

El empedrado camino judicial en Morena: el proceso de elección interna de su dirigencia. SUP-JDC-12/2020 y acumulados

Hugo Alejandro Concha Cantú

Introducción. Historia del conflicto

La asociación política Movimiento Regeneración Nacional obtuvo su registro como partido político nacional, denominado Morena, a partir del 1 de agosto de 2014.¹ De acuerdo con su normativa interna, el partido tenía que renovar su dirigencia en noviembre de 2019.² Por tal motivo, el 17 de agosto del mismo año la secretaria general, en funciones de presidente nacional, Yeidckol Polevnsky, emitió la convocatoria para la celebración del III Congreso Nacional Ordinario,³ la cual tendría vigencia a partir del siguiente 20 de agosto.

Para llegar al congreso, también de conformidad con su estatuto y la convocatoria, en principio se tendrían que celebrar 300 congresos

¹ El acuerdo del Instituto Nacional Electoral que le otorgó el registro fue aprobado el 9 de julio de 2014, pero con efectos constitutivos hasta el 1 de agosto de ese año.

² Aunque, en realidad, la fecha original de renovación, de acuerdo con su estatuto, era noviembre de 2018, tras los resultados del proceso electoral de julio de 2018 y encontrarse en una situación inédita al convertirse en un gobierno electo y mayoritario a partir de julio de 2018, se reformó el Estatuto de Morena, el cual fue aprobado por Acuerdo INE/CG1481/2018 del Consejo General. En el segundo artículo transitorio de este ordenamiento se determinó la prórroga de las funciones de los órganos de conducción, dirección y ejecución de Morena por un año para efectuar su cambio en noviembre de 2019. Ver https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547306&fecha=27/12/2018.

³ Ver <https://www.angulo7.com.mx/wp-content/uploads/2019/08/Convocatoria-al-III-Congreso-Nacional-Ordinario-200819.pdf>.

distritales para elegir a los congresistas, los consejeros estatales y los congresistas nacionales (del 12 al 27 de octubre de 2019); posteriormente, los 32 congresos estatales y consejos estatales para la elección de los presidentes de esos consejos y los integrantes de su comités ejecutivos (el 10 de noviembre), así como de la asamblea y el congreso de mexicanos en el exterior, que también votarían por los congresistas nacionales y consejeros (el 22 de noviembre). Finalmente, el 23 y 24 de noviembre de 2019 se elegirían a los 200 integrantes del Consejo Nacional, su presidente o presidenta, y 21 personas que integrarían el Comité Ejecutivo Nacional.

Los contendientes a la dirigencia hicieron públicas sus diferencias con el camino marcado en los estatutos para dicho proceso, y algunos mencionaron que debía seguirse la vía de las encuestas abiertas para que simpatizantes y militantes pudieran intervenir. Llamó la atención que el presidente de la república se manifestara a favor de este método, “para evitar confrontaciones y pleitos”.

El 12 de octubre del mismo año, Jaime Hernández Ortiz, militante de Morena, presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena,⁴ ante la Sala Regional de Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual sería turnada a la Sala Superior de acuerdo con las disposiciones competenciales correspondientes.⁵

Aun cuando Hernández Ortiz acreditó su derecho a impugnar ese acuerdo, al sentir que sus derechos políticos habían sido vulnerados por no tomarse en cuenta su participación en el proceso de renovación de la dirigencia de su partido, la demanda por él hecha puede ser considerada un acto proselitista, pues se trata de un militante que en diferentes ocasiones hizo pública su simpatía por uno de los competidores a la dirigencia y sus expresiones en contra de otros y otras contendientes.⁶

⁴ La Comisión mencionada es el órgano partidista que confirmó en última instancia la convocatoria aludida.

⁵ Ver los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio ciudadano promovido contra una resolución de un órgano jurisdiccional de un partido político nacional.

⁶ De esa manera, en conferencia de prensa, Jaime Hernández Ortiz declaró: “hoy Morena se debate entre dos fuerzas: una conservadora y retrograda encabezada por Yeidckol Polevnsky-

Esa situación fue ignorada completamente por el Tribunal Electoral y, al hacerlo, inició una larga intervención en el proceso de selección de la dirigencia de Morena. Si bien dicha intervención era originalmente inevitable, la manera como se ha hecho, a partir del contenido específico de las resoluciones, ha estado alejada de los parámetros legales y conocidos relacionados con la vida interna de los partidos. En un primer momento, llamó la atención que el TEPJF optó por negar la libertad de las organizaciones partidistas para determinar los procesos de selección de sus dirigentes.

En la sentencia emitida el 30 de octubre, la Sala Superior ordenó revocar la convocatoria al III Congreso Nacional de Morena, que el Comité Ejecutivo Nacional repusiera el procedimiento de elección de sus órganos de dirección y que el padrón de militantes se actualizara de conformidad con lo establecido en el estatuto; es decir, con todas aquellas personas que se afiliaran hasta 30 días antes de la celebración del congreso para el cambio de dirigencia. Además, el Tribunal mencionó que el partido, una vez que llevara a cabo lo ordenado por la sentencia, podría elegir por el mismo método o por “uno diverso”. Esa afirmación claramente abría la posibilidad para dejar fuera el cumplimiento de lo marcado en los estatutos del partido.

El 18 de enero de 2020, la presidenta del Consejo Nacional de Morena, Bertha Luján, a petición de consejeros nacionales y estatales, emitió la convocatoria a la VI Sesión Extraordinaria del Congreso Nacional, el cual se llevó a cabo el 26 del mismo mes. En dicho encuentro se acordó nombrar una presidencia temporal para el Comité Ejecutivo Nacional y que este pudiera convocar al proceso de selección de su dirigencia nacional.

Nuevamente se promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la convocatoria y la sesión extraordinaria del congreso nacional. Todos estos se conjuntaron en el juicio ciudadano SUP-JDC-12/2020 y acumulados, el cual fue resuelto el 26 de febrero siguiente.

-Bertha Luján y ahora Ramírez Cuellar; otra liberal y democrática encabezada por Alejandro Rojas Díaz Durán. La primera como hemos visto está llevando al partido al despeñadero. Rojas por su parte ha ido recuperando al partido para las bases, para que sean protagonistas del cambio verdadero, impulsando el respeto a la legalidad y al estatuto, para que el pueblo sea el que defina el rumbo del partido” (citada en el informativo TodoEnNoticia, <http://todoennoticia.com.mx/occidente-municipios-jalisco/morena-salio-peor-que-los-partidos-que-critico/>).

En la sentencia de esa fecha, tanto la convocatoria como los acuerdos del congreso fueron validados por el Tribunal y se corroboró la medida para que, por medio de estos mecanismos, se cumpliera con lo ordenado en la sentencia de octubre anterior; es decir, actualizar el padrón de militantes, credencializarlos y llevar a cabo el proceso de elección de la dirigencia.

No obstante, a tan solo unos días, en un incidente de la primera sentencia de 2019, la Sala Superior añadiría que las posiciones más altas, la Presidencia y la Secretaría General del partido, deberían ser electas mediante el método de encuesta abierta.

Los meses siguientes operaron en contra del partido y su nueva dirigencia. La pandemia obstaculizó que el Comité Ejecutivo transitorio pudiera llevar a cabo las tareas ordenadas. A unos meses, se presentaron diversos incidentes en contra del no cumplimiento de la sentencia. El presidente del partido, Alfonso Ramírez Cuéllar, pidió, por medio de otro recurso, una prórroga para que finalmente se le autorizara al instituto político llevar a cabo el cambio de su dirigencia una vez transcurridas las elecciones de julio de 2021. La justificación parecía razonable, el proceso electoral ha dado comienzo y los partidos deben prepararse para contender en la renovación del Congreso federal, 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1,900 posiciones en ayuntamientos.

La Sala Superior volvió a sorprender, aunque en la dirección que ya había anticipado. Negó la prórroga, ordenó al partido elegir a su nueva dirigencia mediante una encuesta y mandó al Instituto Nacional Electoral (INE) a realizarla en 45 días para que no se negara la oportunidad a militantes ni a simpatizantes, pues para participar abrió la puerta a la autoadscripción de la persona interesada.

No hay forma de explicar con fundamento constitucional, legal o doctrinal que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en la materia electoral explícitamente ordenara el instrumento de encuestas como método de selección de la dirigencia partidaria.

Mediante las sentencias de los JDC, así como las resoluciones de los incidentes de inejecución de la sentencia y de prórroga, la Sala Superior del TEPJF volvió a faltar en su papel de garante de la democracia constitucional; violó el principio de imparcialidad al intervenir en la contienda partidista; violentó la libertad interna de los partidos en sus

procesos de selección de su dirigencia; incumplió el principio de seguridad jurídica al establecer un mecanismo heterodoxo, de poca rigor democrático para una cuestión electoral, y reiteró una actitud de desprecio a la autoridad administrativa electoral, el INE, al ordenarle que llevara a cabo tareas que no están contempladas en sus atribuciones.

Para argumentar esas afirmaciones, en el presente trabajo se desarrolla un análisis de la sentencia del juicio SUP-JDC-1573/2019, del 30 de octubre de 2019; de la sentencia SUP-JDC-12/2020 y acumulados, del 26 de febrero de 2020, y del incidente de inejecución de sentencia del 20 de agosto de 2020.

Octubre de 2019. Primera llamada: sentencia SUP-JDC-1573/2019

El 30 de octubre de 2019 la Sala Superior resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del expediente SUP-JDC-1573/2019, mediante una sentencia que determinó la anulación por vicios en el proceso de elección para el cambio de dirigencia en Morena.

Entre los distintos agravios que el demandante Jaime Hernández Ortiz expuso, se encontraba uno en el que argumentó que la convocatoria era ilegal en tanto restringía la participación de militantes en los congresos distritales a aquellos que se hubieran afiliado al partido hasta el 20 de noviembre de 2017, cuando, de acuerdo con el estatuto, deberían poder participar quienes se afiliaran hasta 30 días previos a la celebración de los consejos; es decir, hasta el 12 de septiembre de 2019. La violación radicaba, de acuerdo con el demandante, en que las disposiciones de la convocatoria se interpretaban por arriba de las del estatuto. Por tal motivo, se canceló indebidamente el derecho a la libre afiliación (derecho de asociación) y se impidió contar con un padrón confiable de militantes.

De acuerdo con la sentencia, los órganos del partido, el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia (órgano emisor de la convocatoria y órgano ratificador) pretendieron diferenciar la disposición del estatuto como fecha de corte del padrón

El empedrado camino judicial en Morena...

a una suspensión del proceso de afiliación, establecida en la convocatoria. Por lo tanto,

todas las personas que hayan ingresado a Morena, antes de la suspensión del proceso de afiliación (determinado en el Estatuto), deben formar parte del padrón de protagonistas del cambio verdadero y tendrán derecho a participar en el proceso de renovación de dirigencia.⁷

La confrontación es literal entre ambas disposiciones, ya que mientras la convocatoria establecía en su punto cuarto que la fecha máxima de afiliación para participar en los congresos distritales, estatales, de mexicanos en el exterior y nacional era hasta el 20 de noviembre de 2017, el último párrafo del artículo 24 del Estatuto de Morena dice que para participar en el congreso distrital el registro se cerraría por lo menos 30 días antes de su realización.

Cuadro 1

Convocatoria al III Congreso Nacional de Morena	Estatuto de Morena
CUARTA. DE LA ACREDITACIÓN Para participar en los Congresos Distritales, Estatales, de Mexicanos en el Exterior y Nacional, es requisito indispensable estar afiliada o afiliado en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero registrado en el sistema SIRENA, hasta el 20 de noviembre de 2017.	ARTÍCULO 24 [...] Para efectos de la participación en el Congreso Distrital, el registro de afiliados en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero se cerrará por lo menos 30 días antes de su realización.

Fuente: Elaboración propia.

La razón de esta diferencia se encuentra en que los órganos de Morena, en uso de su libertad para organizarse y determinar sus propios procedimientos, interpretaron que, al decir “por lo menos”, el estatuto dejaba que fueran estos órganos los que pudieran modificar dicho plazo. Es de llamar la atención, sin embargo, que se trata de una diferencia temporal considerable entre el 20 de noviembre de 2017 y el 12 de septiembre de 2019, es decir, una diferencia de casi 22 meses.

⁷ Ver la sentencia SUP-JDC-1573/2019, pp. 20-21.

En ese sentido, a juicio de la mayoría de los magistrados, la interpretación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, órgano encargado de ratificar la convocatoria, fue inexacta, así como también fue indebido que el Comité Ejecutivo Nacional estableciera como fecha de corte del padrón el 20 de noviembre de 2017, con el único argumento de que lo hizo en uso de los derechos de autorganización y autodeterminación, sin expresar mayores razones, situación en la que se requería de una argumentación reforzada si las razones eran de excepcionalidad.⁸ A juicio del Tribunal, lo que se confrontaba en este caso era el derecho de la organización política para determinar su organización y los procedimientos para llevarlo a cabo, lo que comúnmente se conoce como democracia interna, con el derecho de los militantes a participar, con especial atención, en la afiliación para poder formar parte de las decisiones de los congresos distritales en todo el país. Para los magistrados, el derecho de asociación, fundamento de la organización partidaria, reflejado en la militancia, tendría que haber sido tutelado.⁹

En opinión de la Sala Superior, la fecha establecida en la convocatoria no fue una medida idónea, razonable ni proporcional. No fue idónea por faltar parámetros objetivos, al establecer un periodo muy largo en el que se restringió el derecho a muchos militantes que querían afiliarse al partido, o bien que militantes con derechos pudieran ejercerlos al registrarse en tiempo para participar en el congreso. Además, la fecha establecida con anterioridad a la convocatoria equivalía a darle efectos retroactivos a la norma. No fue razonable, puesto que no se expusieron las razones o los motivos para establecer dicha fecha que violentó los derechos de la militancia. No fue proporcional, porque la medida careció de vinculación con el fin perseguido, el contar con un padrón confiable.¹⁰

⁸ *Ibid.*, p. 50.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

El partido falló a su obligación¹¹ de integrar un padrón de afiliados actualizado que diera confiabilidad y certeza, ya que las instancias no llevaron a cabo las actividades de depuración y actualización de este a pesar de haber sido un tema ya mencionado en una sentencia anterior. Al ser el padrón el elemento sustancial que permite el adecuado ejercicio de los derechos de la militancia, su falta de actualización es de enorme trascendencia, pues generó, en palabras del Tribunal, dos efectos: primero, impidió la incorporación de todas las personas con derecho a ello, y, segundo, tampoco logró evitar la participación arbitraria de personas ajenas al partido, expulsados o con derechos suspendidos.

Como evidencia de la falta de actualización al padrón, al Tribunal le bastó que el partido consideró que era necesario hacer un corte del padrón con dos años de anterioridad al inicio del proceso efectivo, pues de esa forma se puso de manifiesto la desconfianza en el instrumento.¹²

Finalmente, resultó alarmante la parte última de la sentencia, que deja al partido Morena en libertad para que

pueda optar por el mismo método que se utilizó o bien uno diverso que considere pertinente, tal y como se determinó por la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1237/2019.¹³

¹¹ De conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos cuentan, entre otras, con las siguientes obligaciones: “1) Capturar en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, permanentemente, los datos de sus afiliados, la cual deberá coincidir exactamente con la información que los propios partidos publican en su página de internet; 2) Actualizar su padrón de afiliados en su página de internet al menos, de manera trimestral de acuerdo a las obligaciones de los partidos en materia de transparencia; 3) Informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos respecto a las bajas que conforme a sus normas estatutarias resultaron procedentes, en el padrón de afiliados verificado por la autoridad electoral; 4) Implementar las medidas de seguridad necesarias que garanticen en todo momento la protección de los datos personales de los registros capturados en el Sistema; y e) Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de sus datos personales contenidos en los padrones de afiliados” (cita al pie de página número 15 en la sentencia, *ibid.*, p. 63).

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibid.*, p. 68.

No obstante, la sentencia dio 90 días al partido para cumplir con la actualización del padrón y la emisión de una nueva convocatoria para elegir a la dirigencia.

En una supuesta actitud de respeto a la libertad de autorganización y autodeterminación que la misma sentencia recién había negado con los argumentos (justificados) de daño al padrón de militantes y a los derechos de estos para participar en el proceso de selección de su dirigencia, la Sala Superior abrió una puerta localizada fuera de la ley, pues los estatutos del partido, invocados en varias ocasiones por el Tribunal, establecen el procedimiento y los órganos con la responsabilidad de llevar a cabo dicho proceso. Sin explicar más allá de la referencia a otra sentencia previa ni fundamentar en preceptos legales definidos o en doctrina que lo sustente, el TEPJF “sugirió” la posibilidad de medios diversos. Esta frase aparentemente abstracta, en realidad, se refería a lo que postulaban algunos de los aspirantes a la contienda respecto a llevar a cabo una encuesta para seleccionar a la dirigencia.¹⁴ Más aún, el Tribunal con esa frase hacía un guiño a lo que el presidente de la república había sugerido en su conferencia matutina del 30 de agosto de 2019, cuando en relación con la encuesta afirmó: “Que no se desechara esa posibilidad en la elección de dirigentes, y si se podía hacer una encuesta o dos, tres, para saber quién es quién y elegir así”.¹⁵

Enero de 2020. Segunda llamada: sentencia SUP-JDC-12/2020

Como se mencionó en el apartado inicial, el VI Congreso Nacional extraordinario de Morena se llevó a cabo el 26 de enero de 2020. De entre los acuerdos tomados, el más importante fue el nombramiento de una presidencia y puestos del Comité Ejecutivo Nacional de transición, para que este organizara nuevamente el proceso interno de elec-

¹⁴ Desde septiembre de 2019, Mario Delgado, coordinador de la fracción de Morena en la Cámara de Diputados, se pronunció por utilizar la encuesta como medio de selección de su dirigencia. Ver <https://www.cuartopoder.mx/nacional/piden-usar-encuestas-para-elegir-a-dirigente/300395/>.

¹⁵ Ver <https://www.milenio.com/politica/amlo-encuesta-para-elegir-dirigente-nacional>.

ción de su dirigencia, en acatamiento a lo ordenado por el TEPJF en la sentencia previa comentada. La presidencia de transición recayó en el diputado Alfonso Ramírez Cuéllar. En el encuentro, la presidenta del Congreso Nacional, Bertha Luján, criticó a la secretaria general y contendiente a la Presidencia de no haber llevado a cabo las tareas de actualización del padrón de militantes y la credencialización correspondiente, también ordenada por la sentencia aludida.

Como era de esperarse, en medio de la contienda por dirigir el partido, de inmediato la convocatoria y el VI Congreso fueron impugnados ante el Tribunal Electoral. La impugnación se promovió a favor de los intereses de la secretaria general, Yeidckol Polevnsky, que hasta ese momento pretendía ser la máxima autoridad del partido político. Su puesto de secretaria general se mantendría de conformidad con el acuerdo del VI Congreso.

La Sala Superior resolvería el juicio SUP-JDC-12/2020 y 88 juicios acumulados tan solo un mes después, el 26 de febrero.¹⁶ Uno de estos juicios fue directamente promovido por Polevnsky (SUP-JDC-2/2020). A pesar de que en la demanda los agravios eran múltiples en contra de todos los actos realizados en la convocatoria y durante la sesión del congreso extraordinario, la sentencia confirmó la convocatoria impugnada en sus términos originales, así como la sesión extraordinaria del Congreso Nacional de Morena del 26 de enero y sus acuerdos. Por lo tanto, a partir de febrero, una nueva presidencia transitoria, de Alfonso Ramírez Cuéllar, tenía la misión de cumplir el fallo del octubre de 2019, relacionado con actualizar el padrón de militantes, credencializarlos y llevar a cabo todos los actos de organización para un nuevo proceso de elección de su dirigencia.

Cabe resaltar que en la sentencia del SUP-JDC-12/2020 la Sala Superior determinó que

¹⁶ La acumulación de los 87 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y 1 juicio electoral procedió en virtud de que, como lo dice la sentencia, existió “conexidad en la causa, debido a que se controvierte la convocatoria a sesión extraordinaria de veintiséis de enero de dos mil veinte del Congreso Nacional de Morena, así como su realización y los acuerdos tomados en ella” (sentencia SUP-JDC-12/2020, p. 9).

aunque no se modifique el Estatuto o se haya optado en el Congreso impugnado por no aplicar un método diverso al previsto expresamente para la renovación de su dirigencia, de considerarlo procedente cuenta con la libertad de optar por cualquiera de los métodos previstos en su Estatuto (aún lo previsto para cargos de elección popular), a fin de lograr la renovación de su dirigencia dentro de los plazos previstos en dicho Congreso.¹⁷

Tan solo unos días después, en lo que sería una de las primeras resoluciones de incidente de inejecución de sentencia y en una sesión privada, la Sala Superior decidió que la Presidencia y la Secretaría General se deberían elegir mediante el método de encuesta abierta, y que el resto de los cargos de la dirigencia podrían ser electos con el método que el partido optara. Una decisión sin mayor fundamento, que de hecho contraría la manera en que la sentencia principal había sostenido el derecho del partido a su autodeterminación.

La Sala Superior, a tan solo unos días de que iniciara el paro de actividades decretado por el Consejo de Salubridad General¹⁸ a raíz de la pandemia generada por la COVID-19, confirmaba al nuevo Comité Ejecutivo Nacional, pero le imponía un criterio respecto a la determinación de sus procesos internos de organización y elección de sus dirigentes. El nuevo presidente Alfonso Ramírez Cuéllar y su equipo no midieron que, a pesar de la pandemia y la ralentización de actividades, el tiempo seguía su marcha y la sentencia de 2019 sin cumplirse.

Agosto de 2020. Última llamada: incidentes de incumplimiento de sentencia y de prórroga

En el transcurso de los meses posteriores a la sentencia del 26 de febrero, en medio de la pandemia, Morena no dio muestras cla-

¹⁷ *Ibid.*, p. 107.

¹⁸ Ver los acuerdos del Consejo de Salubridad General del 30 de marzo, del 21 y 30 de abril y del 20 de mayo de 2020, <http://transparencia.cofepris.gob.mx/index.php/es/marco-juridico/acuerdos/acuerdos-del-consejo-de-salubridad-general>. A partir de estos, el Tribunal Electoral resolvió continuar con las labores jurisdiccionales, aunque con suspensión de sesiones públicas, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3810/0>.

ras de avances respecto a lo que el Tribunal Electoral había ordenado desde octubre de 2019. Las condiciones quizá no lo permitieron.

Para agosto de ese año, diversos militantes habían interpuesto múltiples incidentes de inejecución de la sentencia 1573/2019 y, por su parte, el presidente Ramírez Cuéllar interpuso un incidente de prórroga. Nuevamente los instrumentos interpuestos volvieron a reflejar la contienda por la dirigencia. Mientras algunos buscaban que el Tribunal sancionara al partido por no cumplir con lo ordenado casi un año atrás, la dirigencia temporal y sus aliados solicitaron que su renovación se llevara a cabo 90 días después de las elecciones de julio de 2021, es decir, en octubre de 2021. La justificación a esta prórroga por parte de Morena fue la imposibilidad de llevar a cabo la organización y el proceso de cambio de dirigencia debido a la pandemia y una vez iniciado el proceso electoral más grande en la historia contemporánea de México. La solicitud implicaba extender por un año más el cumplimiento de la sentencia dictada en octubre de 2019.

El 20 de agosto de 2020, la Sala Superior respondió en sesión privada, no presencial, en formato de videoconferencia, los incidentes de cumplimiento y la prórroga. De manera inusitada en la resolución de los incidentes, una mayoría de los magistrados de la Sala Superior decidió cuatro cosas muy controversiales:

- 1) Confirmaron que Morena debía llevar a cabo el proceso de renovación de sus dos principales puestos de dirigencia por el método de la encuesta nacional abierta.
- 2) Para realizarlo, ordenó al Instituto Nacional Electoral que en un plazo de 45 días llevara a cabo dicho ejercicio, aun cuando hacer este tipo de tareas no está entre las facultades del INE.
- 3) La encuesta será abierta, pues se tendrá que llevar a cabo entre los militantes y simpatizantes del partido.
- 4) En la encuesta podrá participar cualquier ciudadano que se autodescriba como militantes o simpatizante, y podrá ser candidato cualquier militante que cumpla con los requisitos estatutarios, salvo ser consejero nacional.

Ahora se pasa a un análisis de estos elementos.

1. Encuesta. La determinación de una encuesta como método de selección es una decisión discrecional y alejada de cualquier rigor democrático. Una encuesta abierta selecciona una muestra de población estadísticamente con un mayor o menor grado de representatividad, para tomar en cuenta sus opiniones. No existe un criterio que determine por qué solo un grupo de la población, por muy alto que sea su representatividad, va a tomar el lugar de la libertad de votar o participar de todos y cada uno de los integrantes del universo de población. Si bien una encuesta puede dar indicios muy certeros de una opinión, incluso de una tendencia de opinión, entre la población no puede, en ningún caso, sustituir el derecho de cada individuo. Una encuesta es un método excluyente de participación, por preciso que este sea, puesto que anula derechos individuales de participación política.

Lo que resulta aún más grave con la determinación de ese método de elección de sus dirigentes es que, en el caso específico, se trata de un mecanismo identificado con algunos de los competidores en la contienda. Mientras que la presidenta del Congreso Nacional, Bertha Luján, confiaba en el trabajo hecho en la estructura partidista en todo el país y, por tanto, en el método de selección establecido en el estatuto mediante su estructura, los congresos distritales, otros contendientes más alejados de la estructura partidaria, como Mario Delgado (coordinador de la bancada de Morena en la Cámara de Diputados) o Yeidckol Polevnsky (secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional), preferían una encuesta que abriera el abanico de manera indiscriminada a la militancia, o incluso a la población simpatizante. En un ejercicio de esa naturaleza se abre la puerta a la movilización de grupos con los que se quiera incidir en el resultado, más aún si no hay un control de los participantes.

Aun cuando en la sentencia original de 2019 la Sala Superior llegó a afirmar que “se reconoce que el derecho de auto organización y autodeterminación es una de las bases fundamentales sobre las que descansa la existencia del sistema de partidos en el orden jurídico mexicano”, en agosto de 2020 cambió su criterio. En la resolución de aclaración de sentencia, la Sala argumentó que ante la especial situación que atraviesa el partido político, y sin desconocer lo resuelto en la sesión extraordinaria del 26 de enero de 2020, en el punto quinto, se debía optar

por un cumplimiento alternativo de la sentencia, por lo que se determinó que debía usarse el método de encuesta abierta para la elección de la Presidencia y de la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional. Aun con el cambio claro, la Sala argumentó que no había contradicción alguna.¹⁹

2. Organización por el INE. El Instituto Nacional Electoral tiene la facultad para organizar procesos internos de elección de dirigentes en los partidos políticos. Aunque la ley de la materia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 32, numeral 2, inciso a, expresamente señala que esta actividad se llevará a cabo mediante solicitud de los partidos: “La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando estos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley”.

Frente a la determinación del Tribunal Electoral, el presidente del INE, Lorenzo Córdova, en la sesión del 31 de agosto de 2020 del Consejo General, aseveró que el procedimiento presentaba problemas. Se refirió a que, en 2014, el Instituto intervino por petición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para organizar sus elecciones de acuerdo con lo que establecían sus estatutos. Pero insistió en que, en esta ocasión, sin existir fundamento legal ni basado en los estatutos del partido, la sentencia del TEPJF imponía la obligación de un método que también carecía de fundamento legal.

El problema para el representante de la autoridad electoral radicaba en que no se consultó al INE acerca de su capacidad para llevar a cabo este ejercicio, la oportunidad y los plazos legales, a tan solo unos días de iniciar un proceso electoral de alta complejidad. Se trataba, en suma, de “un procedimiento no querido, ni solicitado por el INE”.²⁰

¹⁹ Incidente de aclaración de sentencia correspondiente al SUP-JDC-12/2020 y acumulados del 11 de marzo de 2020, p. 18.

²⁰ La grabación de Lorenzo Córdova se publicó en redes sociales con el mensaje: “Esta mañana, hemos discutido y aprobado en el @Inemexico los Lineamientos Rectores de La elección de la Presidencia y Secretaría General Del CEN De Morena a través de Encuesta Nacional Abierta a militantes y simpatizantes, en acatamiento a La sentencia del Tribunal Electoral” (Twitter, 31 de agosto de 2020).

En efecto, el 31 de agosto, el Instituto publicaba los Lineamientos rectores del proceso de elección de la Presidencia y la Secretaría General del partido político nacional Morena, por medio de una encuesta nacional abierta a sus militantes y simpatizantes que habían sido aprobados por el Consejo General en sesión extraordinaria.

Del documento destacan principalmente 5 puntos:

- 1) Todas las personas que se quieran inscribir para contender por la Presidencia y la Secretaría General deberán firmar una declaración en la que se obligan a respetar los lineamientos y la aceptación de los resultados de la encuesta.
- 2) A partir de recomendaciones técnicas de órganos demoscópicos, en caso de haber más de 6 personas registradas, se hará una encuesta pública abierta para detectar el grado de reconocimiento público y reducir el número a un máximo de 6.
- 3) La sentencia señala que Morena no tiene un padrón cierto y confiable, por lo que se utilizará un marco muestral del listado nominal de ciudadanos en territorio nacional y se tomarán en cuenta las respuestas de las personas que se autoadscriban como militantes a pregunta expresa.
- 4) Se organizará un grupo de 5 expertos, con 3 que provengan de empresas de encuestas de reconocida trayectoria y 2 que hayan trabajado en ejercicios de conteos rápidos.
- 5) Los resultados se agregarán para obtener los nombres de quienes obtengan el triunfo.²¹

3. Militantes y simpatizantes autoadscritos. La sentencia del Tribunal pasó por alto una distinción importante entre lo que se considera militantes de un partido político y los simpatizantes de este. Al hacerlo, se les adjudicó un derecho político a los simpatizantes que no les correspondería. La diferencia radicó en un acto formal de afiliación, en el que se verificó que cumplen con los requisitos que la normatividad del partido exige, y se les otorgan derechos de participación en los actos inter-

²¹ Ver los Lineamientos rectores en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114497/CG2ex202008-31-ap-1-a1.pdf>.

nos del partido. Como afirma un articulista en el tema, la determinación del TEPJF es inconsistente y carece de justificación, porque la sentencia principal de octubre de 2019, de la cual se derivó esta resolución de incidentes, en ningún caso contenía bases que establecieran que la elección de la dirigencia sería abierta a la ciudadanía.²²

Como ya se ha mencionado, al Tribunal le bastó el argumento de la falta de confiabilidad del padrón de militantes para ofrecer certeza en el ejercicio de los derechos de asociación y filiación partidista. Argumentó que no es en sí suficiente para cubrir de manera indiscriminada a todos los simpatizantes del partido y no considerar a todos los militantes que cumplieron con los requisitos y el procedimiento de afiliación.

El último de los componentes de la resolución fue la inclusión de la figura de la autoadscripción como un mecanismo generador de derechos. Para participar en la encuesta, basta que la persona simplemente diga que se considera un militante o simpatizante que quiere participar. Eso de plano borra la diferencia entre unos y otros y simplifica el sentido de los mecanismos de afiliación partidista al absurdo; pero más aún, abre la puerta a cualquier persona, incluso a aquellas que sin pertenecer al partido quieren influir en la elección de sus principales dirigentes. El tema de la adscripción a un grupo no es nuevo en materia judicial. Es un criterio que se toma en cuenta, por ejemplo, para considerar si una persona, en principio, forma parte de una comunidad indígena, pero solo para que, en un segundo momento, si alguna autoridad requiera de la participación de los miembros de una comunidad pueda llevar a cabo la plena identificación de esta.

La manera como la Sala Superior incorporó esa figura es desproporcional con el objetivo que se quiere alcanzar e irrumpe en la contienda partidista, al ser un método que públicamente buscaban algunos de los contendientes y miembros del partido.

²² Ver el artículo de Rolla Negrete Cárdenas, Michael. 2020. "El Tribunal Electoral y la Renovación de la dirigencia de Morena: ¿Qué es una encuesta abierta?". *El juego de la Corte* (agosto). (<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12010>).

Conclusiones: un tribunal político

Las distintas resoluciones emitidas por la Sala Superior del TEPJF ponen en evidencia una clara intervención de la autoridad jurisdiccional en la vida interna del partido mayoritario en este momento y a favor de uno de los grupos contendientes por la dirigencia. En la sentencia al juicio principal, decidió intervenir en la vida interna del partido declarando que este intentó limitar el derecho de la militancia a participar; declaró nula la convocatoria para la elección de la dirigencia, y ordenó al partido, en un plazo de 90 días, actualizar su padrón de militantes y reponer el procedimiento de elegir sus órganos de conducción. En los incidentes de incumplimiento de sentencia derivados del mismo juicio, estableció que el partido debe llevar a cabo la elección de su dirigencia por el método de la encuesta abierta a quién se auto-nombre como militante, y le impuso al Instituto Nacional Electoral, en tiempos extremadamente cortos, la obligación de realizar el ejercicio.

Se trata de un conjunto de acciones de la Sala Superior que no muestran deferencia a la organización partidista ni a la autoridad electoral. Establecen, además, precedentes sin ninguna consistencia en resoluciones previas. En un caso similar relativo a la dirigencia del PRD en 2017, con múltiples recursos de incumplimiento de la sentencia, por la falta de renovación del Comité Ejecutivo Nacional, en la víspera del proceso electoral de 2018, el TEPJF se abstuvo de señalar al partido el método para renovar su dirigencia y le otorgó 90 días.²³

Una vez más, los magistrados reinterpretaron el postulado constitucional del artículo 99 que establece lo siguiente:

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.

Esto, en el sentido de que el concepto de máxima autoridad jurisdiccional la entienden como la capacidad del órgano supremo para to-

²³ Comentado por García Huante, Berenice, “Caso Morena. Renovación de su dirigencia” en la *Revista Voz y Voto. Política y Elecciones*, marzo 4, 2020.

mar cualquier decisión en materia electoral y no limitado al ámbito jurisdiccional de resolver, conforme a derecho, los conflictos que surgen en dicho ámbito.

La diferencia no es menor entre entender simplemente *máxima autoridad* y *máxima autoridad jurisdiccional*. Mientras que en la primera idea, efectivamente, se alude a una organo sin limitaciones en su ejercicio y que, por ende, en el ámbito de sus competencias puede ordenar cualquier tipo de reposición de procedimientos o que los diferentes actores, ciudadanos, candidatos, militantes, asociaciones, partidos u otras autoridades electorales realicen la actividad que sea en busca de la reparación del bien jurídico que fue violentado (resoluciones de plena jurisdicción),²⁴ la idea de una máxima autoridad jurisdiccional le da las más amplia de las facultades únicamente en lo que a su naturaleza se refiere, es decir, a la resolución de medios de impugnación, determinando, en cada caso, que parte de una litis le asiste el derecho y, en lo que corresponde, solicitando a quien incumplió sus obligaciones y competencias que reponga dichos procedimientos que faltaron a la norma. En esa segunda forma de entender la disposición constitucional y el ámbito de autoridad del Tribunal Electoral, se desprendería un tribunal que anula y que ordena, pero que respeta las competencias que el marco jurídico otorga a cualquier otro de los actores, sean partidos, o bien otras autoridades.

Como se ha afirmado en otro espacio de análisis, es necesario superar la interpretación del TEPJF respecto a la disposición constitucional del artículo 99. El significado es claro en cuanto a su limitación competencial. No existe ninguna otra autoridad que pueda impartir justicia en última instancia en la materia y, por tanto, que pueda corregir los fallos del Tribunal; estos deben acoplarse a lo dispuesto en el artículo 17 y tienen que ser oportunos, completos e imparciales. Las sentencias del órgano jurisdiccional deben apegarse tanto en su forma como en su contenido a lo que estrictamente le corresponde a un órgano jurisdiccional: su competencia constitucional.

²⁴ Se entiende como plena jurisdicción a las atribuciones de órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa, no solo a anular actos que fueron violatorios o contrarios a las disposiciones legales, sino también a reparar el daño causado, tomando las determinaciones que a su juicio son necesarias.

Es cierto que la cantidad de medios de impugnación que el Tribunal debe resolver (y, en gran medida, la Sala Superior como instancia última) ha crecido y es muy diversa, pero también es cierto que la Sala Superior ha excedido su ámbito competencial. Un órgano jurisdiccional debe resolver los conflictos que se le plantean, estableciendo cuál de las posiciones que entran en conflicto es la que se apega a derecho. En ese papel, le corresponde indicar si hubo violaciones a la norma y detallar cuáles fueron. Lo que no puede hacer el tribunal es sustituir a la autoridad administrativa. El tribunal debe señalar la falta existente y, cuando se trate de revocar acuerdos de la autoridad electoral, simplemente debe reenviar los asuntos para que esta pueda rehacerlos. Hay especialistas que, con acierto, indican que esto generaría un problema infinito de reenvíos entre ambas instituciones. Muchas de las sentencias parten de ese error. No solo señalan fallas por parte del INE en sus acuerdos, sino que, con frecuencia y en casos importantes, la Sala Superior dice lo que se debe hacer, pasando por alto la competencia y las funciones del Instituto Nacional Electoral.²⁵

Hoy en día, esa interpretación ha llevado a una distorsión estructural y funcional del sistema electoral mexicano. Estructural, porque parece que, en el diseño de las instituciones, la autoridad administrativa está subordinada a la jurisdiccional, y eso no es así. En ningún lugar la Constitución señala que todo acto del INE será corregido por el Tribunal Electoral. De esa manera, imponer facultades al Instituto, por arriba de lo que marca la ley, es todo un despropósito de enorme arrogancia jurisprudencial. No cuenta con justificación alguna. El TEPJF no fue creado para innovar en la materia, sino para hacer cumplir la Constitución y la ley. Por ello, imponer una encuesta como método de elección es una tarea que debería discutir y analizar el Poder Legislativo.

Este hecho le resta autoridad al órgano autónomo y genera pérdida de recursos de todos los actores.

Funcional, porque tal situación, de considerarse un órgano superior y no simplemente diferente, genera un fenómeno de hiperlitigio-

²⁵ Ver Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2016. "El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: el resurgimiento de la política sobre el derecho", en *La (in)Justicia Electoral a Examen*. Ciudad de México: IJ, CIDE, p. 26.

sidad, ya que todo acto y toda decisión del órgano administrativo es impugnabile, lo que ha causado que la estructura del Tribunal sea enorme con asesores y áreas que buscan especializarse en temas de competencia administrativa, que va mucho más allá de lo estrictamente jurisdiccional.

Por otra parte, los partidos políticos así han entendido esta dinámica y la han asumido como su estrategia de negociación. Frente a un tribunal que no desecha ni sobresee ninguna impugnación, los partidos impugnan hasta asuntos que inicialmente no considerarían con posibilidades de ganar, pero que a lo largo de este proceso buscan obtener algún beneficio, ya sea por una sentencia incongruente o porque, ante el desgaste del proceso, un partido puede preferir negociar con otro para evitarlo. Se generan largas cadenas impugnativas, en las que las resoluciones judiciales sustituyen muchas veces la voluntad popular.

Es necesario fijar criterios jurisprudenciales, o bien llevar a cabo una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que posibiliten al Tribunal excluir los casos claramente improcedentes o deficientes. En los casos de revocaciones de acuerdos de las autoridades electorales, el TEPJF debe reenviar los asuntos a la autoridad administrativa, por regla general, ya que esta es la que cuenta con toda la estructura y los recursos materiales y humanos para poder preparar los acuerdos y las acciones en los distintos temas electorales. Los reenvíos deben de tener un límite para evitar abusos o que generen un problema de eficiencia. El Tribunal debe hacerse cargo de los asuntos a detalle cuando el transcurso del tiempo sea fundamental para la decisión final, o por la gravedad del asunto.²⁶

Las resoluciones que en particular se han analizado en este caso sientan precedentes muy peligrosos para el sistema electoral en su conjunto; desconocen el principio de autodeterminación o democracia interna de los partidos sin criterios sistemáticos para dejar bases en ese sentido. Es cierto que existe una necesidad de avanzar en la regulación de procedimientos internos partidistas, tras años en los que los partidos políticos han abusado de su capacidad de organización y mu-

²⁶ *Ibidem.*

chas veces han pasado incluso por alto principios democráticos generales. Una manera intempestiva y sin fundamento para hacerlo puede descarrilar todo el sistema en lugar de perfeccionarlo.

Como se ha afirmado en otros lugares, tomando en cuenta lo que se ha avanzado en criterios para evaluar sentencias, el caso que aquí se analiza muestra resoluciones que carecen de congruencia y de consistencia. Esa falta de elementos alerta acerca de un órgano jurisdiccional que no está cumpliendo cabalmente con su trabajo argumentativo y que, por ende, sus decisiones son altamente cuestionables.

De acuerdo con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado,²⁷ la autoridad jurisdiccional, y, en su caso, también una autoridad administrativa que resuelve asuntos materialmente judiciales, debe atender al principio de congruencia que se establece en el artículo 17 de la Constitución, cuando dice que toda resolución de autoridad debe ser pronta, completa e imparcial. El principio de congruencia significa entonces tres cosas:

- 1) La resolución no puede contener más de lo pedido por las partes.
- 2) La resolución no puede contener menos de lo pedido.
- 3) La resolución no puede establecer algo distinto de lo pedido.

²⁷ Y así queda justificado cuando se establece: “Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas a doscientas una, de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**— El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho”, *ibid.*, p. 514.

Este principio de congruencia equivale, en su perspectiva interna, a lo que se puede llamar coherencia entre sus componentes, que buscan una relación lógica entre las partes del razonamiento y la solución de la sentencia, desde una perspectiva técnica entre los agravios, los considerandos y, finalmente, los resolutivos finales. En su perspectiva externa, la congruencia significa que la resolución tiene que estar relacionada con el objeto de la litis, sin introducir elementos externos a la controversia.

El conjunto de resoluciones analizadas, pero particularmente los incidentes de incumplimiento y el de prórroga, que por si fuera poco, además, se llevan a cabo en sesiones privadas, rompieron de manera clara el estándar de congruencia establecido por la SCJN. Ir más allá de lo que un partido tiene establecido en sus reglas, las cuales son normas validadas por la autoridad, al establecer un método de elección distinto al estatutario, es faltar a la congruencia. De igual manera, inventar una facultad a la autoridad administrativa es un vicio de la misma naturaleza.

Por consistencia se deben entender dos cosas. En primer lugar, una consistencia que significa que las decisiones judiciales deben basarse en premisas normativas que no entren en contradicción con normas válidamente establecidas. Como lo apunta Michael Rolla Negrete Cárdenas, citando a Manuel Atienza, la resolución de agosto de 2020, de ninguna manera, puede vincularse con las bases establecidas en la sentencia que le da origen, la de octubre de 2019, pues dicha sentencia no orientó el sentido de la resolución a que se abriera a toda la ciudadanía.²⁸

Finalmente, otro sentido de la consistencia significa la manera como las sentencias del Tribunal se asemejen entre sí, a efectos de poder garantizar un mínimo de seguridad jurídica; es decir, que en casos similares con elementos similares, la resolución y la forma de aplicar el derecho por parte del TEPJF sea también similar, e incluso sea predecible. Uno de los aspectos justamente más importantes en las tareas de un tribunal de justicia es que va a actuar de modo consistente entre los distintos casos que llegan a su puerta, para de esa forma poder cons-

²⁸ Ver Rolla Negrete Cárdenas, Michael, *op. cit.*

tituirse como una institución confiable en la manera como entiende e interpreta el derecho. La diferencia entre resoluciones debe llegar justamente por las diferencias mismas que los casos presentan, pero no a cambios de perspectiva del Tribunal en casos similares. Ese tipo de consistencia entre sentencias del mismo órgano jurisdiccional no existe en el caso analizado.

El caso que ha ocupado en este análisis tiene una fase final que aún está por verse. En los meses venideros en que la dirigencia se renueve, y más tarde, cuando Morena lleve a cabo las tareas de actualización de su padrón de militantes, el partido deberá seguir un curso ejemplar, distinto a lo que han sido los partidos políticos en los últimos años de la historia del país. Difícilmente se puede aspirar a un nuevo juego democrático con las mismas actitudes. Es momento de aprovechar la que quizá es la última llamada para cambiar la democracia interna de los partidos políticos y, sobre todas las cosas, analizar a fondo los cambios que son urgentes en el sistema de justicia electoral.