



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



**“Justificación de los costos electorales en México, a la luz de la teoría de la justicia de John Rawls”**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Doctor en Derecho.

Presenta:

**Carlos Alejandro Pérez Espíndola**

**Dirigido por:**

Dr. Luis Eusebio A. Avendaño González

Presidente

\_\_\_\_\_

Firma

Dr. Arturo Altamirano Alcocer

Secretario

\_\_\_\_\_

Firma

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Vocal

\_\_\_\_\_

Firma

Dr. Pedro Morales Zavala

Suplente

\_\_\_\_\_

Firma

Dr. Adolfo Vega Perales

Suplente.

\_\_\_\_\_

Firma

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

**NOVIEMBRE DE 2024**

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



**Dedicatoria:**

A mi esposa e hijos: Nancy, Emiliano y Mariano.

A mis papás: Jorge † y Concepción.

**Agradecimientos:**

Al Doctor Luis Avendaño, por excelente acompañamiento y paciencia en la elaboración este trabajo, mil gracias estimado Doctor.

Al Doctor Arturo Altamirano, por su amistad y apoyo de tantos años; siempre ha sido un ejemplo de vida, Muchas gracias Doctor.

A mi querida Alma mater, La Universidad Autónoma de Querétaro; siempre llevo con orgullo tu nombre.

A mi querida Facultad de Derecho, cuyas paredes y aulas resuena el conocimiento como en ninguna otra.

A mi alumno, Yoshua Ruiz Méndez, por su desinteresado apoyo en la corrección y estilo de este trabajo.

A la sociedad, porque sin el apoyo de esta, la Universidad Pública no existiría.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## **REUMEN**

Partiendo de la pregunta sobre si es costosa o no la democracia en México, se describen diversos costos económicos de los procesos electorales, con el objetivo de justificar que es el adecuado y necesario para proteger los principios democráticos que sustentan el sufragio libre y secreto. De manera que, bajo este parámetro conceptual, se delimita el tema para llegar a su dimensión económica y socio política. Asimismo, se describe el costo burocrático de los órganos electorales nacional y estatales, así como de los tribunales electorales, que, a su vez, representan el ingreso de miles de familias en México, de modo que, impactan en la vida económica de todos, todos los días.

Mediante información cuantitativa y análisis documental, se plantea que existe una economía de la democracia, que se produce por ejecución del presupuesto para todos los costos económicos electorales que sustentan nuestra democracia y además, son parte de la redistribución del ingreso en la sociedad; con el objetivo de demostrar que, de acuerdo con los postulados principales de la teoría de la John Rawls, son las instituciones más importantes de la sociedad, (en este caso las electorales), por medio de las cuales se obtiene el mayor equilibrio neto de satisfacción entre todos los individuos pertenecientes a ella, luego entonces, la sociedad está correctamente ordenada y es justa.

Palabras clave: Costos electorales, presupuesto, distribución del ingreso.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



**Abstract**

Starting from the question of whether democracy in Mexico is costly or not, various economic costs of electoral processes are described, with the objective of justifying that it is adequate and necessary to protect the democratic principles that sustain free and secret suffrage. Thus, under this conceptual parameter, the topic is delimited to reach its economic and socio-political dimension. Likewise, it describes the bureaucratic cost of the national and state electoral bodies, as well as of the electoral tribunals, which, in turn, represent the income of thousands of families in Mexico, thus, impacting the economic life of everyone, every day. By means of quantitative information and documentary analysis, it is proposed that there is an economy of democracy, which is produced by the execution of the budget for all the electoral economic costs that sustain our democracy and also are part of the redistribution of income in society; with the objective of demonstrating that, according to the main postulates of the theory of John Rawls, the most important institutions of society, (in this case the electoral ones), by means of which the greatest net balance of satisfaction is obtained among all the individuals belonging to it, then, society is correctly ordered and is fair.

Translated with DeepL.com (free version)



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



**Tabla de contenido**

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... 6**

**ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA..... 9**

Base constitucional de las facultades de los órganos electorales administrativos... 9

El presupuesto del INE y porcentaje correspondiente respecto al presupuesto federal y comparativo con otros rubros..... 10

Gasto operativo del INE. Principalmente sueldos y su incidencia en la economía. . 12

El INE como órgano constitucional autónomo..... 19

**HIPÓTESIS..... 20**

**JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN..... 20**

**OBJETIVOS..... 22**

OBJETIVO GENERAL ..... 22

OBJETIVOS ESPECIFICOS ..... 22

**METODOLOGÍA..... 22**

**CAPITULO I. De la teoría de la democracia y elecciones ..... 23**

**1.1 Análisis conceptual de la teoría de la democracia y las elecciones..... 23**

1.1.2 Los orígenes de la democracia. .... 23

1.1.3. El Estado de derecho. Antecedentes. .... 27

1.1.4 El concepto de Estado de Derecho..... 34

1.1.5 El concepto actual de democracia. .... 37

1.1.6 Concepción final sobre Estado de derecho. .... 39

**1.2 Sistema electoral como proceso democrático ..... 41**

1.2.1. El sistema de mayoría simple. .... 41

1.2.2 El sistema de representación proporcional..... 42

1.2.3 Los sistemas de partidos..... 42

**CAPITULO II. LOS COSTOS ELECTORALES EN MÉXICO..... 45**

**2.1 El sistema electoral en México..... 45**

2.1.1 Reformas constitucionales. .... 55

2.1.2. El Financiamiento público. .... 59

1.2.3 La configuración del actual sistema electoral en México. Reforma constitucional en materia política-electoral en 2014. .... 62



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



<b>2.2 Autoridades electorales.....</b>	<b>65</b>
2.2.1 El Instituto Nacional Electoral.....	65
2.2.2 El tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	69
2.2.3. La Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales.....	71
<b>2.3 EL PRESUPUESTO PÚBLICO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.....</b>	<b>71</b>
2.3.1 Los costos electorales en México.....	71
2.3.2 Presupuesto para el Instituto Nacional Electoral.....	72
2.3.3 Estructura administrativa del INE.....	76
2.3.4. El presupuesto de los Organismos Públicos Locales Electorales.....	82
2.3.5 Presupuesto para partidos políticos.....	85
2.3.6 Presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	88
<b><i>CAPITULO III.- LOS COSTOS ELECTORALES Y LA TEEORIA DE LA JUSTICIA DE JOHN RAWLS.</i></b>	<b>90</b>
<b>3.1 Sobre la justicia .....</b>	<b>90</b>
<b>3.2 La concepción dogmática de la teoría de la justicia.....</b>	<b>91</b>
3.2.2 La posición Original.....	93
3.2.1 El velo de la Ignorancia.....	95
<b>3.3. los principios de justicia.....</b>	<b>96</b>
<b><i>BIBLIOGRAFIA .....</i></b>	<b>110</b>

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Partiendo de la pregunta sobre si es costosa o no la democracia en México, se analizarán los montos destinados a los diversos costos de los procesos electorales en nuestro país, para justificar que tanto económica como jurídicamente el presupuesto para las elecciones en México es adecuado y necesario para proteger los principios democráticos que sustentan el sufragio libre y secreto y además inciden en la distribución del ingreso de las familias por lo que existe una economía de la democracia.

La problemática se presenta porque, generalmente, se piensa que solo se gasta en campañas electorales, sin embargo, hay que decir que son varios los costos electorales, por ejemplo: el relativo al pago de nómina en órganos electorales administrativos y judiciales, infraestructura, insumos generales, servicios públicos y privados, arrendamientos, comunicaciones, entre otros. Varios de estos también erogados por los partidos políticos, es decir, es mucho más amplio el destino del presupuesto público destinado al financiamiento de partidos políticos y operación de las autoridades electorales; además de que, este dinero público incide claramente en la economía nacional.

Esta economía de la democracia de inicio, será lo que se pretenda justificar, pues los costos señalados son necesarios y por otro lado, se redistribuye este gasto público, pues retorna a las familias y empresas ya sea en ingresos directos o indirectos.

Por otro lado, existe también una justificación jurídica, prevista a nivel constitucional, la cual refiere que las elecciones deben realizarse de manera periódica y con prevalencia del dinero público sobre el privado. De esto modo se llega a la teoría de la justicia, de la que se desprende, que las desigualdades económicas, políticas y sociales deben ser disminuidas de manera institucional redistribuyendo el ingreso mediante diversas estrategias y generando servicios públicos de alta calidad.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Así, la economía de la democracia, concuerda con la propuesta particularmente de John Rawls, en un principio porque es una teoría contractualista, cuyo origen es el mismo que para la teoría de la democracia; después, se sostiene que en la comunidad o en el entorno social, hay injusticias y desigualdades que se deben atender y eliminar a través de las vías institucionales, y en el caso en particular, es a través de los presupuestos destinados a la renovación del poder público con los que se materializan apoyos a la sociedad.

Se explicará que, en México, los costos electorales son un ejemplo claro de la distribución del ingreso, por lo que, a la luz de la teoría de la justicia, se lleva un ingreso a quien no lo tiene, partiendo de reconocer que la sociedad tiene obligaciones frente a los más necesitados. Bajo este enfoque, el sistema electoral en México indudablemente constituye un factor en la distribución del ingreso, pues como ya se mencionó, existe un retorno del ingreso público a las familias y empresas que se relacionan con los costos electorales.

Por ello, las preguntas base del presente trabajo, son las siguientes:

1. ¿Es costosa la democracia mexicana? ¿frente a qué?
2. Si el gasto electoral, en gran parte se dirige al sector de servicios y empleo, ¿podemos hablar de la economía de la democracia?
3. En virtud de que hay un retorno del ingreso a las familias mexicanas, ¿se puede considerar a la organización de las elecciones como un servicio público?
4. En términos de la economía nacional o estatal, ¿qué pasaría si quitamos el presupuesto que se usa para las elecciones?
5. ¿Los costos electorales guardan relación o garantizan la libertad y eficacia del sufragio?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA

### Base constitucional de las facultades de los órganos electorales administrativos.

Los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y tercero, de la Constitución y 30, numeral 2, de la LGIPE<sup>1</sup> determinan que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece la propia Constitución y que el INE es un organismo público autónomo, autoridad en la materia electoral e independiente en sus decisiones y sus funciones, el cual se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.

La citada disposición constitucional determina, que el INE contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario y especializado para el ejercicio de sus atribuciones, el cual formará parte del Servicio Profesional Electoral Nacional y/o el personal de la rama administrativa que se regirá por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regulando las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

El artículo 30, párrafo 1, de la LGIPE establece que son fines del INE: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones

---

<sup>1</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en procesos locales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral y fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la misma.

### **El presupuesto del INE y porcentaje correspondiente respecto al presupuesto federal y comparativo con otros rubros.**

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, estableció la cantidad de \$32,767,037,027 (Treinta y dos mil setecientos sesenta y siete millones treinta y siete mil veintisiete pesos 00/100 M.N.) de los cuales al INE le corresponde un monto de \$22,322,879,716.00 (veintidós mil trecientos veintidós millones ochocientos setenta y nueve mil setecientos dieciséis pesos).

Asimismo, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, permanentes y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2024 asciende a la cantidad de \$10,444,157,311.00 (diez mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones ciento cincuenta y siete mil trescientos once pesos en moneda nacional).

Es preciso destacar que el financiamiento público de los Partidos Políticos Nacionales, no puede afectarse por el INE, pues constituye una previsión constitucional, es decir, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución, dispone que la ley debe garantizar a los Partidos Políticos Nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, entre los



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



cuales se encuentra el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Para ello, desde la Constitución y en el artículo 51 de la LGPP se dispone la forma en que se habrá de calcular el monto total que corresponde a los Partidos Políticos Nacionales, así como la distribución que se debe hacer de los recursos a dichos partidos.

De esta manera, el financiamiento de los partidos políticos tiene por objetivo garantizar que cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía. Se trata de recursos que pretenden evitar la intromisión de agentes privados en los procesos democráticos y que fortalezcan el régimen de partidos.

Así, el presupuesto total del INE y el total de financiamiento público a Partidos Políticos, que asciende a un monto total de \$32,767,037,027.00 (treinta y dos mil setecientos sesenta y siete millones treinta y siete mil veintisiete pesos 00/100 moneda nacional), y tomando en cuenta que el del presupuesto de egresos federal que asciende a \$9,066,045,800,000 (Nueve billones sesenta y seis mil cuarenta y cinco millones ochocientos mil pesos) (DOF 25-11-2023), el presupuesto electoral para el año 2024 solo representa el 0.36 % del presupuesto federal de todo el País.

Ahora bien, del monto total del presupuesto del INE hay que disminuir el correspondiente a financiamiento público de partidos, quedando para el gasto operativo del INE la cantidad de \$22,322,879,716.00 (veintidós mil trecientos veintidós millones ochocientos setenta y nueve mil setecientos dieciséis pesos) lo que representa un 0.24 % del presupuesto federal.

A su vez, este presupuesto es comparable con otros rubros como son:



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Entidad o rubro	Pesos
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	\$14,245,298,738.
Relaciones Exteriores	9,994,473,186
Cultura	16,754,896,906
Deuda Pública	1,023,011,515,319
Poder Legislativo	16,760,629,404

Elaboración propia con información del PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024. DOF 25-11-2023..

## Gasto operativo del INE. Principalmente sueldos y su incidencia en la economía.

El gasto ordinario del INE se destina a realizar entre muchas otras actividades, la integración del padrón electoral y la lista nominal de electoras y electores, ubicación e instalación de casillas, la capacitación electoral a las y los ciudadanos que fungirán como funcionarios de las mesas directivas de casilla, la fiscalización de recursos, el monitoreo de medios de comunicación, la distritación electoral, la integración y funcionamiento de Consejos Locales y distritales, asistencia electoral, así como la expedición de la credencial para votar con fotografía para el ejercicio de los derechos político electorales. Actividades para las cuales se requiere de recursos financieros y humanos que garanticen su cumplimiento, que no puede cubrirse con recursos que no sean del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto del INE también considera la protección de los derechos humanos laborales del personal del Instituto; el salario digno, estabilidad en el empleo, horario de trabajo y demás prestaciones en términos de las condiciones generales del



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



trabajo previstas en sus normas reglamentarias son fundamentales. Estos derechos se encuentran protegidos inclusive jurisdiccionalmente, de tal forma que, cualquier acto que lesione tales derechos puede ser impugnado legalmente para exigir su cumplimiento.

Otro gasto considerado en las actividades ordinarias del INE es en la organización de las elecciones locales, pues es el depositario de la función electoral, en cumplimiento fundamental para la renovación de los poderes locales incide en la debida integración de los órganos del Estado y, con ello, permitir el ejercicio de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía.

El presupuesto electoral en su mayor parte se destina a gasto operativo, por ejemplo, la nómina, que se compone de personal con plaza presupuestal que asciende a 10,035 personas, más el personal contratado por honorarios permanentes que asciende a 7,845 personas. En el año 2022 se contrató para el procedimiento de revocación de mandato a 24,774 personas, lo que asciende a un total de 42,654 personas en 2022. (Respuesta a solicitud de acceso a la información folio UT/22/01373, recibida el 27 de mayo de 2022). Adicionalmente se debe considerar el personal de apoyo que se contrata para el proceso electoral federal, el último de estos en 2020-2021. En todas las entidades se contrató un total de 59,112 plazas (Memoria documental proceso electoral 220-2021 tomo II, INE, 2022, p. 236).

Así, la incidencia en el sector del empleo en México, se aprecia primeramente considerando que existen 11 sectores de la actividad económica en el país de acuerdo con información de la página del observatorio laboral, siendo los siguientes: Agropecuario, Comercio, Construcción, Educación y Salud, Extractiva, Gobierno, Servicios Personales, Servicios Profesionales, Transformación, Transporte y Turismo. En promedio 7 de cada 10 ocupados en el país son trabajadores subordinados y remunerados, siendo el sector Gobierno, donde todos los ocupados son trabajadores que reciben un pago por su trabajo. En cuanto a las



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



remuneraciones, el ingreso promedio mensual (neto) de los ocupados es de \$7,057 pesos. Los tres sectores con los ingresos más elevados son el Extractivo, Gobierno y Educación, y Salud con \$10,612, \$9,272 y \$8,874 respectivamente. La región Centro del país concentra la mayor proporción de ocupados del sector terciario de la economía; 30 de cada 100 personas se ocupan dentro del sector de Servicios Profesionales, en el de Transporte se ocupan 26 de cada 100 personas y 26 de cada 100 personas ocupadas en el sector Gobierno laboran en la región centro.<sup>2</sup>

Como se puede ver, la necesidad de realizar los comicios tiene muchos fundamentos, económico, constitucional, social, político, incluso la propia SCJN ha sostenido que las elecciones son una forma de expresión a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, lo cual se manifiesta a través de los comicios como una función pública a cargo del Estado por conducto de instituciones autónomas.<sup>3</sup>

De esta manera, la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio, es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, y resulta indispensable asegurar que las elecciones se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad en beneficio de las y los ciudadanos, y los partidos políticos, que tienen precisamente como fines constitucionales, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Todo el entramado electoral se despliega en un ámbito geográfico electoral, los trabajos de demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales federales y locales, son esenciales para que el INE cumpla con su obligación de conformar y actualizar la geografía electoral, el diseño y determinación de los Distritos Electorales y la división del territorio nacional en secciones electorales, en

---

<sup>2</sup> Visible en: [https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ocupacion\\_sectores.html](https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ocupacion_sectores.html)

<sup>3</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



el ámbito federal y local, a fin de lograr una debida distribución poblacional a través de la geografía electoral y garantizar que cada voto tenga el mismo peso.

Con base en lo anterior se perfila el destino del presupuesto del INE, que por disposición constitucional debe ser a los siguientes rubros:

- a) El presupuesto destinado para cubrir las prerrogativas que constitucional y legalmente corresponden a los partidos políticos con registro nacional, **(Financiamiento de Partidos Políticos Nacionales)**;
- b) El presupuesto ordinario para la operación del INE, que incluye el base y los proyectos específicos, y
- c) El presupuesto contingente, para la posible celebración de los procesos de participación ciudadana de Consulta Popular y revocación de mandato.

El primero de ellos, se desglosa actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales. Para el ejercicio fiscal 2024 se autorizó la cantidad de \$10,444,157,311.00 (diez mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones ciento cincuenta y siete mil trescientos once pesos en moneda nacional), (acuerdo INE/CG493/2023, 25 de agosto de 2023), distribuido de la siguiente manera:

Concepto	Monto
Actividades ordinarias permanentes	\$6,609,787,227.00
Gastos de campaña para Partidos Políticos Nacionales	\$3,304,893,614.00
Actividades específicas	\$198,293,617.00
Franquicia postal	\$264,391,491.00
Franquicia telegráfica	\$693,490.00
Total	\$10,444,157,311.00

Tabla de elaboración propia.

- b) El presupuesto ordinario para la operación del INE.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Para realizar las actividades regulares de cada unidad administrativa del INE, el presupuesto base, es por la cantidad de 10 mil 629 millones 704 mil 108 pesos, para el Ejercicio Fiscal 2024, es decir para el cumplimiento de sus actividades ordinarias vinculadas a sus fines institucionales, así como para el cumplimiento de sus atribuciones en la organización de los Procesos Electorales Locales. Cabe destacar que el presupuesto considera que:

- Se instalan más de 170,000 casillas.
- Se disputan un poco más de 21 mil puestos de elección popular.
- Se imprimen alrededor de 300 millones de boletas electorales sólo para el Proceso Electoral Federal.
- Se capacita a más de millón y medio de ciudadanas y ciudadanos como funcionariado de casilla.
- Se atienden entre 13.5 y 15.1 millones de solicitudes para expedir credenciales para votar, en 843 Módulos de Atención Ciudadana.
- Se producción de Credenciales para Votar ha llegado a 14.32.

La Cartera Institucional de Proyectos, se distribuye de la siguiente manera:



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



<b>Presupuesto Base</b>	<b>\$12,860,967,097.00</b>
<b>Cartera Institucional de Proyectos</b>	<b>\$9,461,912,619.00</b>
Organizar Procesos Electorales Locales	\$75,513,836
Organizar Proceso Electoral Federal	\$8,802,824,500
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	\$121,178,756
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	\$142,541,673
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	\$205,452,859
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	\$49,622,141
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	\$49,571,500
Coordinar el Sistema Nacional Electoral	\$15,207,354
Presupuesto del ejercicio fiscal 2024	<b>\$22,322,879,716.00</b>

Tabla de elaboración propia.

c) Por otro lado, se elabora un presupuesto contingente, para la posible celebración de los procesos de participación ciudadana de Consulta Popular y revocación de mandato.

Como parte de la Cartera Institucional de Proyectos, se consideraron los costos que implicará la demarcación territorial de los Distritos uninominales federales y locales, que conforme a la LGIPE tiene que llevarse a cabo, para lo cual, el INE con los recursos financieros, debe cumplir con el Plan de Trabajo del Proyecto de la



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Distribución Nacional 2021-2023, el cual contempla entre otras, las siguientes tareas:

- Preparación de la cartografía para el Sistema de Distribución;
- Cálculo de vecindades municipales y seccionales y,
- Revisión de los criterios técnicos y sus reglas operativas para la elaboración de escenarios de Distribución, así como las reglas de evaluación de escenarios de Distribución.

**c) Presupuesto para actividades contingentes**

Para atender las actividades relativas a los posibles procesos de participación ciudadana de revocación de mandato y alguna Consulta Popular, el INE, debe proyectar un presupuesto precautorio para el ejercicio fiscal 2024, por un monto total de **\$3,568,631,776.00** (tres mil quinientos sesenta y ocho millones seiscientos treinta y uno mil setecientos setenta y seis pesos).

En la reforma de 2014, en un esfuerzo por homogeneizar los estándares para la organización de las elecciones del país, el IFE fue sustituido por el INE, mismo que conservó su calidad de órgano constitucional autónomo, sus características de independencia e imparcialidad y garantías, así como los principios rectores de su función: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En estos términos, todas las reformas electorales desde 1990 hasta la fecha han estado encaminadas, precisamente, **a reforzar esa función de Estado especializada y al propio órgano depositario de la misma**, incrementando sus atribuciones, pero conservando aquellas funciones primordiales desde su creación, como la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Todo ello con la finalidad de resguardar la función del Estado de la organización de las elecciones de cualquier injerencia de otros poderes, en los distintos órdenes de gobierno.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Desde su creación, el Poder Revisor de la Constitución otorgó al IFE y, posteriormente, al INE, la calidad de órgano que, constitucional, legal y estatutariamente, cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y que lo instituye como la **máxima autoridad administrativa especializada**, que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones en todo el país.

Por tal razón, la autonomía del INE como órgano constitucional especializado implica la facultad de decidir y actuar de manera libre, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las leyes, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos, puesto que su función forma parte del régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para garantizar la renovación periódica, pacífica e institucional del poder político y evitar el abuso en el ejercicio del mismo.

Debido a que el INE es un órgano constitucional autónomo, que goza de independencia funcional y financiera para efectos de delimitar cuáles son sus atribuciones y responsabilidades en el proceso de programación y presupuestación.

### **El INE como órgano constitucional autónomo.**

La transición a la democracia mexicana ha pasado por romper las reglas de un autoritarismo, transitando de un órgano encargado de organizar las elecciones que formaba parte del Poder Ejecutivo Federal, a la creación en 1990 del IFE, que contaría con un servicio profesional electoral especializado para la integración de los órganos ejecutivos y técnicos.

Posteriormente, en 1996, cuando se excluyó al secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo General, se le dotó de autonomía plena respecto de los demás poderes del Estado.

Desde su creación y a través de distintas reformas constitucionales, las atribuciones originalmente encomendadas al IFE fueron incrementando; sin embargo, siempre conservó la función estatal especializada para la que fue creado.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



El INE ha sido objeto de recortes a su presupuesto por la Cámara de Diputados, en cada los siguientes ejercicios fiscales: 2017, de 300 millones de pesos; 2018, de 800 millones de pesos; 2019, de 950 millones de pesos; 2020, de 1,071,562,960.00 millones de pesos; y 2021, de 870 millones de pesos. El mas reciente que es para el ejercicio fiscal 2024 fue de 5,000 millones de pesos.

México y países de América latina como Brasil y Argentina comparten los más altos costos de las elecciones que incluyen, en el caso mexicano, los costes principales son la estructura del funcionariado del INE, de los propios tribunales electorales, de los organismos públicos locales (OPLE), por otro lado, nuestro sistema ha determinado que para el funcionamiento de los partidos políticos debe prevalecer el financiamiento público sobre el privado, en términos del artículo 41 CPEUM.

## HIPÓTESIS.

Se buscará demostrar que existe una economía de la democracia; que significa la existencia de diversos costos económicos electorales que sustentan nuestra democracia y; además son parte de la redistribución del ingreso, a la luz de la teoría de la justicia, ya que los presupuestos electorales generan empleos e inciden en el sector de servicios.

## JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

El trabajo busca dejar claro que existen costos económicos y socio políticos de la democracia en México, inherentes al propio sistema electoral y que son justificados. Erróneamente se ha estigmatizado el gasto electoral porque se identifica solamente con lo que se eroga por los partidos políticos durante las campañas, tildándose de dinero tirado a la basura, porque precisamente, al culminar la campaña, es mediático que se recolecta la “basura electoral”, sin embargo, hay otros cotos que no se ven tan claramente como el de las campañas, los cuales siguen siendo inherentes a nuestro sistema de renovación del poder político.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



El presente trabajo refiere que hay un impacto del “gasto” de las elecciones en la economía nacional o estatal, por lo que, el concepto de gasto, termina siendo inapropiado para conceptualizar la totalidad de los “costos de las elecciones”, identificando el significado y alcance de dichos costos, de manera que, bajo este parámetro conceptual, se comenzará a delimitar el tema para que se pueda advertir que el termino adecuado es el de “costos electorales”.

Asimismo, se abordará el costo burocrático de los órganos electorales nacional y estatales, así como de los tribunales electorales, señalando que representan el sustento de miles de familias mexicanas, impactando en la vida económica de todos, todos los días.

Finalmente se demostrará que los costos de las elecciones inciden en el ámbito económico, puesto que, el ejercicio presupuestal implica el pago de sueldos y honorarios de miles de ciudadanos, que colaboran a lo largo de casi un año con las autoridades electorales.

Paralelamente se advierte un efecto social de los costos electorales, para identificarlo primero debemos señalar que, presupuestos públicos retornan a los ciudadanos en servicios públicos, como la educación, la salud, la seguridad, por citar algunos, los cuales, si son eficaces, significan una buena distribución de la riqueza. De ahí que las elecciones al ser pagadas por el erario público y mediante una estructura burocráticas federal y estatal, se convierten en un verdadero servicio público, que es otorgado a la ciudadanía no solo el día de las elecciones, sino de manera permanente y en la medida en que este servicio se otorga de manera eficiente, eficaz y en tiempo, significa una buena distribución de la riqueza, ya que, en efecto, las elecciones son un servicio público otorgado con una alta calidad y en los tiempos establecidos por las propias leyes.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## OBJETIVOS

**OBJETIVO GENERAL.** Establecer que el dinero público destinado para las elecciones, es necesario no solo para garantizar la libertad de sufragio, sino que en términos económicos, es un gasto que impacta en sector de servicios y empleo directo.

### OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- 1.- Demostrar que los costos electorales no solo son los relativos a las campañas electorales, su amplitud va más allá, por tanto, no hay justificación técnica ni económica para quitar o disminuir el gasto público de las elecciones en México.
- 2.- Realizar un análisis comparativo respecto de otros rubros del presupuesto público, para demostrar que el costo de la democracia en México, representa un porcentaje mínimo del presupuesto nacional.
- 3.- Demostrar que el costo electoral también es una manera de redistribución de la riqueza en el país, pues se recibe un servicio público de calidad.

## METODOLOGÍA.

Con base en un análisis documental (leyes, estadísticas, informes, entre otros) determinar que la economía de las elecciones implica que el presupuesto electoral se deje de considerarse como un gasto y más bien se identifique como un costo, cuyas implicaciones en la economía se justifican, pues tiene una incidencia en los sectores del empleo y servicios.

a) Recursos materiales y humanos:

1. Papeles de trabajo.
2. Computadora
3. Internet

b) Relación del personal requerido:

1. Ayudante de investigación.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## CAPITULO I. De la teoría de la democracia y elecciones.

### 1.1 Análisis conceptual de la teoría de la democracia y las elecciones.

#### 1.1.2 Los orígenes de la democracia.

Es importante comenzar conceptualizando la democracia en su significado más básico, para después señalar los elementos que la han convertido en una teoría, es decir, en la estructura de conocimiento razonablemente coherente que incluye defensores y detractores de su contenido filosófico y práctico.

Cuando se habla de democracia, es factible que de modo inmediato se piense en la etimología de dicha palabra: demos-pueblo; Kratia-poder, el poder del pueblo, cuya sede de origen fue en las antiguas ciudades estado griegas, como primeras comunidades que pasaron de la idea del gobierno de pocos a la de un gobierno de muchos. Lo cierto es que, en el ámbito práctico, muchas personas no distinguen exactamente qué significa la democracia, ya que, para algunos, seguramente en su mayoría, es una forma de gobierno, para otros más, es una aspiración y, para otros tantos, simplemente es una forma de tomar decisiones. De hecho, “la propia noción de democracia ha sido siempre el blanco preferido de sus críticos” (Dahl, 1992, p. 9).

Así, la concepción sobre democracia es algo que se asume y se da por sentado en la mayoría de quienes viven en sociedad, esto en razón de que el simple hecho de vivir en comunidad, implica que surgen necesidades propias de esa convivencia social, las cuales deber ser cubiertas entre todos, de modo que, desde las necesidades más básicas hasta las más complejas, deben encontrar un satisfactor





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



en la masa social, empero, conforme crece la comunidad, van surgiendo nuevas necesidades, como la de tomar decisiones que inciden en todos, pues mientras cada quien en su propia individualidad se ocupa de sus necesidades, alguien más debe ocuparse de los satisfactores colectivos.

Robert A. Dahl, en su obra "La democracia y sus críticos" (1992), hace un recorrido histórico sobre las fuentes de la democracia, como forma de gobierno, como actividad práctica y como teoría. Parte de la idea de que ciertos pueblos han imaginado el potencial de un sistema político desde la antigüedad, en el que los participantes se veían a sí mismos como iguales y como un grupo que poseía todas las habilidades, medios e instituciones necesarias para gobernarse a sí mismos.

Es generalmente aceptado, que la democracia surgió en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo entre los griegos, específicamente en Atenas, ahí es donde se produjo "la primera transformación democrática": desde la teoría y la práctica de la gobernanza de las minorías hasta la teoría y la práctica de la gobernanza de las minorías. De hecho, la ciudad-Estado era, para los griegos, la única sede concebible de la democracia. Sin embargo, a medida que se desarrollaba el Estado moderno del país, la ciudad-estado se volvió obsoleta, y el concepto de democracia pasó de eso a lo que se conocería como la "segunda transformación de la democracia", dando lugar a una serie de instituciones políticas completamente nuevas. Por lo tanto, cuando se hace referencia a la democracia, significa una serie de instituciones.

Sin duda, el origen de la democracia es importante para tener una referencia histórica y, de este modo, seguir su evolución, ya que el significado actual de democracia se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una variedad de fuentes diversas. La realidad es que hoy en día, aceptar el concepto o esencia de la democracia requiere de apegarse al consenso sobre el significado de la misma no solo en su ámbito conceptual e histórico, sino en el terreno práctico. Para lograrlo, será necesario –sin ser exhaustivos- citar las principales críticas contra la



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



democracia sin detenerse en las mismas, con la única finalidad de, no ser omisos en su mención, y así, tener una visión que permita decantarse por los elementos generalmente aceptados sobre la acepción de lo que es "la democracia".

Dahl, señala que hay una teoría difusa de la democracia, pues de la idea misma de democracia se desprenden varios fallos o problemas clave escondidos en las teorías de la democracia, por ejemplo, la idea elemental del "gobierno del pueblo"; ¿quiénes integran el "pueblo" y qué significa que ellos "gobiernen"? Una noción de lo que es, se puede abordar atendiendo a la definición que nos da la Real Academia Española, que establece que pueblo o población es el conjunto de personas que habitan en un determinado lugar. También, se puede entender al pueblo como un ente más abstracto, como esa agrupación de individuos que razonan, exigen y que están plenamente conscientes de que ser o pertenecer al pueblo, denota independencia y libertad, pues, además, es una creación histórica.

Un segundo fallo implícito en la noción de "un pueblo" es que sólo un limitado subconjunto de personas tiene derecho a participar en el gobierno, de modo que hay una presunta contradicción con lo que la idea democrática encierra en sí misma, su esencia es el gobierno de todos, luego entonces, ¿Quién debe integrar el "demos"? Ciertos individuos fueron sistemáticamente rechazados como no aptos desde la Grecia clásica hasta la época actual, y hasta el siglo XX.

Dahl (1992) ejemplifica que en la primera "democracia" moderna, Estados Unidos de América, no sólo excluyó a las mujeres sino, además, por supuesto, a los niños, y a la mayoría de los negros y de los aborígenes. La difusa teoría de la premisa oculta y oculta de la democracia es que solo algunas personas son capaces de gobernar. Por lo general, esta justificación para estas exclusiones se da ya que "el demos" solo debe comprender a aquellos que son elegibles para participar en el gobierno.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Otra debilidad de la que se han ocupado los críticos de la democracia, es el tamaño o alcance de las personas que pueden ser gobernadas, en oposición a los defensores de la democracia, quienes, desde finales del siglo XVIII, han considerado la democracia como parte del Estado nacional o, más ampliamente, con la nación. Los griegos asumieron que la escala apropiada para la democracia, o para cualquier sistema político decente, era necesariamente muy pequeña (unas pocas decenas de miles de personas). La filosofía política a menudo sostiene que las democracias actuales de gran escala, son capaces de preservar, pese a su tamaño, las virtudes y potencialidades de la democracia en pequeño, de modo que, en la actualidad, la discusión sobre el tamaño adecuado de población para vivir en democracia, se ha quedado en el ámbito de la teoría crítica.

Lo que se ha puntualizado anteriormente, es con el objetivo de tener una aproximación conceptual e histórica de la democracia, puesto que, si se ve como "teoría", significa un área especial de análisis, descripción con base en la experiencia y teorización cuya construcción es muy actual, y aún no hay consenso sobre que es una "teoría democrática". Esto sin duda que distrae del objetivo principal en esta parte del presente análisis, que es simplemente posicionar el concepto y esbozar su evolución histórica.

Es indudable que hay muchas aristas cuando se habla de democracia. Como se ha señalado, sus fallos o contradicciones han generado serios y diversos análisis, sin embargo, el presente trabajo no puede profundizar en ello, sino que se debe partir de cierto consenso o si se explica mejor, dar por sentado que cuando se refiere a democracia es preferible considerarla como una entidad efectiva del mundo real y actual, que implica un procedimiento exclusivo para la toma de decisiones colectivas jurídicamente vinculantes, un conjunto específico de instituciones y prácticas políticas, un cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social o un sistema que garantiza la consecución de determinados resultados deseados. En su conjunto se deberá situar a la democracia como condición de convivencia social, como



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



principio e incluso como un estilo de vida propia del denominado “Estado de derecho”.

### 1.1.3. El Estado de derecho. Antecedentes.

Toda vez que se ha señalado que hoy en día la democracia, es propia del Estado de derecho, es conveniente explicar, a grandes rasgos, lo que se considera como tal. Este concepto tiene como presupuesto lógico y necesario a la Ley o a las normas, en su conjunto, al derecho. Estas, las leyes, han sido un elemento indisoluble de todas las sociedades, es una creación del hombre en virtud de su convivencia social. Así, la historia del origen del derecho; de su legitimidad; de sus límites e incluso si es justo o injusto, es y ha sido un tema tan amplio, que se deberá ser más particular en su análisis, enfocándose en el origen divino de la ley como primer antecedente, para después pasar a la creación del derecho por el hombre en sus distintas modalidades, y finalmente concluir con lo que se entiende actualmente como “Estado de derecho”

Se destaca que, desde los inicios del estudio del Estado como creación humana, uno de los objetivos primordiales ha sido alcanzar grados superiores de civilización, contrario al estado de naturaleza señalados por Hobbes, quien cuando teorizó sobre la condición mínima, hizo referencia al estado de naturaleza de la época y señaló que: “El Estado mínimo es el estado más extenso que se puede justificar. Cualquier estado más extenso violan los derechos de las personas. Sin embargo, muchos autores han planteado razones que intentan justificar un estado más extenso” (Nozick, 2017: 153).

Aquí la pregunta sería, cuáles son las funciones mínimas del estado, y la respuesta no es única, puesto que hemos transitado por tres etapas en el mundo, en las que vemos estas funciones del estado en su máxima o mínima expresión. Así, el ejemplo de una intervención total de estado en la vida de los ciudadanos (súbditos),



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



la encontramos en los estados absolutistas, que durante los siglos XV a XVIII, mantuvo en el mundo, la presencia de monarquías feudales y autoritarias que culminaron con la Revolución Francesa que se avivó gracias al movimiento filosófico de la ilustración.

Diego Valdés, en su obra sobre el Estado Social de Derecho, señala: La irrupción del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), también generó un nuevo enfoque del Estado de Derecho. Se constató que éste último, al estatuir una igualdad formal ante la ley produce desigualdades económicas. Así, el aparente paraíso del Estado

Como ya se dijo, en toda sociedad se posee un sistema de normas legales que permite la convivencia ordenada de sus miembros. Además, se parte del hecho de que sus miembros deben obedecer las normas sin mayor resistencia, pues hay la conciencia de que es obligatorio obedecerla pues su origen y supremacía también son creadas y aceptadas por todos. Así, partiendo de esta base, se irán señalando los elementos que dieron paso a lo que ya se conoce como Estado de derecho.

Jesús Rodríguez Zepeda (IFE, 1994), en los cuadernos de divulgación editados por el otrora Instituto Federal Electoral, se remite a las antiguas ciudades de las culturas griega y romana, y afirma que “la respuesta a la cuestión de la fuente del poder siempre osciló entre la afirmación de un origen divino de las leyes y la de los acuerdos de los hombres. Platón, en Las leyes, y Aristóteles, en La política, hablaron de las leyes como principios provenientes del raciocinio humano; pero mientras en el primero este raciocinio descubre y postula formas eternas y perfectas que pueblan un mundo inaccesible a los sentidos y la experiencia cotidiana de los hombres, el segundo lo relaciona con las distintas formas de gobierno definidas según los distintos tipos de Constitución posibles”.

Los entonces llamados "sofistas" proponían que toda verdad política, incluidas las leyes, tenía su origen en la retórica cuyo fin último era obtener el consentimiento de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



los ciudadanos. Por el contrario, los filósofos llamados "estoicos" proponían explícitamente que las leyes no tenían otro antecedente que un acuerdo contractual entre los hombres que luego las obedecerían. Todos ellos apoyaban el "imperio de la ley" por encima del ideal dictatorial, es decir, que las normas debían prevalecer sobre la autoridad humana, a pesar de sus discrepancias. (Verdú, 1955, P. 8).

Los griegos valoraban mucho el papel que desempeñaba el derecho en su sociedad. La participación en la discusión de los asuntos comunes de las polis estaba permitida en virtud del derecho a la libertad de expresión desde la época de la democracia (siglo V a C.). Sin embargo, las normas griegas clasificaban a los hombres en muchos grupos. Eran las leyes que daban ventaja a los hombres libres sobre las mujeres y los esclavos. Por tanto, la protección de los ideales democráticos por parte de estas normas sólo se aplicaba a una pequeña parte de la población. Por último, estas leyes aludían a una desigualdad fijada por el orden infalible de la naturaleza o por intención divina.

Algo similar sucedió en el Imperio Romano, donde no obstante haberse dado la primera codificación exhaustiva y sistemática de las leyes bajo la figura del derecho romano, la idea de distinguir calidades de hombres mantuvo los privilegios de la vida republicana al alcance sólo de una reducida cantidad de individuos (Rodríguez.1995, p. 6)

Durante la Edad Media (siglos V al XIV) la noción de ley se asimiló al ejercicio de la razón --que como hemos visto es una herencia clásica--, tratando con ello de ofrecer principios de justicia para evitar el despotismo y la arbitrariedad del poder. Pero la cuestión clave sobre la ley era de dónde procedía. Toda ley, ya fuera natural o humana, era una manifestación de la voluntad de Dios, según la filosofía cristiana escolástica que dominó la Edad Media. Si había algún tipo de orden en el universo, tenía que originarse en Dios y no en los seres humanos. Sin embargo, la discusión decisiva a propósito de la ley giró en torno a su origen. Según el pensamiento cristiano escolástico que predominó durante la Edad Media, toda ley, natural o



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



humana, era una expresión de la voluntad de Dios y, de existir en el mundo algún tipo de orden, éste habría de provenir no de los hombres, sino de Dios. La concepción medieval de la ley otorgaba a ésta una racionalidad plena, toda vez que provenía de la voluntad divina. Los reyes de la tierra, según esta visión del mundo, poseían el poder político no por sus esfuerzos o su talento, sino por la gracia divina. (Ibidem, Rodríguez. P. 11)

Con el Renacimiento (siglo XVI). La idea de que el soberano último, en cuestiones políticas, era Dios, decayó a partir de las críticas de Maquiavelo, su definición del ejercicio del poder como resultado de las virtudes prácticas de los hombres, abrió la brecha del camino para pensar que las leyes derivaban de la voluntad de los hombres y no de la de Dios. Maquiavelo, al excluir de su argumentación los criterios religiosos, abrió las puertas a la modernidad política. (Maquiavelo, 1975, EL PRINCIPE).

Con el parteaguas de la modernidad de la política, se devolvieron a los hombres diversas injerencias en tópicos que en la Edad Media aparecían como exclusivas de Dios. Pero esta reivindicación para lo hecho por el hombre, trajo aparejadas nuevas controversias. En el caso de las leyes, el dilema era el siguiente: si las leyes eran justas porque así lo garantizaba la voluntad divina, ¿cómo podrían definirse leyes justas partiendo únicamente de los hombres? Este enfoque cobro fuerza en los escritos del filósofo inglés Thomas Hobbes, que vivió en el siglo XVII y está considerado como el primer teórico político importante de la era moderna.

Es necesaria la acotación que realiza Rodríguez en la obra citada, quien señala que: "La laicización de la política en el Renacimiento y la Edad Moderna no consistió en una suerte de ateísmo militante, como sí llegó a suceder en la Ilustración francesa (siglo XVIII). Autores como Maquiavelo y Hobbes eran hombres de profunda fe religiosa. Simplemente, el problema era otro: intentar explicar el funcionamiento de la política sin tener que recurrir a las verdades de la fe. Aunque Hobbes en su obra hace continua referencia a un orden político deseado por Dios, la soberanía y la





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



legitimidad políticas son explicadas sin referirse a la entidad divina. En esto consiste el paso de una interpretación «trascendental» de la política (que busca las razones de la política más allá de los hombres) a una interpretación «inmanente» (que busca las razones de la política en los hombres mismos)».

Hobbes se centró en justificar la obediencia de los súbditos al poder de un soberano sin recurrir a principios provenientes de la divinidad. Para ello, Hobbes estableció algunos conceptos que serían decisivos en todo el pensamiento político posterior. Sus postulados parten del denominado “estado de naturaleza”, en el que los hombres son iguales en la medida en que tienen un “derecho natural” a conservar su vida. “La Naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es, a veces, evidentemente, más fuerte de cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando se considera en conjunto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, a base de ella, para sí mismo, un beneficio cualquiera al que otro no pueda aspirar como él” (Hobbes, LEVIATAN, p.71).

En el mundo perfecto, los hombres vivirían en este estado de naturaleza, libres de leyes y siempre en peligro de perder la vida. Se trata de una suposición retórica, por supuesto, pero nos ayuda a imaginar lo que podría ocurrir en una sociedad sin el orden establecido por el poder político, es decir, cómo serían los hombres si no formaran parte de la sociedad. Los hombres, sin embargo, tienen derecho a proteger sus vidas y a dirigir las de la forma que consideren conveniente. En el perfecto estado de naturaleza, las personas son libres y soberanas porque cada hombre se gobierna a sí mismo, es dueño de sí mismo y no está sometido a nadie más.

La cuestión se plantea cuando un hombre ejerce su libertad para hacer lo que le dicta su voluntad y entra en confrontación con otros hombres que también ejercen su libertad y soberanía, poniendo en peligro su vida en el proceso. Según Hobbes, la vida es el valor más importante, por lo que los hombres deciden hacer un





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



"contrato" que él define como "la transferencia mutua de derechos" (Leviatán.p.9), por el que acuerdan someterse a un "soberano" que tiene autoridad para imponer el orden y garantizar la protección de la vida de todos. En otras palabras, renuncian a todo lo que pueda poner en peligro la seguridad y la vida de los demás, o el ejercicio de sus derechos naturales. Éste es el momento de nacimiento de la sociedad y del gobierno en un mutuo acuerdo, a partir del cual los hombres están obligados a respetar las leyes del soberano que han autorizado.

La idea del contrato social de Hobbes fue realmente innovadora y pues con esa idea le dio explicación al orden social y, sobre todo, se justifica la obediencia a las leyes de un soberano (el Leviatán p. 158). Hobbes sostiene que, mediante el contrato social, los hombres renuncian a su libertad y soberanía inherentes y están obligados a seguir las leyes del soberano, tanto porque son "legítimas", ya que resultan del acuerdo de todas las partes implicadas, como porque garantizan su seguridad. El soberano de Hobbes, que puede ser una asamblea, un hombre o un pequeño grupo de hombres, es legítimo porque las partes del contrato han decidido desplegar su fuerza, no un poder superior. Por tanto, en la medida en que se consideren una extensión de la voluntad de los hombres vinculados por el pacto, las leyes que promulgue el soberano serán leyes justas.

Hobbes es partidario del "absolutismo" porque no cree que los individuos puedan conservar sus derechos después del contrato social, a pesar de que aporta las ideas fundamentales de que la soberanía reside originalmente en los individuos y de que un gobierno sólo es legítimo si procede de la voluntad de los hombres, su teoría justifica en última instancia la concentración absoluta del poder en una sola figura. No pasaría mucho tiempo hasta que el filósofo John Locke reformulara la teoría del contrato basándose en la idea de la irrenunciable libertad individual, dando lugar a la idea de que existen derechos naturales que se preservan con el contrato. Junto a él surgiría el concepto de Estado de Derecho.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Como se puede ver, en cierta forma se dejó una directriz en el pensamiento de Hobbes, como lo es la legitimidad del gobierno si proviene de la voluntad de los individuos, y que este gobierno no es absoluto, sino de un gobierno mandatario de los ciudadanos, es decir, de un gobierno autorizado por ellos para mantener el orden de manera justa y permitir así el libre ejercicio de los derechos restantes. Dicho gobierno no puede restringir ni las libertades de pensamiento ni las de actuación de los gobernados.

Ahora bien, para su mejor ejercicio, este gobierno debería ser dividido, Locke sugiere que los poderes legislativo y ejecutivo estén en manos de personas distintas para evitar una concentración de poder que pondría en peligro las libertades de los ciudadanos y preservar un control ciudadano razonable sobre los poderes públicos. Además, añade un concepto que también sería crucial para la teoría política moderna: el principio de la mayoría, que establece que todas las decisiones políticas deben proceder del acuerdo de la mayoría de los ciudadanos, al tiempo que se defienden los derechos de la minoría, *salus populi suprema lex* (Locke, segundo tratado sobre el gobierno civil, 1690, p. 84)

Las premisas de Locke son fundamentalmente dos: la concepción de que el derecho es producto de los ciudadanos y por tanto garantiza sus libertades y derechos fundamentales y; el gobierno como un ejecutor de la voluntad de los ciudadanos quienes le dan un poder limitado por las propias condiciones que constituyen su origen, es decir, por los derechos naturales de los individuos. Con, John Locke se establecía “el liberalismo”, centrado en la noción inseparable de derechos individuales irrenunciables y gobierno mandatario y limitado. Con ello, la figura omnipotente de un gobierno despótico que podía imponer a los súbditos todas las leyes que juzgase convenientes quedaba deslegitimada, y en su lugar se defendía la legitimidad del gobierno y las leyes como expresión de los ciudadanos libremente asociados. (Locke, *Ibidem* p. 69)



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



#### 1.1.4 El concepto de Estado de Derecho.

Como se ha visto hasta ahora, la línea de análisis es sobre la premisa siguiente: la idea del contrato social y el tránsito del estado de naturaleza hacia la sociedad políticamente organizada. Lo anterior ya sea como renuncia (Hobbes) o delegación (Locke) de la libertad natural de los individuos por medio de dicho acto contractual, donde los hombres gozan de libertad política en lugar de su libertad natural. En consecuencia, la libertad nunca se pierde, sino que se potencia para que todas y cada una de las partes contractuales puedan alcanzar su pleno potencial como seres humanos.

Esta comunidad ejecutiva y deliberativa debe elaborar todas las normas, decisiones y acciones públicas. Como consecuencia, ahora que son ciudadanos, cada miembro seguirá obedeciéndose a sí mismo en lugar de a una sola persona, ya que cada uno considera como propias todas las acciones emprendidas por la comunidad política. Según este punto de vista, la libertad inherente a cada persona se convierte en una cualidad superior cuando está guiada por un poder superior en lugar de por su propia voluntad, o sea, una “voluntad general”.

Es esta voluntad general la que ha determinado la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la protección de sus propiedades y la distribución de la riqueza existente en la sociedad, entre otras condiciones, asimismo los límites para que la autoridad no impida la adquisición de bienes o riquezas si son de manera legítima, con la finalidad de escalar en la sociedad y con base en su esfuerzo y su talento para buscar una mejor condición, también son producto de la misma voluntad.

Si un Estado es la unión de hombres libres bajo normas jurídicas, se advierte claramente el elemento esencial del Estado de derecho: la «juridización» de la política. (Rodríguez, p.12). Luego entonces, tenemos la protección de los derechos individuales a través del poder político coercitivo y la acción gubernamental limitada



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



por los derechos de los ciudadanos cuando la política se guía por principios jurídicos amplios y abstractos. La Constitución es la máxima autoridad que respeta estos derechos; fue redactada como una ley fundamental cuyos preceptos protegen la libertad de los ciudadanos.

La noción de Estado de derecho deriva históricamente de la tradición política y jurídica liberal. Es necesario concluir que el Estado de Derecho se basa en dos pilares fundamentales: la protección de una serie de derechos y libertades fundamentales de los individuos y el uso de las leyes para restringir el poder del gobierno. Las circunstancias de la concepción básica del Estado de Derecho explican una parte considerable de estas características distintivas. La lucha política e ideológica contra un modelo de Estado absolutista que promovía un amplio control gubernamental sobre la vida colectiva sirve de fundamento histórico a esta idea.

El marco legal de este sistema y sus instituciones es la Constitución. Las constituciones se han convertido en la ley suprema de las sociedades modernas. Como normas supremas, las constituciones articulan un conjunto de principios socialmente normativos que, aunque adopten esta forma, son esencialmente el legado político y moral de una comunidad concreta. Por tanto, las constituciones son la manifestación codificada del Estado de Derecho, no su fuente. Sus principios dan lugar a una legalidad reconocida como valor cívico compartido. Sus principios derivan de los conflictos, compromisos y equilibrios que surgen de la interacción de los sujetos políticos, y sus postulados conllevan una fuerza vinculante que ni la moral ni la práctica política pueden igualar.

La doctrina del Estado de derecho exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al derecho. Pero esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de "constitucionalización" de las normas limitantes del poder político. Por ello, el llamado «constitucionalismo» moderno es inseparable de los fundamentos ético-políticos del Estado de derecho. Una Constitución se opone a la arbitrariedad como normas colectivas y establece



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



principios generales y abstractos y; expresa el principio de soberanía ciudadana como fuente del derecho en oposición al despotismo.

Ahora bien, señalado esto, es necesario señalar que los procesos democráticos están asociados a las constituciones. Además de facilitar la sustitución ordenada y pacífica de los representantes en el gobierno, la democracia como forma de gobierno también hace posible que los ideales y principios políticos democráticos se institucionalicen formalmente. Por lo tanto, la legitimidad de las normas constitucionales se deriva del proceso que las hizo posibles: el principio mayoritario, que expresa la decisión o soberanía del pueblo. Olvidar este vínculo básico significa también olvidar que la democracia es la única herramienta disponible para mejorar y reformar pacífica y lógicamente las normas jurídicas.

La doctrina democrática desarrolló un Estado sin cuerpos intermedios, que recuerda a la sociedad corporativa de las ciudades medievales y al Estado u órdenes anteriores a la afirmación de las monarquías absolutas, basado en la premisa de que el individuo soberano, por acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crea la sociedad política. Esta sociedad política se compone de numerosos individuos que son soberanos (un voto por cabeza) y no existiesen las sociedades particulares (Bobbio, p. 17, El futuro de la democracia).

Partiendo de esta base, la ley está indisolublemente ligada a la política; es decir, los procesos políticos la moldean y remodelan, aunque la ley sea autónoma y capaz de cambios internos. Sin embargo, esta conexión con la política tiene sus raíces tanto en su fuente como en los resultados que produce. Carlos Santiago Niño afirmó que el derecho parece ser un fenómeno politizado porque depende del consenso que se logra a través del proceso democrático para influir en el comportamiento y transformar los materiales legales en proposiciones normativas. (Rodríguez versión digital. [https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado\\_de\\_derecho\\_y\\_democracia.htm](https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm)).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



De hecho, a pesar de que las constituciones son producto de discusiones, conflictos y cambios sociales, también se han utilizado en los tiempos modernos para formular demandas políticas y especificar las tácticas de varios partidos políticos dentro de un marco democrático. Así, todo esto nos permite arribar a la conclusión de lo que se entiende por estado democrático de derecho, pero para ello se tiene que perfilar ahora el concepto de “democracia”

### 1.1.5 El concepto actual de democracia.

Hablar de democracia, sin duda, es hablar de consensos y legitimación. M que producen una Constitución, Manuel Aragón señaló que “la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no sólo como forma política histórica [...] sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador, la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas. (Aragón, 1989, p.12)

Por un lado, El principio democrático se considera, a la vez, un principio que valida la Constitución y un medio para expresar la voluntad del soberano más que la voluntad del Estado. Por un lado, el principio democrático es visto como un principio de congruencia entre la soberanía del pueblo y el Estado democrático que el pueblo encuentra a través de la Constitución. Llegados a este punto, es evidente que la juridificación que defiende el concepto de soberanía sólo puede ser de naturaleza formal y no puede ser de naturaleza material. El soberano ha creado y materializado un orden, pero debe tener derecho a alterarlo o crear uno completamente nuevo si es necesario (ibídem, p. 24).

En concordancia con lo anterior, tenemos que “el poder soberano”, es decir, ese poder permanente reformador de la constitución y creador del constituyente



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



permanente, es conveniente atender a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que atribuye al pueblo mexicano la soberanía, le atribuye, pues, ese derecho, visto el pueblo como unidad; por sí solo, es el único que puede decidir sobre los cambios en su configuración como pueblo.

El artículo 39 constitucional lo establece de la siguiente manera:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Como se puede advertir, las democracias modernas como es la nuestra, se caracterizan por ser representativas, es decir, es el pueblo quien a través de procesos democráticos elige a quienes son sus representantes para la toma de decisiones que son de orden público, pues el coseno previo, desde el constituyente de 1917, ya se manifestó en lo que hoy rige al Estado Mexicano como máximo ordenamiento legal producto del principio democrático y de representatividad.

Por tanto, la democracia como forma de gobierno no se limita a controlar la sustitución ordenada y pacífica de los individuos a cargo del gobierno representativo; entre sus otros beneficios está la capacidad de institucionalizar ideas e ideales políticos democráticos a través del sistema legal. En consecuencia, el principio de mayoría, que expresa la decisión o soberanía ciudadana, es el medio por el cual las normas constitucionales obtienen su justicia. Ignorar este vínculo básico también implica que la democracia es el único sistema disponible para mejorar y reformar las leyes de una manera que sea a la vez pacífica y lógica.

Ahora bien, hay que decir que el principio democrático implica el principio de mayoría, es decir, que las decisiones sean tomadas por esa mayoría con capacidad para pronunciarse sobre determinada decisión y en específico, es el pueblo quien elige a sus representantes para que tomen las decisiones mayoritariamente, sin





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



embargo, las minorías también pertenecen a un sistema democráticos de derecho, los disensos u oposición a determinadas decisiones también es propia de las democracias modernas.

Los disensos son endémicos de los sistemas democráticos, pero a su vez los fortalece y desarrolla pues en un sistema democrático existe las vías legales y políticas para canalizar estos desacuerdos, ya sea a través del ejercicio del poder soberano representado en el voto para elegir las representaciones, ya sea en mecanismos legales para combatir decisiones de los poderes constituidos como son los mecanismos de control constitucional, previsto en las constricciones propiamente pertenecientes a los Estados Democrático de Derecho. Los habitantes de una sociedad democrática tienen la doble responsabilidad de crear y hacer cumplir las leyes. En su calidad de depositarios de la soberanía, los hombres promulgan, modifican y derogan leyes de acuerdo con los procesos que su historia política ha producido; en su calidad de gobernados, los ciudadanos preservan la ley acatándola consistentemente, viéndola favorablemente y reconociéndola como un ideal básico.

### 1.1.6 Concepción final sobre Estado de derecho.

Como se ha venido señalando, para hablar de Estado de derecho, requerimos de una sociedad donde rija la ley; que sea justa en la medida en que en dicha sociedad prevalecen principios constitucionales; que los votos de los ciudadanos y la presencia de derechos fundamentales inalienables controlen el gobierno, y que la ley sea la base que dirige las acciones que impactan a los individuos y exista una separación funcional de autoridades.

Sin embargo, discutir el Estado de derecho nos lleva al ámbito de la política. Su definición final puede encontrarse en el conjunto de instituciones fundamentales que





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



permiten calificar a una sociedad como democrática, no en el ámbito de los ideales y principios jurídicos, aunque evidentemente los requiera.

En consecuencia, es importante subrayar que la justicia social y el estado de derecho no son sinónimos. Sin embargo, y esto es crucial, ningún modelo viable de justicia social puede realizarse fuera del marco del Estado de derecho. De manera similar a cómo una distribución justa de la riqueza no es lo mismo que democracia, la riqueza social sólo puede distribuirse a través de procesos democráticos sin desigualdades ni violencia significativas. De cualquier manera, el estado de derecho deja espacio tanto para la reforma de las instituciones ya existentes como para la búsqueda de proyectos sociales justificables que obtengan fuerza de la diversidad de la vida comunitaria (Rodríguez IFE).

Las sociedades contemporáneas tienen un reto contante. El poder político se convierte en un medio de saqueo para estos grupos, por ejemplo, si hay grupos poderosos en las esferas política, económica o criminal cuya lucha por obtener ventajas podría derribar la estructura social en su conjunto. Alternativamente, si el estado de derecho está ausente o severamente limitado, los intereses de estos grupos pueden conciliarse.

La legalidad es sólo un elemento de una sociedad bien ordenada; En el contexto de civilizaciones pluralistas y complejas, como las que definen nuestros días, el Estado de derecho es solo uno de ellos. Estas sociedades permiten que los partidos políticos y las organizaciones privadas coexistan con una variedad de ideologías y visiones del mundo, sistemas de valores, convenciones morales y religiosas, modelos de justicia social y posibilidades de distribución del ingreso.

Lo único que puede exigirse a esta pluralidad es que coincida en su aceptación de ciertas normas legales fundamentales, que las use como mecanismo para su participación en los asuntos públicos y que las conserve como garantía de que las posiciones propias serán respetadas y legalmente tuteladas (Rawls, 1993) John



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Rawls, Political Liberalism, Columbia University Press, Nueva York, 1993 (hay versión en español: Liberalismo político, FCE, México, 1996).

El Estado de derecho si bien es cierto es un modo civilizado de resolver las diferencias de pensamiento e intereses para una sana convivencia social en los grupos políticos y en torno a la distribución de la riqueza, los baluartes de la vida pública, la cultura y objetivos de una gestión gubernamental; tiene como fin generar certidumbre y limite o prohibiciones justas. En suma, los adjetivos que se puedan agregar o eliminar al Estado de derecho dependen de la capacidad de demanda, presión y negociación políticas de los ciudadanos, los partidos y los grupos de poder.

## 1.2 Sistema electoral como proceso democrático

### 1.2.1. El sistema de mayoría simple.

El sistema más antiguo y básico en uso es este, a veces denominado sistema de First Past the post (fptp). Es común en países donde se habla inglés. Lo habitual es que se utilice en distritos de un solo miembro, o zonas o regiones en las que se divide una nación de manera que en cada una de ellas se elija por mayoría un único representante popular. A cada elector sólo se le permite un voto, e incluso en los casos en que un candidato no obtiene la mayoría absoluta, gana el que tenga más votos. Otro nombre para esto es sistema de mayoría relativa, en inglés como plurality system. (Valdes Zurita, sistemas electorales y de partidos, IFE, p. 4)

Los sistemas de mayoría, son mayormente aceptados en términos de elección de órganos individuales, como el poder ejecutivo. El sistema mayoritario tiene una ventaja sobre otros métodos a la hora de elegir presidentes y/o gobernadores porque es sencillo y garantiza la designación del ganador. Dado que el ganador de las elecciones cuenta con el respaldo de más de la mitad de los votantes, al método de la mayoría absoluta también se le atribuye el mérito de otorgar al Ejecutivo un mandato mayoritario claro del electorado.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



### 1.2.2 El sistema de representación proporcional.

Este sistema comúnmente asociado a los cargos plurinominales, trae aparejado, desde nuestro punto de vista, el principio de que en democracia las minorías también importan ya que los sistemas representativos en donde hay una gran mayoría de electores que eligen a una determinada corriente o partido político, termina siendo sobrerrepresentadas, pues se asignan a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

Para traducir en escaños la representación proporcional, se establece una geografía electoral en circunscripciones plurinominales (territorios en que se divide una nación para la votación de representantes populares) en las que intervienen los partidos mediante registros de candidatos que los electores eligen en bloque. A reserva de que se han presentado críticas sobre este modelo, afirmando que la subrepresentación no ha desaparecido con este mecanismo, sin embargo, para efectos de seguir en la tesitura del trabajo, es conveniente solo mencionar las generalidades de ambas modalidades (Valdez, *ibídem*)

En México, desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario. En cinco zonas electorales plurinominales, se eligen 200 diputados mediante representación proporcional y 300 legisladores se eligen en distritos uninominales separados. Un partido debe haber obtenido el 3% del total de votos válidos para poder participar en la distribución de diputados plurinominales. En este escenario se fija el número máximo de diputados para el partido mayoritario, lo que puede indicar que el sistema ya no es capaz de mantener la paridad entre los porcentajes de votos y escaños ocupados por los distintos partidos.

### 1.2.3 Los sistemas de partidos.

Los sistemas de partidos son medianamente nuevos, pues Los propios partidos no se consolidaron como herramienta privilegiada de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, o de formación de la representación



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



política de los ciudadanos hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Los propios partidos políticos aparecieron por primera vez en la segunda mitad del siglo XIX.

La mayoría de los politólogos que han estudiado el tema, sostienen que los partidos deben cumplir condiciones específicas para poder calificar. Primero tienen que ser algo más que facciones políticas. Los partidos existen desde hace algún tiempo y surgieron como un desarrollo constructivo de agrupaciones políticas. Los partidos pretenden servir a los intereses de la sociedad en su conjunto, o al menos a una parte considerable de ella, mientras que las facciones sirven a los intereses de sus miembros. Esto los obliga a crear y promover un proyecto político que satisfaga las necesidades de sus electores, así como de otras personas y segmentos de la sociedad. (manual de participante, Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 37)

Como se ha apuntado, si los partidos ofertan a los ciudadanos una determinada ideología y plan de acción para todo el país. De ahí que los ciudadanos se agrupan en alguna e estas opciones, aunque no necesariamente todos los ciudadanos pertenecen a un partido político, si hay una gran numero de ellos que militan en determinado partido político. Luego, cada partido obligatoriamente reconoce que hay otros partidos y admite que éstos también pueden emprender y originar proyectos políticos, incluso absolutamente distintos al suyo.

Asimismo, un partido debe disponerse a tomar el poder. Como organizaciones ciudadanas deben facilitar su acceso al ejercicio del poder público de acuerdo con las políticas, ideas y programas que propugnan, así como a través del sufragio universal, libre, secreto y directo. También deben ayudar a la integración de los órganos políticos representativos. así como con las normas de la ley electoral para la paridad de género en los candidatos a los distintos cargos que se eligen mediante el voto popular.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Según este punto de vista, el partido organiza la opinión pública y sirve como conducto para que ésta llegue a las personas encargadas de tomar las decisiones que permitan la gobernabilidad. Sin embargo, si esto es cierto, también lo es que los partidos políticos sirven como conducto para que el público conozca las decisiones tomadas por la clase política. En última instancia, los partidos sirven como conductos para la expresión biunívoca, comunicando tanto las preocupaciones del pueblo al gobierno como las decisiones tomadas por el gobierno al pueblo. En consecuencia, los partidos sirven como espacios de comunicación cruciales en las democracias (manual de participación, *ibídem.* p. 73).

Finalmente, en el conflicto político y electoral, los partidos deben reconocerse como los principales actores de la lucha por el poder. Debido a esto, los partidos surgen y florecen en culturas donde las luchas de poder se resuelven mediante procesos electorales rígidos. Por lo tanto, para mantener el ámbito electoral como el único ámbito de competencia, los partidos necesitan acuerdos fundamentales, incluso en el caso de que pierdan entre sí en luchas de poder. En este sentido, los partidos son considerados parte del sistema político cuando reconocen que el campo electoral es el único lugar donde se reconocen los procesos fundamentales para ganar el poder y usarlo. Así se conoce al sistema de partidos en los tiempos modernos. De hecho, sólo donde hay partidos puede existir un sistema de partidos. Este

Ahora bien, la manera en que conviven y se organizan entre si estos partidos para poder acceder al poder público, pertenecen, es a su vez, otro sistema, entendido como tal, un conjunto de instituciones que, dentro de un determinado marco normativo, materializan la voluntad popular, representada en votos, que se convierten en el poder público, es decir, el sistema electoral.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## CAPITULO II. LOS COSTOS ELECTORALES EN MÉXICO.

### 2.1 El sistema electoral en México.

El sistema electoral mexicano, en su conformación actual, fue producto del “Pacto por México”, suscrito el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, por el Presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las principales fuerzas políticas: Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido de Acción Nacional (PAN). (Pacto por México, 2012).

En el texto titulado “Balance del pacto por México” (Flores, 2015) se señala que *al iniciar la década de los noventa del Siglo pasado, politólogos, académicos, analistas, empresarios y un amplio segmento de la sociedad civil, clamaron porque en México se impulsara un gran acuerdo similar al Pacto de la Moncloa (España), que permitiera a todos los sectores de la sociedad, conjuntamente con las fuerzas políticas, alcanzar acuerdos básicos para avanzar en aspectos fundamentales de la agenda nacional vigente.*

Para el año 2012 habían transcurrido ya treinta años de haberse propuesto la idea de un gran acuerdo nacional y con la elección presidencial en ese año, se detonó la oportunidad de alcanzar estos consensos en el Pacto por México, un acuerdo estrictamente político que consensaron las principales fuerzas políticas del país -el PRI, el PAN y el PRD- con el objetivo de priorizar las coincidencias de la mano de una negociación en la que se minimizaron o anularon las diferencias, incluso ideológicas.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



En lo sexenios previos hubo intentos por lograr reformas de gran calado, por ejemplo, el Presidente Ernesto Zedillo planteó la construcción de una reforma política que estableciera las bases de la normalidad democrática que la sociedad demandaba. Esa reforma debía ser definitiva, no por negar futuras adecuaciones, sino para terminar con las insatisfacciones, controversias y suspicacias sobre lo esencial. (contreras, p.12) (Dr. Ramiro Contreras Acevedo), 2o CONGRESO NACIONAL... MEMORIA

([http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1FRCONTRERA\\_SPOEXP.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1FRCONTRERA_SPOEXP.pdf)).

Después de una amplia y reiterada convocatoria del Presidente de la República para abordar la reforma política, en 1995 los partidos políticos firmaron el Acuerdo Político Nacional. En 1996, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos representados en el Congreso elaboraron una iniciativa de reformas constitucionales en la que se establecieron las bases para una transformación definitiva de las instituciones electorales, conforme a criterios de equidad, objetividad y transparencia. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y por la totalidad de las legislaturas locales. Entre otras cosas:

- Se puso un límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y se fortaleció la pluralidad en la representación en el Senado con 32 miembros electos por el principio de representación proporcional a través de una sola lista nacional.
- El Ejecutivo Federal dejó de tener injerencia en el Instituto Federal Electoral. Las reformas fortalecieron la estructura orgánica del IFE y le otorgaron total autonomía como responsable de organizar las elecciones.
- El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial Federal, fortaleciendo la independencia de este órgano. Además, desapareció la figura del Colegio Electoral





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



y se encargó al Tribunal de calificar la elección presidencial en lugar de la Cámara de Diputados.

- Se estableció que la afiliación a los partidos políticos fuera de manera individual y se abrió la posibilidad de que los mexicanos voten en el extranjero. Se simplificaron las categorías de registro de partidos y se reconoció a las Asociaciones Políticas Nacionales.
- Se sujetó a los integrantes del Consejo General, a los miembros del servicio profesional electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral al régimen de responsabilidades del título cuarto de la Constitución.
- Como prioridad fundamental, se propició una mayor equidad en el proceso y desarrollo de las elecciones gracias a un nuevo esquema para el financiamiento de los partidos políticos, que es ahora preponderantemente público. También se establecieron mecanismos permanentes para el control y la vigilancia del origen y el destino de los recursos.
- Con el mismo objetivo de la equidad, se garantizó a todos los partidos en contienda el acceso a los medios de comunicación mucho más amplio y mejor distribuido. Además, se formalizó en la ley la obligación del IFE de realizar monitoreos muestrales de los tiempos que den los medios de comunicación a la transmisión de las campañas políticas dentro de sus espacios noticiosos.
- Para dar mayor certidumbre, se dispone que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Posteriormente y con motivo de la alternancia política en la presidencia de la República en el año 2000, se planteó la necesidad de construir un nuevo andamiaje institucional que el país urgentemente requería, para poder conducir las grandes transformaciones que en ese momento se planteaban como obligatorias para





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



consolidar la nueva etapa de la democracia en el país. El 24 de enero del 2005 el Presidente Fox asiste a la Propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado y Dijo:

“La del Estado no es un asunto nuevo, ... A lo largo de los últimos cuatro años el país ha sido testigo de distintas propuestas de Reforma, provenientes de los partidos políticos, de la Convención Nacional Hacendaria, del Gobierno Federal, de los legisladores, del Acuerdo Nacional para el Campo, de académicos y de organizaciones sociales... Algunas de estas iniciativas han cristalizado ya en nuevas leyes y con ellas en avances muy importantes para el país. Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, o la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública, o la Ley de Derechos Indígenas, la Ley de Desarrollo Social, la Ley en Contra de la Discriminación, la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable. Otras iniciativas, muchas, están en el Congreso, en el proceso de ser analizadas, discutidas y esperamos aprobadas... Hemos recorrido un largo camino para llegar a la democracia; sin embargo, urge una reforma de las instituciones, que facilite tomar las decisiones, con rapidez muchas veces, para hacer realidad las aspiraciones económicas y sociales de las y los mexicanos. De la transformación de las instituciones depende la funcionalidad del sistema político mexicano y la eficacia de nuestra democracia. En el México plural es necesario tener una legislación que promueva los acuerdos en el terreno político y desaliente los enconos, una legislación que favorezca el intercambio productivo y civilizado de ideas y que contemple la responsabilidad compartida en el proceso político; una legislación en materia presupuestal que dé equilibrio a la relación entre los Poderes... Celebro con entusiasmo el esfuerzo de todos los miembros de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado que convoca a las diversas fuerzas políticas y a los distintos Poderes para promover, una vez más, un diálogo franco y abierto en torno al estado actual de nuestras instituciones” (Ibídem, Contreras, p.16)



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Sin duda alguna, el sexenio de Vicente Fox, al plantear su reforma del Estado. Dio muestras de querer romper con la unilateralidad de las reformas y atender la exigencia de incluir a todos los actores involucrados. No obstante, esto no fue suficiente y aunado a la deficiente operación política de su gobierno a incluir a la mayoría de los actores con poder de decisión, culminó en que su propuesta de reforma del Estado no prosperara más allá de la discusión inicial en el Congreso.

Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, integrante del Partido Acción Nacional, obtuvo 35.9% de los votos, mientras que su opositor, del Partido de la Revolución Democrática, obtuvo 35.3% de la votación total. El diferencial entre ambos fue de apenas 0.56%, equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación de parte del candidato perdedor y el llamado de su parte a la "resistencia civil pacífica" y al establecimiento de lo que el candidato del PRD denominó "gobierno legítimo".

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar a la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como la de la jornada electoral del 2006. frente a tales acontecimientos, la búsqueda de una nueva reforma del Estado lo más profunda y efectiva volvió a surgir.

Este esfuerzo fue plasmado en Ley para la reforma del Estado de abril de 2007, en la que desde los poderes Ejecutivo y Legislativo se convocó a la sociedad civil y se comprometió a la clase política a establecer mecanismos de análisis, negociación y construcción de acuerdos para concretar, en un plazo de 12 de doce meses, la reforma del Estado mexicano. El gran objetivo de dicha Ley fue exclusivamente para lograr un conjunto de reformas para transitar hacia la democracia y fortalecer las instituciones.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Con el paso de los años, pareciera obvio el fracaso, porque si bien es cierto las principales fuerzas políticas en el país sabían que se necesitaba un equilibrio entre las demandas del ciudadano y la respuesta de las instituciones de gobierno, del mismo modo, era patente que el poder real del PRI ya había dejado un modelo de hacer política desde décadas antes del 2000 y todavía por varios años después, lo que provocó que, sin su beneplácito, no se podía transitar con éxito en la intención de reforma del Estado.

Al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto, el Pacto por México se presentó como una meritoria oportunidad para replantear la necesaria y siempre postergada reforma del Estado (Flores, 2015). El nuevo Mandatario, acompañado de los presidentes de los Comités Ejecutivos Nacionales del PRI, del PAN y del PRD, informó que habían logrado consensar una agenda común, que ayudaría a avanzar en las necesidades apremiantes de la Nación y que, con un ejercicio de responsabilidad política, estaban dispuestos a firmar un paquete de acuerdos que destrabarían asuntos pendientes en la agenda nacional (firma del pacto por México el dos de diciembre de 2012). El hecho en sí mismo fue aplaudido mayoritariamente entre la opinión pública y se reconoció la labor de operación y negociación política que había logrado previamente el equipo de transición del nuevo gobierno.

En ese marco, el PRI y el gobierno federal en su andar junto a la oposición, se plantearon buscar determinados equilibrios entre los sistemas económico, político y social, equilibrios que permitieran, a su vez, conducir con cierta concordia los asuntos públicos que se debían materializar en el Congreso de la Unión. Así, basándose en un modelo de gobernabilidad democrática que solo podía darse con un gran acuerdo que estuviera sustentado en condiciones mínimas de credibilidad, la cual debería proveer de la legitimidad suficiente y estabilidad para el ejercicio de gobierno, se llegó a siguientes grandes acuerdos:



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



- a) Reformas en la Constitución Política que rediseñaran el ámbito público y privado, anulando de tajo la ancestral tradición política de carácter patrimonialista y paternalista.
- b) Reformas en el régimen político, plasmadas en cambios de las instituciones y procesos electorales, nuevos partidos y diversidad en la composición de los poderes del Estado.
- c) Cambios en lo social con reformas fundamentales en el ámbito educativo y laboral, con expectativas sobre la función del Estado en esos sectores apostándole a normar un criterio de legitimidad del gobierno con bases y valores de tintes democráticos.
- d) Cambios con un marcado énfasis en el valor político del Derecho; en leyes generales relacionadas con la administración y procuración de justicia, así como con las vinculadas a la protección de los derechos humanos (Flores, 2015).

Estos acuerdos se plasmaron en tres ejes:

- a) Fortalecimiento del Estado mexicano,
- b) Democratización de la economía y la política, y
- c) Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas (Pacto por México, 2012).

Este documento contiene el desglose de lo anterior en cinco grandes temas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestro país:

- 1) Sociedad de Derechos y Libertades;
- 2) Crecimiento económico, el empleo y la competitividad;
- 3) Seguridad y Justicia;
- 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y;
- 5) Gobernabilidad Democrática (Pacto por México, 2012). Éste último rubro puso énfasis en la necesidad de impulsar reformas que hicieran funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Las fuerzas políticas que suscribieron el documento, coincidieron en que se debía mejorar el marco jurídico en la búsqueda de mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. (Pacto por México, acuerdo 5.3, pág.18). De igual forma, por lo respecta al andamiaje electoral, se destacó que los procesos electorales debían ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se aprobó una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. Se legisló para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto. Se creó una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que regula tanto elecciones federales, como de las estatales y municipales.

Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación [Tomo DCCXXV No. 6; disponible en formato PDF], la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral. En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo del mismo año fueron publicados en el mismo medio los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es importante decir que la reforma no tocó el origen del financiamiento a los partidos desde las arcas gubernamentales, esto es que, se privilegia la manutención de los partidos políticos mediante recursos públicos (Ley General de Partidos Políticos, art. 53) de ahí que por esa razón lo que se legisló en aspecto del dinero, fue la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE tanto para las elecciones federales y locales, a los partidos nacionales y locales y a los candidatos independientes. Asimismo, se establecieron reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Crédito Público para informar sobre operaciones financieras que sean objeto de presunción de origen ilícito, así como respecto de aquellas disposiciones en efectivo relevantes o inusuales que realicen las dependencias o entidades de los tres órdenes de gobierno.

No se puede dejar de señalar que aun cuando, por excelencia, el financiamiento para los partidos políticos es de origen público, pueden recibir financiamiento privado, sin embargo, este comprende solo las aportaciones de militantes hasta el 2 por ciento de financiamiento público anual otorgado a todos los partidos políticos. Asimismo, los precandidatos y candidatos sólo podrán realizar aportaciones para sus propias precampañas y campañas y de sus simpatizantes en un límite individual anual del 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial anterior, finalmente los partidos determinan el monto mínimo y máximo de las cuotas y aportaciones de sus militantes y la posibilidad de aportaciones de precandidatos y candidatos a sus campañas. (Ley General de Partidos Políticos, art. 53 y siguientes).

Así, la autoridad nacional en materia de elecciones es el Instituto Nacional Electoral, (en adelante INE) cuyo sustento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución), es el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y tercero, y en concordancia con la misma, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) en su artículo 30, numeral 2, que establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece la propia Constitución y que el INE es un organismo público autónomo, autoridad en la materia electoral e independiente en sus decisiones y sus funciones, el cual se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



La citada disposición constitucional determina, que el INE contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario y especializado para el ejercicio de sus atribuciones, el cual formará parte del Servicio Profesional Electoral Nacional y/o el personal de la rama administrativa que se regirá por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regulando las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Por su parte los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante OPLES), son los organismos que tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local. Los consejos generales de los OPLES se integrarán por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales. Todos ellos contarán con voz y voto y serán nombrados por el Consejo General del INE mediante el voto calificado de cuando menos ocho consejeros. Los ciudadanos designados para integrar los consejos generales de los OPLES deben ser originarios de la entidad correspondiente o tener al menos cinco años de residencia en ella. Adicionalmente, el Consejo General se integrará con un representante por cada partido político sólo con derecho a voz.

Cada entidad federativa, determina en su legislación local la estructura interna de los OPLE, a efecto de que cumplan con sus funciones, entre otras, las de garantizar el derecho y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; promoción de la educación cívica, preparar la jornada electoral e Impresión de documentos y producción de materiales electorales; la realización del cómputo de la elección del Titular del Poder Ejecutivo local, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales. Todo esto en un plano de coordinación entre la autoridad electoral nacional y los organismos locales.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



### 2.1.1 Reformas constitucionales.

En México, el sistema electoral actual, desde la expedición de la Constitución de 1917, ha sufrido varios cambios, dirigidos a democratizar al sistema político mexicano. La primera modificación al modelo representativo que venía desde la Constitución de 1917, fue al artículo 51, “modificado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años y, posteriormente, en 1963 con la creación de los diputados de partido en el artículo 54”, (Andrea Sánchez, Francisco, La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987, p. 97), obedeció a vigorizar a los partidos políticos de menor influencia, para aumentar el número de sus afiliados en la Cámara de Diputados.

El modelo de los diputados de partido radicaba en la asignación de un número de curules a los partidos pequeños que, aun cuando no habiendo ganado espacios de mayoría, sí tuviesen un 2.5% del total de los votos en las elecciones, les permitía una participación en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones. Una vez dado dicho supuesto, el partido podía acceder cinco diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% superior de su votación hasta un máximo de 20 diputaciones. Asimismo, para obtener diputados de partido, los partidos políticos también debían tener un año de antigüedad en su registrados, contado al día de las elecciones.

Para el año de 1972 se redujo el porcentaje del 2.5% al 1.5% de la votación total para asignarles diputaciones de partido, con la expectativa de que con esa disminución, los partidos pequeños tuvieran finalmente acceso al poder legislativo federal. Sin embargo, el Congreso mexicano no alcanzó el nivel de una estructura auténticamente pluripartidista. “Este impasse condujo a la consideración generalizada de que urgía una reforma sustancial del sistema representativo para lograr tal meta, lo que se lograría sólo hasta el 6 de diciembre de 1977, en que se





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario” (Becerra y Woldenberg 2005,116).

En el año de 1977 se estableció un número fijo de trescientas circunscripciones uninominales, en las que se elegirían a un diputado por cada una por la vía de mayoría simple. Además, se crearon las circunscripciones plurinominales para elegir a 100 diputados de representación proporcional. Uno de los pilares más de dicha reforma, consistió en añadir la representación proporcional en la elección de un porcentaje de la Cámara de Diputados. La intención fue que las posibilidades de representación política se ensancharan de manera tal que el complicado mosaico ideológico nacional de las distintas corrientes políticas fuera captado en los órganos de representación nacional (Córdova 2008, 657).

La reforma siguiente aconteció en el año de 1986. Se aumentó el número de diputaciones de representación proporcional al total de doscientos legisladores, a través de listas cerradas y bloqueadas, con lo que los integrantes de la Cámara de Diputados aumentaron a 500. Los primeros electos invariablemente en cinco circunscripciones (antes, los cien plurinominales podían ser elegidos en una, dos, tres, cuatro, o cinco circunscripciones; el número lo determinaba la Comisión Federal Electoral) (Becerra y Woldenberg 2000,179).

La apertura de la participación electoral, abrió paso a la conformación del Frente Democrático Nacional, lo que incrementó la competitividad de diversas fuerzas políticas, sobre todo de izquierda y que, posteriormente, daría lugar a la creación del Partido de la Revolución Democrática. Los partidos que obtuvieron su registro dentro de 1977-1978, lo confirmaron en las elecciones de 1988 (PCM, PST, PDM, PRT y PMT). (Becerra y Woldenberg 2000,195).

En el año de 1993 la reforma electoral tocó al Senado, antes de este año el total de senadores era de 64, electos mediante mayoría relativa. Producto de esa reforma, el número de senadores aumentó a 128 y reformó la manera de votar a la mitad de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



ellos. De la nueva mitad del Senado, 32 senadores serían elegidos utilizando la fórmula de la primera minoría, con la que se garantizó que los estados tendrían la representación de al menos un senador que formara parte de algún partido de oposición (Becerra y Woldenberg 2005, 292).

Con la reforma de 1993, el sistema de partidos ganó un componente crucial: el IFE supervisaría los recursos de los partidos políticos y garantizaría que cumplieran con sus requisitos financieros, principalmente en lo que respecta a las restricciones electorales. Las nuevas reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos también limitaron la capacidad de los partidos para usar sus propios fondos, lo que les podía generar sanciones ante Tribunal Federal Electoral para quienes violaran las reglas. El PRI superó a los demás a pesar de que los procedimientos electorales estaban diseñados para crear un sistema de partidos competitivo debido a la asimetría y la disparidad presupuestaria entre los partidos rivales. Los informes de gastos de campaña de 1994 arrojaron a la luz que el PRI había dispuesto 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8% y el PRD 6.05%, con lo que se vislumbraba la diferencia entre el partido en el poder y los partidos que competían con éste (Córdova, 2008, 665).

A tres años de la reforma de 1993, se reforzaron los límites de financiamiento de los partidos políticos. Para determinar la cantidad total de dinero otorgada a las partes, se desarrolló una fórmula. El mecanismo era el siguiente: cada partido político recibía el 30% de los recursos en partes iguales y el 70% restante se distribuía proporcionalmente en función de los votos recibidos en la última elección de diputados. Además, se prohibieron las donaciones anónimas (excepto por colectas en la calle o sorteos) (Córdova 2008, 671; Becerra y Woldenberg 2005, 403-4).

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la más reciente Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral. En consecuencia, se modificaron la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se dictaron nuevas leyes generales en materia de delitos electorales, instituciones y procedimientos electorales, y partidos políticos.

Hay dos formas principales en que este conjunto de legislación altera la interacción entre poderes y ciudadanos:

- a) Se renuevan los organismos del sistema político para promover más equilibrio entre Poderes, mejorar el diálogo y los acuerdos, así como para apuntalar una democracia de resultados.
- b) Evolucionan las instituciones y las normas del juego electoral para mejorar la participación ciudadana y ofrecer más certidumbre a las elecciones tanto locales como federales.

La reforma constitucional en materia electoral transformó las instituciones y las reglas electorales de los procesos democráticos en México: fortaleció la autoridad electoral, dándole un carácter nacional pasando del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE) y estableció una nueva relación entre éste y los institutos locales (OPLE). Conjuntamente, se creó un nuevo sistema de fiscalización para los dos ámbitos electorales (federal y estatal), reglamentando diversos temas como la propaganda electoral, las encuestas y los debates, entre otros, todo ello con el objetivo de actualizar y perfeccionar el sistema electoral mexicano, con miras a buscar la consolidación de nuestra democracia.

Un punto a destacar es el establecimiento de un sistema nacional de control del dinero para candidatos independientes, partidos nacionales y locales, y elecciones federales y locales, siendo supervisado por el Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización pasa a ser un organismo técnico con gestión independiente y subordinada a la Comisión de Fiscalización del Consejo General. Adicionalmente, con el fin de informar sobre operaciones financieras que estén sujetas a la presunción de origen ilícito, así como respecto de provisiones de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



efectivo pertinentes o inusuales, se establecieron reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera del La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas reglas aplican para los tres niveles de gobierno.

### 2.1.2. El Financiamiento público.

Un rasgo característico del sistema electoral mexicano es la fuente de financiamiento para las actividades de los partidos con registro nacional o estatal. En la serie de reformas antes relatadas, este elemento propio del sistema no ha cambiado, es decir, siempre ha prevalecido el dinero público sobre el privado, con la clara finalidad de que fuerzas fácticas no intervengan en los partidos comprometiéndolo a tomar decisiones facciosas una vez que asuman el poder. Sin embargo, como se verá enseguida, en varios años, la fuente de financiamiento de los partidos era esencialmente privada.

Los partidos políticos han sido considerados organizaciones privadas desde su creación, que sirven como vehículo para que un determinado grupo de personas se unan políticamente para ocupar puestos públicos. Como resultado, se utilizó financiación privada para las campañas porque, la legislación federal no consideraba ningún gasto gubernamental para ayudar a las operaciones de los partidos. (Valdez y Huerta, 2017, El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México, versión electrónica)

Así, por muchos años el dinero para los partidos políticos procedió de orígenes privados, esto se modificó en 1977, como parte de una reforma política de José López Portillo. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) se modificó en junto con un paquete de 17 reformas y adiciones, necesarias para su operación aunado a la modificación de 17 artículos de la Constitución. Esto incluyó subir a nivel constitucional la naturaleza jurídica de los partidos políticos como Entidades de Interés Público, por lo tanto, se les proporcionó recursos económicos pues estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



y la participación de éstos en el Congreso (Reforma política de 1977, versión electrónica disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm).)

En sus inicios (después de la reforma citada) los partidos políticos tenían derecho a que se les elaboraran carteles y folletos; también gozaban de uso de radio y televisión del tiempo que le correspondía al Estado. En el año 1986, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo otra reforma Constitucional en esta materia. De forma reglamentaria se modificó el Código Federal Electoral en el que ya se reconoció financiamiento directo, fijándose límites de financiamiento por campaña para diputados federales y multiplicándose por el número de candidatos registrados por el principio de mayoría relativa.

De manera complementaria, las reglas para distribuir el financiamiento público, establecieron un mecanismo de distribución y un calendario de las ministraciones, basándose en una fórmula que arrojaba el monto de dinero para cada partido, “En este sentido, debían justificar anualmente, ante la Comisión Federal Electoral, el empleo de dicho financiamiento, determinando además el monto de los recursos asignados en relación con su fuerza electoral”. (Valdez y Huerta, 2017, El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México, versión electrónica

Otra reforma electoral se implementó en 1989, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Esta reforma modificó la disposición de 1986 que indicaba un 1,5 por ciento del voto nacional para establecer que sólo los partidos con el 2,5 por ciento de los votos serían elegibles para financiamiento público. A partir del mismo año, los partidos legalmente reconocidos tuvieron derecho a financiación pública como parte de la reforma política. Este financiamiento se dividió en cuatro categorías: actividad electoral, actividad general, subrogación por parte del Estado de los aportes que deberían realizar senadores y diputados para apoyar a sus partidos, y actividades específicas (políticas).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Durante dicho sexenio se buscaron condiciones de limpieza en las elecciones federales. Entre lo más destacable fue la creación del Instituto Federal Electoral cuya autonomía propia le dotó de confiabilidad y profesionalización para organizar elecciones. En materia de financiamiento, si bien se modificaron las reglas para dar mayor claridad y transparencia al financiamiento de los partidos, siguió siendo la fuente casi única, la de carácter público, ya que se estableció expresamente la prohibición de dar dinero como aportación o donaciones a los partidos, tanto en dinero como en especie, aplicable a los tres niveles de gobierno, a las personas morales mercantiles, a los extranjeros, los ministros de culto o iglesias y se fijaron también límites al financiamiento privado (Blumenkron, 2007, versión electrónica: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/6/cnt/cnt4.pdf>)

En año de 1996, siendo Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, se llevó a cabo otra reforma electoral en la que se determinó a nivel Constitucional (facción II del artículo 41), que en “el financiamiento de los partidos políticos prevalecerá el de origen público sobre el privado”, se modificó el umbral de votos para tener derecho a esos recursos siendo el equivalente al dos por ciento, con esta reforma los partidos se vieron beneficiados en sus ingresos para el desarrollo de sus actividades, pero a la par, se le dieron más facultades al órgano electoral para revisar el origen y destino de dichos recursos y se determinó el porcentaje de distribución que corresponde a cada partido político (DOF 22/08/96).

Hoy en día producto de la última reforma electoral de gran calado en 2014, el financiamiento privado de los partidos políticos, está delimitado de la siguiente manera:

- Los militantes solo podrían dar hasta el equivalente al dos por ciento de financiamiento público anual de todos los partidos políticos.
- Quienes fueran candidatos o precandidatos sólo podrían aportar recursos para sí mismos.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



- Quienes simpatizaran con alguna fuerza política podían donar, una vez al año, hasta el equivalente al 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial anterior.
- Cada partido determinaba el monto mínimo y máximo de las cuotas estatutaria como militantes y las aportaciones de precandidatos y candidatos a sus propias campañas.

En ese sentido, Casas y Zovatto (2011: 18-19) afirman: “Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento”, por tanto “el financiamiento de la política es una condición necesaria para la existencia misma de la democracia, para que imperen en los procesos electorales principios de equidad y justicia en el acceso al poder público”

### 1.2.3 La configuración del actual sistema electoral en México. Reforma constitucional en materia política-electoral en 2014.

“El día 10 febrero de 2014, se publicó en el Diario oficial de la Federación, la reforma político electoral. tanto el Instituto Nacional Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han publicado recensiones de los tópicos principales de dicha reforma, los cuales han agrupado en seis grandes ejes temáticos y tres ordenamientos legales que se modificaron, a saber, Régimen de gobierno, Autoridades electorales, Régimen de partidos, Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, Comunicación política e Instrumentos de participación ciudadana” (Congreso de la Unión, 2014, 10 de febrero).

El concepto de gobierno de coalición, que el presidente puede elegir en cualquier momento de su administración después de llegar a un acuerdo con los partidos principales y recibir la aprobación del Senado, es nuevo por lo que ve al régimen de gobierno (art. 89, fracción XVII). El Senado, debe ratificar a los altos funcionarios de Relaciones Exteriores, integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, la Cámara de Diputados, tiene la facultad exclusiva para ratificar al





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Secretario de Hacienda y a sus altos funcionarios, salvo que se opte por un gobierno de coalición (artículo 74, III). Con esto se reforzó aún más la participación de ambas Cámaras en la ratificación del gabinete.

La elección consecutiva fue relevante en esta reforma. En la cámara de senadores, sin integrantes ahora puede reelegirse hasta por dos y los diputados poder hacer por cuatro periodos consecutivos. No obstante, habrán de ser postulados por el partido por el que hayan obtenido el triunfo, si quisieran ser propuestos por otro deben renunciar a su partido de origen antes de llegar a medio periodo de su gestión (art. 59). En cada entidad federativa se dejó la facultad de regular la elección consecutiva para integrantes del ayuntamiento (presidentes municipales, regidores y síndicos), quienes pueden reelegirse por un solo periodo adicional. También se les facultó a las legislaturas locales para legislar sobre la reelección de los diputados locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, quienes pueden ser reelectos por cuatro periodos consecutivos. En los mismos términos que en el ámbito federal, deben haber renunciado a su partido de origen antes de la mitad de su periodo si desean ser postulados por una fuerza diferente. (art. 115, fracción I).

En el artículo segundo transitorio de la ya mencionada reforma político electoral, se instruyó al Congreso de la Unión a que realizara adiciones y modificaciones a diversas leyes generales, en consecuencia, el día 23 de mayo de 2014, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

En su contenido, se establecen disposiciones en torno a los derechos de la ciudadanía; a la conformación de los poderes de la Unión y de cada Entidad Federativa y Municipios; conformación de organismos electorales y sus estructuras internas básicas para su funcionamiento; el voto de mexicanos en el extranjero; y desde luego las candidaturas independientes.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Por su parte la Ley General de Partidos Políticos, sustituyó todos los capítulos que regulaban a los partidos en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Aunque distribuyó competencias determinadas para autoridades electorales federales y locales, reguló principalmente que las disposiciones de la misma ley, serian aplicables a los partidos políticos nacionales y locales; se conservó toda la regulación en torno a los derechos y obligaciones de la militancia frente a sus órganos directivos y dese luego sus derechos de votar y ser votados para cargos internos como para cargos de elección popular.

Es importante mencionar la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), ya que de manera detallada señala como se deben coordinar entre los tres niveles de gobierno para la investigación, persecución y sanción de los delitos electorales, señalando cuales son los tipos penales y su reglamentación. Es claro que se trata de componentes de un sistema político, que consiste en asociaciones de personas que trabajan por objetivos compartidos (acceso a la autoridad política), los establecimientos que les proporcionan una base o escenario sobre el cual llevar a cabo sus objetivos, y los procedimientos que conforman los medios por los cuales se realizan. Un sistema electoral es un conjunto de leyes, organizaciones y prácticas que se encuentran en los sistemas políticos democráticos y que permiten a los actores políticos participar.

Así, el sistema electoral en México, está compuesto desde el nivel federal por una autoridad nacional, es decir el Instituto Nacional Electoral (INE), en términos del artículo 41 constitucional; por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la función de tutela judicial de los derechos político electorales según lo dispone el artículo 99 constitucional y finalmente una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, organismo perteneciente a la Procuraduría General de la República, con la especialización de investigar los delitos electorales a nivel federal.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## 2.2 Autoridades electorales.

### 2.2.1 El Instituto Nacional Electoral.

La composición y facultades de las autoridades electorales para llevar a cabo las elecciones se modificaron significativamente. El Instituto Nacional Electoral (INE) es el nuevo organismo creado en virtud de la reforma, en sustitución del IFE. El deber principal del INE es supervisar las elecciones federales; sin embargo, también tiene autoridad para organizar, en conjunto con los OPL, las elecciones estatales y municipal. En términos generales, se buscó estandarizar todos los procesos electorales en el País, y lograr que en una sola fecha, hubiera elecciones en la mayor parte de las entidades, en clara respuesta a la necesidad de disminuir los costos de elecciones que se llevaban a cabo todos los años.

Un aspecto importante del INE es su fase de regulador o arbitro de los procesos electorales, para ello cuenta con una facultad de sancionar a los actores políticos, funcionarios e incluso ciudadanía en general, cuando se violen las disposiciones electorales. Así, el INE investiga los hechos que se denuncian por las presuntas violaciones a las reglas electorales integrando un expediente para posteriormente remitirlo para su resolución, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una de sus salas regionales o especializadas. El INE solo está facultado para emitir medidas cautelares, como pedir la suspensión o cancelación inmediata de transmisiones en radio y televisión, con base en lo dispuesto por la ley (art. 41, base III, apartado D).

Con el nuevo modelo, el máximo órgano de dirección del INE, por una mayoría calificada de ocho votos, estrena tres facultades con la finalidad de estandarizar los procesos electorales, la primera de ella es la facultad de asunción, mediante la cual, puede hacerse cargo de la realización de una de las fases o la totalidad de ellas, de un proceso electoral local y que de origen corresponde a los institutos electorales locales. La segunda es la facultad de delegación, que contrario a la primera, en este caso el INE puede entregarle a algún órgano electoral local, se encargue de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



alguna de las funciones que de origen le corresponde al INE. Finalmente, la facultad para fijar criterios de interpretación respecto de algún asunto de trascendencia e interés para todo el sistema electoral.

Es preciso señalar que, respecto a la integración de las 11 consejerías del Consejo General, el procedimiento actual se desarrolla en varias fases donde se incluye una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque finalmente la designación es por las dos terceras partes de los votos presentes de la Cámara de Diputados (art. 41, base V, apartado A).

La profesionalización en el INE se materializa con la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, que si bien es cierto ya había en el anterior IFE servicio profesional ahora se extiende hasta los funcionarios de los OPL, es decir, el INE emite normas y procedimientos aplicables a todos los organismos públicos locales OPL para la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de todo el. (41, base V, apartado D).

Como se ha venido señalando, con el nuevo sistema electoral, no desaparecen los institutos electorales locales, pero si se modificaron las reglas sobre su integración y nombramiento. Hoy en día todos los OPL están integrados por seis consejerías un presidente. Son nombrados por los consejeros Electoral del INE y del mismo modo pueden ser removidos mediante un procedimiento previo por causa graves, (41, base V, apartado C). Estos órganos de nivel local continúan realizando todas las fases de los procesos locales a excepción de la jornada electoral, la cual esta normada desde le Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo realizan todo los procedimientos de participación ciudadana como consultas populares y plebiscitos a nivel estatal; también están encargados de administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, llevan a cabo actividades en materia de educación cívica, impresión de documentos y la producción de materiales electorales y, finalmente, llevan el programa de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



resultados preliminares (PREP) de las elecciones locales. (art. 41, base V, apartado C).

Dentro del ámbito judicial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conserva sus facultades, pero se le suma la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación (art. 41, base III, apartado D y art. 99, base IX). Por lo que respecta a los tribunales locales, se estableció su integración por un número impar de sus miembros, los que menos tiene son tres y lo que más tiene son cinco magistrados, designados por el senado con la votación de las dos terceras partes de los miembros (art. 116, norma IV, inciso c, 5o).

En el régimen de partidos, la reforma estableció que el requisito de mantener el registro se eleva a rango constitucional y se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). Esta proporción también impacta en el acceso a sus prerrogativas. Todo esto se reguló en la Ley General de Partidos Políticos, se incorpora en ella el tema de las coaliciones, las cuales pueden ser totales, parciales o flexibles. Algo muy importante con la reforma 2014 es que se mandató desde nivel constitucional, que todos los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que postulen candidaturas en un 50% de hombres y 50% de mujeres a legislaturas federal y locales (art. 41, base I).

En cuanto a la fiscalización, las disposiciones transitorias de la reforma y la modificación del artículo 41 de la Constitución, crearon un nuevo proceso de control de los gastos de campaña que se realizan simultáneamente con las campañas electorales. El Instituto Nacional Electoral tiene el mandato de vigilar y fiscalizar el origen y destino de todos los recursos a lo largo de la campaña, conforme a lo



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



establecido en el artículo 41, fracción V, fracción B, penúltimo párrafo. Esta actividad se realiza en tiempo real a la par del desarrollo de las actividades de campaña, y mediante una contabilidad homogénea y gracias un gran sistema apoyado en las tecnologías de la información y a tono con las disposiciones fiscales relativas a la facturación electrónica, los ingresos gastos de los partidos y de las candidaturas ahora son revisados con un alto grado de especialidad.

A partir de la reforma 2014, la Constitución establece ciertas reglas básicas respecto de un tema que ha cobrado revuelo en la administración federal actual, son las consultas populares. En este tema de la participación ciudadana, a nivel constitucional ya se estableció que el Presidente de la República, o el 33% de los senadores o diputados puede solicitar la revocación de mandato. Asimismo, la ciudadanía organizada y que acumule un 2% de la lista nominal de electores, pueden hacer la petición. La organización de las consultas la lleva a cabo el INE y la jornada de consulta debe ser el mismo día de la jornada electoral federal, esto para evitar costos adicionales y aprovechar toda la estructura electoral que se despliega en un proceso electoral federal. Estos mecanismos solo son vinculantes cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII).

Es preciso decir que la propia Constitución exceptúa varios tópicos del proceso de consulta popular como son: los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; la materia fiscal; seguridad nacional y todo lo relativo a como funcionan y se organizan las Fuerzas Armadas. Se le da una intervención crucial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es quien califica la pregunta o propuesta de consulta, esto en un claro ejercicio democrático de contrapesos. (art. 35, fracción VIII).

Como se pueden ver, el INE asume una serie de facultades y funciones trascendentales para la vida democrática del país y de todo México, aunque su tarea principal es la organización de las elecciones federales y locales, estas últimas en



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas. Aunque el INE tiene su sede en la Ciudad de México, cuenta con representación en todas las capitales del país (32, una en cada entidad federativa) y en los 300 distritos electorales en que está dividido el territorio nacional, estas se denominan juntas locales y distritales ejecutivas, respectivamente.

El máximo órgano de dirección del INE y está conformado por 11 consejerías con derecho a voz y voto y uno de ellos es el o la presidenta; asimismo se integra el Consejo General por los consejeros del poder legislativo, cada grupo parlamentario presente en el congreso nombra un consejero, sin derecho a voto, pero si con voz; asimismo los partidos políticos nacionales cuentan con un representante y; finalmente hay un Secretario Ejecutivo del INE (con voz, pero sin derecho a voto).

Además de organizar las elecciones, el INE también se encarga de:

Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales.

Revisar y ajustar el número de distritos electorales a nivel federal.

Organizar y mantener actualizado el Registro Federal de Electores.

Entregar los recursos que por ley les corresponden a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y vigilar que los usen adecuadamente.

### **2.2.2 El tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

El punto de partida principal de este organismo es también la reforma electoral de 1977, pues se instauró el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra actos de la entonces Comisión Electoral, aquel órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación que organizaba los comicios y los autocalificaba. La certeza que otorgaba que un Tribunal Judicial pudiera controvertir este acto de calificar las elecciones fue la punta de lanza para que en el año de



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



1986 el legislador federal creara un tribunal electoral en términos del artículo 60 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las discutidas y discutibles elecciones federales de 1988, despertaron el espíritu dormido o aletargado de la democracia mexicana y provocaron el surgimiento del denominado movimiento ciudadanizador de los organismos electorales (Galván, 2015, p. 47) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia, biblioteca jurídica virtual del INJUNAM. file:///C:/Users/Nancy/Desktop/ALEJANDRO%20TODOS/DOCTORADO%20EN%20DERECHO/CUARTO%20SEMESTRE/TESIS%20FINAL/FUENTES%20DIRECTAS

Con la publicación del decreto de reformas constitucionales del 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6, se instituyó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con cinco salas regionales, es decir, una por cada circunscripción plurinominal, y se integraba por una Sala Central compuesta de cinco magistrados.

Mediante la reforma electoral de 1996, el Tribunal Electoral, como órgano especializado en materia electoral, se integró a la estructura del Poder Judicial de la Federación. Se le otorgó la autoridad para determinar si los actos y decisiones oficiales relacionados con las elecciones son constitucionales, así como si las normas pertinentes también lo son. Hoy en día, este Tribunal especializado, resuelve principalmente las controversias en materia electoral, pero también está bajo su tutela la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Está conformado por una Sala Superior, integrada por siete magistraturas; cuenta con una sala regional especialidad y cinco regionales (una por cada circunscripción electoral).

Para estar constantemente en capacitación, este tribunal creó la la Escuela Judicial Electoral (EJE), donde se busca como objetivo elevar la calidad de la función





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



electoral de órganos administrativos y jurisdiccionales federales y locales, dotándoles de las herramientas relativas a la interpretación y argumentación jurídicas, derecho procesal, entre otras, mediante el análisis de sentencia relevantes que haya emitido la Sala Superior.

### 2.2.3. La Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales.

La FEPADE como originalmente se denominó, se creó desde el 19 de julio de 1994, hoy se denomina FISEL, sin embargo, las siglas son lo menos frente a la gran responsabilidad que tiene de ser quien persigue e investiga los delitos electorales. En mayo de 2021 que entró en vigor la Ley de la Fiscalía General de la República, en su artículo 4, figuraba ya la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales previstos tanto en la Ley General en materia de Delitos Electorales como en cualquier otro ordenamiento legal en la materia.

La Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales busca garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia, contribuyendo a la legalidad en los procesos electorales en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

## 2.3 EL PRESUPUESTO PÚBLICO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

### 2.3.1 Los costos electorales en México.

En México, los costos electorales a nivel federal, son aquellas cantidades de dinero que mediante el presupuesto de egresos son erogados principalmente por el Instituto Nacional Electoral (INE), los Tribunales en materia de justicia electoral y desde luego los partidos políticos nacionales y locales. Si bien es cierto este gasto público es visible de manera clara en dos sujetos, órganos electorales y partidos





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



políticos, también es cierto que existen diversos sub rubros a los que se destina el presupuesto electoral en nuestro país.

El presupuesto para los comicios es para tres sujetos que de manera directa lo reciben; los dos primeros son los órganos electorales unos de tipo administrativo y que son los encargados de organizar los comicios y los siguientes son órganos judiciales, que justamente resuelven mediante sentencias los conflictos que se presenten con motivo de las elecciones organizadas por aquellos; cabe mencionar que la estructura de los órganos administrativos es acompañada de miles de ciudadanos que participan en la elección mediante un sorteo con base en su fecha de nacimiento y que el día de la elección reciben apoyo económico para traslado y alimentación.

El tercer sujeto o sujetos que reciben presupuesto federal de manera directa, son los partidos políticos, que por disposición constitucional deben recibir este recurso para su funcionamiento ordinario y para campañas electorales. (artículo 23, 1 inciso b), Ley General de Partidos Políticos). Las necesidades que cubren, de manera general todos los partidos políticos son los arrendamientos de muebles o inmuebles, mantenimientos de la infraestructura, insumos generales, servicios públicos y privados, comunicaciones, entre otros. (Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas INE, 2022)

### **2.3.2 Presupuesto para el Instituto Nacional Electoral.**

El máximo órgano de dirección del INE, aprobó un Anteproyecto de Presupuesto de egresos para el 2024, por un total de \$23,757,453,846.00 (veintitrés mil setecientos cincuenta y siete millones cuatrocientos cincuenta y tres mil ochocientos cuarenta y seis pesos) distribuido de la siguiente forma:



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Presupuesto base	13,127,749,738
Cartera Institucional de Proyectos	10,629,704,108
Organizar Procesos Electorales Locales	81,806,008
Organizar Proceso Electoral Federal	9,355,397,934
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	162,679,526
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	627,881,669
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	273,169,332
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	58,076,546
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	55,485,739
Coordinar el Sistema Nacional Electoral	15,207,354
<b>Total</b>	<b>23,757,453,846</b>

TABLA DISPONIBLE EN: <https://centralelectoral.ine.mx/2023/08/18/aprueba-ine-anteproyecto-de-presupuesto-para-2024>.

Es importante señalar que nuestro sistema electoral actual contempla la realización de consultas populares, de modo que el INE, debe presupuestar la posible realización de dichos ejercicios, y para el año 2024, estimó un monto total de **\$3,568,631,776.00** (tres mil quinientos sesenta y ocho millones seiscientos treinta y uno mil setecientos setenta y seis pesos), como se muestra en la siguiente tabla:

Unidad Responsable	Total
104 Coordinación Nacional de Comunicación Social	335,249
109 Unidad Técnica de Servicios de Informática	31,067,867
111 Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	205,258,859
113 Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	1,366,149,062
115 Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	1,398,086,510
116 Dirección Ejecutiva de Administración	527,798,314
<b>Total</b>	<b>3,528,695,861</b>



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



TABLA DISPONIBLE EN: <https://centralectoral.ine.mx/2023/08/18/aprueba-ine-anteproyecto-de-presupuesto-para-2024/>

Asimismo, se debe estimar la posible realización de elecciones extraordinaria, estas que suceden cuando se anula alguna elección o no se haya podido realizar por alguna causa extraordinaria, de esta manera, se estimó para el 2024 un monto total de **\$39,935,915.00** (treinta y nueve millones, novecientos treinta y cinco mil, novecientos quince pesos 00/100 M.N.).

Es importante señalar que el INE al ser un organismos constitucional autónomo, goza de diversos atributos como lo es determinar por si solo su presupuesto anual, así como emitir su propia normatividad, sin embargo, esto último no significa que se aparte de la observancia de las reglas de fiscalización del gasto público como cualquier otra entidad gubernamental o poderes de la unión, ya que cada peso que recibe de dinero público es forzosamente auditado por la Auditoría Superior de la Federación. La citada autonomía presupuestal, no exenta al INE de la decisión final que en la Cámara de Diputados se tome sobre su presupuesto, generalmente tiende a disminuir y el año 2024, no fue la excepción.

Así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, (DOF 25/11/2023), se estableció la cantidad total de \$ 32,767,037,027 (Treinta y dos mil setecientos sesenta y siete millones treinta y siete mil veintisiete pesos 00/100 M.N.) de los cuales, al INE, le corresponde ejercer un total de \$22,322,879,716. (veintidós mil trecientos veintidós millones ochocientos setenta y nueve mil setecientos dieciséis pesos 00/100MN).

Este monto no incluye el financiamiento público de los partidos políticos, y que más adelante se detalla, además esta cantidad ya es producto de la reducción que hiciera la Cámara de Diputados por alrededor de \$ 5,003,000,205,906 pesos.

De este modo, el INE mediante el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL*



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



*PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2024, QUE REFLEJA LA REDUCCIÓN REALIZADA POR LA CÁMARA DE DIPUTACIONES".* (Consejo General. (2023), aprobó su presupuesto para el año 2024, distribuido en los rubros denominados: Presupuesto base (dedicado a las actividades ordinarias) y Cartera Institucional de Proyectos, como se señala enseguida:

<b>Presupuesto Base</b>	\$12,860,967,097.00
<b>Cartera Institucional de Proyectos</b>	\$9,461,912,619.00
Organizar Procesos Electorales Locales	\$75,513,836
Organizar Proceso Electoral Federal	\$8,802,824,500
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	\$121,178,756
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	\$142,541,673
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	\$205,452,859
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	\$49,622,141
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	\$49,571,500



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Coordinar el Sistema Nacional Electoral	\$15,207,354
Presupuesto del ejercicio fiscal 2024	\$22,322,879,716.00

Tabla de elaboración propia.

### 2.3.3 Estructura administrativa del INE.

Es preciso señalar a los destinatarios del presupuesto operativo del INE, para dimensionar como es que van cobrando forma los números ya señalados, mediante los cuales se va dejando evidencia de cómo se distribuye el presupuesto en los diversos recursos humanos y materiales con que cuenta. De este modo se irán señalando los recursos humanos con que cuenta el INE, sus áreas operativas y técnicas con sus respectivas funciones que finalmente se traducen, la mayoría de ellos, en servicios públicos para la ciudadanía, los cuales, desde luego que tienen solo un costo de operación, pues al ciudadano se prestan de forma gratuita.

Así, el personal con plaza presupuestal del INE asciende a 10,035 personas, más el personal contratado por honorarios permanentes que asciende a 7,845 personas. En el año 2022 se contrató para el procedimiento de revocación de mandato a 24,774 personas, lo que asciende a un total de 42,654 personas en 2022. (Respuesta a solicitud de acceso a la información folio UT/22/01373, recibida el 27 de mayo de 2022). Adicionalmente se debe considerar el personal de apoyo que se contrata para el proceso electoral federal, el último de estos en 2020-2021. En todas las entidades se contrató un total de 59,112 plazas (Memoria documental proceso electoral 220-2021 tomo II, INE, 2022, p. 236).

Con este presupuesto, el INE, para la realización de una elección federal como la de 2024, insacula y contrata alrededor de 1,530,000 ciudadanos que, fungen como funcionarios y funcionarias en las más de 170 mil mesas directivas de casillas a instalarse en 2024. Estos ciudadanos son capacitados por alrededor de 42 mil 616 personas Capacitadoras Asistentes Electorales y siete mil 118 personas



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Supervisoras Electorales. (boletín 478 del INE, 7/12/23) disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2023/12/07/ciudadania-mexicana-nacida-en-marzo-y-abril-conformara-las-170-mil-casillas-electorales-del-pef-2023-2024/>.

Asimismo, las áreas técnicas y operativas del INE, son las que se encargan de realizar todas y cada una de las funciones que constitucional y legalmente le son atribuidas a este órgano. Por la especialidad de la función electoral, el INE debe sujetarse a ciertos principios para el desempeño de su mandato, además de las leyes y preceptos constitucionales de carácter general que se aplican a todos los organismos públicos estatales. Asimismo, las condiciones generales de trabajo del INE se rigen por su propio Estatuto de conformidad con el artículo 41 tercer párrafo, Base V, fracción A, segundo párrafo constitucional. Esto se debe a que el INE necesita en su estructura órganos independientes, profesionales, técnicamente calificados y especializados para funciones de dirección, ejecutivas, técnicas y de vigilancia.

Asimismo, a partir de la Constitución se han diseñado las particularidades esenciales del organismo público electoral nacional y en cuanto a su estructura organizacional y autonomía que a su vez está ampliamente reconocida así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con el rubro "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS" y "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS". (jurisprudencia 12/2008 y 20/2007, del Tribunal Pleno)

En este sentido, el desempeño de la función electoral en sí es una función especializada y se refiere tanto a los servidores públicos que integran tanto el poder administrativo como el Servicio Profesional Electoral Nacional, establecido en la propia Constitución. Como resultado, una amplia gama de responsabilidades y autoridades requieren la calificación técnica y la especialización de la función electoral de quienes las desempeñan, incluidos los miembros de los órganos colegiados de decisión y los jefes de las Direcciones Ejecutivas y Unidades



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Técnicas que supervisan estas operaciones. De esta manera, el proceso electoral en sí es técnico y especializado, ya que requiere conocimientos especializados para producir una secuencia de pasos o actividades que se ordenan y sistematizan en fases.

En resumen, el INE utiliza diversos grados de especialización y trabajo técnico para llevar a cabo su mandato, que se deriva en su mayor parte de la ley y la Constitución. Estos incluyen la autoridad exclusiva del Instituto para manejar asuntos relacionados con la geografía electoral, la capacitación electoral, el registro de votantes, la ubicación de los lugares de votación y el nombramiento de los funcionarios de las mesas electorales, los resultados preliminares, las encuestas, los conteos rápidos y la documentación electoral, así como la supervisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos, sus prerrogativas y el registro de los partidos políticos nacionales.

Desde el punto de vista organizativo, el INE cuenta con 300 subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y 32 delegaciones en cada entidad federativa para llevar a cabo estas tareas. Estas delegaciones actúan como representantes de la institución en cada una de las entidades federativas de la nación. Son organizaciones unipersonales encargadas de organizar y gestionar la autoridad y gestión de las distintas áreas que integran la institución dentro de la demarcación correspondiente, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o LGIPE.

Por lo tanto, desde un punto de vista funcional, las funciones del INE, que en su mayoría están asignadas a las Unidades Técnicas y Direcciones Ejecutivas, desempeñan una variedad de tareas destinadas a cumplir con sus objetivos institucionales, y no dejar de lado que su trabajo genera estabilidad social.

El grado de especialización se manifiesta así tanto en los puestos asignados a áreas que llevan a cabo aspectos sustantivos como la formación electoral, los asuntos de





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



registro, la gestión de las prerrogativas de los partidos políticos o la supervisión de los recursos de los candidatos y partidos políticos, por citar algunos. Otros cargos que entran en esta categoría incluyen los del Servicio Profesional Nacional Electoral, Administración, Secretaría, Jurídico y Contencioso, Igualdad y No Discriminación, Vinculación con Organismos Públicos Locales, Comunicación Social, Asuntos Internacionales y Transparencia, por nombrar algunos.

Por lo tanto, existen dos categorías importantes de roles de alta dirección en el INE, con una serie de responsabilidades para los titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas. Primeramente, las áreas que tienen como objetivo una actividad meramente sustantiva electoral y, por otro lado, hay áreas con funciones de corte complementario a la función electoral, esto es así en la mayoría de las instituciones, es decir, tiene objetivos y funciones sustancial y otras de corte transversal como áreas administrativas, de recursos humanos y material, entre otras, todo lo cual en su conjunto deben garantizar que la función esencial se desarrolle de manera eficaz y eficiente ya que cualquier proceso electoral es de importancia nacional.

La conformación de las mesas directivas de casilla y la capacitación electoral, están bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica conforme a los artículos 58 de la LGIPE y 49 del Reglamento Interior del INE, en adelante RIINE, señala que sus deberes se traducen en supervisar los procedimientos que preparan a los votantes para el día de las elecciones proporcionando una segunda capa de protección que garantice la precisión y equidad de las tareas que se van a realizar. También supervisa la difusión de campañas institucionales y educación cívica, todas las cuales sirven para alentar a los electores a inscribirse en el Registro Federal de Electores, apoyarlos en el ejercicio de sus derechos y garantizar que cumplan con sus obligaciones electorales y políticas.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Una de las funciones esenciales lo es la que se lleva a cabo por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de conformidad con los artículos 55 de la LGIPE y 46 del RIINE, quien debe garantizar que se respeten los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, los grupos políticos nacionales y los candidatos independientes. Entre ellas se incluyen cuestiones relativas a las franquicias postales y telegráficas, la financiación pública, la organización de elecciones para dirigentes de partidos políticos, la recepción de solicitudes y la tramitación de la creación de partidos políticos nacionales, el número de afiliados y la validez de las afiliaciones.

De igual forma, se otorgó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral facultades significativas de conformidad con los artículos 56 de la LGIPE y 47 del RIINE. Esta Dirección está encargada de las siguientes actividades: la integración y funcionamiento de los órganos delegacionales del Instituto; la definición de procedimientos para la colocación, uso y supervisión de cajas; la creación de estudios sobre el establecimiento de las Oficinas Municipales del Instituto; el diseño e implementación del programa de información sobre la evolución de la jornada electoral; el seguimiento del cumplimiento de la observación electoral; la impresión de documentos y producción de materiales electorales para elecciones locales y federales; la preparación, producción y distribución de modelos de material electoral; y la publicación de En referencia a las consultas públicas, es responsable de suministrar lo necesario para la impresión y distribución de las papeletas; los formatos y demás documentación; así como la elaboración del modelo de urna.

Sin duda, y a propósito del presente trabajo, un tema de suma relevancia es la fiscalización de los recursos de los actores políticos, la cual, es una función que realiza la Unidad Técnica de Fiscalización, quien de acuerdo con los artículos 428 de la LGIPE y 72 del RIINE, supervisa el origen, destino y aplicación del financiamiento público de los partidos y candidatos, pues no están exentos de comprobar que éstos sean utilizados conforme la normatividad aplicable en materia



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



financiera y contable, aplicándose a sus gastos operativos, de precampañas y campañas electorales; asimismo se encarga de la substanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, conjuntamente con la Comisión de Fiscalización, se responsabilizan de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que hayan perdido su registro y presenta a dicha Comisión las propuestas de sanciones a aplicar de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

En virtud de su mandato constitucional, el INE supervisa el Servicio Profesional Electoral Nacional. En consecuencia, la Dirección Ejecutiva encargada de dicho servicio es responsable de gestionar su organización y funcionamiento, tanto en el sistema del INE como en el de los Organismos Públicos Electorales Locales. Esto incluye implementar mecanismos para el ingreso, reingreso y reincorporación del personal; profesionalización; formación, promoción; incentivos; ajustes de asignación, rotación; evaluación; y disciplina (procedimiento laboral sancionador) de dicho personal. Esto permite designar miembros altamente calificados y eleva su nivel de profesionalización, en cumplimiento de los artículos 57 de la LGIPE y 48 de la RIINE.

Una de las apuestas de mayor calado a lo largo de la historia del IFE y ahora del INE, fue la creación de un padrón electoral confiable y real, esta función desde luego que conlleva un costo de operación en proporción a la sistemática desconfianza de los actores políticos en el sistema electoral, por esa razón desde hace ya varios años, se han invertido recursos materiales, técnicos y humanos en un Registro Federal de Electores (RFE) confiable, que hoy en día se ha consolidado como un pilar fundamental de la autoridad electoral federal.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, entre otras atribuciones, tiene a su cargo implementar la técnica censal parcialmente dentro del territorio que la Junta General Ejecutiva designe; crear el Registro Electoral; expedir credenciales para votar; revisar y actualizar anualmente el Registro Electoral; establecer la



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales y locales para obtener información sobre muertes de ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión o adquisición de la ciudadanía; y suministrar listas nominales de votantes a los órganos apropiados dentro del Instituto y a los partidos políticos y candidatos nacionales. desarrollar el plan para dividir el territorio del país en 300 distritos electorales uninominales y cinco distritos electorales plurinominales basándose en la investigación realizada; organizar sistemáticamente los mapas de votación del país según entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y distrito electoral.

Se puede seguir enumerando a todas y cada una de las áreas técnicas y operativas del INE, sin embargo, esto llevaría a un enfoque diferente de lo que es el presente análisis, empero, si se puede concluir que el INE tiene un numero de órganos administrativos y sustantivos, con funciones de asistencia jurídica, logística, de tecnologías de la información, en materia de Transparencia y Protección de Datos Personales, entre otras. En resumen, todas y cada una de las acciones que el INE desarrolla a través de todo su funcionariado, revisten de un grado de especialización que repercute al adecuado desarrollo de los procesos electorales y de participación ciudadana, y es sinónimo de autonomía e imparcialidad, todo lo cual tiene un costo económico.

#### **2.3.4. El presupuesto de los Organismos Públicos Locales Electorales.**

Sobre la base de órganos administrativos electorales, se debe señalar que, a nivel local, son los OPL quienes desarrollan la función electoral en cada Entidad Federativa, se puede decir que sus funciones, en términos generales, son espejo con las señaladas para el INE, aunque si con unas particularidades que precisamente le fueron dadas desde el orden constitucional diseñado en la reforma del año 2014.

La tarea de organizar las elecciones para el nombramiento de gobernador, diputados locales, presidentes municipales y miembros de los ayuntamientos, recae



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



en los Institutos Electorales Locales de cada estado. Para garantizar altos estándares en la organización electoral, el INE y la OPL han estado colaborando desde la reforma electoral de 2014 para estandarizar los criterios mediante los cuales se llevan a cabo los procesos electorales locales.

En términos de lo dispuesto por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias de la materia, las principales funciones de los organismos locales se encuentran las siguientes:

- Que los partidos políticos y candidatos tengan garantizados sus derechos y el acceso a las prerrogativas de ley.
- Diseñar e implementar las actividades de educación cívica.
- Llevar a cabo todas las actividades necesarias previas a la jornada electoral.
- La impresión de materiales y documentación electoral.
- Con base en los resultados de las actas de cómputo distritales y municipales llevar a cabo el escrutinio y cómputo de las votaciones.
- En todas las elecciones locales, declaran la validez y entregan las constancias de mayoría que correspondan.
- Llevar a cabo el cómputo de la elección de Gobernador.
- Diseñar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).
- Estar supervisando todo el trabajo de los consejos distritales y municipales.
- Desempeñar la oficialía electoral respecto de actos o hechos de naturaleza electoral.

La función electoral a nivel local también implica un costo, si bien no le corresponde a la Federación presupuestar sus costos sino a cada Entidad Federativa, se rigen bajo el mismo principio a nivel local, es decir, son considerados órganos autónomos, de ahí que presupuestan y ejercen por si solos su presupuesto, desde luego apegados a las normas relativas al manejo adecuado de los recursos públicos y lo ejercen una vez pasado el tamiz de los congresos estatales.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



En el informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, (INE, 2023), señala los datos del presupuesto aprobado para los OPL para el ejercicio 2023, distinguiendo entre lo que corresponde al gasto operativo y lo que corresponde a las prerrogativas de partidos políticos, como se muestra en la siguiente tabla:

Presupuestos aprobados para los OPL para el ejercicio 2023

Entidad	Gasto Operativo	Financiamiento público	Total
Aguascalientes	\$69,761,900.08	\$67,174,200.00	\$136,936,100.00
Baja California	\$130,969,258.02	\$104,028,787.56	\$234,998,045.58
Baja California Sur	\$85,732,804.00	\$37,476,970.00	\$123,209,774.00
Campeche	\$109,238,543.00	\$58,671,804.00	\$167,910,347.00
Coahuila	\$361,975,550.91	\$233,613,545.47	\$595,589,096.38
Colima	\$18,568,365.00	\$36,463,573.00	\$55,031,938.00
Chiapas	\$137,652,438.89	\$163,171,950.17	\$300,824,389.06
Chihuahua	\$198,095,585.00	\$185,763,329.00	\$383,858,914.00
Ciudad de México	\$759,172,330.00	\$499,564,380.00	\$1,258,736,710.00
Durango	\$117,279,506.00	\$89,684,673.13	\$204,964,179.00
Guanajuato	\$409,912,335.47	\$185,638,396.02	\$595,550,731.49
Guerrero	\$170,861,418.83	\$114,484,804.00	\$285,346,222.83
Hidalgo	\$179,632,387.00	\$114,204,730.00	\$293,837,755.00
Jalisco	\$105,901,601.00	\$406,006,955.74	\$511,908,556.74
México	\$1,421,631,551.30	\$1,307,541,707.51	\$2,729,173,258.81
Michoacán	\$204,383,969.00	\$267,040,478.02	\$471,424,447.02
Morelos	\$109,676,286.37	\$102,918,975.39	\$212,595,261.76
Nayarit	\$20,760,975.44	\$59,412,493.94	\$80,173,469.38
Nuevo León	\$262,535,231.11	\$311,561,633.24	\$573,096,864.35
Oaxaca	\$77,320,421.77	\$192,976,763.64	\$270,297,185.41
Puebla	\$66,474,588.00	\$302,012,892.00	\$368,587,480.00
Querétaro	\$65,278,596.00	\$115,829,555.32	\$181,108,151.00
Quintana Roo	\$139,862,510.00	\$54,664,196.05	\$194,526,706.00
San Luis Potosí	\$76,042,868.01	\$139,517,140.31	\$215,560,088.32
Sinaloa	\$95,548,782.00	\$145,395,561.50	\$240,944,348.00



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Sonora	\$219,489,207.59	\$145,836,390.05	\$365,325,597.59
Tabasco	\$143,915,107.67	\$56,937,891.33	\$200,852,999.00
Tamaulipas	\$191,726,236.94	\$180,578,012.00	\$372,304,243.94
Tlaxcala	\$49,537,799.00	\$63,952,509.00	\$113,490,308.00
Veracruz	\$328,425,856.00	\$221,694,144.00	\$550,120,000.00
Yucatán	\$116,914,627.00	\$112,525,470.00	\$299,440,097.00
Zacatecas	\$58,514,373.79	\$81,132,939.21	\$139,647,313.00
<b>Total</b>	<b>\$6,499,895,585.79</b>	<b>\$6,157,476,849.60</b>	<b>\$12,657,369,435.39</b>

Tabla de elaboración propia.

El presupuesto de los OPL, de manera general se distribuye en cinco grandes partidas, a saber:

Servicios personales;

Suministros y materiales;

Servicios generales;

Transferencia, asignaciones, subsidios y otros (aquí se refleja el financiamiento de Partidos Políticos);

Bines muebles, inmuebles e intangibles;

### 2.3.5 Presupuesto para partidos políticos.

En México, para los partidos políticos, existe un sistema mixto de financiamiento, es decir, pueden recibir presupuesto del INE, es decir, financiamiento público, y también pueden obtener financiamiento privado proveniente de aportaciones de militantes y simpatizantes, pueden generar autofinanciamiento, y participar de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Es en este aspecto, es donde se ve más claramente el principio de prevalencia de dinero público sobre dinero privado. Pues como se verá más adelante, en el Presupuesto de Egreso de la Federación y a su vez en los presupuestos locales,





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



son los partidos políticos quienes ejercen un alto porcentaje de los presupuestos autoridades a los órganos electorales.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II del artículo 41, señala que *“la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”*. (Congreso de la Unión, febrero 10, 2014)

Así, en el presupuesto de Egresos de la Federación se fijará el monto total de financiamiento a los Partidos Políticos y el Instituto Nacional Electoral, deberá asegurarse que los partidos políticos destinen los recursos exclusivamente a tres tipos de gasto:

Los gastos en **actividades ordinarias**, los cuales son salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional. (CPEUM, art. 41, f, II, a)

Los gastos de **proceso electoral**, que realizan los partidos durante las precampañas y las campañas para difundir las propuestas de sus candidatos. Estos gastos incluyen la propaganda electoral, la publicidad, la realización de eventos públicos, anuncios y la producción de mensajes para radio y televisión, entre otros. (CPEUM, art. 41, f, II, b)

Los gastos para **actividades específicas**, que comprende la capacitación y educación, para fomentar la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, rubro al cual los partidos deben destinar el 3% del total del financiamiento que reciben. (CPEUM, art. 41, f, II, c)



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2024 se autorizó la cantidad de \$10,444,157,311. (diez mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones ciento cincuenta y siete mil trescientos once pesos 00/100MNI), (acuerdo INE/CG493/2023, 25 de agosto de 2023), distribuido de la siguiente manera:

Concepto	Monto
“Actividades ordinarias permanentes”	\$6,609,787,227.00
“Gastos de campaña para Partidos Políticos Nacionales”	\$3,304,893,614.00
“Actividades específicas”	\$198,293,617.00
“Franquicia postal”	\$264,391,491.00
“Franquicia telegráfica”	\$693,490.00
Total	\$10,444,157,311.00

Tabla de elaboración propia.

Invariablemente, el financiamiento a partidos políticos se obtiene al desarrollar una fórmula prevista en el artículo 41 de la Constitución, de modo que, la cantidad que arroja es la que se aprueba por el Consejo General del INE. Dicho esto, del erario público, le corresponde a cada Partido Político Nacional para el año 2024, la siguiente cantidad:

Financiamiento público federal, 2024						
PPN	Actividades Ordinarias	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Franquicia Postal	Franquicia Telegráfica	Liderazgo de las mujeres
PAN	\$1,226,350,365.00	\$613,175,183.00	\$36,790,511.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$36,790,511.00
PRI	\$1,201,628,530.00	\$600,814,265.00	\$36,048,856.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$36,048,856.00
PRD	\$472,533,423.00	\$236,266,711.00	\$14,176,003.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$14,176,003.00
PT	\$451,629,267.00	\$225,814,634.00	\$13,548,878.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$13,548,878.00
PVEM	\$565,163,795.00	\$282,581,897.00	\$16,954,914.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$16,954,914.00
Movimiento Ciudadano	\$646,345,691.00	\$323,172,846.00	\$19,390,371.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$19,390,371.00
morena	\$2,046,136,156.00	\$1,023,068,078.00	\$61,384,084.00	\$28,327,659.75	\$99,070.00	\$61,384,084.00
Total	\$6,609,787,227.00	\$3,304,893,614.00	\$198,293,617.00	198,293,618.25	\$693,490.00	\$198,293,617.00



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



--	--	--	--	--	--	--	--

Tabal de elaboración propia.

Si se el presupuesto total del INE y el total de financiamiento público a Partidos Políticos, arroja un monto total que asciende a \$32,767,037,027.00 (treinta y dos mil setecientos sesenta y siete millones treinta y siete mil veintisiete pesos 00/100 moneda nacional), que equivale al 0.24 % del presupuesto de egresos federal que asciende a \$9,066,045,800,000 (Nueve billones sesenta y seis mil cuarenta y cinco millones ochocientos mil pesos). DOF 25-11-2023.

### 2.3.6 Presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En 2024 el presupuesto ejercido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) será de 3,622,833,452 (tres mil seiscientos veintidós millones ochocientos treinta y tres cuatrocientos cincuenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), en el rubro de Gastos de Operación (7.8%) y Otros de Corriente (31.8%). El gasto corriente comprende Servicios Personales, es decir, la nómina y emolumentos con fundamento en el artículo 13, fracción IV, quinto párrafo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024 para un total de 1,592 plazas ocupadas que importó la cantidad de \$ 2,322,039,171 miles de pesos.

Este tribunal cuenta con un Sistema de Carrera Judicial dentro del Poder Judicial de la Federación, el cual fue introducido en julio de 2008 con la publicación de reformas a varios artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el Diario Oficial de la Federación. Estas reformas incluyeron los preceptos 110, 112 y 113, que a partir de esa fecha integraron el personal jurisdiccional del Tribunal Electoral al Sistema de Carrera Judicial.

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral emitió el Acuerdo General por el que se Establecen los Lineamientos Generales para la Carrera Judicial del Tribunal Electoral, publicado en el *Diario*



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



*Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2009, en términos de lo dispuesto por el artículo 209, fracción III, de la mencionada ley.

Con base en dicho acuerdo, el Tribunal Electoral, por medio de la Escuela Judicial Electoral, ha emitido convocatorias para conformar listas de personas habilitadas en el Sistema de Carrera Judicial del Tribunal Electoral.

El 3 de febrero de 2016, el Tribunal Electoral, consciente de que la igualdad de oportunidades debía ser uno de los principios que rigieran la carrera judicial y con el objetivo de garantizar la incorporación a dicho sistema de profesionistas con los conocimientos propios y necesarios para desempeñar las funciones de las distintas áreas jurisdiccionales y con los perfiles más idóneos, emitió en el “*Diario Oficial de la Federación*” el Acuerdo General para el Ingreso, Promoción y Desarrollo de la Carrera Judicial con Paridad de Género en el Tribunal Electoral, el cual establece las bases de su organización y funcionamiento.

En 2018, la Comisión de Administración aprobó la Convocatoria 2018, cuyos procesos de selección (1 exclusivo para mujeres y 1 mixto) han concluido.

Actualmente, de un total de 194 personas habilitadas en el Sistema de Carrera Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 79 son mujeres, lo que representa el 41 %, y 115 son hombres, lo que equivale al 59 % (información al 31 de marzo de 2023, disponible en: [https://www.te.gob.mx/eje/front/Carrera#:~:text=Actualmente%2C%20de%20un%20total%20de,31%20de%20marzo%20de%202023](https://www.te.gob.mx/eje/front/Carrera#:~:text=Actualmente%2C%20de%20un%20total%20de,31%20de%20marzo%20de%202023).)).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



## CAPITULO III.- LOS COSTOS ELECTORALES Y LA TEEORIA DE LA JUSTICIA DE JOHN RAWLS.

### 3.1 Sobre la justicia

Es preciso conceptualizar de manera general lo que se puede entender por justicia, en la inteligencia de que los conceptos que aquí se señalan, servirán para partir de una base medianamente aceptada con la finalidad de no profundizar sobre las diversas acepciones y puntos de vista de lo que es a la justicia o incluso de lo que no es. Conviene hacerlo así para estar dentro de un plano de conceptos que nos permitan entender más adelante, la dogmática sobre la justicia de Rawls, puesto que esta no es en términos de justicia judicial, sino de justicia social.

Sobre esta base, es importante, primero decir que cuando se habla de justicia, no se referirá a la que imparten los jueces en determinados casos judiciales, sino más bien de justicia en términos más abstractos y vinculados con los derechos como la libertad y la riqueza en una sociedad. Por ejemplo, José Francisco Caballero en su artículo "La Teoría de la Justicia de John Rawls" cita a Elster quien respecto a las teorías de la justicia pregunta: "¿Qué es exactamente lo que las teorías de la justicia regulan? Este es un cuestionamiento que vale la pena abordar antes de iniciar con la descripción de cualquiera de ellas. Según, Elster una primera respuesta aproximada es: (la justicia) es el sistema de libertades y obligaciones y la distribución de los ingresos. con diversos enfoques".

Es necesario aclarar que al hablar de la distribución de los ingresos nos referimos tanto a la distribución directa de los impuestos, transferencias y subsidios, como a la distribución de los ingresos que se generan por los recursos productivos o los que se generan por el consumo de artículos o bienes personales (bienes materiales, servicios, respeto por uno mismo, bienestar, conocimiento, salud, aptitudes mentales o físicas. (Elster citado por Caballero, 2006, p. 1).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Para los utilitaristas el bienestar es fundamental, y para otros enfoques como el de Amartya Sen plantea que los bienes moralmente relevantes son las aptitudes básicas; (Sen, 2011: 261). Como se puede advertir, hay diversas concepciones sobre lo que es la justicia, pero si perfilan estos conceptos, en una primera base para encontrar su concepto, se puede decir que cuando se habla de justicia se parte del valor que se le da a los bienes y a los derechos.

Bajo la premisa de justicia, el presupuesto del INE considera la protección de los derechos humanos laborales del personal del Instituto; los beneficios básicos de un buen ingreso, trabajo estable, horario de trabajo flexible y otras condiciones generales de trabajo como se describen en sus lineamientos regulatorios. Estos derechos incluso están protegidos legalmente, por lo que cualquier acción que los viole puede ser impugnada legalmente para obligar a su cumplimiento.

### 3.2 La concepción dogmática de la teoría de la justicia

John Rawls publicó su libro Teoría de la Justicia en 1971. Al afirmar que una teoría, por muy persuasiva que sea, debe ser rechazada o modificada si es falsa, y que lo único que nos permite pasar por alto una teoría incorrecta es la ausencia de una más precisa, Rawls busca oponerse y derrotar al utilitarismo.

En general, la teoría de Rawls sostiene que se puede confiar en que las reglas de justicia al ser objeto de un contrato entre partes iguales, libres y racionales con validez universal e incondicional. En su propia teoría refiere a la justicia como imparcialidad, se ve reforzada por la noción del velo de ignorancia que preserva lo que él llama la postura inicial e impide que las partes del acuerdo vean y conozcan todo en específico, incluidos aquellos relacionados con sus propias identidades y la cultura en la que viven.

De este modo, se depura el acuerdo de la influencia de factores naturales y sociales que Rawls considera contingentes desde el punto de vista de la justicia, y a la vez se asegura el tratamiento equitativo de las distintas concepciones del bien.

Para Rawls, demostrar la superioridad de su teoría de la justicia sobre el utilitarismo es particularmente crucial. Cuando las recompensas se distribuyen de una manera que maximiza el bien, el principio de utilidad determina en última instancia qué es bueno y justo.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Según el utilitarismo clásico, buscando como resultado la gratificación del deseo, si un hombre, por comprender su propio beneficio, constantemente logra un equilibrio entre pérdidas y ganancias, y tiene sentido renunciar a algo para luego beneficiarse en el futuro, del mismo modo, tiene sentido que una sociedad maximice su bienestar, incluso cuando se hacen sacrificios para alcanzar el mayor balance neto posible de satisfacción. Al hacer extensivo a la sociedad el principio utilitarista de elección individual, este principio se vuelve indiferente al modo de distribución de la suma de satisfacciones entre los individuos, lo que terminaría por justificar instituciones como la esclavitud, si los sacrificios de unos cuantos se vieran compensados ampliamente por la satisfacción de otros en el balance total.

Rawls plantea que, sin embargo, en un estado razonablemente avanzado de civilización, la suma mayor de ventajas no se alcanza de este modo ya que sin duda lo estricto de los aspectos de justicia del sentido común tiene cierta utilidad para limitar las propensiones humanas a la injusticia y a las acciones socialmente dañinas, aunque los utilitaristas creen que es un error afirmar esta severidad como un primer principio de la moral.

Según el utilitarismo, los niveles de felicidad e insatisfacción de las personas determinan directa y exclusivamente el estado de la sociedad. Además, la satisfacción de los deseos tiene un valor por sí misma y necesariamente se toma en cuenta cuando se decide lo que es justo. De esta forma, al calcular el equilibrio mayor de satisfacción no importa sobre qué son los deseos, sino únicamente cómo su satisfacción afectaría el nivel de bienestar, primero de los individuos y luego de la sociedad como una suma de la satisfacción de los individuos.

“La principal crítica que Rawls hace al utilitarismo es su falta de respeto por los individuos ya que, en la versión más clásica, una persona no es considerada como valiosa y digna de protección por derecho propio. En lugar de ello es sólo una gota en el océano de la utilidad social general. Esto significa que algunas veces tendríamos que aceptar niveles muy bajos de utilidad para algunas personas si eso forma parte del esquema que maximiza la utilidad total”. (Caballero, 2006, p. 4)

Rawls plantea que, al contrario de lo que ocurre con el utilitarismo, las personas aceptan por anticipado un principio de igual libertad y lo hacen sin un conocimiento de sus fines más particulares y convienen en adecuar las concepciones de su bien a lo que requieren los principios de la justicia o, al menos, en no insistir en pretensiones que los violen directamente. En palabras de Rawls “Un individuo que se dé cuenta de que disfruta viendo a otras personas en una posición de menor





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



libertad entiende que no tiene derechos de ninguna especie a este goce. El placer que obtiene de las privaciones de los demás es malo en sí mismo: es una satisfacción que exige la violación de un principio con el que estaría de acuerdo en la posición original". ((Rawls, 2021, p. 41).

Como resultado, Rawls desarrolla un contraargumento al utilitarismo al tiempo que critica las falacias de sus ideas, que no siempre son moralmente sólidas y que, a pesar de apelar al principio de mayorías, omiten una serie de consideraciones importantes, individuos en la sociedad (minorías, por ejemplo), lo que desafía la lógica en las democracias liberales modernas son de naturaleza pluralista.

### 3.2.2 La posición Original.

Según Rawls, la sociedad es un grupo mayoritariamente autosuficiente de individuos que, en sus interacciones interpersonales, reconocen y generalmente respetan ciertos estándares de comportamiento. Estas directrices describen un marco deliberado de colaboración para promover el bienestar de entre todos y para todos lo que colaboren. Es una organización, la cooperación para lograr beneficios para todas las partes, puede implicar el sortear una variedad de conflictos en razón a la diversidad de intereses que tienen las personas puesto que todos quieren las mayores ventajas, es así que, en la medida que se reconoce la cooperación, se posibilita un mejor modo de vida que el que tendríamos si tuviéramos que valernos solamente de nuestros propios esfuerzos.

En términos ideales se parte de la pregunta: ¿cómo sería una sociedad perfectamente justa? Rawls considera que la teoría ideal parte de la comprensión sistemática de problemas para afrontar las inevitables limitaciones y contingencias de la vida humana y la injusticia. Una teoría de un estado ideal de los hechos es entonces relevante en la medida en que proporciona un cuadro claro de lo que es justo, a partir del cual pueden juzgarse las instituciones existentes.

Rawls se refiere a este estado equitativo ficticio como la postura original. El significado de la posición original se entiende mejor como un conjunto de limitaciones impuestas en apoyo de ideales relacionados con la justicia. La pregunta que debemos plantearnos a nosotros mismos es ¿qué valores seleccionaríamos si estuviéramos sujetos a la posición original?

Estos principios estarían justificados ya que las restricciones de la posición original en la cual serían escogidos incluyen razones morales. Serían principios que personas racionales, libres e iguales acordarían en una situación inicial justa y que



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



son fruto de un acuerdo colectivo que refleja la integridad y autonomía de las personas racionales contratantes. Y es precisamente en esta noción de acuerdo en donde radica la importancia de la formulación de la teoría en términos contractuales, ya que el acuerdo implica una pluralidad de personas y una elección voluntaria por parte de todas ellas, de donde resulta una escogencia justa, que no iría en detrimento de nadie.

Rawls reduce el problema de la elección social al problema de la elección individual racional. Al ser los principios de justicia fruto de un acuerdo, deben ser por necesidad principios que todos puedan acoger voluntariamente, además de que redunden en ventaja de todos. Las partes saben que al elegir principios se están comprometiendo a regirse por ellos y dado su conocimiento de la psicología humana, deben escoger de buena fe principios que puedan en realidad aplicar posteriormente. Seleccionar los valores ideales para la sociedad no implica que se deban ignorar las necesidades del individuo. Sin embargo, ¿qué nos da la capacidad de realizar los cálculos que nos ponen en condiciones de tomar una decisión ventajosa en primer lugar?

Según Rawls, los bienes sociales primarios son aquellos que se dan por sentado, cualquiera que sea un plan de vida sensato, toda criatura racional tiene deseos, derechos, libertades, oportunidades, dinero, riqueza y respeto por uno mismo. Estos recursos son el denominador común que permite tomar la decisión de la posición inicial, y así, cada participante recibe el mismo trato.

Puesto que todos saben que los bienes primarios son medios para lograr los fines, buscarán la manera de obtener la mayor cantidad posible de esos bienes. Las personas en la posición original, aún privadas de los rasgos que las diferencian de las demás, siguen considerándose personas dispuestas a hacer valer sus propias pretensiones y a buscar su propio beneficio.

El primer argumento en defensa de la posición original se apoya en un primer tipo de juicios morales ponderados; aquellos juicios acerca de las condiciones apropiadas para la escogencia de principios de justicia: "Supongo, entre otras cosas, que hay una amplia medida de acuerdo acerca de que los principios de la justicia habrán de escogerse bajo ciertas condiciones. Para justificar una descripción particular de la situación inicial hay que demostrar que incorpora estas suposiciones comúnmente compartidas. Se argumentará partiendo de premisas débiles, aunque ampliamente aceptadas, para llegar a conclusiones más específicas. Cada una de las suposiciones deberá ser por sí misma natural y



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



plausible. Algunas de ellas pueden incluso parecer inocuas o triviales. El objetivo del enfoque contractual es el de establecer que, al considerarlas conjuntamente, imponen límites significativos a los principios aceptables de la justicia”. (Rawls, 2021, p. 29).

La concordancia que se logra entre las condiciones de la posición original, los juicios derivados de ella y nuestros juicios morales ponderados, obedece a un proceso de mutuo ajuste en la construcción de la teoría, y es denominada por Rawls equilibrio reflexivo: “En la búsqueda de la descripción más favorecida de esta situación trabajamos desde los extremos. Empezamos por describirla de tal modo que represente condiciones generalmente compartidas y preferentemente débiles. Vemos entonces si estas condiciones son suficientemente fuertes como para producir un conjunto significativo de principios. Si no, buscamos ulteriores premisas igualmente razonables. Y si es así, y estos principios corresponden a las convicciones meditadas que tenemos acerca de la justicia, entonces mucho mejor. Es de suponer, sin embargo, que habrá discrepancias. En este caso tenemos que elegir. Podemos, o bien modificar el informe de la situación inicial, o revisar nuestros juicios existentes, ya que aún los juicios que provisionalmente tomamos como puntos fijos son susceptibles de revisión. Yendo hacia atrás y hacia delante, unas veces alterando las condiciones de las circunstancias contractuales, y otras retirando nuestros juicios y conformándolos a los principios, supongo que eventualmente encontraremos una descripción de la situación inicial que a la vez exprese condiciones razonables, y produzca principios que correspondan a nuestros juicios debidamente conformados y adaptados. Me referiré a este estado de cosas como ‘equilibrio reflexivo’. Es un equilibrio porque finalmente nuestros principios y juicios coinciden; y es reflexivo puesto que sabemos a qué principios se ajustan nuestros juicios reflexivos y conocemos las premisas de su derivación” (Caballero, 2006, p. 8).

### 3.2.1 El velo de la Ignorancia.

Caballero, (2006) refiere que aun cuando el concepto del “velo de la ignorancia” no fue creado por Rawls, ha sido su teoría la que le ha provocado mayor difusión. El velo de la ignorancia es la ignorancia que resulta por que las personas eligen los ideales de justicia sin conocer los detalles de su propia situación. (Qué papel jugarán en la sociedad). Dado que los conceptos rectores que surgirán no pretenden el beneficio o desventaja de las personas en una situación específica, las ideas que quienes salen de detrás de la cortina de la ignorancia se consideran justos.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



El objetivo de la idea del velo de la ignorancia es el de utilizar este concepto como un test sobre la equidad de los principios de la justicia. Los principios que no emergieran del velo de la ignorancia no serían aceptables. Los principios que se propondrían si las circunstancias futuras de un individuo se supieran, se deben excluir.

Las personas en la posición original están interesadas en alcanzar sus propios objetivos y como seres racionales buscan los mejores medios para ello. Además de ello no están interesadas en los intereses de los otros, es decir, no son ni envidiosas ni altruistas, sino sencillamente personas que no están dispuestas a sacrificarse por el bien de los demás. A esto lo llama Rawls el mutuo desinterés. Todas ellas se encuentran cubiertas por un velo de ignorancia, que les impide conocer sus circunstancias particulares, entre estas, su propia concepción del bien, sus atributos naturales y su posición social, si bien les permite conocer hechos generales como leyes de psicología, de economía, teoría social, etc. Los individuos saben que tienen intereses y fines que quieren fomentar, pero ignoran cuáles sean.

Así, al escoger principios para el fomento de sus propios intereses elijen aquellos principios que protegen todo tipo de intereses, pues no saben cuáles sean los suyos. Actuar tras el velo de ignorancia en ventaja propia implica actuar en ventaja de todos. De esta manera nadie desatiende sus propias pretensiones, pero tampoco pisotea las de los demás, no por razones altruistas sino por razones del cálculo general que se aplica. El velo de ignorancia sitúa así a las personas en pie de igualdad y asegura que las contingencias naturales y sociales no den a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios.

### **3.3. los principios de justicia.**

Como hemos visto, Rawls creía que una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales podría perdurar durante un período de tiempo considerable y marcadamente dividida por intereses racionales religiosos, filosóficos y morales, ya que existe un contrato entre un grupo de personas que viven una al lado de la otra y están envueltas en la ignorancia, poniéndolos en una situación en la que se desconoce su identidad y su única posesión es la racionalidad, aunque tienen nociones de economía (bienes escasos) y conceptos sociológicos fundamentales (clases sociales). En consecuencia, mediante un pacto social imaginario, crearán el marco fundamental de la civilización en la que residirán. Así pues, por medio de este hipotético contrato se establecerán los principios de justicia que regirán la vida social, a través de un método que es justo por sí mismo.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Es decir, Rawls establece a partir de su lógica contractual, dos principios que deben caracterizar a una sociedad justa. Estos dos principios están basados en la posición original según la cual los individuos bajo un velo de la ignorancia elegirían los principios de la justicia. Así pues, los dos principios de la teoría de la justicia de Rawls son:

1.- Principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos. Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

2.- Principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Dentro de la concepción especial el primer principio tiene prioridad sobre el segundo y la segunda parte del segundo principio o principio de la justa igualdad de oportunidades tiene prioridad sobre la primera, a la que Rawls ha denominado principio de la diferencia. Esto significa que no pueden intercambiarse las libertades aseguradas por el primer principio para obtener mayores ventajas económicas. Las desigualdades económicas deben apoyarse, por su parte, en el principio de la justa igualdad de oportunidades.

En Rawls, este principio de diversidad muestra la naturaleza de la amistad humana y la unidad moral, que incluye la igualdad en el respeto social y la eliminación de diversas formas de autoridad y esclavitud. El concepto de diversidad es similar a la idea de hermandad porque significa no pedir más beneficios si no es en beneficio de los peor situados.

El primer principio se encarga de la distribución del primer bien de la libertad, que tiene dos requisitos: igualdad y promoción de las libertades básicas. Estas libertades incluyen la libertad política, el derecho a votar y ocupar cargos públicos. libertad de expresión y reunión; Libertad de conciencia y pensamiento; La libertad personal es estar libre de opresión mental, violencia física e integridad personal. Derecho a la propiedad personal, libertad de arresto y detención.

Conforme a este principio, todos deben ser acreedores a estas libertades, ya que son prerrequisito para lograr la realización o modificación de cualquier plan de vida y son condición necesaria para el auto respeto. Sin ellas uno no podría tener el sentido del valor propio ni la capacidad de llevar a cabo las propias intenciones.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Rawls considera que las libertades básicas son un bien de tal importancia, que las personas en la posición original no estarían dispuestas a arriesgarlas. Es por eso que, dada su ignorancia de sus circunstancias particulares, establecerían libertades iguales para todos. La regla de prioridad de la libertad tiene su origen en el hecho de que nadie aceptaría una libertad desigual o menor a cambio de mayores beneficios económicos. Solamente en caso de conflicto con otras libertades básicas sería restringida una libertad, es decir, se haría desigual o menos extensa de lo que podría ser

En el segundo principio, de acuerdo con Rawls, cuando se garantizan los derechos básicos y la igualdad de oportunidades, quienes están en la posición original, optarían por una distribución desigual de otros bienes primarios, como la riqueza, poder e ingreso, si esta distribución mejora las perspectivas de los pobres, es decir, vivirán más de lo que vivirían con una distribución justa. Este principio establece que la desigualdad está justificada si culmina en favor de los peor situados.

Con la combinación entre el principio de la diferencia con el principio de la justa igualdad de oportunidades, Rawls pretende dar una alternativa tanto al sistema de libertad natural como al principio liberal de igualdad de oportunidades. En el sistema de libertad natural se da un principio meramente formal de igualdad de oportunidades, consistente en que personas con igual capacidad tengan igual acceso a cargos y empleos. Rawls critica esta interpretación por no proponerse la igualación de las condiciones sociales. Puesto que nuestras capacidades pueden ser habilidades naturales o ventajas que adquirimos en razón de nuestra situación social, el sistema de libertad natural se ve fuertemente determinado por contingencias naturales y sociales.

La prioridad del principio de la justa igualdad de oportunidades frente al principio de la diferencia hace que al prestar gran atención a las oportunidades de aquellos con menores posibilidades se les abra un abanico de alternativas más amplio que el que hubieran tenido con una distribución estrictamente igualitaria. Es así como la desigualdad de oportunidades ocasionada por las desigualdades económicas que permite el principio de la diferencia debe, según este mismo principio, aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos.

Este segundo principio, si bien es compatible con el primero, también prioriza la justicia sobre la eficacia. Según el criterio de Pareto, a menudo conocido como principio de eficiencia, el estado de bienestar óptimo de un grupo se alcanza cuando ninguno de sus individuos puede mejorar, sin que al menos otro se vea perjudicado.





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Este enfoque de eficiencia permite importantes asignaciones injustas y, por tanto, disparidades como las que podrían surgir, por ejemplo, en el ejemplo de un sistema de servidumbre que era inmutable y por lo tanto estado de siervo sin empeorar la situación del terrateniente. El principio de la diferencia impediría estas desigualdades profundas al hacer trabajar toda desigualdad a favor de los menos favorecidos, optando por una distribución eficaz, a saber, aquella que no es posible reformar sin empeorar las expectativas de al menos uno; el peor situado.

Haciendo una síntesis de la teoría de Rawls, vemos que considera que los principios de justicia son objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa, pueden contar con una validez universal e incondicional. (Rawls, 2021, p. 24). Se refiere a la situación contractual como la "posición original" y afirma que su imparcialidad está asegurada por un velo de ignorancia que impide a las partes observar y conocer cada detalle, incluidos los relativos a sus propias identidades y a la sociedad a la que pertenecen. De este modo, "se depura el acuerdo de la influencia de factores naturales y sociales" que considera contingentes desde el punto de vista de la justicia, y a la vez se asegura el tratamiento equitativo de las distintas concepciones del bien". (Rawls, 2021, p. 29)

Esta primera parte es útil para lo que aquí nos interesa, pues se parte de la existencia del contrato social, y este es el fundamento para dos vertientes que nos ocupan, la democracia y la justicia, pues para llegar a ambos fines les precede la aceptación de un contrato entre todos los integrantes de la sociedad, esto es, un común acuerdo entre todos para aceptar determinados bienes por un lado y determinados límites por otro, asimismo aceptamos la democracia como la menos mala de las formas de poner o quitar gobiernos.

Enseguida, se atenderán en particular los aspectos en específico de la justicia toda vez que tanto la democracia como la justicia tiene como presupuesto este consenso social, y confluyen dos cosas, la democracia y el equilibrio, vivir bajo el principio democrático es precisamente aceptar deliberadamente, por quienes vivimos en





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



sociedad, que somos diferentes, que no tenemos las mismas virtudes o riquezas, que no tenemos el mismo origen familiar, que no tenemos la misma inteligencia, entre otras cosas, pero estamos dispuestos a que los derechos, las libertades jueguen un papel equilibrado para todos pues todos nos vemos beneficiados así y por ende, hay una sociedad justa.

**Así, bajo este consenso donde todos los individuos de la sociedad reconocen que hay determinadas reglas de conducta, así también se estructuran los presupuestos estatales, partiendo de una posición original donde quienes los elaboran parten de un equilibrio preexistente pues en determinado momento una parte del presupuesto estatal puede llegar a todos quienes participan de esta sociedad a través de servicios públicos, por tanto no se pueden destinar solo a determinados servicios públicos que congenien con los intereses de quienes lo elaboran, puesto que en algún momento futuro pueden ser ellos mismos los beneficiados.**

En el aspecto de los presupuesto electorales se seguirá el mismo principio, ya que se elaboran bajo un velo de ignorancia y basándose en mecanismos de cooperación, porque desde que aceptamos vivir en democracia está claro que alguien debe representar a todos y debe procurar la satisfacción de las necesidades colectivas, mientras cada individuo en particular se ocupa de sus propias necesidades, así, los representados cooperan con parte de sus ingresos para que alguien más -el Estado- busque los satisfactores colectivos.

En todo el entramado de derechos de los individuos y de la búsqueda de los satisfactores a nuestras necesidades individuales o colectivas, vemos que necesariamente la estructura estatal deberá organizarse de tal modo que sea la justicia su objeto principal (Caballero, 2006, p. 5) o sea, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Para Rawls, las instituciones son la propia constitución política y las principales instituciones económicas y sociales (protección jurídica, competencia mercantil, propiedad privada, familia monógama). Las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida. (Rawls, 2021, p. 62 y 63).

En concordancia con lo anterior, son dichas instituciones las que determinan primeramente que el poder se transferirá mediante elecciones democráticas y en segundo lugar es mediante ese ejercicio institucional que se determinan los presupuestos electorales, y como ejemplo de que los presupuestos electorales se ajustan a esta visión, tenemos que cuando Rawls habla de “cargas y beneficios” electoralmente estos los encontramos así, ya que los beneficios es lo que se llaman prerrogativas de los partidos políticos dentro de las cuales están el financiamiento público, y conlleva determinadas cargas como es el uso y destino del mismo, de modo que no puede tener otro fin dicho numerario que no sea el que está expresamente señalado en la Ley, es decir bajo un principio de justicia, institucionalmente se definen, tanto cargas como beneficios.

Ahora bien, no pasa desapercibido que una de las críticas a la teoría de Rawls es cuando Nozick señala que el estado mínimo es lo único justificables, (Nozick, 1974, p. 20) lo critica de ser una posición idealista, sin embargo, contrario a ello si se puede decir que en materia de presupuesto electoral existe un orden y se puede inferir que todos actúan y se ajustan los principios de justicia (contrato social). Esto es así porque quizá es deliberado o consciente el cuidado del dinero para los comicios, desde el punto de vista operativo y desde el punto de vista contractual (legal).

También se cumple la posición original que plantea Rawls pues las propias restricciones impuestas a los presupuestos electorales son al amparo de un principio de justicia. Los bienes sociales primarios son aquellos que, independientemente de su plan de vida razonable, se supone que todos los seres



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



racionales desean. Estos consisten en dinero, riqueza, oportunidades, libertades, derechos y respeto por uno mismo. La posición inicial puede reconstruirse utilizando estos activos como denominador común.

Los dos principios de la teoría: 1.- El principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos y 2.- El principio de diferencia, que parte de que las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que se esperan razonablemente que sean ventajosos para todos y se vinculen a empleos y cargos asequible para todos -igualdad de oportunidades- (Rawls, 2021 p. 67 y 68), encuentran eco en cómo se configuran y distribuyen los presupuestos electorales.

Para el caso particular se dará por sentado que se cumple el primero de ellos pues en el estado de derechos democrático existe el plano de libertades. Estas libertades incluyen el derecho a votar y ocupar cargos públicos; la libertad de reunión y expresión; la libertad de conciencia y de pensamiento; el derecho a la propia propiedad; la libertad contra la detención y el arresto arbitrarios; y la libertad de la opresión psicológica y la agresión física.

De modo que se habrá de enfocar hacia al segundo principio para ir dando paso a lo que será la justificación de la economía de la democracia basada en este principio. De aquí se dice que sin el desempleo es un problema que afecta a un gran número de personas y que bajo el principio de igualdad de oportunidades el estado o las instituciones deben poner igualdad de condiciones, está claro que las condiciones para que ello se dé están inmersas en los presupuestos públicos.

Todos los rubros del presupuesto público van dirigidos a generar distribución de riqueza, la cual es conformada por las contribuciones que pagan los ciudadanos a quienes sus condiciones les permiten generar ingresos propios y aportar al gasto públicos, por esta razón los presupuestos públicos estarán orientados a poner las



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



condiciones para que quienes no estén bajo estos privilegios, puedan lograr condiciones de igualdad.

En el caso de los presupuestos electorales, la cantidad de presupuesto que destina al pago de sueldos y honorarios de las personas que se encargan de organizar las elecciones es la prueba clara y contundente de que se busca la igualdad de oportunidades, pues si no existiera este ingreso es muy probable que miles de personas se queden en la desigualdad y por ende en una posición injusta.

Por el lado de los servicios, también se dinamiza la actividad económica, ya que el presupuesto electoral que ejercen los partidos, termina en manos del sector de servicios e incluso del consumo.

Así, es un hecho conocido que el presupuesto estatal si bien es cierto busca satisfacer las necesidades a través de múltiples servicios públicos, estos son producto de una estructura operativa y mediante el pago de recursos humanos y materiales los que finalmente son una fuente ingreso para las familias y las empresas y desde luego que inciden en la actividad económica.

La economía de la democracia concuerda con la propuesta particularmente de John Rawls para sostener que las injusticias y desigualdades deben atenderse y eliminarse a través de las vías institucionales, y en el caso en particular, esta vía se aprecia con el presupuesto destinado a la renovación del poder público.

Para ir perfilando el tema, es necesario advertir en toda sociedad hay desigualdades de diversos tipos, desde las razas, las capacidades y hasta las de carácter económico, pues hay quienes no tienen ingreso o tendiéndolos son muy bajos, por lo que a la luz de la teoría de la justicia, con los presupuestos públicos se lleva un ingreso a quien no tiene, partiendo de reconocer que la sociedad tiene obligaciones frente a los más necesitados y “si alguien tiene el poder de hacer la diferencia para reducir la injusticia en el mundo, entonces hay un fuerte y razonado argumento para hacer justamente eso” (Sen, 2011: 301).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Este postulado de Sen, respecto a que el estado posee el poder para remediar situaciones de miseria, es útil para decir que, el sistema electoral en México indudablemente constituye un factor en la distribución del ingreso pues como ya se mencionó existe un retorno del ingreso público a las familias y empresas que se relacionan con los costos electorales.

El gasto o presupuesto electoral también se distribuye hacia las entidades federativas, y este es otro gasto considerado en las actividades ordinarias del INE pues organiza las elecciones locales en conjunto con los organismo estatales electorales, (seis entidades en 2022), pues es el depositario de la función electoral, en cumplimiento fundamental para la renovación de los poderes locales incide en la debida integración de los órganos del Estado y, con ello, permitir el ejercicio de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía.

Tan solo la región Centro del país reúne la mayor proporción de personas laborando del sector terciario de la economía; treinta de cada cien personas se encuentran en el sector de Servicios Profesionales, en el transporte, laboran veintiséis de cada cien personas y veintiséis de cada cien personas laborando en el sector Gobierno de la región centro.

No pasa desapercibido que algunos textos que se esfuerzan por encontrar la justicia de Rawls, en las políticas públicas como una variante de la justicia social, es decir, se plantea una idea similar a la que aquí se señala con respecto a los costos electorales en el México.

Cristina Ambrosini señala que Rawls plantea que el principal problema de la justicia es la elección del sistema social. “El sistema social ha de estructurarse de tal manera que la distribución resultante sea justa. Para ello, es necesario establecer una política adecuada e instituciones legales que establezca un proceso económico y social”. (citada por Caballero 2021 p. 18). Sin esta estructura, el proceso distributivo no será justo por falta de imparcialidad.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Así, el gobierno debería garantizar un mínimo social, bien por asignaciones familiares y subsidios o por medios tales como un impuesto negativo sobre la renta. Según Rawls, la teoría de la justicia como equidad no favorece, por sí misma, una economía de mercado o un régimen socialista. La decisión de qué sistema de distribución es el mejor depende de circunstancias, instituciones y tradiciones históricas.

Alberto Benegas, (citado por Caballero, 2021, p. 19) critica a Rawls respecto de su ignorancia del mercado, sin embargo, resulta ilustrativo e invita a adentrarse en su crítica ya que parece aceptar las reglas del mercado, concretamente los precios, que desde su óptica permite asignar mejor los factores de producción y esto ofrece un mejor nivel de vida a todos, es decir, justicia.

Para Rawls, hay que darle a quienes tiene menos ventajas de la sociedad, un gran poder de influencia o de negociación ante las instituciones y políticas públicas, ya que sus prioridades radican en sus intereses. Así, es deseable que los gobiernos democráticos tengan este compromiso con la eliminación de las desigualdades, junto a la idea de dar prioridad de los más desaventajados en la escala social.

Felipe Jiménez Pérez sostiene que “el Estado debe elegir la política que se considere justa tal y como la evaluaría un observador ecuánime e imparcial oculto tras un velo de ignorancia”. (citado por Caballero 2021 p. 20). Esto significa, en consecuencia, que al formular la política pública se debe aspirar a mejorar el bienestar de la persona que se encuentra en la peor situación dentro de la sociedad.

Bajo lo expuesto, se estima que el cuándo un gobierno ofrece servicios públicos de calidad y satisface la necesidad pública para lo que se destinó, existe una buena redistribución de la riqueza, es decir, los ciudadanos tienen servicios de calidad que recibe después de pagar impuestos. Por ende, las elecciones celebradas en tiempo, democráticas, libres y auténticas, con el costo que implican, son un servicio público eficaz y necesario.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



La justicia institucional es una realidad en sistemas democráticos, pues las elecciones significan una expresión a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, lo cual se manifiesta a través de los comicios como una función pública a cargo del Estado, por conducto de instituciones autónomas.

De esta manera, la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio, es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, y resulta indispensable asegurar que las elecciones se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad en beneficio de las y los ciudadanos, y los partidos políticos, que tienen precisamente como fines constitucionales, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

El costo burocrático de los órganos electorales nacional y estatales, así como de los tribunales electorales, representa el sustento de miles de familias mexicanas.

Existe una economía de la democracia; que significa la existencia de diversos costos económicos electorales que sustentan nuestra democracia y; además son parte de la redistribución del ingreso a la luz de la teoría de la justicia, ya que los presupuestos electorales generan empleos e inciden en el sector de servicios.

## **CONCLUSIONES**

Definitivamente, ha quedado demostrado que la justicia se puede abordar desde un ámbito conceptual hasta uno práctico. Para identificar la teleología de la justicia, se han abordado enfoques académicos como el de la filosofía, el derecho o la sociología, por citar algunos. Sin embargo, para no entrar en debates innecesarios ni especulaciones que nos lleven por otros caminos, nos ajustamos a la justicia como la plantea Rawls, para poder partir de una base determinada que nos permitió llegar a las conclusiones que aquí se presentan, consientes en que los costos electorales





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



en México, son necesarios para sostener el sistema electoral mexicano; que las elecciones son un auténtico servicio público, lo que significa retorno de riqueza a los ciudadanos y que existe una economía de la democracia, que sin duda lleva ingresos a diversos grupos sociales, que termina siendo beneficiados por la actuación institucional del Estado.

Sobre la necesidad de que se paguen con presupuesto público las elecciones, ya se ha dicho mucho y se han expuesto en el presente trabajo, los antecedentes del por qué la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, para sostener tanto los gastos electorales propios de los partidos políticos, como de los órganos electorales, siendo estos los destinatarios finales de este recurso público. Al respecto, se pudo ver que, al menos por ahora, ya no se modificará esta regla, y todo nuestro sistema de elecciones en los ámbitos federal y local, será bajo este principio.

Asimismo, se ha concluido en los capítulos anteriores, que si el Presupuesto de Egresos Federal para 2023 asciende a \$9,066,045,800,000 (Nueve billones sesenta y seis mil cuarenta y cinco millones ochocientos mil pesos), entonces el correspondiente al INE y el total de financiamiento público a Partidos Políticos, por la cantidad de \$32,767,037,027.00 (treinta y dos mil setecientos sesenta y siete millones treinta y siete mil veintisiete pesos 00/100 moneda nacional), solo representa el 0.24 % del presupuesto de egresos federal.

De igual manera, se concluyó que nuestro sistema nacional electoral, implica la coexistencia de autoridades electorales en los ámbitos estatales, para efecto de la realización de las elecciones que les competen en sus respectivos ámbitos de competencia, los OPLES, órganos que para la realización de sus funciones constitucionales, para el ejercicio fiscal 2023, tuvieron un presupuesto que asciende a la cantidad de \$12,657,369,435.39 (Doce billones sesenta y cinco mil tres millones cuatrocientos treinta y cinco 39/100 m.n.).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



También se dijo que, más allá de calificar si es costosa la renovación del poder en México, se ha dicho que es necesario, puesto que la tutela de los derechos político electorales, en su dimensión normativa, nos obliga a garantizar que toda persona que cuente con las cualidades para votar y ser votada, lo hagan sin restricción alguna. Asimismo, en su dimensión teleológica, los derechos político electorales se garantizan por medio de autoridades encargadas de realizar periódicamente los procesos electorales que conforman los poderes de la unión.

El trípode electoral, es decir, la autoridad electoral administrativa, las jurisdiccionales y las fiscalías en materia de delitos electorales, son pertenecientes al Estado, forman parte del presupuesto federal y estatales, de modo que institucionalmente existe una actuación del Estado a fin de lograr que de forma pacífica se transmita el poder cada tres o seis años en los tres ámbitos de gobierno. Esto sin duda, es un servicio público de alta calidad, es decir, debido a que su realización es en tiempo y forma, conforme a los presupuestos destinados para ello, tenemos que es un servicio público de alta calidad.

Se dijo en el presente trabajo que, mediante la ejecución de gasto electoral, se genera una economía de la democracia, llegando a esta afirmación porque, la manera en que se etiquetan los gastos del presupuesto, tanto de las autoridades como de los partidos políticos, implican que se destinen a sectores económicos como son los propios empleados de base y eventuales que tiene contratados las autoridades electorales y que se contratan proceso tras proceso, de modo que, si en la economía encontramos empresas y familias, éstas últimas se sostienen de presupuesto electorales. El presupuesto electoral que se destina a la contratación de personal, es un ingreso que reciben miles de familias durante y fuera de un



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



proceso electoral, pues como se mencionó, la estructura base del INE más las de los órganos electorales locales (OPLES) no es poca.

Del mismo modo, se pudo advertir en el catálogo de cuentas del INE, que se utiliza para fiscalizar los recursos entregado a los partidos políticos, que los materiales electorales y documentación que emplean todas las autoridades electorales, se impacta a el sector de servicios, puesto que es brindado por empresas muy especializadas en cuanto ve seguridad de documentación y papelería electoral,

El sector de servicio también terminan siendo un destinatario de los presupuestos electorales, ya que las compras de propaganda electoral que realicen los partidos políticos, que por cierto deben ser de materiales reciclables, se realizan por empresas mexicanas, enlistadas en un padrón de proveedores que lleva el INE, para que de este modo no se preste a componendas o corrupción, así, este sector también recibe ingresos que hacen que se mueva la economía nacional o local mediante los pagos que reciben estos sectores de la economía.

Todo lo anterior en su conjunto, se coloca dentro de los principios de justicia de John Rawls, siendo estos la libertad y el principio de diferencia, que se puede decir, son una especie de fórmula, para que, al menos hipotéticamente se concluya que una sociedad es justa. Trasladar esta idea al tema de los presupuestos electorales o a la economía de la democracia, puede parecer un tanto difícil, sin embargo, no es así, puesto que la democracia como sustantivo y las elecciones como verbo, son propiamente tratados como un servicio público, que atiende una necesidad social que es el contar con una identificación oficial y que la renovación del poder sea puntual y periódica.

El *quid* de este trabajo es que, basándonos en los principios ya mencionados, que nos conducen a la igualdad de oportunidades, tenemos que los ejemplos más analizados sobre esta parte de la justicia para Rawls, son precisamente identificado



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



con la manera en que mediante la redistribución de la riqueza se busca esta igualdad de oportunidades para quienes sean los más desfavorecidos en una sociedad, es decir, a la luz de un nuevo contractualismo social.

## BIBLIOGRAFIA

Rawls, John (2021) Teoría de la Justicia, México, FCE.

Nozick, Robert (2015) Anarquía, Estado y Utopía, España, Ttitivilluz,

Sen, Amartya, (2011) La idea de la justicia, Argentina, Revista Cultura Económica Año XXIX, Nº 81-82, Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina.

Cisneros, Isidro H (2014) Norberto Bobbio, de la Razón de Estado al Gobierno democrático, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Del Castillo, Miguel (2017) La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México, a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Caballero, Francisco (2006) La teoría de la justicia de John Rawls, Voces y contextos, revista Ibero Forum.

Gargarella, Roberto y Bergallo, Paola (2011) El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Stephen Holmes Cass R. Sunstein. Argentina, Siglo Veintiuno Editores.

Tello, Martha (2019) Adam Przeworski ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. México, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**



Carbonell, M. (2005), Democracia y representación: un debate contemporáneo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Kuschick, M. (2012), El Papel De Las Encuestas De Opinión En Las Elecciones Federales De 2012, Instituto Nacional Electoral.

Romero G. y Morales G. (2017), Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global, México, Tirant lo Blanch.

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Compendio de legislación nacional electoral. Tomo I, INE-FEPADE

Instituto Federal Electoral (2012) Valor Público: una reflexión institucional. Centro para el Desarrollo Democrático.

Voz y voto, (septiembre de 2018) Número 307.