la realización o justificación en el sistema, debido a que el SISE carece de campos para requisitar suspensiones en esta etapa del proceso y las razones de las misma, por lo que se observó como una deficiencia que el SISE no incorporó campos que permitan registrar suspensiones en esta etapa del proceso y las razones de las mismas, a fin de efficientar la operación del sistema y contribuir a la adopción de nuevos esquemas de gestión judicial para la operación del nuevo sistema penal acusatorio **[A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de esta deficiencia, únicamente se reportará en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento].**

Asimismo, careció de indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias intermedias realizadas respecto de las programadas, con lo cual existe el riesgo de que no se atiendan las solicitudes de las partes con prontitud y sin causar dilaciones injustificadas; además, limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados.

En el SISE se registraron 1,659 campos para la programación de las audiencias intermedias, de los cuales el 13.5% (224 campos) presentó errores de captura. Respecto de los 510 campos para las audiencias realizadas, el 7.5% (38 campos) presentó errores. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

Se constató que, en el 62.4%(318) de los 510 imputados, se formuló acusación, debido a que los jueces de control de los CJPF dictaminaron que los medios de prueba obtenidos por el MPF en la investigación complementaria fueron suficientes para un juicio oral, respecto del 37.6% (192) restante se ordenó la conclusión de la investigación complementaria y su inmediata liberación; lo anterior evidencia que persisten deficiencias en la operación del SJPA para la recolección de indicios por parte del MPF en esta etapa de la investigación.

2017-0-03110-07-0008-07-003 **Recomendación**

Para que el Consejo de la Judicatura Federal diseñe y establezca indicadores que le permitan evaluar el cumplimiento de la programación de las audiencias intermedias, a fin de disminuir el riesgo de no atender las solicitudes de las partes con prontitud y causar dilaciones injustificadas, así como de contar con un parámetro de medición para dar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y de ejercer el presupuesto bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-0-03110-07-0008-07-001

5. Terminación anticipada del proceso y Procedimiento Abreviado

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante los jueces de control adscritos a los 38 Centros de Justicia Penal Federal, autorizó el empleo de soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el 38.1% (4,902) de los 12,855 imputados a los que se le vinculó a proceso en ese año, y el 61.9% (7,953) restante continuó el proceso para ingresar a audiencia intermedia.

De los 4,902 imputados con vinculación a proceso que optaron por las opciones de finalización distintas al Juicio Oral, el 2.0% (97) obtuvo la aprobación de la solución alterna mediante acuerdo reparatorio y el 33.7% (1,652) cumplió con los requisitos para una suspensión condicional del proceso; en cuanto a la terminación anticipada mediante procedimiento abreviado, el 64.3% (3,153) de los imputados renunciaron a su derecho de juicio oral a efecto de recibir una pena más corta. Lo anterior evidencia que a un año y medio de operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) los involucrados en el proceso de procuración de justicia han empleado estos medios de finalización, y no se entiende al juicio como único medio de solución de conflictos.

En el SISE, el registro del 6.3% (103) de las 1,652 suspensiones condicionales presentó errores en la captura y en el 2.1% (66) de los 3,153 procedimientos abreviados autorizados. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

6. Juicios orales y emisión del fallo

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante los Tribunales de Enjuiciamiento de 25 de los 38 Centros de Justicia Penal Federal, programó a 122 imputados para ingresar a juicio oral; de los cuales el 67.2% (82) les turnó ante dicho tribunal, a fin de que escucharan los alegatos de apertura por las partes, y desahogaran las pruebas admitidas por el Juez de Control, el 3.3% (4) ingresó hasta 2018. Respecto del 29.5% (36) restante, no se tuvo registro de la realización de la audiencia de Juicio Oral, debido a que el SISE careció de campos para requisitar suspensiones en esta etapa del proceso y las razones de las misma, por lo que se observó como una deficiencia que el SISE no incorporó campos que permitan el registro de estas incidencias, a fin de eficientar la operación del sistema y contribuir a la adopción de nuevos esquemas de gestión judicial para la operación del nuevo sistema penal acusatorio. **[A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de esta deficiencia, únicamente se reportará en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento].**

En el SISE, el registro del 4.1% (5) de los 122 juicios orales programados y en el 3.7% (3) de los 82 de los realizados se registró más de una fecha. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

De los 82 imputados a los que se les realizó audiencia de Juicio Oral, al 89.0% (73) se le dictó fallo respecto de la culpabilidad en la comisión de delitos, al 11.0% (9) restante el juicio continuó en proceso. De los 73 fallos emitidos, el 6.8% (5) se registró con error en el sistema, el 74.0% (54) se concluyó en la culpabilidad del imputado, y en el 19.2% (14) la valoración de la prueba por parte de los Tribunales de Enjuiciamiento dictaminó que los elementos aportados por el MPF fueron insuficientes para comprobar la comisión de los delitos por parte de los imputados.

Respecto de los 73 fallos, en 1.4% (1) se registró fecha de fallo, pero no el sentido; y en 5.5% (4) se registró más de un sentido. Para 2018, el consejo acreditó la realización de pruebas al sistema a fin de detectar y corregir estos errores u omisiones. **Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)”, del presente documento.**

Asimismo, careció de indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en materia de juicios orales realizados respecto de los programados, con lo cual existe el riesgo de que no se atiendan las solicitudes de las partes con prontitud y sin causar dilaciones injustificadas; además, limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados.

2017-0-03110-07-0008-07-004 **Recomendación**

Para que el Consejo de la Judicatura Federal diseñe y establezca indicadores que le permitan evaluar el cumplimiento de la programación de las audiencias de Juicio Oral, a fin de disminuir el riesgo de que no se atiendan las solicitudes de las partes con prontitud y sin causar, así como de contar con un parámetro de medición para dar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y de ejercer el presupuesto bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-0-03110-07-0008-07-001

7. Dilación del proceso de impartición de justicia

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal con la operación del SJPA ha concluido el proceso de impartición de justicia a los imputados con tiempos que van de los 105.6 a los 206.8 días promedio que, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, se observó una disminución del 36.6% en promedio en los tiempos de ejecución, en el cual la figura de juicio era la única aplicable, y con lo cual contribuye al mandato constitucional establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la falta de un criterio de medición limita que, a un año seis meses de operación del SJPA, el CJF esté en posibilidades de evaluar su contribución a la impartición de justicia con la emisión de resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y los Jueces de control han atendido las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilaciones injustificadas.

Respecto del estado del proceso de los imputados, en 2017, ingresaron 20,688 personas a un procedimiento judicial por delitos del orden federal en los 38 CJPF, de los cuales, al 31 de diciembre de 2017, el 71.6% (14,807) se encontraban en trámite, el 11.8% (2,442) con proceso suspendido, y el 16.6% (3,439) se concluyeron; además, existió la concentración del 57.0% (8,442 imputados) de 14,807 imputados con proceso en curso en la etapa de investigación complementaria y una tasa de resolución del 16.6% (3,439 imputados) de los 20,688 ingresados. Por lo que, al cierre del año, los CJPF contaban con 17,249 imputados en espera de concluir el proceso judicial, adicionales a los que ingresarán en los años subsiguientes; lo que podría saturar los CJPF y que, de no controlarse, incrementaría la dilación del proceso de impartición de justicia y podría no satisfacer ni garantizar los derechos de las víctimas que, en primera instancia, fue una de las causas que motivó la reforma al sistema de justicia penal.

Asimismo, la carencia de indicadores sobre la saturación y dilación del proceso de impartición de justicia limitó al consejo para dar seguimiento a la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con miras a su plena consolidación, así como ejercer el presupuesto con base en resultados.

2017-0-03110-07-0008-07-005 Recomendación

Para que el Consejo de la Judicatura Federal diseñe y establezca indicadores que le permitan evaluar su contribución a la reducción de tiempos en la impartición de justicia, a fin de atender las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilaciones injustificadas, así como de contar con un parámetro de medición para dar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y de ejercer el presupuesto bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-03110-07-0008-07-006 Recomendación

Para que el Consejo de la Judicatura Federal diseñe y establezca indicadores que le permitan evaluar la saturación y dilación del proceso de impartición de justicia en los Centros de Justicia Penal Federal y, con ello, realizar un seguimiento constante sobre la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con miras a su plena consolidación y poder satisfacer y garantizar los derechos de las víctimas y ejercer el presupuesto bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento a los artículos 97 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, y 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del Séptimo considerando del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la asignación de audiencias y asuntos, la rendición de estadística y los libros electrónicos de control en los Centros de Justicia Penal Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Integración del Sistema de Carrera Judicial

Para el ejercicio fiscal 2017, el Consejo de la Judicatura Federal contó con una estructura normativa para la integración del Sistema de Carrera Judicial. En cuanto a los instrumentos

regulatorios de la carrera judicial, mediante la expedición del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, el consejo delimitó los puestos aplicables a sus atribuciones respecto de los establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, estableció los procedimientos y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de Distrito, que norma el proceso de selección de aspirantes desde la publicación de la convocatoria hasta la designación de los Jueces de Distrito.

Respecto de la normativa administrativa con la actualización del Catálogo General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal y del Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal, se incluyeron como requisitos en los perfiles de puestos de carrera judicial la acreditación de las disposiciones aplicables en la materia establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los acuerdos generales del Pleno del Consejo que se establezcan para tal fin.

9. Ingreso al Sistema de Carrera judicial

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal operó el Sistema de Justicia Penal Acusatorio mediante 1,161 servidores públicos en los 38 Centros de Justicia Penal Federal, de los cuales el 29.5% (343) ocupó plazas de Carrera Judicial, que corresponden a puestos que contribuyen directamente en la función de impartición de justicia y que ocuparon plazas de 6 categorías de las 8 establecidas en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales.

El consejo registró 392 movimientos de plazas que corresponden a puestos del Sistema de Carrera Judicial, de los cuales, sólo el 1.0% (4 movimientos) fueron por altas, de los cuales, 3 fueron al puesto de Secretario de Juzgado y 1 a Secretario de Tribunal, de estos el consejo acreditó que los funcionarios públicos aprobaron el curso correspondiente a la categoría de Secretario de Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito y con ello se contribuyó a que los servidores públicos cuenten con los mejores instrumentos para el desarrollo de sus actividades en beneficio de una óptima administración de justicia.

10. Verificación del destino de los recursos

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal mediante el Programa presupuestario (Pp) R001 "Otras Actividades" ejerció 52,833,581.8 miles de pesos, monto 13.2% inferior a los 60,863,904.6 miles de pesos que le fueron aprobados.

Del presupuesto autorizado al Pp, el 3.0% (1,830,505.3 miles de pesos) se programó para la implementación del "Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal", a fin de crear las plazas necesarias en los Centro de Justicia Penal Federal, capacitar a los responsables de la operación del SJPA, así como para realizar mejoras en la infraestructura y equipamiento de los centros.

En la operación, y con base en su autonomía presupuestal, como parte del Poder Judicial, el CJF acreditó una reducción al programa del 21.4% (392,255.1 miles de pesos) con lo cual cumplió con el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 de atender de manera prioritaria la consolidación del nuevo sistema de justicia penal federal de carácter oral, acusatorio y adversarial.

11. Sistema de Control Interno

Para 2017, el Consejo de la Judicatura Federal no acreditó el establecimiento, actualización y operación de un sistema de control interno, tomando como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización; debido a que el 30 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de ese mismo año, en el cual se le otorgan atribuciones a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno y para ese fin se mandató la constitución de la Unidad de Control Interno (UCI).

No obstante la falta de normativa específica, y a fin de que la ASF pueda emitir un pronunciamiento integral sobre la implementación de mecanismos para evaluar el control interno por parte de la entidad, la ASF realizó el análisis utilizando como referencia el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y le permitió identificar que, en 2017, se presentaron deficiencias en los componentes Ambiente de Control, Administración de riesgos, Actividades de control y Supervisión y mejora continua; asimismo, en cuanto al componente Información y Comunicación, el consejo acreditó la evaluación del mismo. El CJF tiene como área de oportunidad incluir en la normativa emita la UCI procedimientos a fin de establecer mecanismos que permitan abatir las deficiencias detectadas.

El Consejo de la Judicatura Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias ya que, en el primer bimestre de 2018, diseñó y emitió los Lineamientos de Trabajo y Reglas de Operación del Comité de Control Interno y Administración de Riesgos del Consejo de la Judicatura Federal; asimismo, con la aprobación del Programa de trabajo de la Unidad de Control Interno 2018 se programó el diseño del Marco Integrado de Control Interno del consejo, de estrategias para la evaluación y la implementación de las mismas, en los cinco componentes que lo conforman; con lo anterior se acreditó que inició gestiones para la implementación del Sistema de Control Interno, con lo que se solventa lo observado.

12. Rendición de cuentas

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el Tercer informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, rindió cuentas sobre la operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en materia de capacitación de jueces especializados, ingresos de causas penales, duración de audiencias y mecanismos de solución de conflictos. Respecto de la información reportada en la Cuenta Pública 2017, se consignó el ejercicio de 1,529.3 miles de pesos en capacitación de Magistrados, Jueces y funcionarios especializados el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y una erogación total del consejo por 52,833,581.8 miles de pesos, cifra inferior en 13.2% en relación con el presupuesto aprobado en el PEF 2017.

Consecuencias Sociales

A un año y medio de la operación del SJPAs persiste el riesgo de la saturación del sistema que, de no controlarse, no garantizará los derechos de las víctimas, en términos de la procuración de justicia pronta, completa e imparcial, ya que, al cierre de 2017, el 83.4% (17,249) de los imputados que ingresaron en ese año y que para el 31 de diciembre de 2017 están a espera de la conclusión de su proceso, aunados a los que ingresarán en los años subsiguientes y a la carencia de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias, provocará la saturación y la dilación del proceso de impartición de justicia.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 6 restantes generaron: 6 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta 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 los resultados obtenidos en la investigación complementaria; las salidas alternas del proceso; el juicio oral y la ejecución, así como los recursos procesales, en el marco del Sistema de Justicia Penal, y su contribución a la impartición de justicia. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Programa Sectorial de Gobernación (PROSEGOB) 2013-2018 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ) 2013-2018; el Sistema de Justicia Penal Inquisitorio mostró deficiencias para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita, imparcial y transparente. La problemática estructural de ese sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia, lo cual vulneró el Estado de Derecho y provocó que actos ilícitos quedaran impunes. Con objeto de revertir esta situación, en junio de 2008 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional que consistió en modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral. Con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPAs), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se enfrentó a la problemática relativa a la presurización de los juzgados federales, y el incremento en la dilación de los procesos.

Para atender esta problemática, y a fin de contribuir al cumplimiento del mandato constitucional de instrumentar el SJPAs, en 2017, el CJF operó el programa presupuestario R001 "Otras actividades" (Pp R001) con el propósito de dictaminar la procedencia de la investigación inicial; de calificar la investigación complementaria; resolver controversias; disminuir la dilación en el proceso de impartición de justicia, y la operación del Sistema de Carrera Judicial. En el Presupuesto de Egresos (PEF) se aprobaron 1,830,505.3 miles de pesos

al CJF para la implementación del “Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, 3.0% de los 60,863,904.6 miles de pesos presupuestados al Pp R001.

Con la auditoría se verificó que, en 2017, el Consejo de la Judicatura Federal realizó el control de la detención ^{3/} previo a la imputación de 7,776 personas, debido a que fueron aprehendidos por los supuestos de flagrancia o caso urgente, lo que significó el 37.6% de las 20,688 ingresadas a un proceso judicial en ese año; de las cuales el 92.1% (7,159) fue dictaminado como legal el proceder de los primeros respondientes ^{4/} y del Ministerio Público Federal, y el 7.9% (617) como no legal, ya que se determinó que no se siguió el debido proceso y se ordenó su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación inicial.

Asimismo, programó el ingreso de 16,816 personas a audiencia inicial, ^{5/} de las cuales el 90.3% (15,178) se turnó ante un Juez de Control; el 0.5% (85) se realizó en 2018, y el 9.2% (1,553) no se registró fecha de realización; sin embargo, careció de indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia, lo que limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados. De los 15,715 con audiencia inicial finalizada, el 84.7% (12,855) se imputó por la comisión de algún delito, ya que los jueces de control dictaminaron que los medios de prueba obtenidos por el MPF en la investigación inicial fueron válidos y suficientes para vincular a proceso, para el 15.3% (2,323) se ordenó la conclusión de la investigación y su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación inicial.

En 2017, el CJF programó a 1,659 imputados para ingresar a audiencia intermedia, ^{6/} de los cuales, el 30.7% (510) se turnó ante el Juez de Control para su la realización, el 1.6% (26) se realizó en 2018, y el 67.9% (1,123) el CJF no acreditó el registro de fecha de la realización; asimismo, no estableció indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia, lo que limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados. En el 62.4%(318) de los 510 imputados se formuló acusación, debido a que los jueces de control de los CJPF dictaminaron que los medios de prueba obtenidos por el MPF en la investigación complementaria fueron suficientes para un juicio oral, respecto del 37.6% (192) restante se ordenó la conclusión de la investigación complementaria y su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación complementaria.

^{3/} Procedimiento previo a la imputación que se aplica a los presuntos infractores detenidos en flagrancia o por caso urgente (detención por parte del Ministerio Público Federal sin orden de aprehensión autorizada por un Juez de Control).

^{4/} De acuerdo con el Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente, el primer respondiente es el personal de las instituciones de seguridad pública que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca, asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito.

^{5/} Procedimiento previo a la imputación en donde se dictamina la pertinencia de la investigación inicial a fin determinar la procedencia la posible comisión de un delito.

^{6/} Procedimiento previo al auto de apertura de juicio oral en donde se dictamina la pertinencia de la investigación complementaria a fin determinar la procedencia la posible comisión de un delito.

Respecto de la solución de controversias, de los 12,855 imputados vinculados a proceso, en 2017, para el 38.1% (4,902) el CJF autorizó el empleo de soluciones alternas y formas de terminación anticipada, de los cuales el 2.0% (97) correspondió a un acuerdo reparatorio y el 33.7% (1,652) a una suspensión condicional del proceso; en cuanto a la terminación anticipada mediante procedimiento abreviado, el 64.3% (3,153) de los imputados renunciaron a su derecho de juicio oral a efecto de recibir una pena más corta. Lo anterior permite comprobar que a un año y medio de la puesta en operación del SJPA los involucrados en el proceso de procuración de justicia han empleado las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada, y no se entiende al juicio como único medio de solución de conflictos.

De los 318 imputados a los cuales se les formuló acusación, 122 (38.4%) fueron programados para ingresar a juicio oral, de éstos el 67.2% (82) fue turnado ante el Tribunal de Enjuiciamiento, a fin de que escucharan los alegatos de apertura por las partes, desahogaran las pruebas admitidas por el Juez de Control, el 3.3% (4) ingresó hasta 2018 y, en el 29.5% (36) restante no se registró la fecha de realización de la audiencia; además, el consejo no acreditó contar con indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia.

De los 82 imputados a los que se les realizó audiencia de Juicio Oral, para el 11.0% (9) el juicio continuaba en proceso y para el 89.0% (73) se le dictó fallo de la culpabilidad en la comisión de delitos; de éstos el 6.8% (5) se registró con error en el SISE, el 74.0% (54) se concluyó en la culpabilidad del imputado y en el 19.2% (14) se dictaminó, por parte de los Tribunales de Enjuiciamiento, que los elementos aportados por el MPF fueron insuficientes para comprobar la comisión de los delitos, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación complementaria.

En lo que se refiere a la dilación de los procesos, en 2017, el CJF con la operación del SJPA ha concluido el proceso de impartición de justicia a los imputados con tiempos que van de los 105.6 a los 206.8 días promedio, que de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, significó una disminución en los tiempos de ejecución del 36.6% en promedio; sin embargo, no acreditó la implementación de indicadores y metas para evaluar el la saturación y dilación del proceso de impartición de justicia y ejercer el presupuesto con base en resultados, así como para determinar el avance gradual que se quiere lograr y el tiempo al que se considere adecuado para la conclusión de los procesos.

Respecto del estado del proceso de los imputados, en 2017, ingresaron 20,688 personas a un procedimiento judicial por delitos del orden federal en los 38 CJPF, de los cuales, al 31 de diciembre de 2017, el 71.6% (14,807) se encontraban en trámite, el 11.8% (2,442) con proceso suspendido, y el 16.6% (3,439) se concluyeron; además, existió la concentración del 57.0% (8,442 imputados) de 14,807 imputados con proceso en curso en la etapa de investigación complementaria y una tasa de resolución del 16.6% (3,439 imputados) de los 20,688 ingresados. Por lo que, al cierre del año, los CJPF contaban con 17,249 imputados a espera de concluir el proceso judicial, adicionales a los que ingresarán en los años subsiguientes.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en 2017, dictaminó sobre los resultados obtenidos en la fase preparatoria; las salidas alternas del proceso; el juicio oral y la ejecución, e implementó el Sistema de Carrera Judicial, no obstante, su operación careció de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de

audiencias, la saturación y la dilación del proceso de impartición de justicia, lo que limitó que, a un año y medio de la puesta en operación del SJPA, el CJF estuviera en posibilidades de determinar su contribución a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial y ejercer el presupuesto con base en resultados. Lo anterior limitó conocer si con la operación del SJPA se atendió el problema relativo a la deficiente capacidad para que el CJF impartiera justicia pronta, completa e imparcial para el 83.4% (17,249 imputados) que ingresaron en ese año y que para el 31 de diciembre de 2017 están en espera de la conclusión de su proceso; así como del ejercicio de los recursos destinados a su operación. Asimismo, en 2017, el CJF careció de elementos que posibiliten determinar si con el nuevo sistema de justicia penal se avanzó en atender la problemática estructural de dicho sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente vinculación entre policía y ministerio público.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el CJF elaboró un diagnóstico de la operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) y realizó pruebas al funcionamiento del sistema de gestión con objeto de identificar criterios y reglas de programación que utiliza ésta herramienta informática, a fin de propiciar la optimización y estandarización de los procesos del trabajo, de contar con todas las herramientas que fortalezcan su carácter de fuente de información estadística, oportuna y confiable; y que la gestión de asuntos y audiencias esté orientada a garantizar la administración de justicia. Asimismo, emitió lineamientos específicos en materia de control interno con objeto de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno. Además con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que el Consejo de la Judicatura Federal, en el marco de la reforma penal, diseñe e implemente su operación con base en un presupuesto basado a resultados, mediante el establecimiento de indicadores que le permitan evaluar su desempeño para evitar la saturación de los juzgados federales y reducir los tiempos de proceso, a fin de contribuir a lograr una procuración de justicia pronta, completa e imparcial, mediante la operación del SJPA.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la

elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el oficio número CPJF-DGA-CAAPD-0196/2019 del 16 de enero de 2019, presentó las argumentaciones siguientes:

Resultados 1, 2, 3 y 4

Respecto de la incorporación en la normativa que rige la operación del SISE la obligación de registrar los campos que presentaron errores u omisiones, así como la incorporación de nuevos, el CJF acreditó que instruyó al Grupo de Trabajo, integrado por la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, así como por las Direcciones Generales de Estadística Judicial y de Tecnologías de la Información, para valorar y definir los mecanismos para la atención de las deficiencias detectadas; sin embargo, no estableció plazos ni responsables para su atención, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen.

Resultado 3

El CJF señaló que, respecto del diseño de indicadores y metas para la realización de audiencias iniciales, en el “Informe sobre la operación y seguimiento al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) con la implementación del Sistema Automatizado de Asignación de Audiencias y como Sistema de Gestión de los Centros de Justicia Penal Federal”, se incluye un apartado sobre el retraso en el inicio de audiencias y sobre el diferimiento. No obstante, aunque acreditó contar con información estadística en la materia y realizar un seguimiento de los movimientos, no acreditó contar con indicadores establecidos y metas.

Resultado 4

El CJF señaló que, respecto del diseño de indicadores y metas para la realización de audiencias intermedias, en el “Informe sobre la operación y seguimiento al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) con la implementación del Sistema Automatizado de Asignación de Audiencias y como Sistema de Gestión de los Centros de Justicia Penal Federal”, se incluye un apartado sobre el retraso en el inicio de audiencias y sobre el diferimiento. No obstante, aunque acreditó contar con información estadística en la materia y realizar un seguimiento de los movimientos, no acreditó contar con indicadores establecidos y metas.

Resultado 6

En relación con la falta de indicadores respecto de la realización de juicios orales, el CJF señaló que, en términos de los dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el orden administrativo (como política pública) no es posible realizar acciones para la celebración de juicios orales, considerando que su apertura depende de los supuestos legalmente establecidos, así como de la estrategia de litigiosidad de las partes procesales. Por lo tanto, respecto de la generación de indicadores en la materia, se están diseñando parámetros de medición en relación a la operación de los Centros de Justicia Penal Federal (CJPF). Asimismo, indicó que en el “Informe sobre la operación y seguimiento al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) con la implementación del Sistema Automatizado de Asignación de Audiencias y como Sistema de Gestión de los Centros de

Justicia Penal Federal”, se incluye un apartado sobre el retraso en el inicio de audiencias y sobre el diferimiento. No obstante, aunque acreditó contar con información estadística en la materia y realizar un seguimiento de los movimientos, no acreditó contar con indicadores establecidos y metas.

Resultado 7

El CJF señaló que, respecto del diseño de indicadores y metas que le permitan evaluar su contribución a la reducción de tiempos en la impartición de justicia, así como la saturación y dilación del proceso de impartición de justicia en los Centros de Justicia Penal Federal, por medio de la política de seguimiento a la operación de los CJPF mide los tiempos de impartición de justicia y la duración promedio de audiencias por centro y por tipo, así como la duración de los procedimientos por tipo de finalización y la carga de trabajo (ingreso de causas penales, así como el número de audiencias que se celebran); y con base en ello integra los informes semestrales enviados al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero de transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. No obstante, aunque acreditó contar con información estadística en la materia y realizar un seguimiento de los movimientos, no acreditó contar con indicadores establecidos y metas.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2017, el CJF operó el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), y que éste le permitió registrar y clasificar las carpetas de investigación.
2. Comprobar que, en 2017, el CJF, mediante el Juez de control, dictaminó la legalidad de las detenciones en flagrancia y por caso urgente por parte de la Policía Federal y el Ministerio Público Federal.
3. Constatar que, en 2017, el CJF, mediante el Juez de control, dictaminó sobre la validez y suficiencia de los datos aportados por el Ministerio Público Federal para la vinculación a proceso.
4. Verificar que, en 2017, el CJF, mediante el Juez de control, dictaminó sobre la eficacia del Ministerio Público Federal para la recolección de medios de prueba válidos y necesarios para un juicio oral.
5. Comprobar que, en 2017, el CJF empleó la Terminación anticipada del proceso y Procedimiento Abreviado como alternativa a juicios en materia de solución de conflictos.
6. Constatar que, en 2017, el CJF, mediante los tribunales de enjuiciamiento, dictaminó sobre si los elementos aportados por el MPF fueron insuficientes para comprobar la comisión de los delitos por parte de los imputados y emitió un fallo al respecto.
7. Identificar los tiempos de resolución de los asuntos penales con el SJP respectivo de los SJPI, así como verificar el estado del proceso de los imputados en el primer año y medio de operación.
8. Comprobar que, en 2017, el CJF contó con normativa en materia de carrera judicial para las distintas categorías que comprenden el sistema.

9. Verificar que, en 2017, el personal sustantivo del CJF se encontró inscrito en el Sistema de Carrera Judicial y cumplió con los requisitos de ingreso a dicho sistema.
10. Comprobar el destino de los recursos en 2017, en el Programa presupuestario R001 "Otras actividades", relacionados con la operación del "Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal".
11. Constar que, en 2017, el CJF operó un sistema de control interno institucional que tome como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización.
12. Comprobar si los documentos de rendición de cuentas, correspondientes al ejercicio fiscal 2017, permiten evaluar la operación del SJPA.

Áreas Revisadas

La Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Innovación, Planeación y Desarrollo Institucional del Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de la Judicatura Federal.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 27, párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la asignación de audiencias y asuntos, la rendición de estadísticas y los libros electrónicos de control en los Centros de Justicia Penal Federal, Cuarto y Séptimo considerandos.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, artículo 97.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.