

LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

The judicialization of electoral processes in Mexico

Fecha de recepción: 05 de septiembre de 2021 | Fecha de aceptación: 15 de febrero de 2022

Eduardo GAONA-DOMÍNGUEZ* y María José GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ**

Resumen

La recompensa para las organizaciones que se legitiman es el aumento en sus recursos, lo cual, a su vez, garantiza su supervivencia. El propósito de este trabajo es explicar que los partidos políticos intentan legitimarse ante sus simpatizantes y ante la ciudadanía, al judicializar los procesos electorales, con el fin de poder acceder a un mayor monto de financiamiento público y, por lo tanto, aumentar sus probabilidades de permanecer en el tiempo. Se argumenta que desde los conceptos, ideas y supuestos de la teoría Neo-institucional se pueden explicar las causas de este fenómeno. Se expone un caso de interés para este trabajo, referente a las elecciones extraordinarias del Municipio de Monterrey, Nuevo León, en el año 2018. Dentro de los resultados se señalan las consecuencias de esta judicialización para la confianza ciudadana y para la asignación del presupuesto público destinado a desahogar un número cada vez mayor de impugnaciones. Así mismo, se identificó una paradoja: en su afán por judicializar los procesos electorales, los partidos políticos provocan un detrimento en la confianza que tiene la ciudadanía en las autoridades e instituciones electorales, pero al mismo tiempo, esa desconfianza desemboca en un aumento de la legitimidad de esos mismos partidos promotores de lo contencioso, lo que

Abstract

Organizations increase their resources as a reward for gaining legitimacy, which in turn guarantees their survival. The purpose of this paper is to explain that one way in which political parties try to legitimize themselves in the eyes of their supporters and the public, is to prosecute electoral processes in order to gain access to a greater amount of public funding. It is argued that the concepts, ideas, and assumptions of neo-institutional theory can explain the causes of this phenomenon. A case study of interest for this paper is presented, regarding the extraordinary elections of the Municipality of Monterrey, Nuevo Leon, in 2018. Among the findings of this paper, the consequences of judicialization for citizen confidence and for the allocation of the public budget to address an increasing number of challenges are highlighted. Likewise, a paradox was identified: in their eagerness to judicialize electoral processes, political parties provoke a decrease in the trust that citizens have in authorities and electoral institutions; however, at the same time, this distrust leads to an increase in the legitimacy of these same parties that promote litigation, which in the end results in more votes and greater probabilities of survival. In this regard, the conclusions of this paper imply that when

al final les reditúa en más votos y en mayores probabilidades de sobrevivir. Las implicaciones de este estudio se relacionan con entender que al judicializarse los procesos electorales, como medio de legitimación, ganan pocos y pierde la democracia en general.

Palabras clave: Judicialización de procesos electorales, Legitimación, Neo-institucionalismo, Isomorfismo, Partidos políticos

electoral processes are judicialized, as a means of gaining legitimacy, only a few win and democracy, as a whole, loses.

Keywords: Judicialization of electoral processes, legitimacy, neo-institutional, isomorphism, political parties

*Doctor en Ciencias Administrativas y Maestro en Derecho, ambos con mención honorífica por el ITESM, campus Monterrey, México. Profesor del departamento de la Universidad de Monterrey.

**Licenciada en Derecho por la Universidad de Monterrey, cum laude. Actualmente es investigadora en el CEEAD.

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco teórico y revisión de literatura. III. Datos descriptivos. IV. El caso de las elecciones extraordinarias en Monterrey. V. Análisis. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Fue en 1946 cuando nace el federalismo electoral y, con él, la forma de organizar elecciones mediante dos vías: en el poder central, a través de la comisión de vigilancia, y en las entidades federativas, a través de comisiones estatales electorales. A partir de esa época, el derecho electoral en nuestro país no ha dejado de reformarse. No hay presidente de la República que no haya enviado iniciativas al Congreso de la Unión, para que en términos del artículo 135 constitucional, se adicionara o reformara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia político-electoral.¹

Esta transformación del campo electoral permitió que se hayan creado nuevos partidos políticos, que se haya reconocido la figura de candidaturas independientes, y que se cuente con un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral. También evolucionó la figura de árbitro electoral, hasta que, en 2014, se creó el Instituto Nacional Electoral (INE). Además, en un lapso de veinte años, el Poder Ejecutivo Federal ha sido presidido por actores emanados de tres institutos políticos distintos. Todas esas circunstancias han impactado en el panorama electoral, en el desempeño de las instituciones y, por supuesto, en nuestra democracia.

Particularmente en el ámbito jurisdiccional, en el cual existen 32 tribunales electorales locales, 5 salas regionales, 1 sala especializada, y 1 sala superior, los contendientes de una elección en México parecen tener incrustada la idea de que todas estas instancias deben ser agotadas, siempre, en las diversas etapas del proceso electoral, no importando si se tiene o no la razón jurídica.

No obstante, los datos oficiales muestran que un número importante de las apelaciones que se hacen a la justicia resultan en denuncias frívolas.² Esta práctica rampante provoca que los partidos políticos hayan *institucionalizado* la práctica de judicializar los procesos electorales, inclusive cuando los actos

¹ Emilio Rabasa, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, 2 Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 147 (2012), DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.10002>.

² Las leyes locales incluyen este supuesto, por ejemplo, el artículo 363 de la Ley Electoral de Nuevo León.

jurídicos que se combaten ni siquiera les son adversos.³ Por esto, se intuye que los institutos políticos buscan obtener legitimidad por la vía contenciosa, con el fin de garantizar su propia supervivencia, como lo establecen Kostova y Zaheer.⁴ Estas autoras han observado que la recompensa de las organizaciones que se legitiman se relaciona con el aumento de sus recursos. Para el caso concreto, los partidos políticos buscan legitimarse ante sus simpatizantes y la ciudadanía, judicializando los procesos electorales y esperando obtener un mayor monto de financiamiento, lo cual, naturalmente, aumentará sus probabilidades de sobrevivir.

Al respecto, la información pública indica que la utilización de los medios de impugnación en materia electoral ha aumentado significativamente en las últimas décadas. Por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1999 a 2008, es decir, durante 9 años, se interpusieron 20,335 medios de impugnación, correspondientes a: recursos de apelación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicios de revisión constitucional electoral, juicios de inconformidad y recursos de reconsideración. Mientras que, para el siguiente periodo, de 2009 a 2018, esta cifra se incrementó significativamente, al presentarse 128,688 medios de impugnación.⁵

Evidentemente, muchas solicitudes de justicia son genuinas y hasta loables; sin embargo, el juego de “impugnar por impugnar”, tendría consecuencias para la democracia mexicana, particularmente en la confianza de la ciudadanía en los resultados electorales, pero también en el presupuesto público que se destina a movilizar la maquinaria jurisdiccional para desahogar los asuntos. Así, mientras los partidos políticos y sus candidatos presentan denuncias frívolas, es la ciudadanía quien asume la falta de certeza jurídica y el costo pecuniario de lo que está *subjúdice*.

Por un lado, esta falta de certeza jurídica conlleva a la desconfianza ciudadana del sistema político del país, como lo han señalado Montero, Zmerli, Newton, y Norris.⁶ En México, estos datos son preocupantes: menos de la mitad de la ciudadanía confía en las instituciones electorales (33%), en los jueces y magistrados (32%), y en los partidos políticos (18%).⁷ Por otro lado, la consecuencia

3 Por ejemplo, cuando se acuerda la creación de un nuevo instituto político.

4 Tatiana Kostova y Srilata Zaheer, *Organizational legitimacy under conditions of complexity: The multinational enterprise*, 1 *Academy of Management Review*, 64-81 (1999). <https://doi.org/10.2307/259037>.

5 Unidad de estadística e información jurisdiccional, Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo de medio y año. <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E2-Portal%20SGA.pdf> (última consulta diciembre 22, 2021).

6 Montero, Zmerli, Newton, y Norris, cit. por Sebastián Rivera, *Confianza y participación política en América Latina*, 235 *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 556 (2018). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235>.

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [ENCIG] 2019, (2019). <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (última consulta diciembre 22, 2021).

del creciente volumen de impugnaciones impacta en el Presupuesto de Egresos de la Federación, porque cada vez se destinan montos mayores al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a los tribunales locales, para impartir justicia.⁸

Por lo tanto, judicializar los procesos electorales supone la acción de impugnar, de manera recurrente, las decisiones que emanan de la autoridad electoral, con el fin de intentar revertir los resultados que los contendientes estiman desfavorables, no obstante que, aún de forma *a priori*, los actores conozcan que el derecho no les asiste.

Los conceptos, ideas y supuestos de la teoría *Neo-institucional* pueden explicar las causas de este fenómeno, pues advierten que las impugnaciones no racionales encuentran su principal incentivo en la búsqueda de legitimación por parte de los partidos políticos frente a sus simpatizantes, militantes y ciudadanía.

El propósito de este trabajo es explicar porqué los partidos políticos, cada vez con mayor frecuencia, buscan judicializar los resultados de los procesos electorales, inclusive cuando sus pretensiones carecen de fondo y materia. Se señalan también las consecuencias de esta judicialización para la confianza ciudadana y para la asignación del presupuesto público. Se estudian los elementos de la teoría Neo-institucional, mismos que ayudan a explicar el comportamiento no racional de los partidos políticos en este tema.⁹ Además, se expone un caso de estudio de interés para este trabajo, correspondiente a las elecciones extraordinarias del municipio en Monterrey, Nuevo León, en el año 2018.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico del neo-institucionalismo y se revisa la literatura relativa a las variables aquí utilizadas. En la siguiente sección, se utilizan datos descriptivos para exponer información relevante de las variables de confianza ciudadana y del gasto público que se destina a la impartición de justicia. Luego, como caso de estudio de la judicialización de los procesos electorales, se analiza la elección extraordinaria del municipio de Monterrey, realizada en el año 2018. Después, dentro de la sección del análisis y la discusión de los datos, se propone un modelo con el fin de explicar el fenómeno de la judicialización de los procesos electorales en México. Por último, se realizan las conclusiones pertinentes.

8 De conformidad al Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Egresos del Estado de Nuevo León, de 2011 a 2020.

9 DiMaggio y Powell (1983) brindan un marco de trabajo para dar cuenta de los procesos que hacen que las organizaciones sean más similares, sin que necesariamente sean más eficientes; Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 2 *American Sociological Review*, 147-160 (1983). <https://doi.org/10.2307/2095101>.

II. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA

A partir de las ideas de teóricos como Weber¹⁰ y Meyer¹¹, se ha sugerido que el orden social es un producto de normas sociales y reglas que se constituyen por tipos particulares de actores y comportamientos específicos de los mismos. Estos comportamientos, más que inducidos, se han construido socialmente. Bajo este pensamiento, las organizaciones se categorizaron como sistemas racionalizados, es decir, como un conjunto de funciones y actividades asociadas para reflejar las relaciones entre medios y fines, orientados a la consecución de objetivos específicos. En ese sentido, las normas de racionalidad juegan un rol causal en la creación de organizaciones formales.¹²

Posteriormente, el Neo-institucionalismo se desarrolla con los trabajos de Lawrence y Lorsch,¹³ quienes proponen una manera de estudiar a las organizaciones fuera de los modelos económicos y jurídicos tradicionales. Dichos autores explican porqué tantas organizaciones acaban con la misma estructura organizacional, a pesar de haberse desarrollado de manera diferente, y cómo las instituciones modelan el comportamiento de otras. A este fenómeno se le llamó *isomorfismo*.

El concepto de *campo organizacional* es fundamental por la presión que ejerce en las organizaciones para adoptar ciertos estándares con la finalidad de ganar legitimación y recursos.¹⁴ De manera que, la noción de campo denota la existencia de una comunidad de organizaciones cuyos participantes interactúan frecuente e intensamente entre ellos.¹⁵ Esto se refiere a un conjunto distintivo de organizaciones que comparten un conjunto de instituciones.¹⁶

Otro concepto clave del neo-institucionalismo es la *legitimación*.¹⁷ La búsqueda por legitimación puede ser interna o externa;¹⁸ desde la perspectiva interna, la legitimación se valora por los miembros de la organización e incluso frente a grupos profundamente relacionados con la organización, mientras que desde la perspectiva externa, la organización valora la legitimación de la sociedad,

10 Max Weber, *Economy and Society: An Interpretive Sociology*, (Bedminster Press Incorporated, 1924).

11 John W. Meyer y Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 2 *The American Journal of Sociology*, 340-363 (1977).

12 *Ídem*.

13 Christine Quinn Trank y Sara L. Rynes, *Behavioral science in the business school curriculum: Teaching a changing institutional environment*, 4 *Academy of Management Review*, 808-824 (1999). <https://doi.org/10.5465/amr.1999.2553255>.

14 *Ídem*.

15 Richard W. Scott, *Institutions and Organizations* (SAGE, 1995).

16 Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *op. cit.*, nota 9.

17 John W. Meyer y Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 2, *The American Journal of Sociology*, 340-363 (1977). <https://www.jstor.org/stable/2778293>.

18 Eleanor Westney, *Institutionalization theory and Multinational Corporation*, en *Organization Theory and the Multinational Corporation* 53-76 (Sumantra Ghoshal y Eleanor Westney, 1993).

fuerzas de su medio ambiente o instituciones externas. Para los miembros de la organización, hay legitimación cuando se encuentra un significado que puedan aceptar y compartir en relación con las estructuras, procedimientos y cambios.¹⁹ Bajo esta perspectiva, un postulado fundamental es que la recompensa de la legitimación es el aumento de recursos para la supervivencia de la organización.

Por su parte, DiMaggio y Powell, brindan un marco de trabajo para dar cuenta de los procesos que hacen que las organizaciones sean más similares, sin que necesariamente sean más eficientes.²⁰ Los autores destacaron los procesos de reproducción (isomorfismo) coercitivos, normativos y miméticos. Estos procesos surgen cuando una organización que adopta una nueva forma y logra mantenerse competitiva en el mercado, produce presiones en otras organizaciones para que tomen la misma forma.²¹ De manera que, las organizaciones se monitorean entre sí y las prácticas que son percibidas como exitosas se imitan e institucionalizan.

Este proceso de isomorfismo atiende a la necesidad de la aceptación social y prestigio de las organizaciones, necesidades que se traducen en la búsqueda de legitimación a través de sus acciones.²² Dicho de otra forma, la búsqueda por la legitimación puede hacer a las organizaciones adoptar comportamientos similares, creando un isomorfismo en los campos organizacionales.

La explicación y pronóstico que hace el neo-institucionalismo respecto al comportamiento de las organizaciones, específicamente en cuanto al isomorfismo, pueden ser aplicadas a este estudio, en cuanto al comportamiento de los partidos políticos. En efecto, los institutos políticos se someten a procesos isomórficos, a fin de sobrevivir en su campo organizacional. Con esto, esta teoría proporciona elementos para explicar por qué los partidos políticos, cada vez con mayor frecuencia, buscan judicializar los resultados de los procesos electorales, sin que estas prácticas abonen a estrategias eficientes.

En definitiva, los partidos políticos, como organizaciones, buscan legitimarse frente a la ciudadanía, con la finalidad de sobrevivir en su medio institucional. Para lograrlo, han adoptado diferentes prácticas institucionales que se han percibido como exitosas en su campo organizacional correspondiente, a pesar de que estas prácticas no siempre son racionales, esto es, “impugnar por impugnar”.

19 Tatiana Kostova y Srilata Zaheer, *op. cit.*, nota 4.

20 Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *op. cit.* nota 9.

21 Royston Greenwood y C. R. Hinings, *Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and New Institutionalism*, 4 *Academy of Management Review*, 1022-1054 (1996). <https://doi.org/10.2307/259163>.

22 Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, 3 *The Academy of Management Review*, 571-610 (1995). <https://doi.org/10.2307/258788>.

III. DATOS DESCRIPTIVOS

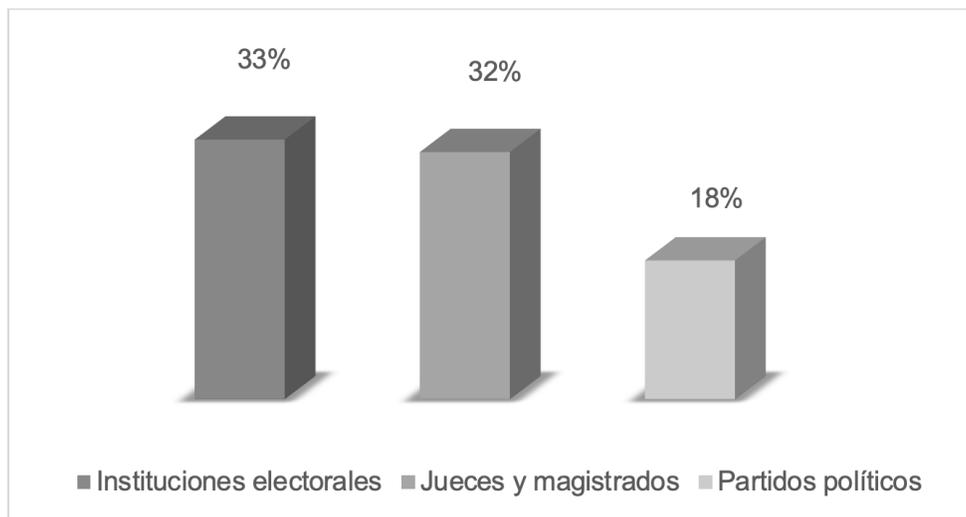
Los medios de impugnación, en materia electoral, tienen como finalidad hacer que se respete la democracia, los derechos político-electorales y que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Sin embargo, la judicialización de los procesos electorales, en los términos que aquí se vienen criticando, podrían, en cambio, afectar la certeza jurídica e incrementar el número de impugnaciones y, por lo tanto, el presupuesto público destinado al despacho jurisdiccional.

En este apartado se presentan y analizan estos datos.

1. Confianza ciudadana

La confianza ciudadana es considerada como una variable que se relaciona con la conformidad que tiene la ciudadanía con un sistema político determinado.²³ Como se muestra en la Figura 1, en el caso mexicano, menos de la mitad de la ciudadanía confía en instituciones públicas. Esto es, tan sólo el 33% de la ciudadanía piensa que las instituciones electorales inspiran mucha o algo de confianza; en lo que respecta a la confianza hacia jueces y magistrados, la cifra se reduce a 32%; mientras que, al tratarse de partidos políticos, solamente el 18% de la ciudadanía considera que son entidades confiables.²⁴

Figura 1: Confianza ciudadana en instituciones político-electorales



Fuente: Elaboración propia con datos del INCIG, 2019

²³ Montero, Zmerli, Newton, y Norris, cit. por Sebastián Rivera, *op. cit.* nota 6.

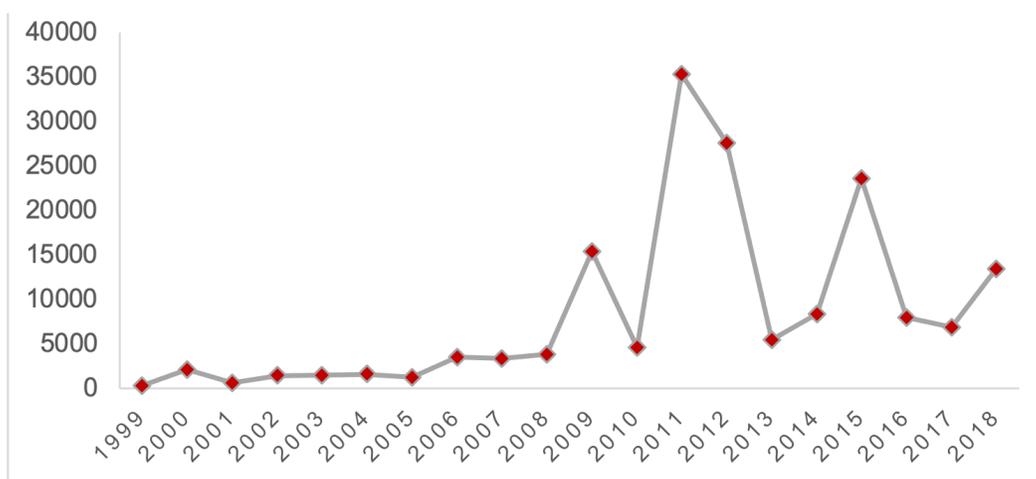
²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.* nota 7.

Los datos muestran que las diferentes etapas de los procesos electorales se desarrollan en un ambiente de desconfianza generalizada entre la ciudadanía. La judicialización de los procesos electorales cobra especial importancia aquí, pues lejos de contribuir a aumentar esta confianza, la disminuye.

2. Impugnaciones

La información oficial indica que el uso de los medios de impugnación, en materia electoral, ha aumentado significativamente. Esto se puede observar en la Figura 2, donde en un periodo de 9 años, de 1999 a 2008, se interpusieron, en conjunto, 20,335 impugnaciones, a través de recursos de apelación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicios de revisión constitucional electoral, juicios de inconformidad y recursos de reconsideración. Mientras que, en el siguiente periodo, de 2009 a 2018, se interpusieron 128,688 medios de impugnación, en los mismos rubros, lo que equivale a un aumento del 633%, en tan solo 10 años.

Figura 2: Incremento en el número de impugnaciones (periodo 1999-2018)



Fuente: Elaboración propia con información estadística del TEPJF.

Como se puede observar, en los años en los que se contiende a cargos federales (2012, 2015 y 2018), se presentan incrementos en la incidencia de impugnaciones. Esta información pone en evidencia que la impugnación de los resultados electorales se ha convertido en una práctica común, dando lugar en muchos casos a denuncias frívolas.

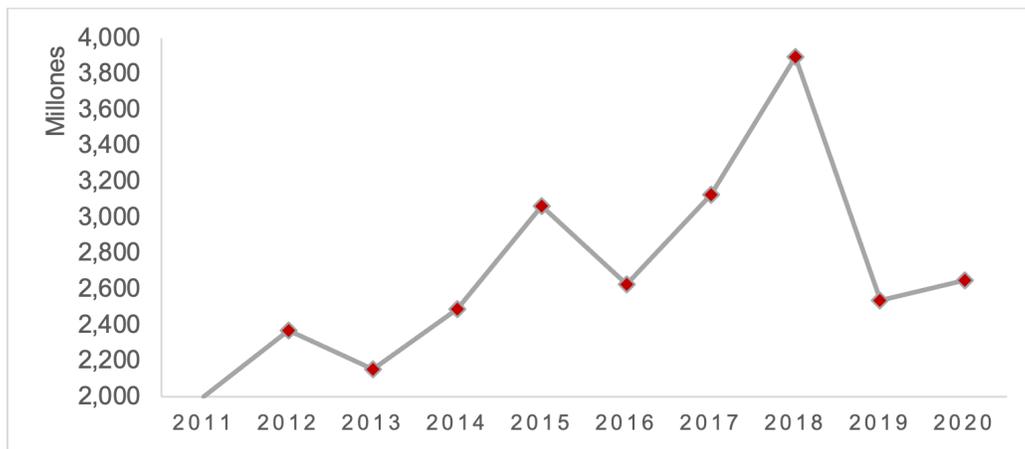
Es importante mencionar que el número de medios de impugnación presentados, no tiene relación proporcional y directa con el número de cargos

en contienda. Por lo que, se infiere que la incidencia de su presentación atiende a otros fines relacionados con la búsqueda de legitimación por parte de los partidos políticos.

3. Gasto público en razón de la judicialización

Para despachar más asuntos es necesario mayor presupuesto público. En la Figura 3, se observa que el gasto destinado a la impartición de justicia electoral ha ido en aumento, especialmente en los años en que se celebran elecciones federales.

Figura 3: Presupuesto público utilizado para impartir justicia (periodo 2012-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una consecuencia lógica del aumento en el número de impugnaciones, es que el Estado mexicano destine mayor gasto con el fin de poder garantizar la impartición de justicia. Este gasto fundamentalmente se destina a ampliar la infraestructura necesaria en las instituciones y para la contratación y sueldo del recurso humano indispensable.

IV. EL CASO DE LAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS EN MONTERREY

Con el propósito de fortalecer los argumentos que se han planteando en este trabajo, a continuación se analiza el caso de la elección en el Ayuntamiento de Monterrey, de 2018.

El 1 de julio de 2018, tuvo lugar una de las elecciones más grandes de México. Se votó para elegir la Presidencia de la República, la integración del Congreso de la Unión, la integración de congresos locales, diversas gubernaturas y también ayuntamientos.

En el caso particular de Nuevo León, los magistrados de la sala superior del TEPJF, llevaron al límite el tiempo para resolver quiénes serían los ganadores en los municipios de Monterrey, Guadalupe, Zuazua, Santiago y Ciénega de Flores. La población se encontraba en incertidumbre debido a los cambios de criterios emitidos por las diferentes instancias, pero, sobre todo, por ser demasiado el tiempo transcurrido entre el 01 de julio —día de la elección— y el 30 de octubre, fecha en que esta sala superior resolvió definitivamente.

El caso particular de Monterrey, el 9 de julio de 2018, el panista Felipe de Jesús Cantú, recibió su constancia de mayoría como ganador de la elección. Sin embargo, el 17 de agosto, luego de promoverse un juicio de inconformidad, el tribunal local de Nuevo León, dio la victoria al priista, Adrián de la Garza. Posteriormente, la impugnación contra esta resolución local provocó que el 18 de octubre, la sala regional del TEPJF, determinara regresarle el triunfo a De Jesús Cantú, pues estimó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no pudo comprobar sus acusaciones. Finalmente, el 30 de octubre, la sala superior —la última instancia— resolvió declarar la nulidad de los comicios y ordenó se convocara a una elección extraordinaria.

1. Proceso ordinario en la elección de Monterrey

Para contender por el Ayuntamiento de Monterrey, se registraron 7 partidos políticos,²⁵ una coalición²⁶ y dos candidaturas independientes.²⁷ El 01 de julio de 2018, se presentaron 524,377 ciudadanos para ejercer su voto, lo que significó un 57% de participación ciudadana.²⁸

El 08 de julio, la Comisión Municipal Electoral (CME), declaró electa a la planilla postulada por el Partido Acción Nacional (PAN) y determinó las Regidurías de Participación Proporcional. En contra de la determinación de la CME, se promovieron 10 juicios de inconformidad, por ciudadanos pertenecientes a los partidos políticos que participaron en la contienda y un candidato independiente.²⁹

25 PAN, PRI, PRD, PV, MC, PNA, RED.

26 Juntos Haremos Historia, integrada por PT, MORENA y PES.

27 Aldo Fasci Zuazua y Pedro Alejo Rodríguez Martínez.

28 Comisión Estatal Electoral, Memorias y Estadísticas, informe del proceso electoral y consulta popular Nuevo León 2017-2018, (2019). <https://www.ceenl.mx/memorias/2018/MEMORIAS%20Y%20ESTADISTICAS%20Informe%20del%20Proceso%20Electoral%20y%20Consulta%20Popular%20Nuevo%20Le%C3%B3n%202017-2018.pdf>. (última consulta diciembre 22, 2021).

29 También se promovieron dos juicios ciudadanos, pero fueron sobreesidos en la sentencia definitiva.

Con estos resultados, de los 10 contendientes, siete de ellos impugnaron el resultado de las elecciones en primera instancia.³⁰ Los expedientes fueron acumulados y se resolvieron el 17 de agosto de ese mismo año. El Tribunal Electoral de Nuevo León (TEENL), resolvió nulificar la votación de diversas casillas y modificó el número de regidurías por el principio de representación proporcional. En cumplimiento de la sentencia del TEENL, la CME entregó la constancia de mayoría a la planilla propuesta por el PRI.

En contra de la resolución del TEENL, se promovieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante la sala regional Monterrey del TEPJF. De nuevo, los expedientes se acumularon y la sala resolvió modificar los resultados del cómputo municipal y ordenar, esta vez a la propia Comisión Estatal Electoral (CEE), entregar la constancia de mayoría a la planilla postulada por el PAN y, consecuentemente, reasignar las regidurías de representación proporcional.

En contra de la sentencia de la sala regional, se presentaron diversos recursos de reconsideración ante la sala superior del mismo TEPJF. El 30 de octubre de 2018, este máximo tribunal resolvió anular las elecciones y ordenar la celebración de elecciones extraordinarias. La sala superior consideró que debido a las inconsistencias e irregularidades que presentaron 186 casillas, se configuró una vulneración al principio constitucional de certeza y autenticidad de las elecciones.³¹

Tras esta ruta jurisdiccional, no fue posible tener un ayuntamiento electo para el 01 de diciembre de 2018, fecha en que debía iniciar la nueva administración electa. Para resolverlo, el Congreso del estado designó a algunos ciudadanos para la integración de un Concejo Municipal de Monterrey, autoridad que estuvo a cargo hasta la toma de protesta del Presidente Municipal Electo.³²

2. Proceso extraordinario de la elección de Monterrey

La jornada electoral extraordinaria tuvo lugar el 23 de diciembre de 2018. Esta vez acudieron a votar 308,720 ciudadanos, quienes solo representaron el 33% de la lista nominal.³³ Finalmente, la planilla postulada por el PRI resultó ganadora.³⁴

Una vez que terminó la jornada electoral extraordinaria, y aún sin haber obtenido los resultados oficiales, los candidatos por el PAN y el PRI comunicaron,

30 PV, PRI, Coalición Juntos Haremos Historia, PRD, PAN, PT, candidato independiente.

31 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, [SSTEPJ], Expediente SUP-REC-1638/2018 y acumulados, (Mex.).

32 Congreso del Estado de Nuevo León, Designan concejo municipal de Monterrey, (2018). http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2018/11/designan_concejo_municipal_de_monterrey.php. (última consulta diciembre 22, 2021).

33 Comisión Estatal Electoral, *op. cit.* nota 28.

34 El 41.19% de los votos fueron para el PRI, quedando el PAN en segundo lugar con el 39.36% de los votos.

respectivamente, su victoria. Es decir, tras haberse celebrado las elecciones extraordinarias, la ciudadanía, una vez más, se encontró con falta de certeza respecto al ganador de la contienda.

En esta elección extraordinaria, el PRI recibió el 41% de los votos, y el PAN el 39%.³⁵ En lo que respecta a los partidos más pequeños, sus porcentajes de votación se redujeron considerablemente.

3. Análisis del caso

Las constantes impugnaciones, el cambio de criterios de los órganos jurisdiccionales, y el tiempo de incertidumbre al que se sometió a la ciudadanía, tan solo pudieron agravar la desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades e instituciones electorales y, por supuesto, contribuir al incremento de la utilización de recursos públicos.

Como se ha descrito, el proceso judicial para la integración del Ayuntamiento de Monterrey, tuvo como consecuencia final la anulación de las elecciones. Sin embargo, antes de que la sala superior del TEPJF resolviera de manera firme, se sostuvieron criterios contradictorios, no sólo entre autoridades electorales locales, sino también entre los propios órganos jurisdiccionales federales. Incluso, algunos de los Magistrados de la Sala Superior construyeron argumentos en contra de la anulación de la elección. Por supuesto, la existencia de criterios diferenciados entre las autoridades locales y federales es natural y deseable, no obstante, en el caso particular, dichos criterios se enmarcaron por argumentos totalmente extremos.

Además de esta diferencia de criterios, se ha planteado que la impugnación de los procesos electorales es un comportamiento de los partidos políticos que se hace con el fin de buscar legitimidad frente a la ciudadanía. Por lo tanto, resulta interesante estudiar las diferencias que existen entre la elección primigenia y la extraordinaria, respecto a dos puntos en particular: la participación ciudadana y el porcentaje de votos correspondientes al PAN y PRI, quienes fueron los competidores más fuertes en la contienda.

En relación con la participación ciudadana, la baja histórica podría ser precisamente un reflejo de la falta de confianza en los procesos electorales. Aun así, no debe pasar desapercibido que la jornada electoral se llevó a cabo en una fecha donde tradicionalmente las personas pasan más tiempo con su familia, el 23 de diciembre.

Respecto a los votos otorgados al PAN y al PRI, en la jornada electoral ordinaria, se obtuvieron el 29% y 28% de los votos, respectivamente.³⁶ Después, vino un

³⁵ Comisión Estatal Electoral, *op. cit.* nota 28.

³⁶ *Ídem.*

procedimiento judicial particularmente extenso, acompañado, como ya se señaló, de cambios de criterios muy marcados. En la elección extraordinaria, el PRI recibió el 41% de los votos, y el PAN el 39%.³⁷

En suma, el porcentaje de participación ciudadana el día de las elecciones extraordinarias fue significativamente menor al porcentaje de ciudadanos que compareció para participar en las elecciones ordinarias del 01 de julio. Este porcentaje no solamente es menor respecto a las elecciones anuladas, sino que es un porcentaje históricamente bajo, al compararlas contra las últimas 5 elecciones, en las que se reportó un porcentaje de participación ciudadana, en promedio, por arriba del 50%.³⁸

Ahora, si bien los partidos políticos intentan mantener su legitimación frente a sus militantes y ante la ciudadanía, con el objetivo de sobrevivir, al obtener mayor monto de financiamiento público, lo cierto es que esta práctica implica un costo en tiempo y dinero para el sistema electoral en su conjunto. En lo que respecta al tiempo, la ciudadanía neoleonesa se vio sujeta a un periodo extraordinariamente largo (7 meses), tiempo en el cual no se tuvo certeza sobre quién era la persona electa. Y, en cuanto al uso de recursos públicos, el gasto destinado a la impartición de justicia electoral “extraordinaria” aumentó considerablemente de conformidad con la tendencia a la impugnación.

V. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

A lo largo de este trabajo se ha planteado que los postulados y conceptos de la teoría neo-institucional pueden servir para describir y explicar el comportamiento generalizado de los partidos políticos, en cuanto al acto de “impugnar por impugnar” y, por lo tanto, la cada vez más notable judicialización de los procesos electorales, lo que, en términos de la teoría neo-institucional, podría explicarse desde el isomorfismo.

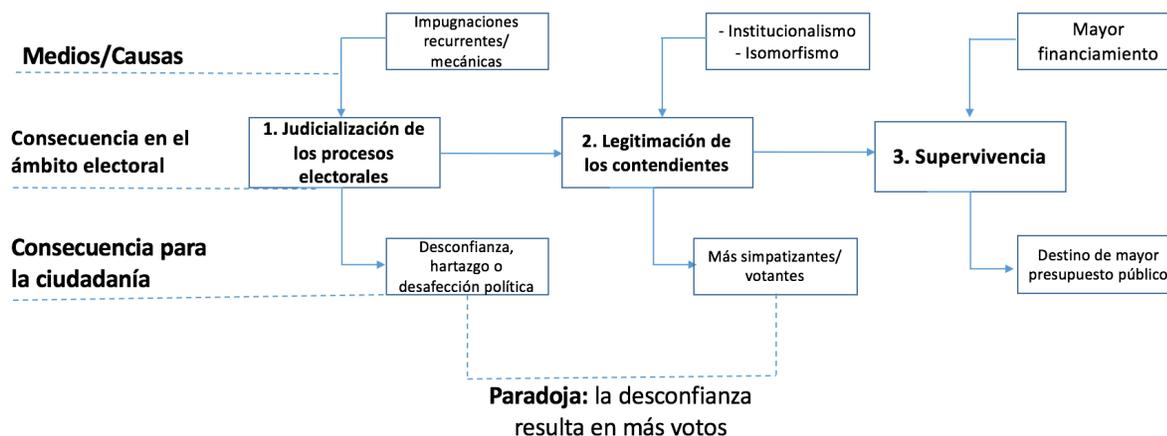
Para los partidos políticos en México, el conceder la victoria a su contrario, en cada una de las etapas del proceso electoral, sin buscar oponerse en los tribunales, podría significar un verdadero costo reputacional. Es por esto que, a pesar de que se conozca con antelación que algunos medios de impugnación son improcedentes, el incentivo para los partidos políticos está en mostrar a sus simpatizantes que se luchará por la victoria en cada una de las instancias legales, y con esto abonar a su propia legitimación. Entonces, aunque se haya perdido la elección, el objetivo de la impugnación del resultado no es sólo obtener el cargo público, sino fortalecer la base electoral que ya se tenía. Este último punto asegura la supervivencia del partido dentro del medio organizacional.

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

A continuación, en la Figura 4, se presenta un modelo con el que se busca explicar los elementos que convergen para configurar este fenómeno.

Figura 4: Elementos que convergen al judicializar procesos electorales



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, la práctica constante e irracional de impugnar los actos jurídicos en las diferentes etapas de los procesos electorales, permite que se cree una atmósfera cuya expectativa sea la de revertir los resultados a través de ulteriores resoluciones jurisdiccionales. El medio que incide en la judicialización de las elecciones es un comportamiento recurrente y generalizado por parte de los diferentes contendientes en la arena electoral. Así, por ejemplo, cuando se gana en la mesa lo que no se logró en la urna provoca que se genere, en primer lugar, un sentimiento de desconfianza por parte de la ciudadanía en torno a las actuaciones de las autoridades y de los propios institutos políticos.

Así, esta práctica de judicializar los procesos electorales, inclusive, puede llegar a institucionalizarse en la vida de los institutos políticos, esto es, los partidos exigirán a sus representantes legales se impugne de manera recurrente los actos jurídicos emitidos por autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales. Esta institucionalización provoca que otros partidos, por su parte, imiten esas prácticas, al contratar a profesionistas del derecho para lograr ese fin y que se destinen recursos e infraestructura para esos fines contenciosos.

Con las prácticas recurrentes y generalizadas de impugnar en el campo electoral, surge el isomorfismo, es decir la mimetización de la conducta tendiente a la impugnación por parte de la generalidad de los partidos políticos. Al respecto, es importante analizar si este isomorfismo tiene relación con la legitimación que procuran los partidos políticos frente a sus simpatizantes y frente a la

ciudadanía. Sobre esto, Lindberg, ha señalado que la derrota política puede ser objeto de controversia, y los contendientes considerarán los posibles efectos que esto pueda tener, más allá del proceso electoral inmediato.³⁹ Por su parte, Hernández considera que, si bien en otros sistemas el impugnar implica un costo reputacional para los partidos, en países como México en los que la contienda electoral es una práctica más común, la normalización de la práctica contrarresta el costo reputacional.⁴⁰ Entonces, esta práctica institucionalizada de impugnar, por parte de los contendientes, se traduce en una mayor legitimación, inclusive de los perdedores. Esa legitimación, a su vez, se materializa en un incremento en el número de simpatizantes, quienes en su momento se convertirán en votantes.

Es en este punto donde se identifica una paradoja en el comportamiento del electorado: si bien, como ya se estableció, las prácticas recurrentes de judicializar los procesos electorales traen como consecuencia una mayor desconfianza ciudadana, se observa que estas prácticas isomorfas e institucionalizadas también vuelven legítimo el actuar de los partidos políticos.

Respecto a esta paradoja, el caso Monterrey nos ayuda a ilustrar que si bien en números absolutos, menos ciudadanos acudieron a las urnas a votar en las elecciones extraordinarias -lo que indicaría que efectivamente se presentó la desconfianza ciudadana-, también es cierto que los competidores más fuertes no sólo se permanecieron en las preferencias, sino que, al impugnar los actos jurídicos en sus diferentes etapas, también aumentaron la proporción de sus votos.

Finalmente, una vez que los partidos políticos y sus actores incrementan su legitimidad frente a la ciudadanía, esto se traduce en un mejor prestigio de los institutos políticos y, por consecuencia, en un incremento en el número de votos que reciben a favor. El obtener más votos representa obtener mayor financiamiento público, pues en nuestro país el financiamiento que se destina a los partidos políticos se calcula de la siguiente manera: se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con un corte de fecha al 31 de julio de cada año, por el 65% del valor diario de una Unidad de Medida y Actualización (UMA). El 30% de este monto se distribuye de forma igualitaria entre los partidos políticos existentes; el 70% del presupuesto restante, se distribuye proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos que el partido político hubiese obtenido en la última elección de diputados inmediata anterior. Entonces, se vuelve claro que los partidos con mayor legitimidad serán los que obtengan más votos, lo que a su vez se traduce en la obtención de mayor presupuesto y en un aumento de probabilidades para que un instituto político pueda sobrevivir.

39 Staffan Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*. (Johns Hopkins University Press, 2006).

40 Víctor A. Hernández Huerta, *Disputed Elections in Presidential Democracies: Challenging Electoral Outcomes as a Negotiation Strategy*, Working Paper Series 2015-4 (2015).

VI. CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, en el derecho electoral y en los sistemas que lo conforman, se han generado una serie de incentivos que, por un lado, han propiciado el incremento en el número de denuncias frívolas en las diferentes etapas de los procesos electorales y, por otro lado, han incidido de manera importante en el hecho de que se destine mayor cantidad de presupuesto público con el objetivo de dirimir las controversias jurisdiccionales correspondientes.

La paradoja de que *“en su afán por judicializar los procesos electorales, los partidos políticos provocan un detrimento en la confianza que tiene la ciudadanía en las autoridades e instituciones electorales, pero al mismo tiempo, esa desconfianza desemboca en un aumento de la legitimidad de esos mismos partidos promotores de lo contencioso, lo que al final les reditúa en más votos y en mayores probabilidades de sobrevivir”*, debe ser resuelta. Se deben dejar de considerar inocuas las denuncias frívolas. Como se ha argumentado en este trabajo, mientras los partidos políticos y sus candidatos *“impugnan por impugnar”*, es la ciudadanía quien asume la falta de certeza jurídica y el costo pecuniario de lo que está *subjúdice*. Pero hay algo aún más grave: al ser permisivos con estas prácticas, en lo particular los institutos políticos ganan legitimidad frente a sus simpatizantes, militantes y ciudadanía; mientras que el sistema electoral y sus instituciones se ven perjudicados, en cuanto a la confianza que generan en la ciudadanía. Al judicializarse los procesos electorales, como medio de legitimación, ganan pocos y pierde la democracia en general.

Como se ha establecido, los conceptos, ideas y supuestos de la teoría Neo-institucional, nos ofrecen una alternativa para explicar por qué los institutos políticos buscan obtener legitimidad por la vía contenciosa con el fin de garantizar su propia supervivencia. Al conocer esto, se debe propiciar una transformación del campo electoral, no solamente de su marco normativo, con el fin de desincentivar las prácticas rampantes de judicializar los procesos electorales, sino también en un nivel más amplio: en el de las políticas públicas, a través de las cuales se haga posible el involucramiento de la población en las decisiones que se van tomando en procesos electorales. Esto es, que la participación ciudadana activa también esté presente en la vigilancia y monitoreo de las actuaciones de las autoridades electorales, de los partidos políticos y de sus candidatos.

Los tribunales federales en materia electoral fueron creados en el año de 1996, con el fin de estabilizar la crisis de credibilidad electoral que entonces se vivía en México. Actualmente, es cierto, muchas de las solicitudes que se hacen invocando justicia son genuinas y hasta loables, sin embargo, también debe reconocerse que muchas de ellas se interponen carentes de fondo y de materia. Esto último viene provocando una nueva crisis: tanto para la desconfianza ciudadana en la

democracia y sus instituciones, y también para el incremento del presupuesto público que cada vez es mayor. Debemos evitar que aquella solución del 1996, cuyo protagonista fue el entonces naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ahora se transforme en un nuevo problema que se genera por judicializar los procesos electorales.

VII. REFERENCIAS

- Comisión Estatal Electoral, Memorias y Estadísticas, informe del proceso electoral y consulta popular Nuevo León 2017-2018, (2019). <https://www.ceenl.mx/memorias/2018/MEMORIAS%20Y%20ESTAD%3%8DSTICAS%20Informe%20del%20Proceso%20Electoral%20y%20Consulta%20Popular%20Nuevo%20Le%C3%B3n%202017-2018.pdf>. (última consulta diciembre 22, 2021).
- Congreso del Estado de Nuevo León, Designan concejo municipal de Monterrey, (2018). http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2018/11/designan_concejo_municipal_de_monterrey.php. (última consulta diciembre 22, 2021).
- Christine Quinn Trank y Sara L. Rynes, *Behavioral science in the business school curriculum: Teaching a changing institutional environment*, 4 *Academy of Management Review*, 808-824 (1999). <https://doi.org/10.5465/amr.1999.2553255>
- DiMaggio y Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 2 *American Sociological Association*, (1983). <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Eleanor Westney, *Institutionalization theory and Multinational Corporation*, en *Organization Theory and the Multinational Corporation* 53-76 (Sumantra Ghoshal y Eleanor Westney, 1993).
- Emilio Rabasa, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, 2 *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*, (2012). <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.10002>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [ENCIG] 2019, (2019), <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (última consulta diciembre 22, 2021).
- John W. Meyer y Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 2 *The American Journal of Sociology*, (1977). <https://www.jstor.org/stable/2778293>
- Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, 3 *The Academy of Management Review*, 571-610 (1995). <https://doi.org/10.2307/258788>
- Max Weber, *Economy and Society: An Interpretive Sociology*, (Bedminster Press Incorporated, 1924).
- Montero, Zmerli, Newton, y Norris, cit. por Sebastián Rivera, *Confianza y participación política en América Latina*, 235 *Revista Mexicana de*

- Ciencias Políticas y Sociales, 556 (2018). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235>
- Nelson Phillips, Thomas B. Lawrence y Cynthia Hardy, *Discourse and Institutions*, 4 *The Academy of Management Review*, 635-652 (2004). <https://doi.org/10.2307/20159075>
- Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 2 *American Sociological Review*, 147-160 (1983). <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Paul R. Lawrence and Jay W. Lorsh, cit. por Richard W. Scott, *Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program* (Oxford University Press, 2004).
- Richard W. Scott, *Institutions and Organizations* (SAGE, 1995).
- Royston Greenwood y C. R. Hinnings, *Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and New Institutionalism*, 4 *Academy of Management Review*, 1022-1054 (1996). <https://doi.org/10.2307/259163>
- Staffan Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*. (Johns Hopkins University Press, 2006).
- Tatiana Kostova y Srilata Zaheer, *Organizational legitimacy under conditions of complexity: The multinational enterprise*, 1 *Academy of Management Review*, 64-81 (1999). <https://doi.org/10.2307/259037>
- Unidad de estadística e información jurisdiccional, *Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo de medio y año*. <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E2-Portal%20SGA.pdf> (última consulta diciembre 22, 2021).
- Víctor A. Hernández Huerta, *Disputed Elections in Presidential Democracies: Challenging Electoral Outcomes as a Negotiation Strategy*, Working Paper Series 2015-4 (2015).

