

Visitaduría Judicial Electoral

Electoral Judicial Inspectorate

Rafael Elizondo Gasperín*

RESUMEN

El trabajo presenta una revisión de los aspectos legales y legítimos que implican para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contar con la Visitaduría Judicial. En el documento se puede concluir que a través de una supervisión y vigilancia de las Salas Regionales, se maximizará el derecho de los gobernados al acceso de la justicia pronta, completa, imparcial y eficiente, y se podrá obtener elementos objetivos que permitan evaluar el desempeño de los servidores públicos y sirvan de referente en la carrera judicial.

PALABRAS CLAVE: visitaduría judicial, visitas, salas regionales, reforma constitucional y legal.

ABSTRACT

The work presents a review about legal and legitimate aspects, which are involved in the Electoral Judicial Inspection performed by the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. This paper concludes that throughout the inspection and surveillance to its Regional Chambers, will be maximized the right of the people to access to a fast, complete, impartial and efficient justice, and also to get some elements that allow the evaluation of the public employees's performance and at the same time, to have a reference to the judiciary career.

KEYWORDS: judicial inspections, inspections, regional chambers, constitutional and legal reform.

* Subsecretario General de Acuerdos del TEPJF.

Vigilancia y supervisión en el Poder Judicial de la Federación

La vigilancia y supervisión del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales fue establecida desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, y encomendada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Conforme al texto original del artículo 97, párrafo tercero, de nuestra Carta Magna, la vigilancia y supervisión, únicamente estaba prevista para los Tribunales de circuito y juzgados de distrito, así como de los servidores públicos que los integraban, a través de visitas periódicas que debían realizar los ministros de la SCJN (Tena, 858).¹

La reglamentación de la disposición constitucional aludida estuvo contenida en el artículo 12, fracción XIII de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se dispuso que la administración y gobierno de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito se encontraba dividida entre los ministros de la Suprema Corte, que debían practicar visitas periódicas para inspeccionar su funcionamiento, vigilar la conducta de los magistrados y jueces, y recibir las quejas presentados contra los mismos.²

En este contexto, la SCJN, antes de la reforma constitucional de 1994, además de su función primordial de impartir justicia, debía encargarse del adecuado funcionamiento de todo el Poder Judicial de la Federación (PJF), lo cual implicaba atender, entre otras, las cuestiones relacionadas con el nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y ma-

¹ “Artículo 97...

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte, para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y Jueces que los desempeñen, reciban las quejas que existieren en contra de ellos y ejerzan las demás atribuciones que marca la ley...”

² Fue hasta el 1 de enero de 1966, que se expidió el instrumento normativo interno que amplió y detalló la previsión constitucional y legal sobre la función de vigilancia y supervisión por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previendo la práctica de visitas ordinarias y extraordinarias, es decir, el Reglamento de Visitas de los Tribunales Federales.

gistrados, delimitación territorial de los Circuitos y Distritos Judiciales, la determinación del número de órganos y materias, la formulación y administración del presupuesto, así como de la vigilancia y supervisión de dichos órganos. “Esta Facultad se encuentra en la lógica de la jerarquía Judicial. Si los superiores revisan las determinaciones Jurisdiccionales, resulta congruente que también puedan hacerlo respecto del funcionamiento administrativo y de la conducta de los titulares de los órganos” (Melgar 1998, 199).

Lo anterior, sin duda, implicaba una fuerte carga administrativa para nuestro máximo tribunal, que hacía inminente una reforma que propusiera liberarlo de dicha carga, a fin de que pudiera concentrar todos sus recursos humanos y materiales en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, es decir, a la impartición de justicia. Esa preocupación se hizo latente con las nuevas atribuciones que se pensaba conferirle, concretamente, el conocimiento de las controversias constitucionales³ y acciones de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, con la reforma constitucional de 1994,⁴ entre otros aspectos, se materializaron las nuevas competencias de la SCJN y se estableció, específicamente, en el artículo 100, párrafo primero de la Constitución,⁵ que el Consejo de la Judicatura Federal sería el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del

³ Si bien la Suprema Corte de Justicia ya conocía de las controversias constitucionales, con motivo de la reforma de 1994, la procedencia de éstas fue ampliada.

⁴ El decreto por el cual se hizo la reforma constitucional en comento, fue aprobado el 30 de diciembre de 1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente y entró en vigor el 1 de enero de 1995.

⁵ El artículo 100 de la Constitución fue reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 1999, pasando el párrafo primero de dicho precepto a ser el segundo del artículo 94, estableciéndose en su lugar que “El Consejo de la Judicatura Federal será órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones”. Asimismo, se determinó en el párrafo subsecuente del artículo 100, que dicho Consejo estaría integrado por siete miembros, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que también lo preside; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos consejeros designados por el senado, y uno por el Presidente de la República.

Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de la Suprema Corte de Justicia.

Con motivo de la reforma constitucional de 1994, surgió la necesidad de emitir una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1995 y entró en vigor el 26 de mayo del mismo año. En este nuevo ordenamiento se contempló dentro del Capítulo II del Título Sexto, la sección 4ª, que va de los artículos 98 a 102, lo relativo a la *Visitaduría Judicial* —órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal— a la que se dotó de competencia para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como supervisar las conductas de los integrantes de dichos órganos.

Respecto a la función de inspección que tiene la Visitaduría, Mario Melgar Adalid (1998, 201) comenta que:

La vigilancia de los órganos jurisdiccionales debe concebirse no sólo en su elemento de inspección, lo cual indica una actitud represiva, sino como un acto cuyo último propósito es incorporar elementos de perfeccionamiento de la organización y actividades que se inspeccionan.

Si la tarea central de los visitadores es inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, así como las conductas de los integrantes, se entiende que la inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencias o correctivos sobre el modo en que se ejerce la función jurisdiccional propiamente dicha. No tienen facultades para censurar o aprobar el modo en que Jueces o Magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia.

La inspección y vigilancia que se encomendó a la Visitaduría Judicial, es ejercida mediante visitas ordinarias y extraordinarias practicadas por visita-

dores, que tienen el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura Federal y son elegidos por éste mediante concursos de oposición.⁶

Los visitadores deben inspeccionar los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito al menos dos veces al año, sin poder inspeccionar al mismo órgano por más de dos años. Previo a la visita, deben informar al titular del órgano a visitar ese hecho, a fin de que se fije, al menos con 15 días de anticipación a la visita, el aviso correspondiente en los estrados del mismo, a efecto de que las personas interesadas puedan acudir a la visita y manifestar sus quejas o denuncias.

Entre las funciones asignadas a los visitadores en la práctica de visitas ordinarias, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación destaca las siguientes:

- Pedir las listas del personal para comprobar su asistencia.
- Verificar que los valores (documentos) estén debidamente guardados, ya sea en la caja de seguridad del órgano visitado o en alguna institución de crédito.
- Comprobar si se encuentran debidamente asegurados los instrumentos y objetos de delito, especialmente las drogas decomisadas.
- Revisar los libros de gobierno a fin de determinar si se encuentran en orden y contienen los datos requeridos.
- Hacer constar el número de asuntos penales y civiles, y de juicios de amparo que hayan ingresado al órgano visitado durante el tiem-

⁶ El 7 de septiembre de 1995, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal designó al primer visitador general y mediante el Acuerdo General 1/1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de enero de 1996, estableció las bases para el concurso de oposición interno de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, para ocupar el cargo de visitadores judiciales. De dicho concurso de oposición fueron nombrados cuatro visitadores judiciales, 3 magistrados y 1 juez de Distrito, quienes iniciaron la práctica de visitas ordinarias de inspección a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del país.

Actualmente, atendiendo al Acuerdo General 7/2008, del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de marzo de 2008, existe un visitador general y visitadores A y B.

po que comprenda la visita, y determinar si los procesados que disfrutan de libertad caucional han cumplido con la obligación de presentarse en los plazos fijados, y si en algún proceso en suspenso transcurrió el término de prescripción de la acción penal.

- Examinar los expedientes formados con motivo de las causas penales y civiles que se estime conveniente a fin de verificar que se llevan con arreglo a la ley; si las resoluciones y acuerdos han sido dictados y cumplidos oportunamente; si las notificaciones y diligencias se efectuaron en los plazos legales; si los exhortos y despachos han sido diligenciados y si se han observado los términos constitucionales y demás garantías que la CPEUM otorga a los procesados.
- Cuando adviertan que en un proceso se venció el término para dictar sentencia, recomendar que ésta se pronuncie a la brevedad posible.
- En cada uno de los expedientes revisados, poner la constancia respectiva.
- Revisar los expedientes relativos a los juicios de amparo. En estos casos se comprueba si las audiencias incidentales y de fondo se fijaron y desahogaron dentro de los términos legales, indicándose, en su caso, la corrección necesaria para que las suspensiones provisionales y definitivas no se prolonguen por más tiempo del señalado en la ley, y verificar si las sentencias, interlocutorias y definitivas se pronunciaron oportunamente.
- Levantar acta circunstanciada de la visita, haciendo constar el desarrollo de la misma, las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate, las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta quisieran realizar los propios titulares o servidores del órgano, y la firma del juez o magistrado que corresponda y la del visitador.

- Entregar al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de disciplina el acta levantada, a fin de que determine lo que corresponda y, en caso de responsabilidad, dar vista al Consejo de la Judicatura Federal para que proceda en los términos previstos en esta ley.

Si bien la Ley Orgánica citada esbozó los requisitos, reglas y procedimiento para la realización de las visitas, también lo es que dicha regulación fue muy genérica, lo que originó la falta de uniformidad en la implementación de las mismas.

Ante esa situación y en aras de la unificación y claridad en los procedimientos, el Consejo de la Judicatura Federal, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,⁷ ha emitido diversos acuerdos generales a fin de establecer reglas específicas respecto a la forma y términos en que han de llevarse a cabo las visitas, así como sobre la integración y funcionamiento de la Visitaduría Judicial.⁸

Vigilancia y supervisión en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La función del TEPJF de impartir justicia en la materia electoral, siempre ha observado los principios de legalidad, honradez e imparcialidad que rigen la carrera judicial (Melgar 1997, 18),⁹ bajo los estándares de excelencia, objetividad y profesionalismo.

⁷ Concretamente en los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafos primero y octavo de la Constitución, así como 68 y 81, fracciones II y XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸ Actualmente, además de lo previsto en Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la organización y funcionamiento de la Visitaduría Judicial está regulada en el Acuerdo General 7/2008.

⁹ Sobre la carrera judicial, Mario Melgar Adalid nos señala que el objeto central de ésta es. "...la adecuada selección, permanencia, promoción y estabilidad e independencia. Los sistemas de selección deben proporcionar credibilidad y certeza, y favorecer que los mejores hombres, los más preparados, probos y capaces, accedan a la elevada tarea de juzgado." (Álvarez 2001, 97).

Sin embargo, esa función se amplió con motivo de la última reforma constitucional y legal en materia electoral, la cual estableció cambios trascendentales para el Tribunal Electoral, de los que resaltan, entre otros, los concernientes a sus Salas Regionales, cuyos aspectos más significativos, desde nuestra perspectiva, son los siguientes:

- La permanencia de la función jurisdiccional de las Salas Regionales que implicó, fundamentalmente, una redistribución de la competencia entre éstas y la Sala Superior, colmando una laguna dentro del sistema de justicia electoral federal mexicano, pues descentraliza la impartición de la misma, maximiza el aprovechamiento de los recursos asignados y facilita la inmediatez y acceso a la justicia.
- El acotamiento de la posibilidad de anular elecciones sólo por causales expresamente previstas en la ley, atendiendo de esta manera la preocupación de los límites interpretativos de la autoridad jurisdiccional electoral federal, adición que se implementó preservando los principios rectores de la materia.
- Se apuntaló la efectividad y operatividad del sistema de impartición de justicia al prever con mayor claridad el uso de los medios de apremio necesarios para el cumplimiento expedito de las sentencias y resoluciones emitidas por el TEPJF, lo que, acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, no se reduce a la solución de las controversias, sino que trasciende o permea a la plena ejecución de las determinaciones que dicten los Tribunales para el debido cumplimiento de sus atribuciones dentro de un Estado de Derecho.
- El establecimiento de la facultad para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la norma fundamental, con efectos limitados al caso particular, lo que implicó un gran complemento para el efectivo control constitucional de leyes en la materia, que armonizó el sistema abstracto y concreto, haciendo coexistentes los efectos *erga omnes* e *inter partes*.

- Haber instituido la facultad de atracción y delegación de competencias, herramienta que ya tiene como objetivo facilitar, de manera objetiva y funcional, la distribución de las cargas de trabajo del Tribunal Electoral.
- La renovación escalonada de los magistrados electorales, la duración en su encargo y la excepción en el caso de vacante definitiva, cuya implementación va dirigida a proporcionar certidumbre a los justiciables al dotar de continuidad a los criterios de interpretación adoptados por quienes imparten y administran justicia, sin coartar la posibilidad de adecuarlos a las circunstancias sociales derivadas de los casos controvertidos sujetos a su competencia.
- La inclusión del personal jurídico del TEPJF a la carrera judicial, que trae como beneficio que se contemple la posibilidad de contar con personal altamente capacitado, surgiendo la oportunidad de que, entre otros servidores públicos del Tribunal electoral, los magistrados regionales se pudieren incorporar al nivel de magistrados de Circuito, mediante concursos de oposición, observando los procedimientos de ascenso que para tal fin establezca el Consejo de la Judicatura Federal.

Las reformas constitucionales y legales implementadas robustecieron la independencia institucional del Tribunal electoral y, en particular, de sus Salas Regionales como órganos jurisdiccionales federales decisivos en la consolidación de la democracia del país.

En razón del impacto que la reforma constitucional y legal tuvo en la competencia de las Salas Regionales, que ahora es permanente, surgió la necesidad de contar con instrumentos o mecanismos que permitieran vigilar el desempeño de las mismas y supervisar el actuar de los servidores públicos que las integran, en forma análoga a lo implementado por el Consejo de la Judicatura Federal respecto de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Esa vigilancia y supervisión de las Salas Regionales busca garantizar el derecho constitucional a una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, que en materia electoral, dada la naturaleza excepcional de la misma, debe siempre tener presente la existencia de plazos muy breves en las distintas etapas que conforman los procesos electorales federal y locales, a fin de hacer materialmente posible la salvaguarda de los derechos cuya protección se solicita.

Con la implementación de dichos mecanismos de vigilancia y supervisión podrán obtenerse elementos que permitan no sólo identificar las deficiencias en el funcionamiento de las Salas Regionales, sino también destacar aquellas acciones que han tenido un impacto positivo en el ámbito jurisdiccional y administrativo de dichos órganos, las cuales pueden ser tomadas en cuenta a fin de unificar y garantizar que redunden en un mejor funcionamiento de todo el TEPJF.

Asimismo, la práctica de la supervisión y vigilancia de las Salas Regionales, permitirá que se esté en aptitud de proporcionar al Consejo de la Judicatura Federal elementos objetivos para hacer posible evaluar el desempeño de la función jurisdiccional de los servidores públicos que integran las Salas Regionales y que participen en las convocatorias para aspirar a los distintos cargos dentro del PJJ, entre ellos, los de juez de Distrito y magistrados de Circuito.¹⁰

En ese tenor es que la Comisión de Administración, como órgano constitucional y legalmente encargado de la administración, vigilancia, disciplina

¹⁰ El artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación considera los resultados obtenidos en las visitas de inspección como unos de los elementos a tener en cuenta para la ratificación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Por su parte, el Acuerdo General número 30/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; cuyo artículo 42, fracción IV, en lo que interesa, prescribe como aspectos a valorar en el desempeño judicial, los siguientes:

- a) Funcionamiento jurisdiccional;
- b) Estadística Judicial respecto de su productividad en el año estadístico anterior a la fecha del examen;
- c) Funcionamiento administrativo, y
- d) Funcionamiento laboral.

y carrera judicial del Tribunal Electoral, se vio en la necesidad de implementar los mecanismos necesarios para cumplir eficazmente sus atribuciones, pero ahora dentro de un contexto diferente, con órganos jurisdiccionales regionales permanentes, dotados de una mayor y variada competencia, lo que permitiría que las resoluciones emitidas tengan el carácter de definitivas e inatacables.

Por lo anterior, con el objeto de establecer procedimientos que garanticen la adecuada prestación del servicio público de impartición de justicia en materia electoral, con parámetros de medición del rendimiento y eficacia de las Salas Regionales, es que el mencionado órgano, encargado, entre otras cosas, de la vigilancia, determinó la creación de un órgano auxiliar de dichas tareas, en particular las relativas a la supervisión del funcionamiento de las Salas Regionales, es decir, la *Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

Con ese propósito, la Comisión de Administración en su Séptima Sesión Ordinaria de 8 de julio de 2009, giró instrucciones a las áreas competentes del TEPJF con la finalidad de que presentaran para su aprobación la propuesta de creación de la Visitaduría Judicial.

La creación de ésta se vio materializada el 21 de octubre de ese mismo año, cuando la Comisión de Administración, en su Décima Sesión Ordinaria, aprobó el **Acuerdo General por el que se crea el órgano auxiliar denominado Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se establece el procedimiento de visitas a las Salas Regionales**.¹¹

Con dicho acuerdo, además de crearse la Visitaduría, se establecieron los criterios generales y cronológicos para llevar a cabo los procedimientos de verificación que permitieran obtener elementos objetivos que respalden el funcionamiento jurisdiccional y administrativo de las Salas

¹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 2009. En el transitorio primero de dicho acuerdo se previó que entraría en vigor a partir del 1° de enero de 2010.

Regionales, en observancia de los principios de imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Así, antes del inicio de las visitas programadas para 2010, el 21 de abril de dicho año, la Comisión de Administración emitió el Acuerdo 122/S4(21-IV-2010), por el cual abrogó los numerales 6, fracción IV; 24 fracción III, inciso d) y 29, fracciones II y III, y modificó los diversos 14, 18 y 24 fracción I, inciso a) del Acuerdo General por el que se crea el Órgano Auxiliar denominado Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se establece el procedimiento de visitas a las Salas Regionales.¹²

Dentro de los aspectos de la reforma aludida, destacan los siguientes:

- La ampliación de dos a cinco días anteriores a la visita, para que el presidente de la Sala Regional respectiva fije en los estrados de Sala el aviso correspondiente.
- El deber de comunicar oportunamente al presidente de la Sala Regional respectiva los cambios que se den en cuanto a la fecha y hora de la visita,

Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Conformación

A diferencia de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, la cual se integra por un visitador general, tres visitadores judiciales “A” y 12 “B”, el director general y demás funcionarios que determine el Pleno de dicho órgano, la Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral está integrada por tres visitadores, todos servidores públicos del Tribunal Electoral.

¹² El Acuerdo 122/S4(21-IV-2010) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 2010 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Como visitadores fueron designados el coordinador de jurisprudencia y estadística judicial, el subsecretario general de acuerdos de la Sala Superior y el coordinador de asuntos jurídicos, y como secretario técnico el titular de la coordinación técnica administrativa.

Lo anterior se hizo con la intención de que la Visitaduría Judicial fuera integrada con servidores públicos en activo dentro del propio Tribunal que, dadas sus atribuciones y funciones, resultaban idóneos para desarrollar las actividades de control, vigilancia y disciplina.

En la designación del coordinador de jurisprudencia y estadística judicial, el subsecretario general de acuerdos y el coordinador de asuntos jurídicos como visitadores, la Comisión de Administración tomó en cuenta, entre otras, las atribuciones y funciones que dichos servidores públicos tienen conferidas, concretamente en los artículos 12, 14, 15 y 32 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, consideró que esa integración permitiría que la Visitaduría estuviera integrada por servidores públicos con experiencia en materia jurisdiccional, jurisprudencial y normativa por la función que desempeñan, dando como resultado un grupo heterogéneo que atienda los aspectos sustantivos de las visitas que sean practicadas a las Salas Regionales.

Para la conformación de la Visitaduría del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se tomaron en cuenta los elementos siguientes:

- a) El número de Salas Regionales del Tribunal Electoral a visitar que en términos legales¹³ son cinco y se encuentran ubicadas en las ciudades cabecera de cada una de las Circunscripciones Plurinominales electorales en que se divide el país y que son las siguientes:¹⁴

¹³ Artículo 192.- El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales que se integrarán por tres magistrados Electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.

¹⁴ En contraste con las cinco Salas Regionales que integran el Tribunal Electoral que serán objeto de las visitas, el Consejo de la Judicatura Federal se encarga de la administración, disciplina y

1. Primera Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco;
 2. Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León;
 3. Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz;
 4. Cuarta Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, y
 5. Quinta Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.
- b) La dimensión de las Salas Regionales, que se encuentran integradas por tres magistrados cada una, haciendo un total de quince servidores públicos a nivel de magistrado electoral de Sala Regional (CJF, 12).¹⁵
- c) La racionalidad y austeridad de los recursos humanos, financieros y materiales.¹⁶
- d) La falta de atribuciones de la Comisión de Administración respecto del nombramiento de los magistrados de las Salas Regionales.¹⁷

vigilancia de 659 órganos jurisdiccionales, divididos en 189 Tribunales Colegiados de Circuito; 76 Tribunales Unitarios de Circuito; 308 Juzgados de Distrito; 22 Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares; 10 Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares; 46 Juzgados de Distrito Auxiliares; 1 Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares en Materia Civil; 7 Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. Información obtenida el 2 de julio de 2010 en www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp

¹⁵ En contraste con los 15 magistrados electorales que integran las Salas Regionales del Tribunal Electoral, en el Consejo de la Judicatura Federal, en enero de 2010, se tenían registrados 702 magistrados de Circuito y 359 jueces de Distrito.

¹⁶ Véase el Acuerdo General del Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación por el que se Establecen las Medidas de Carácter General y racionalidad y disciplina presupuestal para el Ejercicio Fiscal 2009. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2009.

¹⁷ El proceso de designación de los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral se encuentra normado en los artículos 99, párrafos, undécimo, decimotercero y decimocuarto de nuestra Carta Magna y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En razón de los elementos descritos es que la Visitaduría Judicial del TEPJF no se integró por magistrados electorales, en forma análoga al órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que el Senado de la República, a propuesta de la SCJN es la que nombró a los 15 magistrados que actualmente integran las Salas Regionales del TEPJF, situación que no permite distraerlos de su función principal de impartición justicia y, menos aún, que la Comisión de Administración pudiese nombrar a magistrados para tal fin.

En tales condiciones, pensando en aprovechar y maximizar los recursos humanos y materiales del TEPJF, en aras de los principios de racionalidad y austeridad que prevalecen, se diseñó la conformación de la Visitaduría Judicial con base en aquellos servidores públicos del propio Tribunal cuyas funciones fueran compatibles con el desempeño de la función de vigilar y supervisar el funcionamiento de las Salas Regionales.

En ese sentido, la función de los visitadores no debe ser entendida como una aprobación, censura, crítica, sugerencia o correctivo sobre el modo en que se ejerce la función jurisdiccional (Melgar 1998, 199) sino como una revisión a partir de la cual recaba la información necesaria, con base a reglas ya establecidas, que permitirá a la Comisión de Administración analizar y evaluar el funcionamiento del órgano visitado, así como emitir las observaciones y/o recomendaciones que considere pertinentes.

Así, al realizarse las visitas ordinarias y extraordinarias a las Salas Regionales por parte del subsecretario general de acuerdos y los coordinadores de asuntos jurídicos y de jurisprudencia y estadística judicial, en su carácter de visitadores, éstos no podrán emitir las observaciones ni las recomendaciones correspondientes o, en su caso, ordenar el inicio de los procedimientos de responsabilidad administrativa respectivos, sino que será la Comisión de Administración¹⁸ la que tenga dicha facultad, la cual,

¹⁸ Cabe destacar que las decisiones de la Comisión de Administración son definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio o recurso alguno en contra de las mismas, tal como se señala en el párrafo segundo del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

dicho sea de paso, está conformada por tres consejeros del Consejo de la Judicatura Federal y dos magistrados de la Sala Superior.¹⁹

Para el desempeño de las funciones del órgano auxiliar en comento, se cuenta con un secretario técnico, que es el titular de la Coordinación Técnica Administrativa, quien tiene entre sus atribuciones la de brindar el apoyo técnico para la preparación, integración, revisión y seguimiento de los asuntos que se presentan a consideración de la Comisión de Administración.

Asimismo, se previó la participación de los secretarios técnicos de la Comisión de Administración en las visitas que se determinen practicar, en virtud de que tienen visión y control de naturaleza normativa de las atribuciones de ésta.

Funciones

Dentro de las funciones de que se dotó a la Visitaduría Judicial, se encuentran las siguientes:

- Aprobar el proyecto de programa anual de implementación de visitas, para someterlo a la autorización de la Comisión de Administración.
- Informar al secretario técnico la reprogramación de visitas que se determinen.

salvo los supuestos en los que se haya impuesto como sanción la suspensión o destitución del cargo, además, la Sala Superior ha determinado que puede impugnarse la inhabilitación del cargo, criterio sostenido al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-AG-9/2007.

¹⁹ Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

- Llevar a través de uno o más de sus integrantes, las visitas ordinarias o extraordinarias conforme al programa anual de implementación de visitas aprobado por la Comisión de Administración.
- Solicitar a la Comisión de Administración que se emitan las medidas provisionales que por su naturaleza y urgencia así lo ameriten, en caso de que durante el desarrollo de alguna visita, se advierta la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia.
- Dictaminar las actas de visita que se levanten e informar de los resultados de las mismas a la Comisión referida.
- Requerir, recibir, evaluar y dictaminar los informes que rindan las Salas Regionales conforme al programa anual de visitas.
- Rendir los informes que sean requeridos por la Sala Superior o la Comisión de Administración;
- Solicitar a las Salas Regionales la información que se requiera para la realización de las visitas.
- Proveer que las visitas y las actas que se levanten se ajusten a los lineamientos a que se refiere el propio Acuerdo y las disposiciones relativas.
- Rendir a la Comisión referida un informe detallado de los resultados de las visitas efectuadas, en un plazo no mayor de 30 días posteriores a su conclusión.
- Coordinar el desarrollo de las visitas ordinarias y extraordinarias.
- Todas aquellas que le confiera la Comisión de Administración.

Visitas a las Salas Regionales

La Visitaduría Judicial practicará cuando menos dos visitas ordinarias por año, que servirán para recabar información respecto del funcionamiento de las áreas jurisdiccionales y administrativas de las Salas Regionales, así como del desempeño de sus miembros y las condiciones de trabajo, lo cual proporcionará elementos a la Comisión de Administración para evaluar si

existe o no un adecuado funcionamiento del órgano visitado. Asimismo, realizará las visitas extraordinarias que ordene dicha Comisión.

El acta de visita deberá proporcionar la información sobre cualquier funcionamiento que se considere inadecuado, así como las recomendaciones o acciones que deben implementarse para corregir dicha situación.

Cabe hacer mención de que las visitas se realizarán en días y horas hábiles, a menos que sea imprescindible para el visitador efectuarlas en días y horas inhábiles.

Visitas ordinarias

En la práctica de las visitas ordinarias se prevé que se verifique el funcionamiento de la Sala Regional, el desempeño de sus integrantes y el funcionamiento de cada una de las áreas que la integran. Dichas visitas no podrán exceder de cuatro días salvo causa justificada a juicio del visitador.

Para llevar a cabo las visitas ordinarias debe estarse a lo dispuesto en el programa anual de visitas, que es propuesto por el secretario técnico a la consideración de la Visitaduría, para que ésta, a su vez, lo someta a la aprobación de la Comisión de Administración.

El 17 de marzo de 2010, la Comisión de Administración, en su Tercera Sesión Ordinaria, autorizó el calendario del programa anual de visitas ordinarias a las Salas Regionales del TEPJF, correspondiente al mismo año, que fue modificado mediante acuerdo 123/S4(21-IV-2010), reprogramándose así las visitas a dichos órganos jurisdiccionales.

Antes de la visita, el secretario técnico debe informar al presidente de la Sala Regional a visitar el día en que se iniciará la visita para que proceda a fijar, con cinco días de anticipación, el aviso correspondiente en sus estrados, en el que se ha de señalar la fecha de la visita.

En la realización de las visitas ordinarias, los visitadores deberán revisar aspectos generales del personal del órgano visitado, jurisdiccionales y de las áreas administrativas y de apoyo.

Aspectos Generales

En este rubro se contempla que el visitador verifique que el aviso de la visita haya sido colocado en los estrados del órgano visitado con la anticipación requerida, del cual deberá anexar copia en el acta que al efecto se levante.

Asimismo, el visitador ha de solicitar al titular del órgano visitado que designe a un secretario que esté en todas las actuaciones y le proporcione todos los elementos y datos que se requieran. En caso de que el titular no haga la designación, el visitador podrá hacerla.

En el acta correspondiente, el visitador deberá cuidar que queden asentados los nombres de los magistrados presentes, así como los de los titulares de las distintas áreas que conforman el órgano visitado. De igual forma, hará constar el lapso que comprende la visita y si se cumplen las indicaciones o recomendaciones que se hubieren hecho.

Aspectos relacionados con el personal del órgano visitado

El visitador debe revisar los movimientos de personal, las actas administrativas que se hayan levantado con motivo de alguna irregularidad imputable al personal, la lista del personal para constatar su asistencia, horario de labores, puntualidad y, en su caso, si se hicieron los descuentos correspondientes por retardos o inasistencias injustificadas, así como entrevistar al personal del órgano visitado para escuchar sus opiniones y propuestas, haciendo constar las peticiones que formulen.

Para el caso de ausencias justificadas, se deben requerir los documentos con los cuales se soporten, tales como oficios en los que se encomiende el desempeño de una comisión, licencias o certificados médicos, de los cuales deberá anexar copia al acta de visita como soporte de la misma.

Para la revisión de este apartado, el visitador se apoyará en la relación del personal de la Sala Regional visitada, que le proporcione previamente la Coordinación de recursos Humanos y Enlace Administrativo del TEPJF.

Aspectos jurisdiccionales

Se contempla la revisión aleatoria de tres expedientes de cada uno de los asuntos que se llevan en el órgano jurisdiccional objeto de la visita, a fin de verificar si en el sistema de información con el que cuenta cada una de las secretarías generales de acuerdos de las Salas Regionales, conocido por sus siglas como SISGA, se encuentran completos los registros, si la información es correcta y si cumple con los lineamientos de captura. Dentro de los aspectos a revisar en los expedientes seleccionados en forma aleatoria se contemplan los siguientes: expediente, magistrado, recepción, turno, admisión, cierre de instrucción, resolución y notificación.

Asimismo, se prevé realizar un desglose de dichos asuntos por magistrado, resaltando el tiempo promedio en el cual son resueltos.

De igual manera, se señala que deben verificarse si los registros en los documentos revisados coinciden con el movimiento que durante el periodo que abarca la visita se reportó en la estadística correspondiente al órgano visitado.

También se prevé la revisión de las sesiones públicas y privadas de resolución de la Sala Regional respectiva, para la cual habrá de solicitarse una relación certificada de las mismas, así como de las actas correspondientes.

Todo lo anterior deberá confrontarse con los datos contenidos en el SISGA.

De igual modo, se prevé revisar las áreas de apoyo con las que cuenta cada una de las secretarías generales de acuerdos de las Salas Regionales.

Por lo que hace a la oficialía de partes, al momento de la inspección debe señalarse quién es el servidor público responsable de la misma, el estado en que se encuentran los registros respectivos, las anotaciones asentadas en ellos, así como la operación adecuada del sistema para la recepción y distribución de asuntos.

Respecto a la oficina de actuarios, deberá señalarse el nombre de la persona responsable del área. Asimismo, se verificará el área y que las

notificaciones practicadas se encuentren en orden y contengan los datos requeridos. También serán objeto de revisión los controles, registros y captura de datos en el SISGA.

Respecto de las notificaciones realizadas por estrados, destacan, como aspectos susceptibles de revisión, los siguientes: que exista una debida disponibilidad al público, la existencia de carpetas de publicación por medio de impugnación, carpetas clasificadas por auto y resolución, cédulas de notificación, rubro, fecha y hora de notificación, firma del actuario, sello, fundamentación y orden cronológico en las notificaciones.

Por cuanto hace a al archivo jurisdiccional, de igual manera deberá precisarse al servidor público responsable y verificarse la existencia de un área exclusiva y adecuada para el servicio, de archiveros de gaveta o estantería de tamaño idóneo para los expedientes, de un sistema contra incendios útil, vigente y servible, y la ubicación de los expedientes, preferentemente conforme al cuadro general de clasificación archivística del TEPJF.

Posteriormente se revisaran siete expedientes seleccionados en forma aleatoria de entre los escogidos para revisar la adecuada captura de la información en el SISGA, para comprobar su debida integración, es decir, que consten de forma ordenada todas y cada una de las relativas al trámite, sustanciación, instrucción, resolución y ejecución del expediente que se revisa.

Aspectos relacionados con las áreas administrativas y de apoyo
En relación con las áreas administrativas y de apoyo se verificará lo relativo a los movimientos del personal, así como las listas de puntualidad y asistencia del personal. Se hará una relación a detalle de las actas administrativas levantadas con motivo de las irregularidades cometidas por el personal.

Respecto de las solicitudes de información se revisará el tiempo de respuesta, así como el registro, guarda, control de su archivo, seguimiento, etcétera.

También habrán de revisarse los contratos y fianzas que se encuentren a cargo de la delegación administrativa correspondiente. Para ello deberán elegirse, de forma aleatoria, los expedientes de tres contratos, de los cuales se pondrá especial atención en los aspectos siguientes: número de contrato, seguimiento al cumplimiento y renovaciones.

Asimismo, se verificarán los procedimientos relativos a la satisfacción de necesidades específicas planteadas por vía de requisición, para lo cual se solicitará, de forma aleatoria, tres requisiciones. Los aspectos a revisar en cada una de éstas serán los siguientes: fecha de solicitud, nombre de quien hace la solicitud, descripción de lo solicitado, persona a quien se asignan los bienes, nombre de quien valida la solicitud, suficiencia presupuestal, aprobación y fecha de entrega.

De igual manera serán objeto de revisión los fondos fijos revolventes de los que se analizará a quién son asignados, la cantidad, quién autoriza el gasto, los comprobantes, el reembolso y cancelación.

Los vehículos utilitarios también serán inspeccionados bajo los rubros siguientes: características del vehículo, responsable, condiciones y observaciones generales.

Otros de los aspectos de revisión en la visita será el relativo a los programas anuales, respecto del cual se verificará su control, avances y apego al oportuno y debido cumplimiento.

De igual forma, deberá hacerse constar cualquier circunstancia que se considere relevante para fines estadísticos.

Visitas extraordinarias

Este tipo de visitas serán ordenadas por la comisión de administración, cuando a su juicio existan elementos de prueba que hagan presumir irregularidades cometidas por un servidor de alguna Sala Regional, debiéndose señalar en el acuerdo correspondiente los puntos que serán materia de la visita.

En este tipo de visitas, el visitador hará saber al presidente de la Sala Regional respectiva, mediante oficio, quién la ordena, la fecha en que ha de practicarse y, de considerarlo conveniente, el objeto de la misma.

Dichas visitas podrán realizarse en días y horas inhábiles, sin necesidad de comunicar dicha circunstancia al presidente de la Sala Regional a visitar, y podrán durar el tiempo que se estime necesario para cumplir con el objeto de la visita. El visitador podrá solicitar toda la información que estime pertinente, debiendo ceñirse a los puntos acordados por la comisión de administración.

Dada la naturaleza de las visitas, se previó que los elementos obtenidos durante su práctica no deberán darse a conocer hasta en tanto se resuelva lo conducente.

Actas de las visitas

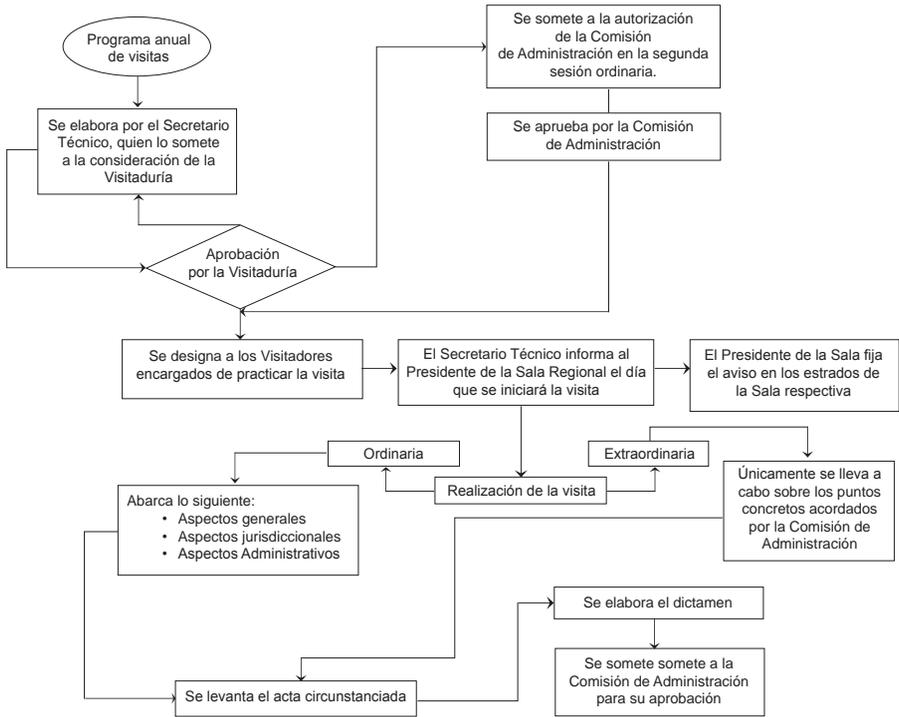
De cada visita deberá elaborarse acta circunstanciada, de conformidad con el formato aprobado por la comisión de administración, de tal manera que el funcionamiento de la Sala Regional pueda apreciarse en atención al desempeño de cada uno de sus integrantes.

Una vez levantada el acta de la visita, se entregará un tanto al magistrado presidente de la Sala Regional visitada para que se imponga del contenido de la misma y pueda hacer las manifestaciones que considere pertinentes, que que se harán constar en el apartado correspondiente.

Las actas a que se hace mención deberán levantarse en dos tantos, uno de los cuales se entregará al órgano visitado y el otro se quedara con el visitador a efecto de que pueda elaborar el proyecto de dictamen correspondiente.

Flujograma

En el flujograma que enseguida se presenta, se muestra de forma ilustrativa y esquemática, a grandes rasgos, el procedimiento mediante el cual la Visitaduría Judicial lleva a cabo la vigilancia de las Salas Regionales y la supervisión de la actuación de los servidores públicos de las mismas.



Conclusiones

La vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales en nuestro país se estableció desde la promulgación de la Constitución de 1917, siendo encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1996 en que se reglamentó dicha función previendo la práctica de visitas ordinarias y extraordinarias a los Tribunales Federales existentes en aquella época.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal, no sólo implicó redistribuir y delegar las cargas administrativas de la SCJN, a fin de que concentrara sus esfuerzos a la impartición de justicia, sino el inicio del órgano

encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del PJF, el cual, auxiliado por una **Visitaduría Judicial**, realiza de forma sistemática, profesional, objetiva, permanente y proyectada, la difícil tarea de vigilar e inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, así como de supervisar las conductas de sus integrantes.

Los resultados obtenidos con motivo de las visitas realizadas por la Visitaduría Judicial se han convertido en un referente inmediato para evaluar el desempeño profesional de los servidores públicos del PJF y, como consecuencia, un parámetro a considerar en su promoción dentro de la carrera judicial.

Dada la naturaleza jurídica del TEPJF, que no está sujeto a los mecanismos de control, vigilancia, supervisión y disciplina de que dispone el Consejo de la Judicatura Federal, así como al impacto estructural, funcional y competencial que le significó la última reforma constitucional y legal que se dio en la materia electoral, fundamentalmente, la relativa a la permanencia de sus Salas Regionales, surge la necesidad de contar con instrumentos que permitan supervisar e inspeccionar el funcionamiento de las Salas aludidas, así como de los servidores públicos que las integran.

Con el propósito de llevar a cabo esa función de supervisión y vigilancia, la Comisión de Administración del Tribunal determinó, siguiendo el esquema del Consejo de la Judicatura Federal, crear un órgano que le auxilie en dicha tarea, al cual denominó **Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**.

Sin embargo, atendiendo a la naturaleza jurídica, atribuciones, características, dimensiones, requerimientos, disponibilidad de recursos humanos y materiales del TEPJF, se dispuso que la Visitaduría Judicial estuviera integrada no por magistrados, como sucede en la Judicatura Federal, sino por el subsecretario general de acuerdos y los coordinadores jurídico y de jurisprudencia y estadística judicial de dicho órgano jurisdiccional.

En la designación de los servidores públicos aludidos, además, se tomaron en cuenta las atribuciones legales y reglamentarias que tienen con-

feridas, las cuales, se estimó, estaban vinculadas con los distintos aspectos a revisar de las Salas Regionales.

Bajo el esquema de un órgano auxiliar y dada su peculiar conformación, las atribuciones conferidas al Visitaduría Judicial del TEPJF no implican la toma de decisiones, esto es, de emitir recomendaciones, medidas tendientes a fomentar el adecuado funcionamiento de las Salas Regionales o el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa, sino únicamente las de inspeccionar el funcionamiento de éstas a través de las visitas ordinarias y extraordinarias, y plasmar en el acta circunstanciada respectiva los resultados obtenidos, a fin de que sea en todo momento la Comisión de Administración la que determine las acciones conducentes.

Además de advertir las inconsistencias y formular las observaciones y recomendaciones, la importancia de la implementación de las visitas a las Salas Regionales estriba en que éstas sean tomadas en cuenta por los órganos jurisdiccionales mencionados y se les dé el seguimiento correspondiente, porque sólo de esa forma se mejorará su funcionamiento y, como consecuencia inmediata, la administración de justicia.

La implementación de visitas a las Salas Regionales a fin de verificar su funcionamiento, así como el desempeño de sus integrantes, sin duda, redundará en beneficio del derecho de los gobernados al acceso de una justicia pronta, completa, imparcial y eficiente.

De igual manera, la supervisión de los servidores públicos que las integran proporcionará elementos objetivos que permitan evaluar el desempeño y sirvan de referente en la carrera judicial.

Por todo lo anterior, se considera que la Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación surge de forma justificada ante el redimensionamiento de las atribuciones que sufrió el Tribunal con motivo de la última reforma constitucional y legal en materia electoral.

Fuentes consultadas

- Aguinaco Alemán, José Vicente. 1997. *El nuevo Poder Judicial de la Federación*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Álvarez Cárdenas, Alejandro. 2001. *El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
- Aragón Mendía, Adolfo O. 2001. *Semblanza de la función administrativa en la judicatura federal*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Chávez Castillo, Raúl. 2008. *El Consejo de la Judicatura Federal (mitos y realidades)*. México: Porrúa.
- CJF. Consejo de la Judicatura Federal. 2010. *Atlas Jurisdiccional 2010. Conformación de Circuitos y Distritos Judiciales Federales*. México: Poder Judicial de la Federación.
- Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro. 1996. *El Consejo de la Judicatura*. México: UNAM.
- Lara Ponte, Rodolfo Héctor. 1998. El Consejo de la Judicatura en la Organización Contemporánea de los Tribunales Mexicanos. En *Tendencias e Instituciones Jurídicas en el final del siglo*. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Melgar Adalid, Mario. 1998. *El Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
- Tena Ramírez, Felipe. 1998. *Leyes Fundamentales de México*. 21ª ed. México: Porrúa.
- Torres Morales, J. Guadalupe. 1997. Las visitas de inspección y el papel de los visitadores. En *Ciclo de conferencias con motivo de la inauguración de los edificios Américas y San Vicente*. México: Consejo de la Judicatura Federal.
- Vargas Chávez, Luis Gilberto. 1997. El Pleno, Comisiones y Secretarías Ejecutivas del Consejo de la Judicatura Federal. En *Ciclo de conferencias con motivo de la inauguración de los edificios Américas y San Vicente*. México: Consejo de la Judicatura Federal.