

Construyendo los límites de la justicia intrapartidista.

Reflexiones acerca de la justicia electoral y la política parlamentaria a propósito de las sentencias en los expedientes SUP-JDC-1212/2019, SUP-JDC-1213/2019 acumulados y SUP-JDC-1877/2019

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Introducción

¿Dónde termina el derecho electoral y comienza el derecho parlamentario? ¿Cuáles son los límites de los órganos de los partidos políticos a cargo de la resolución de los conflictos internos? ¿Qué jurisdicción tienen los tribunales electorales respecto de las decisiones de los grupos parlamentarios? ¿Hasta dónde pueden llegar las resoluciones de esos tribunales en asuntos legislativos que fueron previamente analizados por los órganos de justicia partidista? El derecho electoral mexicano es tan amplio y sofisticado, y las dinámicas políticas tan complejas y proclives al litigio, que el análisis de esta clase de preguntas no es ajeno para los tribunales que conforman esta jurisdicción especializada.

En 2007, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió un asunto del Congreso de Campeche en el que consideró que la remoción del coordinador de una fracción parlamentaria no es impugnable por los medios de impugnación en materia electoral porque esa cuestión corresponde al derecho parlamentario.¹ En 2013, tras analizar diversos casos, generó una jurisprudencia en la que estableció que los actos políticos co-

¹ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XIV/2007&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

respondientes al derecho parlamentario están excluidos de la tutela del derecho político-electoral a ser votado.² Al año siguiente, después de examinar algunos asuntos, precisó en otra jurisprudencia que la integración de las comisiones legislativas también está excluida de la tutela de ese derecho porque corresponde al derecho parlamentario administrativo.³ Más recientemente, en 2016, validó que las normas internas de los partidos políticos regulen aspectos de la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios.⁴

Ciertamente, los precedentes de la Sala Superior que cristalizaron en tesis o jurisprudencias tienen la singularidad de haberse inclinado por delimitar las fronteras del derecho electoral —y la justicia electoral— frente al derecho parlamentario. Además, se originaron en decisiones que tomaron integraciones previas de la Sala y ocurrieron en un contexto político de gobierno sin mayoría. En los tiempos recientes, sin embargo, ese órgano jurisdiccional —con una integración distinta y en un contexto político de gobierno unificado y, por tanto, de mucha mayor concentración de poder—, ha tenido ocasión de resolver litigios entre actores vinculados al ahora partido mayoritario, en los que generó criterios que, reconociendo las fronteras del derecho parlamentario y el derecho electoral, establecen límites a las competencias de los órganos de justicia partidista y que, en última instancia, implican un reconocimiento de la justicia electoral federal para revisar las decisiones de esos órganos intrapartidistas.

Este ensayo ofrece un análisis socio-jurídico en torno a dos de estos casos, poniendo atención no solo a las especificidades de las resoluciones de la Sala Superior sino también al contexto en el que ocurrieron los acontecimientos que desembocaron en esas resoluciones. Ambos casos emergieron de disputas dentro del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Senadores, que trascendieron la arena legislativa, involucraron pronunciamientos de la Comisión Nacional de Ho-

² <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=34/2013&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

³ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=44/2014&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

⁴ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVI/2016&tpoBusqueda=S&sWord=grupos,fracciones,parlamentarias>.

nestidad y Justicia de ese partido y, por tanto, propiciaron que la Sala se pronunciara en los alcances de las competencias de ese órgano.

El primero cristalizó en la sentencia de los expedientes SUP-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1213/2019 acumulados, la cual revocó la resolución en la que la Comisión invalidó la convocatoria del coordinador del grupo a la reunión en la que se eligió a la persona que se propuso para presidir la Mesa Directiva en el segundo año de la actual legislatura.⁵ El argumento central fue que la Comisión carece de competencia para resolver asuntos relacionados con el derecho parlamentario. En esencia, ese fue también el criterio que adoptó en la resolución del expediente SUP-JDC-1877/2019, la segunda que aborda el trabajo, que revocó un oficio de la Comisión que había requerido al coordinador realizar las diligencias necesarias para separar del grupo parlamentario a Lilly Téllez, senadora por Sonora y quien llegó al cargo como candidata externa de Morena.⁶

En las páginas siguientes se presentan dos argumentos generales. El primero plantea los acontecimientos que originaron las sentencias analizadas que forman parte de procesos políticos de mayor alcance, caracterizados por la convergencia de prácticas que distorsionan el funcionamiento de la representación en las instituciones legislativas, generan conflicto y estimulan el litigio tanto en instancias intrapartidistas como en tribunales electorales. El segundo sostiene que las sentencias analizadas son producto no solo de consideraciones legales, sino de motivaciones estratégicas de los integrantes de la Sala Superior que están moldeadas por las implicaciones políticas de los casos y la necesidad de construir precedentes que establezcan límites a la actividad de otros actores —en este caso, la Comisión de Honestidad y Justicia de Morena— y constituyan insumos jurídicos para la resolución de casos posteriores.

El texto se estructura de la siguiente manera. La primera sección ofrece un breve recuento de las coordenadas principales de los estudios relacionados con la judicialización y la resolución de conflictos

⁵ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1212-2019.pdf.

⁶ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1877-2019.pdf.

intrapartidistas, destacando la relevancia de la experiencia mexicana para esta agenda de investigación en ciernes. La segunda hace una descripción de algunas prácticas políticas que, en el caso de México, han alterado el funcionamiento de los órganos legislativos y, a su vez, alimentado la judicialización de los conflictos electorales y parlamentarios. La tercera y cuarta examinan en clave socio-jurídica las sentencias en los expedientes SUP-JDC-1212/2019, SUP-JDC-1213/2019 acumulados y SUP-JDC-1877/2019. El ensayo concluye con una sección en la que se reseñan los planteamientos del trabajo y en la que se destaca la importancia de México como estudio de caso para la literatura acerca de judicialización y justicia intrapartidista.

Política intrapartidista y resolución de conflictos

Una de las conclusiones más relevantes de la investigación relacionada con los partidos políticos es su universalidad como agrupaciones de personas que realizan funciones de intermediación. Esto ocurre por igual en sistemas autoritarios o democráticos, independientemente de que se ubiquen en América, Asia o Europa (Ware 1996). En los democráticos son particularmente relevantes porque contribuyen a la agregación y al filtro de demandas, a la estructuración del voto, al reclutamiento de élites, a la toma de decisiones y a la formación de políticas públicas (Malamud 2003). Pese a las múltiples controversias normativas y empíricas que existen en su conceptualización, desde hace varias décadas hay consenso en la literatura especializada respecto de su centralidad para la operación de las democracias contemporáneas (White 2006).

En el último cuarto de siglo, después de un largo periodo en el que la atención académica se concentró precisamente en el papel que los sistemas de partidos tienen en los sistemas políticos, resurgió la investigación en torno a los procesos, las estructuras y las dinámicas internas de este tipo de organizaciones (Ceron 2019). Esta floreciente agenda ha destacado la relevancia de los liderazgos y facciones (Boucek 2009), la selección de candidaturas (Katz 2001; Freidenberg

2003; Hazan y Rahat 2010), las instituciones informales (Freidenberg y Levitsky 2006) y la formación de coaliciones (Giannetti y Benoit 2008), entre otros temas. Con todo, si hay una enseñanza común en esta literatura es que los partidos no son organizaciones monolíticas cuya actividad esté orientada en un solo sentido ni articulada en torno a una sola ideología o un conjunto de intereses compartidos.

La concepción de los partidos como organizaciones complejas y diversas tiene como contraparte la idea de que el conflicto es, en mayor o menor medida, inherente a su existencia. Esto hace al estudio de sus mecanismos de procesamiento y eventual resolución un aspecto fundamental para comprender cómo funcionan este tipo de organizaciones en la práctica (Gherghina, Close, y Kopecký 2019). Pese a su prominencia política y académica, estos mecanismos continúan sin ser estudiados a profundidad. En todo caso, los trabajos con los que se cuenta en la actualidad son esencialmente teóricos o estudios de caso que han arrojado algunas claves que aún están por ser utilizadas para el examen de otras experiencias (Close y Gherghina 2019).

En esta área de investigación en ciernes, el diseño y funcionamiento de los órganos de impartición de justicia intrapartidista es quizá el tema que mayor atención ha conseguido. Algunos trabajos elaborados en los últimos años han destacado la cada vez más frecuente conformación de estas instancias cuasijudiciales, así como los sesgos políticos de sus decisiones, originados a su vez en factores contextuales de correlación de fuerzas al interior y de diseño institucional como el grado de independencia de cada órgano respecto de la dirigencia del partido (Bolleyer, von Nostitz, y Smirnova 2017; Bolleyer, von Nostitz, y Bormann 2019). El énfasis que estos estudios han puesto en concebir la creación y la toma de decisiones en esta clase de órganos como una cuestión no solamente jurídica, sino también política, ha sido uno de sus aciertos.

Hay, sin embargo, algunos aspectos que estos trabajos han pasado por alto y que conviene tener en cuenta para fortalecer la comprensión del papel de la justicia intrapartidista. El primero y más importante es el vínculo que su existencia tiene con procesos más amplios como la juridificación de las relaciones sociales (Blichner y Molander 2008) y, más específicamente, con la judicialización de los conflictos políticos y la cada vez mayor dependencia en los tribunales para la to-

ma de decisiones altamente controversiales (Hirschl 2018). El segundo es la forma en la que el trabajo de estas instancias internas a los partidos se articula —o no— con el de tribunales con jurisdicción en asuntos electorales, aspecto que resulta particularmente complejo cuando los conflictos surgen no de procesos propiamente electorales, sino que involucran acontecimientos posteriores a los comicios, como aquellos que ocurren dentro de los cuerpos legislativos.

Considerar estos aspectos resulta aún más esencial en contextos nacionales y subnacionales cuyas dinámicas políticas resultan particularmente proclives al conflicto y la judicialización. La experiencia mexicana destaca en este sentido por la ya larga trayectoria de su jurisdicción especializada en materia electoral, la intensa judicialización de los conflictos internos y externos a los partidos (Eisenstadt 2003; Díaz Domínguez 2016; Martín Reyes 2012; Gúzman y Martínez 2019), así como por el surgimiento, desde hace al menos dos décadas, de dinámicas que revelan un descenso de la cohesión partidista y que se han manifestado en fenómenos como, por ejemplo, el denominado transfuguismo político (Nieto Castillo 2011) o la postulación de candidaturas externas (Martínez Valdes 2017).

El recuento hecho hasta aquí deja en claro la importancia académica de analizar la forma en la que funcionan los órganos intrapartidistas de resolución de conflictos y, más aún, el modo en que estos se articulan con los tribunales especializados para resolver asuntos electorales. Lo dicho en las páginas previas también evidencia la idoneidad de examinar el caso mexicano, pues ello puede no solo alimentar al conocimiento relacionado con las dinámicas políticas y jurídicas nacionales, sino arrojar conclusiones útiles para la investigación en torno a la justicia intrapartidista y a la jurisdicción electoral. Las secciones siguientes se hacen cargo de esta cuestión por medio, primero, de la descripción de algunos rasgos generales de la judicialización de política parlamentaria y la justicia intrapartidista y, después, de la revisión de las dos resoluciones recientes de la Sala Superior que se mencionaron en la introducción.

Judicialización y política parlamentaria

El trabajo del Congreso de la Unión se transformó radicalmente a raíz de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997. A partir de entonces, entró en una dinámica en la que, a diferencia de lo que ocurrió en el periodo de hegemonía de ese partido, la mayor parte de las iniciativas presentadas y aprobadas surgieron de los propios legisladores y del titular del Poder Ejecutivo. Además, en contraste con lo que originalmente se pensó, los gobiernos sin mayoría no generaron parálisis sino una producción legislativa abundante, producto de la conformación de coaliciones entre los partidos en los que se concentraron las preferencias electorales y, de este modo, la mayor parte de los escaños (Casar 2013; Casar y Marván Laborde 2014).

Con todo, en esos años surgieron diversas dinámicas que gradualmente alteraron el modelo de representación política. Originalmente, consistieron en prácticas dirigidas a expandir la competitividad electoral como, por ejemplo, la postulación de trófugas o de personas que no militaban en los partidos por los que contendían. A ellas se sumaron, en años recientes, la postulación de coaliciones sofisticadas que hicieron más complejo el ejercicio del sufragio, los trabajos de fiscalización y, en última instancia, generaron un escenario que facilitó el tránsito de legisladores entre uno y otro grupo parlamentario de manera inmediata o posterior a la integración de las legislaturas.

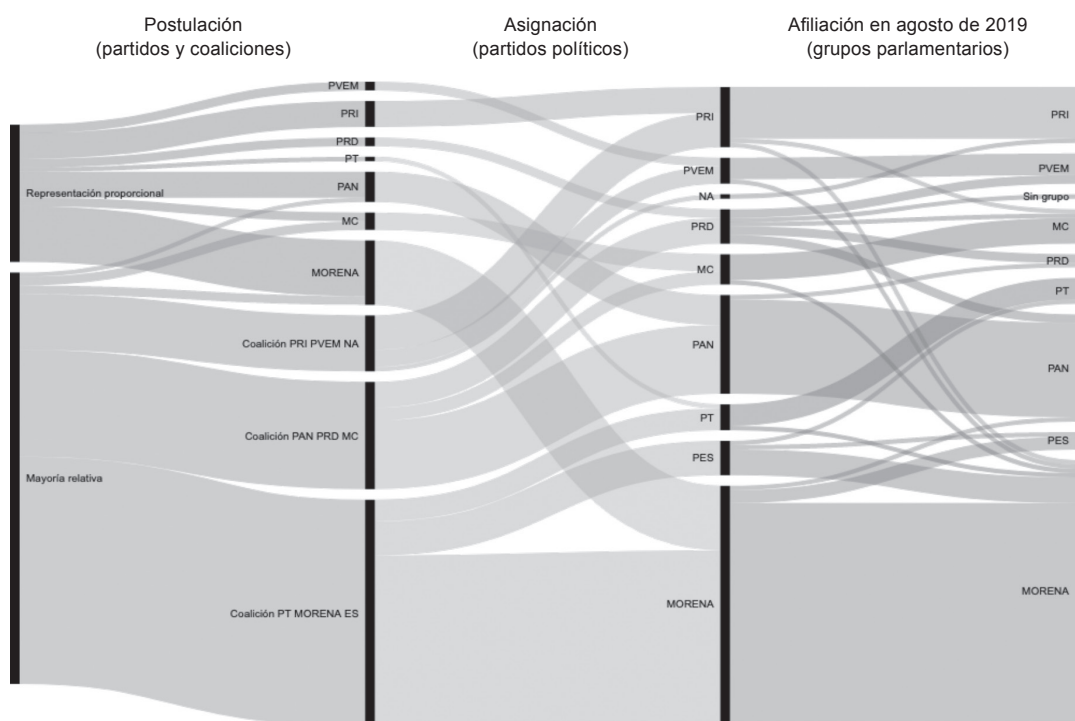
Esta práctica, cuyos efectos comenzaron a ser visibles con la elección de 2012, encontró su punto más álgido en la integración de la actual legislatura. En la Cámara de Diputados, el tránsito de legisladores entre uno y otro partido después de la elección fue decisivo para que el grupo parlamentario de Morena quedase conformado por más de la mitad de los legisladores de ese cuerpo legislativo. Como en su momento lo planteó Murayama (2019), hizo posible en los hechos evitar la aplicación de la cláusula de sobrerrepresentación que contempla la normativa electoral.

No es muy diferente lo que aconteció en el Senado de la República a raíz de la última elección. El diagrama 1 ilustra la forma en que las coaliciones facilitan el tránsito de legisladores entre partidos postulantes y grupos parlamentarios. Ahí se aprecia, primero, que la mayor par-

Construyendo los límites de la justicia intrapartidista

te de los senadores de mayoría relativa fueron postulados por coaliciones. Sin embargo, como estas fueron parciales, hubo algunas fórmulas de Movimiento Ciudadano y Morena que lograron el triunfo sin haber contendido de manera coaligada. El diagrama revela también que las transferencias entre postulaciones y cargos comienza a darse desde antes de que los legisladores asuman el cargo. El margen con el que cuentan los partidos para definir la distribución de candidaturas en los convenios de coalición es fundamental para que esto ocurra. Esto explica por qué la transformación de votos en escaños supone una distribución que no siempre es equitativa entre los partidos que integran las coaliciones.

Diagrama 1. Postulación, asignación y afiliación de los integrantes del Senado de la República (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del INE y el Senado de la República.

Con todo, las distorsiones más importantes jurídica y políticamente suceden después de la asignación de escaños que realizan las autoridades electorales al aplicar la normativa electoral en combinación con

las normas establecidas en los convenios de coalición. Como lo ilustra el mismo diagrama, con posterioridad a la toma de posesión de los cargos, se observa un grado importante de cambios de afiliación a los grupos parlamentarios. Este es el caso, por ejemplo, de la senadora Lilly Téllez, quien se integró al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) después de un largo conflicto con personajes de Morena, partido por el que originalmente contendió y a cuyo grupo parlamentario estuvo afiliada inicialmente.

El traslado de legisladores no solo permite evadir la aplicación de las normas que establecen límites a la sub- y sobrerrepresentación, también implica distorsiones importantes al funcionamiento de la representación política. Esta, de suyo, es una cuestión que merece la mayor atención por los efectos importantes en la operación de los cuerpos legislativos, particularmente en las votaciones, en la integración de comisiones y en la conformación de órganos directivos, pero también por generar contextos fértiles para el conflicto y, por tanto, para la judicialización de la política parlamentaria ya sea en instancias intrapartidistas, tribunales electorales o ambas.

Ciertamente, la judicialización de la vida parlamentaria tiene un nexo muy importante con las prácticas de los partidos políticos para ampliar su competitividad electoral y su fuerza numérica en los órganos legislativos. Uno de los efectos que generan estas prácticas es un debilitamiento del peso de la ideología y de la agenda política como ejes articuladores de la actividad política dentro de los grupos parlamentarios. Construir organizaciones políticas que aglutinen a personas con múltiples orientaciones ideológicas y agendas políticas tiene ventajas no solo en términos electorales sino de deliberación, intercambio de ideas e información y de producción normativa. Pero el otro lado de esa moneda es, una vez más, construir escenarios propicios para el conflicto y el litigio.

La judicialización electoral no es una cuestión que se encuentre constreñida al ámbito parlamentario. De hecho, la mayor parte de los casos que se promueven en los órganos de justicia electoral no derivan de conflictos legislativos, sino de acontecimientos que ocurren en el contexto de los procesos electorales. La judicialización de la política parlamentaria en los tribunales electorales es particularmente relevante porque implica resolver preguntas cuyas respuestas redefinen, caso por caso, las fronteras entre el derecho parlamentario y el derecho electo-

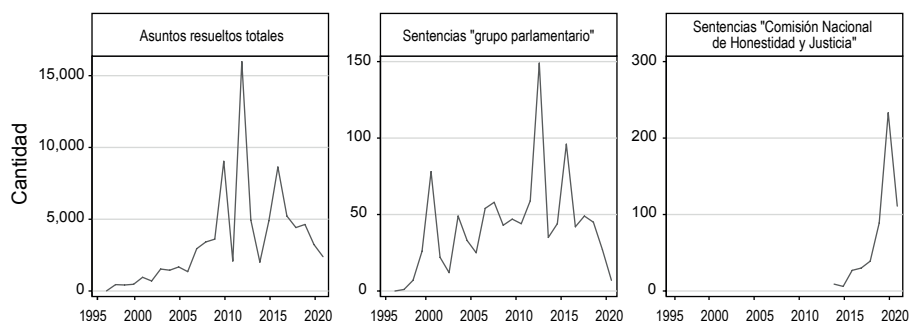
Construyendo los límites de la justicia intrapartidista

ral y, de este modo, los alcances de las decisiones de los propios tribunales electorales respecto de los cuerpos legislativos.

No existen datos sistematizados de carácter público con un nivel de desagregación tal que permitan identificar con toda precisión la cantidad de asuntos del TEPJF relacionados con conflictos originados en la actividad parlamentaria o que hayan sido previamente revisados por instancias intrapartidistas. No obstante, los sistemas de información con los que cuenta la página de internet del Tribunal hacen posible hacerse una idea muy general al usar sus herramientas de búsqueda textual.

La gráfica 1 muestra los resultados obtenidos en la exploración de dicha página. El primer cuadrante representa la cantidad de asuntos resueltos por la Sala Superior según la compilación estadística efectuada por el Tribunal. Ahí, se aprecian las dimensiones de la actividad de ese órgano en la resolución de asuntos de su competencia, así como la forma en que los ciclos electorales la intensifican; en total, en sus 24 años de existencia, la Sala ha resuelto poco más de 86,000 asuntos. El segundo cuadrante plasma la trayectoria de la cantidad de sentencias de la Sala Superior que contienen la frase “grupo parlamentario” que, en total, asciende a 1,052. Este dato constituye un indicativo que, aunque insuficientemente preciso, deja ver que los conflictos relacionados con estas formas de organización de la actividad legislativa no han sido aislados, sino todo lo contrario.

Gráfica 1. Judicialización en la Sala Superior del TEPJF (1996-2020)^A



^A Asuntos resueltos y sentencias con las frases “grupo parlamentario” y “Comisión Nacional de Honestidad y Justicia”.

Fuente: Elaboración propia con información del sistema de Consulta de Sentencias del TEPJF.

Finalmente, el tercer cuadrante refleja la cantidad de sentencias que incluyen tanto la frase “Comisión Nacional de Honestidad y Justicia” como la palabra “Morena”. De nueva cuenta, las cifras revelan que la incidencia de los litigios en los que se ha visto envuelto ese órgano intrapartidista tampoco ha sido menor. La cantidad total de sentencias identificadas asciende a 544 y, debido a la fecha de creación de Morena, se acumulan de 2013 a 2020, periodo en el que se ubicaron 68 sentencias en promedio por año, una cifra que habla de la amplia actividad de ese órgano, así como de la intensidad del litigio que propician sus determinaciones. Las secciones siguientes analizan dos de estos litigios, con especial énfasis en la resolución que emitió la Sala Superior.

El conflicto por la renovación de la Mesa Directiva del Senado en 2019

El 27 de agosto de 2020, Mónica Fernández Balboa, presidenta en turno del Senado de la República, citó a la sesión en la que se renovaría la Mesa Directiva que encabeza hace casi un año. Esta se celebrará el 31 de ese mes, al día siguiente de que el grupo parlamentario de Morena defina formalmente el nombre de la persona que propondrá para ocupar la presidencia a partir de septiembre de 2020. Todo indica que, a diferencia de lo que sucedió un año antes, el proceso será terso, aunque probablemente ese no será el caso de la Cámara de Diputados. Ahí, para afianzar la aspiración de presidir la nueva Mesa Directiva, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo incorporó a sus filas a Mauricio Toledo y a Héctor Serrano, exmilitantes del Partido de la Revolución Democrática y opositores abiertos a la denominada cuarta transformación (4T).

Las reacciones de los personajes destacados de la cuarta transformación fueron inmediatas. Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente interino de Morena, censuró en Twitter la decisión y calificó a Mauricio Toledo como “uno de los peores enemigos de la 4T”.⁷ Claudia Sheinbaum, jefa de gobierno de Ciudad de México, dijo que “el fin no

⁷ <https://twitter.com/aramirezcuellar/status/1299472166271045634>.

justifica los medios”. Y Martí Batres, senador de la República y expresidente de Morena, planteó que “[s]i esa era la factura que había que pagar era más digno no tener la Presidencia de la Mesa Directiva”.⁸ El proceso en la Cámara de Diputados tuvo varios episodios de tensión, particularmente entre aquellos actores políticos que se reivindicaban como parte de la cuarta transformación, cuyo desenlace fue la elección de una Mesa Directiva encabezada por Dulce María Sauri, integrante de la bancada del PRI. Con todo, cuando se le ve en perspectiva, viene al recuerdo el conflicto alrededor de la elección de Fernández Balboa como presidenta del Senado.

La disputa surgió de las tensiones que se presentaron tanto al interior como al exterior del grupo parlamentario de Morena por la definición de la persona que se propuso para ocupar la presidencia de la Mesa Directiva. En aquel momento, el presidente en turno, Martí Batres, buscó el respaldo de esa bancada para continuar en el cargo por un segundo periodo. Sin embargo, la operación política de Ricardo Monreal, coordinador del grupo parlamentario, logró que Fernández Balboa resultara electa. Esto ocurrió en la reunión que se celebró el 19 de agosto, convocada por Monreal, en la que no solo participaron senadores de Morena, sino también del partido Encuentro Social, y en la que la mayoría se decantó por la senadora. Batres se opuso a esa decisión en los medios de comunicación y también impugnó la convocatoria a la reunión en la que Fernández Balboa fue votada ante la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena.

El 29 de agosto, dos días antes de la elección de la nueva Mesa Directiva por el Pleno del Senado, la Comisión revocó la convocatoria por considerar que —como Batres había planteado— no fue “debidamente fundada y motivada” y, con base en ello, ordenó al coordinador de la bancada reponer el procedimiento.⁹ Al día siguiente, Monreal y Fernández Balboa controvirtieron esa resolución ante la Sala Superior del TEPJF por considerar que vulneraba “los derechos derivados de la función pública que desempeñan” y la autonomía del Poder Legislativo.

⁸ <https://twitter.com/martibatres/status/1299490501691809793>.

⁹ https://12ce53f9-da2e-2d1c-2aa2-332fe804a76b.filesusr.com/ugd/3ac281_e67778b74df645c3a462502114eb08e2.pdf.

Un día después, el 31 de agosto, Mónica Fernández Balboa asumió como presidenta de la Mesa Directiva, es decir, antes de que la Sala Superior resolviera las demandas presentadas por ella y por Ricardo Monreal. La resolución llegó dos días más tarde y favoreció a esos legisladores, pues revocó la resolución de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia por considerar que ese órgano carece de competencia para resolver asuntos relacionados con el derecho parlamentario.¹⁰ ¿Cómo llegó la Sala Superior a esa decisión y cuáles son sus implicaciones?

El primer aspecto en el que vale la pena detenerse es el corto plazo en el que se resolvió el asunto. Los actores presentaron la impugnación el 30 de agosto por medio de la figura de juicio electoral y la sentencia fue aprobada tres días después de manera unánime. Ese breve lapso obedeció no solo a disposiciones legales sino también a la relevancia misma de un asunto cuya resolución produciría efectos importantes en el funcionamiento del Senado, concretamente, en la operación de la Mesa Directiva. Y la premura en la conclusión del análisis del asunto también explica, en parte, que la manufactura presente algunos aspectos susceptibles de mejora.

El segundo aspecto que merece destacarse se refiere ya no solo a la oportunidad, sino a las implicaciones de la decisión en términos políticos. Desde esta óptica, dado que Fernández Balboa asumió la presidencia de la Cámara antes de la conclusión del proceso judicial, pareciera que la alternativa menos costosa para la Sala Superior fue tomar una decisión que afianzara lo que ya había ocurrido en los hechos, en lugar de alimentar cuestionamientos jurídicos respecto de la legalidad del proceso interno que efectuó el grupo parlamentario de Morena para definir la propuesta que finalmente presentó para encabezar la Mesa Directiva.

Esto cobra más sentido aun cuando se tienen en cuenta dos cuestiones adicionales. La primera de ellas es la determinación de la Sala de rencauzar las impugnaciones de Monreal y Fernández Balboa de juicios electorales (SUP-JE-85/2019 y SUP-JE-86/2019) a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-

¹⁰ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1212-2019.pdf.

-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1213/2019), decisión que ofrece indicios acerca de la convicción de los integrantes de resolver de fondo el asunto y con oportunidad. La segunda deriva de la anterior y se explica por la complejidad de justificar que los hechos denunciados no suponían, por ejemplo, conflictos por competencias, sino afectaciones a los derechos político-electorales. Para respaldar esta determinación, la Sala simplemente optó por señalar que el derecho presumiblemente afectado fue el derecho a ser votado “en su vertiente de ejercicio del encargo”, sin precisar dónde y de qué manera ese derecho se encuentre reconocido dentro del sistema jurídico mexicano.

El tercer aspecto, relacionado estrechamente con el anterior, tiene que ver con el precedente jurídico que generó para futuros casos, así como con el mensaje político implícito en él. La Comisión consideró que la competencia para resolver la impugnación de Martí Batres estaba fundada jurídicamente en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), así como en el Estatuto del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado y el Estatuto, Declaración de Principios y Programa de Acción del partido a los que hace referencia el Estatuto del Grupo Parlamentario. Adicionalmente, citó una tesis de la Sala Superior (tesis LXXXVII/2016) en la que se señala que la reglamentación interna de los grupos parlamentarios se rige por el estatuto del partido político en el que militen los legisladores. Dicho de otro modo, la Comisión consideró que su competencia para resolver la impugnación no solo tenía bases en las disposiciones constitucionales, legales e internas de Morena, sino en los precedentes de la Sala.

De este modo, para resolver el asunto, la Sala tuvo que construir una argumentación que precisara las razones por las cuales la Comisión carece de la competencia que se atribuyó al resolverlo, incluidas aquellas relacionadas con los alcances del precedente aludido por esa instancia intrapartidista. En un esfuerzo por no contradecir ese y otros precedentes, la Sala optó por reconocer que los instrumentos jurídicos de los partidos efectivamente pueden regular aspectos del derecho parlamentario. Además, se inclinó por señalar que el problema es, en este caso, que ni los instrumentos jurídicos internos de Morena ni las disposiciones definidas en la Constitución y las leyes generales le otorgan competencias a la Comisión para tomar decisiones que incidan en la autonomía parlamentaria.

Para decirlo en términos llanos, la resolución planteó que, aunque los partidos políticos —incluido Morena— pueden regular aspectos parlamentarios por medio de sus normas internas, esto no quiere decir que los órganos de justicia intrapartidista, en concreto la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, tengan la capacidad de afectar la vida parlamentaria mediante sus decisiones. Esto puede ser interpretado como un mensaje que emitieron en forma unánime los integrantes de la Sala Superior para acotar las atribuciones de la Comisión y ratificar que ese órgano judicial cuenta con facultades para revisar y, en su caso, invalidar decisiones que vulneren la autonomía parlamentaria. De ser cierta esta conjetura, la emisión de un mensaje como este tendría todavía mayor sentido si se tiene en cuenta el amplio litigio que parece estar produciendo la actividad de la Comisión.

Más allá de lo estrictamente vinculado con ese órgano intrapartidista, la argumentación contenida en la sentencia parece haberse decantado por ampliar la sofisticación de los precedentes que delimitan el derecho parlamentario frente al derecho electoral, en lugar de generar interpretaciones que establezcan con mayor claridad las fronteras entre una y otra materia. Pareciera que, de alguna manera, la resolución dijo que efectivamente hay una intersección entre derecho parlamentario y electoral que deber ser examinada caso por caso, sobre todo cuando se trate de decisiones de órganos de resolución de conflictos internos de los partidos políticos. Y, como se explicará en la siguiente sección, eso fue lo que ocurrió en la segunda sentencia que examina este trabajo.

La fallida expulsión de Lilly Téllez del grupo parlamentario de Morena

María Lilly del Carmen Téllez García es una periodista originaria de Hermosillo, Sonora, que se convirtió en figura pública en los años en los que trabajó como conductora de distintos programas de noticias de Televisión Azteca. Posteriormente, en el marco del proceso electoral 2017-2018, fungió como coordinadora territorial de Morena en su estado y, gracias a ello, posteriormente fue elegida por Morena como inte-

grante de la fórmula que ese partido postuló para el Senado. Aunque diversos comentaristas vieron en su postulación una anomalía, esta en realidad fue parte de una estrategia de Morena, análoga a las que otros partidos había empleado previamente y que, en última instancia, buscó ampliar su competitividad electoral al reclutar a figuras públicas.

El éxito sin precedentes que Morena logró en las elecciones de 2018 permitió que algunas de esas figuras públicas accedieran a los cargos para los que fueron postuladas. El caso de Lilly Téllez fue uno de ellos. Prácticamente, desde el inicio de su encargo, tuvo enfrentamientos con personajes de la cuarta transformación a causa de su abierta oposición a las decisiones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, así como a temas relevantes para algunos sectores de la coalición gobernante. Ejemplo de ello son las posturas que la senadora expresó respecto de la interrupción legal del embarazo, el asilo a Evo Morales o la legalización del cannabis.¹¹

Con el tiempo, el conflicto desembocó en la renuncia de Téllez al grupo parlamentario de Morena y, después, en su incorporación a la bancada del PAN, un partido que, a juicio de sus dirigentes, comparte muchas de las convicciones de la legisladora.¹² Antes, ocurrió un episodio en el que la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena estuvo involucrado y que finalmente alcanzó a la Sala Superior del TEPJF. El 16 de diciembre de 2019, en reacción a las diferencias y disputas en las que Téllez había estado inmiscuida, la Comisión expidió el oficio 584-2019 en el que requirió a Ricardo Monreal, en su calidad de coordinador del grupo parlamentario de Morena, separar a la legisladora de la bancada del partido. La senadora impugnó ese oficio ante la Sala Superior. Dos días después, Téllez presentó un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano que quedó registrado en el expediente SUP-JDC-1877/2019.

La demanda planteó que, con la emisión del oficio, la Comisión vulneró la “autonomía, independencia y funcionamiento del Senado” y, al mismo tiempo, violó el derecho a la libertad de expresión de la senadora. El proceso jurisdiccional duró poco menos de un mes y, el 15

¹¹ <https://www.milenio.com/politica/lilly-tellez-diferencias-criterio-separaron-morena>.

¹² <https://www.milenio.com/politica/lilly-tellez-une-pan-senado-abril-renuncio-morena>.

de enero de 2020, la Sala Superior resolvió por unanimidad revocar y, entonces, dejar sin efectos el oficio impugnado, con un argumento semejante al que planteó en la sentencia examinada en la sección anterior: la Comisión carece de competencias para emitir requerimientos como el que planteó al coordinador de la bancada de Morena en el Senado. Para llegar a esta conclusión fue fundamental el precedente establecido en la primera sentencia; sin embargo, en esta ocasión, la Sala puso mayor atención al régimen disciplinario interno de los partidos políticos en general, y al de Morena en específico.

Un primer elemento destacable de la resolución es, precisamente, que ofreció un análisis jurídico más profundo de este régimen. Ello fue posible porque ya se contaba con precedentes que resultaban más claramente aplicables, pero también por las implicaciones políticas del caso. Dicho de otro modo, la oportunidad de ofrecer un análisis jurídico más detallado no solo tuvo que haber contado con más tiempo para emitir la resolución, sino con el hecho de que lo que estaba en juego no era la integración de la Mesa Directiva, sino la permanencia de una legisladora en el grupo parlamentario de un partido en el que no militaba y con cuya agenda tenía diferencias.

El análisis de la Sala Superior parte de la revisión de las disposiciones constitucionales que otorgan a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público y confieren derechos a la autodeterminación y autorganización, incluida la resolución de conflictos internos. Según lo plantea la sentencia, esta última actividad se debe realizar teniendo en cuenta el interés público implícito en su existencia y considerando las directrices de la LGPP que obligan a que la impartición de justicia dentro de estas organizaciones sea imparcial e independiente. Además, por su condición de entidades de interés público, los órganos internos de los partidos deben garantizar los derechos políticos de sus afiliados y militantes.¹³

¹³ El párrafo 52 de la sentencia resulta particularmente ilustrativo de la argumentación, pues a la letra señala lo siguiente: “[l]a vida interna de los partidos políticos se regulará conforme lo dispuesto en su propia regulación, y los órganos que participan en la organización, conducción y administración de dichos institutos políticos deberán sujetar el ejercicio de sus atribuciones al ámbito que delimita los documentos y reglamentos del partido, así como a los parámetros exigidos por el marco constitucional y legal” (SUP-JDC-1877/2019, página 16).

Construyendo los límites de la justicia intrapartidista

Una vez expresada esta argumentación acerca del régimen disciplinario interno de los partidos políticos, la sentencia examina el caso específico de Morena. Con base en una revisión de las disposiciones internas que regulan a la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, se plantea que ese órgano puede conocer, resolver e inclusive sancionar los conflictos que surjan en procesos internos “por la aplicación de los documentos y la normativa estatutaria” (SUP-JDC-1877/2019, p. 19). En otras palabras, la Sala reconoce la competencia de la Comisión para conocer, resolver y sancionar asuntos propios de la vida interna de Morena, pero no aquellos que correspondan a otros ámbitos.

La conclusión concreta acerca del oficio controvertido se sustenta en tales planteamientos. Esta es explicada de manera detallada en el párrafo 65 de la sentencia:

[S]e estima que la Comisión de Honestidad y Justicia se excedió en el ejercicio de su facultad relativa a velar por el respeto de los principios democráticos en el partido, toda vez que el marco constitucional, legal y estatutario que rigen su actuación limitan el ámbito de su ejercicio a aspectos vinculados con la vida interna del partido, sin que forme parte de esta, los actos inherentes al trabajo legislativo de las legisladoras y legisladores que conforman el grupo parlamentario del partido en las cámaras del Congreso de la Unión (SUP-JDC-1877/2019, p. 22).¹⁴

La decisión final de revocar el oficio está, en esencia, basada en esa línea de argumentación que, como se dijo antes, contó con la anuencia de todos los integrantes de la Sala Superior. Ahora bien, si se vincula el sentido y las consideraciones de esta resolución con los de la primera, resulta más claro que puede ser plausible la conjetura planteada en la sección anterior respecto de la intención de ese órgano jurisdiccional de construir precedentes que limiten el alcance de las decisiones de las instancias intrapartidistas de resolución de conflictos, particularmente, de la Comisión Nacional de Honestidad y Justi-

¹⁴ Más adelante, el párrafo 98 abunda en esta conclusión al señalar lo siguiente: “[e]sta Sala Superior ya ha sostenido al respecto, que la interpretación sistemática y funcional de dichas disposiciones, permite concluir que para la solución de las controversias se atenderán los principios, programas e ideología del partido, más no que el órgano de justicia partidista sea al que corresponda formular requerimientos con los que pretenda intervenir en cuestiones que atañen a la disciplina parlamentaria que puedan incidir en la conformación del grupo, como sucede en el caso” (SUP-JDC-1877/2019, p. 34).

cia de Morena. Este planteamiento es aún más nítido cuando se presta atención al contenido de los votos concurrentes de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ambos votos contienen razonamientos que difieren con los expresados en la sentencia y que, con mayor énfasis, señalan la incompetencia de la Comisión para ejercer funciones de disciplina parlamentaria.

Reflexiones finales

La creación y el desempeño de los órganos intrapartidistas de resolución de conflictos es una nueva agenda de investigación en la que convergen los estudios acerca de los partidos, las elecciones y la justicia. La literatura en la materia se encuentra aún en proceso de consolidación y, por esta razón, el análisis de experiencias nacionales es fundamental para avanzar en la comprensión de las dinámicas que subyacen a la actividad de esos órganos. El caso mexicano es particularmente relevante en este sentido por la complejidad que caracteriza a su normativa electoral, las dinámicas políticas que distorsionan la integración y el funcionamiento de los órganos legislativos y las dimensiones que ha alcanzado la judicialización de los conflictos electorales y parlamentarios.

Con base en el estudio de dos sentencias recientes del órgano de mayor jerarquía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este trabajo planteó, en primer lugar, que los acontecimientos de los que surgieron los litigios que cristalizaron en esas sentencias forman parte de procesos políticos más amplios. Estos procesos han afectado la política parlamentaria al propiciar conflictos que, a su vez, son analizados, primero, por instancias intrapartidistas y, después, por órganos de justicia electoral.

En segundo lugar, el texto argumentó que, una vez que llegan a instancias propiamente jurisdiccionales, las decisiones están condicionadas por la interpretación de normas jurídicas, pero también por motivaciones estratégicas de las personas que integran esos órganos. En el caso específico de las sentencias analizadas, esas motivaciones derivaron de consideraciones en torno a las implicaciones políticas de los casos, así como la posibilidad de generar precedentes que, finalmente, facilitarían la resolución de casos posteriores originados en conflictos semejantes.

La sentencia relacionada con la renovación de la Mesa Directiva del Senado en 2019 es particularmente ilustrativa pues, por un lado, la decisión concreta de la Sala Superior mitigó las consecuencias políticas que podrían haberse derivado de un pronunciamiento que pusiera en entredicho la integración de una Mesa Directiva que ya se encontraba en funciones. En tanto que, por el otro, construyó una interpretación que definió los alcances de las decisiones de las instancias intrapartidistas de resolución de conflictos. Esto, como se planteó en la penúltima sección, consolidó una base en la cual la Sala Superior profundizó en el análisis de las competencias de ese tipo de órganos.

La principal herencia de estas dos sentencias es, precisamente, haber construido esas bases. Su eficacia jurídica y política está por verse. Es muy pronto todavía para saber si esos precedentes tendrán efectos en las decisiones de las instancias partidistas como la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena. Por lo pronto, es claro que la construcción de límites a la actividad de estas instancias no es algo que se produzca en una sola sentencia. Y justo por ello es fundamental continuar estudiando la experiencia mexicana pues, de su análisis, pueden surgir conclusiones que alimenten la construcción de teorías útiles para comprender lo que ocurre en otras latitudes.

Fuentes consultadas

- Blichner, Lars C., y Anders Molander. 2008. "Mapping juridification". *European Law Journal* 14 (1): 36-54.
- Bolleyer, Nicole, Felix-Christopher von Nostitz, y Nils-Christian Bormann. 2019. "Judicial decision-making within political parties: a political approach". *Party Politics* 25 (5): 724-735.
- Bolleyer, Nicole, Felix-Christopher von Nostitz, y Valeria Smirnova. 2017. "Conflict regulation in political parties: an account of tribunal decision-making". *Party Politics* 23 (6): 834-847.
- Boucek, Françoise. 2009. "Rethinking factionalism: typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism". *Party politics* 15 (4): 455-485.
- Casar, María Amparo. 2013. "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno* 20 (2): 219-63.

- , e Ignacio Marván Laborde. 2014. “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”. En *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, editado por María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde. México: Taurus.
- Ceron, Andrea. 2019. *Leaders, factions and the game of intra-party politics*. Routledge.
- Close, Caroline, y Sergiu Gherghina. 2019. “Rethinking intra-party cohesion: towards a conceptual and analytical framework”. *Party Politics* 25 (5): 652-663.
- Díaz Domínguez, Alejandro. 2016. “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”. *Perfiles latinoamericanos* 24 (47): 69-94.
- Eisenstadt, Todd A. 2003. *Courting democracy in Mexico: party strategies and electoral institutions*. Cambridge University Press.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- , y Steven Levitsky. 2006. “Informal institutions and party organization in Latin America”. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, 178-200.
- Gherghina, Sergiu, Caroline Close, y Petr Kopecký. 2019. *The dynamics and dimensions of intra-party conflict: introduction to the special issue*. SAGE Publications Sage UK: Londres, Inglaterra.
- Giannetti, Daniela, y Kenneth Benoit. 2008. *Intra-party politics and coalition governments*. Routledge.
- Gúzman, Jesús Carlos Morales, y Carlos Ramón Meza Martínez. 2019. “Entre la protección de derechos políticos y el control judicial: la judicialización de los procesos internos de partidos políticos en México”. *Alegatos* 32 (98): 129-142.
- Hazan, Reuven Y., y Gideon Rahat. 2010. *Democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences*. Oxford University Press.
- Hirschl, Ran. 2018. “Judicialización de la política”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, editado por Camilo Saavedra Herrera, 33-67. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Construyendo los límites de la justicia intrapartidista

- Katz, Richard S. 2001. "The problem of candidate selection and models of party democracy". *Party politics* 7 (3): 277-296.
- Malamud, Andrés. 2003. "Partidos políticos". En *Introducción a la Ciencia Política*, editado por Julio Pinto. Buenos Aires: Eudeba.
- Martín Reyes, Javier. 2012. "El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México (The party members' court: judicial control over intraparty disputes in Mexico)". *América Latina Hoy* 62 (2012): 131-153.
- Martínez Valdes, Gustavo. 2017. "Selección centralizada de candidatos del Partido de la Revolución Democrática a gobernadores en México (2000-2015)". *Colombia Internacional*, núm. 89: 51-79.
- Murayama Rendón, Ciro. 2019. "La captura del Congreso por Morena". *Nexos*, septiembre de 2019. <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.
- Nieto Castillo, Santiago. 2011. "El debate judicial constitucional en México respecto al transfuguismo". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 61 (255): 437-482.
- Ware, Alan. 1996. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- White, John Kenneth. 2006. "Definition of party". En *Handbook of party politics*, editado por Richard S. Katz y William Crotty, 5-15. Londres: Sage.