

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, MTRA. NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA RESPECTO AL ACUERDO INE/CG251/2020 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN SENTENCIA DICTADA EN EL INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO SUP-JDC-1573/2019, SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS RECTORES DEL PROCESO DE ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA A TRAVÉS DE ENCUESTA NACIONAL ABIERTA A MILITANTES Y SIMPATIZANTES, ASÍ COMO EL CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA TAL EFECTO.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, Base V, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPUM”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria Urgente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 31 de agosto de 2020, relativo al **Acuerdo INE/CG251/2020 del Consejo General del Instituto Nacional electoral por el que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentencia dictada en el incidente de incumplimiento SUP-JDC-1573/2019, se emiten los lineamientos rectores del proceso de elección de la Presidencia y la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Morena a través de encuesta nacional abierta a militantes y simpatizantes, así como el cronograma de actividades para tal efecto**, en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Juicio ciudadano SUP-JDC-1573/2019. El 12 de octubre de 2019, Jaime Hernández Ortiz promovió el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir la resolución de la Comisión Nacional de Honor y Justicia de Morena que confirmó la convocatoria para la elección de su dirigencia.

2. Sentencia principal. El 30 de octubre de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) resolvió revocar la resolución impugnada junto con la convocatoria, ordenando a dicho partido político que llevara a cabo todos los actos necesarios para reponer el procedimiento referido.

3. Primer incidente de incumplimiento. El 29 de enero de 2020, Alejandro Rojas Díaz Durán promovió el incidente de incumplimiento de la sentencia mencionada en el punto anterior, mismo que se consideró fundado el 26 de febrero de 2020, por lo que se ordenó elaborar y remitir a la Sala Superior la calendarización de las acciones para llevar a cabo el proceso interno de elección de dirigentes con la precisión de que las elecciones de Presidencia y Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional debían realizarse mediante el método de encuesta abierta, quedando en libertad el partido político de elegir el mecanismo de renovación de los demás órganos directivos.

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

4. Segundo incidente de incumplimiento. El 12 y 13 de marzo de 2020, Alejandro Rojas Díaz Durán y Jaime Hernández Ortiz se inconformaron por el incumplimiento de la indicada resolución. El incidente fue resuelto el 16 de abril, en sentido de tener en vías de cumplimiento la sentencia principal y la resolución incidental, señalando que una vez superada la emergencia sanitaria de COVID-19, las autoridades responsables debían reanudar las acciones tendentes a la renovación de la dirigencia.

5. Tercer incidente de incumplimiento. El 30 de mayo, Oswaldo Alfaro Montoya impugnó el incumplimiento tanto de la sentencia principal como de las resoluciones incidentales. El incidente fue declarado fundado el 1° de julio, para efectos de que se continuaran las acciones tendentes al proceso de renovación de la dirigencia y concluyera a más tardar el 31 de agosto de 2020, optando por la vía que conciliara el derecho a la salud y el cumplimiento de la sentencia.

6. Cuarta resolución incidental de incumplimiento. Entre el 4 de julio y 16 de agosto de 2020 se presentaron diversos escritos de incidente de incumplimiento de la sentencia emitida en el citado expediente y las resoluciones incidentales.

7. Resolución que vinculó al INE al cumplimiento de las sentencias principal e interlocutorias. El 20 de agosto de 2020, por mayoría de votos, la Sala Superior del TEPJF declaró fundada la última cuestión incidental de incumplimiento, y toda vez que estimó que el partido político Morena no garantizaba las condiciones para llevar a cabo el proceso interno de renovación de su dirigencia, vinculó al Instituto Nacional Electoral para llevarlo a cabo.

Las instrucciones que emitió la Sala Superior para tal efecto fueron las siguientes:

1. Ordenó llevar a cabo la elección de presidencia y secretaría general a través del método de encuesta abierta; entendiéndose por esta, aquella que se realice entre la ciudadanía respecto de personas que se auto adscriban como militantes y simpatizantes de Morena.
2. El INE se deberá encargar de la realización de la encuesta nacional abierta a la militancia y simpatizantes del partido, para la elección de presidencia y secretaría general, en los términos del punto anterior, tomando en cuenta lo siguiente:
 - a. Deberá concluirse a más tardar en cuarenta y cinco días naturales a partir de la notificación de la presente resolución. Además, deberá presentar, a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la emisión de la presente resolución, un cronograma y lineamientos correspondientes con las actividades a realizar para la renovación de dirigencia.
 - b. Deberá publicitar debida y adecuadamente la realización de la encuesta entre la población en general que se identifique como militante o simpatizante de Morena;
 - c. A la par, formulará el mecanismo, requisitos y preguntas de la encuesta, para lo cual deberá conformar un grupo de expertos, y
 - d. El INE queda en completa libertad de determinar el método a través del cual se pueda realizar la encuesta referida. En esa amplia libertad que se le otorga para determinar el método y condiciones de la encuesta, el INE podrá auxiliarse de las herramientas e instrumentos que considere necesarios para tal efecto.

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

- e. Recabará la solicitud de registro de candidatura a los militantes de Morena que manifiesten fehacientemente su voluntad de participar como candidatos o candidatas a los puestos indicados.
- f. Declarará a las personas que conforme a los resultados de la encuesta resulten ganadoras y las inscribirá en sus registros correspondientes.
- g. Los gastos generados se deducirán del financiamiento de Morena.
- h. El INE tomará las medidas necesarias para dar a conocer a la militancia y a los simpatizantes del partido las acciones que vaya realizando y los términos en que se realiza el proceso, vinculando además al partido a acatar y cumplir puntualmente las determinaciones que tome la autoridad electoral y difundirlas entre sus miembros.

Dicha resolución fue notificada al INE el 21 de agosto de 2020.

8. Sesión del Consejo General a través de la cual se aprobó el Acuerdo INE/CG251/2020.

El pasado 31 de agosto de 2020, la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General aprobaron el Acuerdo por el que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia dictada dentro del incidente de incumplimiento SUP-JDC-1573/2019, se emiten los lineamientos rectores del proceso de elección de la Presidencia y la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Morena a través de encuesta nacional abierta a militantes y simpatizantes, así como el cronograma de actividades para tal efecto; del cual me separo en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN EL DISENSO

PRIMERA. El Acuerdo materia del presente voto no acata en sus términos lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF.

Como se mencionó en el apartado de antecedentes; el pasado 20 de agosto, la Sala Superior ordenó a este Instituto realizar la encuesta nacional abierta a militantes y simpatizantes del partido político nacional Morena; ahora bien, si dicha resolución no es materia del presente voto, vale la pena analizar lo que se le ordenó a este Instituto Nacional Electoral para poder comprender la situación en la que se encontró inmerso el Consejo General de INE producto de una determinación que es, por decir lo menos, peculiar, en razón de lo siguiente:

1. Se nos mandató dirigir la renovación de una dirigencia partidista respecto de un partido político nacional que no nos solicitó la intervención en ese proceso; siendo que la Ley es clara al establecer que el Instituto podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten.¹

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, Base V, apartado B, Última reforma publicada DOF 08-05-20202020; Gobierno de México, Ley General de Partidos Políticos, art. 7 inciso c), 2014; y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 44 inciso ff) Última reforma publicada el 13 de abril de 2020.

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

2. Se nos otorgó un plazo de 45 días para realizar lo anterior, siendo que en la Ley se prevé que cuando un partido solicite al INE la renovación de sus dirigencias partidistas habrá de hacerlo con cuando menos, 4 meses de anticipación.²
3. No existe un padrón confiable de militantes para poder realizar la renovación de la dirigencia partidista. La Ley establece que, para poder realizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos, estos habrán de cumplir con la obligación de tener actualizado el padrón de afiliados en el registro de partidos políticos.³
4. La dirigencia no habrá de renovarse de conformidad con los procedimientos estatutarios del partido político para renovar su dirigencia.
5. Esta renovación habrá de realizarse una vez iniciado el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Como podemos observar, el TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral a actuar de manera extraordinaria para que, en un brevísimo periodo de tiempo, a pesar de estar inmerso en la organización y ejecución del proceso electoral 2020-2021, lleve a cabo la renovación de la dirigencia del partido político Morena, sin que esto hubiera sido solicitado por el propio partido y sin seguir los procedimientos estatutarios del mismo.

Con base en lo anterior, puedo comprender la situación de preocupación que se suscitó dentro del Consejo General respecto a la capacidad del Instituto para acatar la sentencia en función del poco tiempo otorgado para tal efecto y en razón de que la labor del Instituto es realizar elecciones y no encuestas, razones por las que la mayoría del consejo general consideró pertinente determinar que el levantamiento de la encuesta abierta esté a cargo de tres empresas profesionales en demoscopia que deberán acreditar su experiencia en la realización de encuestas político-electorales de carácter nacional durante los Procesos Electorales Federales de 2014-2015 y 2017-2018; sin embargo, a pesar de comprender estas preocupaciones por las que se tomó esta decisión por la mayoría de mis compañeras y compañeros, no comparto la decisión tomada en atención a lo siguiente.

Las consideraciones emitidas por la Sala Superior para mandar al Instituto Nacional Electoral la renovación de la dirigencia de Morena fueron las siguientes:

... “a efecto de salvaguardar los derechos de la militancia, esta Sala Superior estima que lo conducente es ordenar al Consejo General del INE encargarse de la renovación de presidencia y secretaría general del instituto político.

Lo anterior, al ser la autoridad competente para el efecto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado B, de la CPEUM, 32, numeral 2, inciso a), 44, numeral 1, inciso ff), de la LGIPE y 7, apartado 1, inciso c) y 45 de la Ley General de Partidos Políticos, en lo aplicable, que en lo que interesa establecen que los partidos políticos podrán solicitar al INE que organice la elección de sus órganos de dirección.

² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 44 inciso ff) Última reforma publicada el 13 de abril de 2020.

³ *Ibid.*

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

De lo anterior se desprende que el Consejo General del INE cuenta con facultades para llevar a cabo la organización de las elecciones de dirigencia de los partidos políticos.”

De esta lectura se entiende que, a consideración de la Sala Superior, el Consejo General es por mandato constitucional y legal la única autoridad competente, más allá de las propias autoridades partidarias, para poder realizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, de ahí que corresponde a este Instituto, y no a ninguna otra institución ya sea pública o privada, encargarse de la realización de la encuesta abierta a la militancia y simpatizantes de Morena.

Ahora, de conformidad con el artículo 99 constitucional, las resoluciones del TEPJF son definitivas e inatacables; esto tiene su razón de ser en la propia naturaleza de las sentencias, ya que es a través de estas que se hace valer el imperio y la prevalencia del Estado de Derecho, por lo que las mismas no pueden ser modificadas y deben de acatarse en sus términos.

En este sentido, el mandato de la Sala Superior fue muy claro y no dejaba lugar a interpretación: “El INE se deberá encargar de la realización de la encuesta nacional abierta a la militancia y simpatizantes del partido;” sin embargo, la manera de acatar dicho mandato en los lineamientos aprobados por la mayoría de mis compañeras y compañeros del Consejo General fue establecer que el levantamiento de la encuesta abierta estará a cargo de tres empresas profesionales en demoscopía que deberán acreditar su experiencia en la realización de encuestas político-electorales de carácter nacional durante los Procesos Electorales Federales de 2014-2015 y 2017-2018.

Como se puede observar, los lineamientos aprobados delegan el mandato hecho por la Sala Superior al INE de encargarse de la realización de la encuesta nacional abierta para la dirigencia de Morena, a tres empresas profesionales en el campo de la demoscopía, situación que considero contraria a lo que se mandató a este Instituto y por lo tanto, no acata en sus términos lo ordenado por el TEPJF.

No puedo estar de acuerdo con que el INE traslade a tres empresas particulares una responsabilidad que el TEPJF le encomendó.

No pasa desapercibido que la Sala Superior facultó al INE para conformar un grupo de expertos que ayude a formular el mecanismo, requisitos y preguntas de la encuesta; de la misma manera, se le otorgó al INE completa libertad de determinar el método a través del cual se pueda realizar la encuesta referida, la Sala Superior también determinó que en esa amplia libertad para determinar el método y condiciones de la encuesta, el INE podrá auxiliarse de las herramientas e instrumentos que considere necesarios para tal efecto. Sin embargo, me parece que una cosa es auxiliarse para la formulación del mecanismo, requisitos y preguntas de la encuesta, así como de las herramientas e instrumentos necesarios para lo anterior, y otra muy distinta es delegar totalmente la tarea encomendada a este Instituto.

Considero que, con base en la justificación que dio la Sala Superior respecto a que el Consejo General del INE es quien cuenta con facultades para llevar a cabo organización de las elecciones de dirigencia de los partidos políticos, lo procedente es que se aplique el inciso k) del artículo 55 de la LGIPE, mismo que establece que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (en adelante DEPPP) tiene la atribución de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando así lo soliciten al Instituto.

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

Por lo que en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior y de conformidad a lo que establece la LGIPE, tendría que ser el INE a través de la DEPPP quien se encargara de realizar a la encuesta nacional abierta para la renovación de la dirigencia de Morena, apoyándose claro, por un grupo de expertos que acompañe en el desarrollo e implementación de lo que se mandató, contrario a lo que se aprobó en el Acuerdo.

SEGUNDA. El Acuerdo aprobado limita el derecho a participar como encuestado en comparación con el derecho a postularse como candidato dentro de la encuesta para la renovación de la dirigencia partidista sin una justificación aparente en atención a lo siguiente.

En el cuerpo del Acuerdo se establece en primer momento que:

“... considerando que la misma sentencia establece que el partido no cuenta con un padrón cierto y confiable, con base en el cual se pudiera desarrollar el proceso electivo correspondiente, se tomará como marco muestral la totalidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional, mayores de 18 años y con credencial para votar válida y vigente, registrados en la Lista Nominal **con corte a la fecha de emisión de la Sentencia que nos ocupa.**”

Mas adelante se menciona que:

“Para dar cumplimiento a dichos mandatos, el INE deberá emitir la Convocatoria respectiva para que las y los militantes del partido político presenten su solicitud de registro en las oficinas de esta autoridad electoral.

Para definir el carácter de militante, se tomará en consideración el padrón de militantes que obra en poder del INE, **con corte a la fecha en que se emita la Convocatoria**”

Aparte de lo anterior, en el anexo 1 que acompaña al presente Acuerdo y que corresponde a los Lineamientos rectores del proceso de elección de la presidencia y la secretaría general del partido político nacional Morena a través de una encuesta nacional abierta a sus militantes y simpatizantes, en su artículo 4 establece que:

Artículo 4. La renovación de los cargos se llevará a cabo a través de una encuesta abierta, entendida como aquella que se realice entre la ciudadanía mexicana residente en el país, mayor de 18 años y con credencial para votar válida y vigente, registrada en la Lista Nominal **con corte a la fecha de emisión de la sentencia dictada en el incidente de incumplimiento SUP-JDC-1573/2019**, respecto de personas que se auto adscriban como militantes y simpatizantes del partido político Morena.

De lo anterior podemos observar que el Acuerdo establece, para poder participar como candidato, el corte del padrón de militantes a la fecha de la convocatoria, mientras que para poder participar como encuestado es necesario haber realizado tu inscripción en la Lista Nominal con corte a la fecha de la emisión de la sentencia, la cual fue el 20 de agosto de 2020.

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

Esta discrepancia carece de sustento y restringe el derecho a participar de todas aquellas personas militantes o simpatizantes del partido político que en el periodo transcurrido entre la emisión de la sentencia y la convocatoria hubieran sido inscritos en la Lista Nominal y se identifiquen o auto adscriban como militantes o simpatizantes de Morena, en comparación con el hecho de permitir que los militantes inscritos en el padrón que obra en poder del INE con corte a la fecha de la convocatoria se puedan postular.

En atención a lo anterior, considero que tanto el derecho a ser encuestado como a postularse a un cargo de la dirigencia deberían estar homologados a la fecha de emisión de la sentencia **SUP-JDC-1573/2019**.

Esta consideración encuentra sustento en los razonamientos otorgados por la propia Sala Superior en la sentencia que se acata, en la que se manifestó:

“...tal como se ha considerado desde la resolución principal (treinta de octubre de dos mil diecinueve) y reiterado en resoluciones incidentales (veintiséis de febrero) no se conoce con claridad y certeza el número de militantes con el que cuenta, por lo que no es razonable que alegue que la adopción de una medida conculca los derechos de un grupo que no está definido.

Así, es precisamente mediante la realización de una encuesta abierta que se garantiza que todas aquellas personas que militan o les simpatiza el partido puedan ejercer su derecho de elegir a las personas que integrarán la dirigencia del partido político con independencia de si aparecen en el registro de militantes registrados ante el INE.

En efecto, la realización de una encuesta abierta tiende a posibilitar que todos los militantes y simpatizantes del partido que pretendan participar en la toma de decisiones lo puedan hacer efectivamente, y la forma de garantizar ese derecho es abrir el ejercicio electivo, pues de esa manera se asegura la participación de todos los interesados ante la falta de un registro confiable.”

Con base en esto se puede determinar que la intención de la Sala Superior fue maximizar el derecho de participación de la manera más amplia posible; de ahí que carece de sustento limitar la participación para ser encuestado a un corte con fecha en la emisión de la sentencia, y no compara dicho criterio en el derecho a postularse para un cargo de la dirigencia.

TERCERA. El Acuerdo no prevé los mecanismos para asegurar el mandato Constitucional relativo a la garantía de la paridad de género en la integración de los órganos de dirección del partido político nacional Morena.

El acuerdo no observa lo contenido en la Jurisprudencia 20/2018 que establece:

PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.- De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 4º y 41 Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 3 y, 37, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos; así como 36, fracción IV, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se desprende que los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como

Consejera Electoral Norma Irene de la Cruz Magaña

promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas. Por lo tanto, aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres.

El Instituto Nacional Electoral, no puede y no debe no observar este mandato; si el TEPJF nos instruyó a llevar a cabo la elección de la dirigencia del partido político nacional Morena, dicha elección, debe sí o sí, respetar la ley y el Estado de derecho imperante para estos efectos.

El Acuerdo INE/CG251/2020, con el que hoy disiento, no contempla los mecanismos para certificar que en el proceso de elección de la presidencia y la secretaría general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Morena se garantice la participación efectiva de las mujeres.

Por las razones expresadas, no comparto las consideraciones contenidas en el Acuerdo de mérito y las disposiciones de los Lineamientos, que fueron aprobados por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral.

**NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA
CONSEJERA ELECTORAL**

