

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECÓNICAS, A.C.



DISTORSIÓN EN EL SISTEMA NORMATIVO MEXICANO REGULADOR
DEL DINERO EN LAS ELECCIONES. CONCEPTUALIZACIÓN,
DEMOSTRACIÓN Y CONSECUENCIAS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ANDONI VALVERDE AMBRIZ

DIRECTOR DE LA TESINA: MTRO. FLORENCIO VALLADARES
ZAMBRANO

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO, 2019

Para Tania. Por ser mi compañera, soporte y el amor de mi vida.

Agradezco a mi madre por todo el cariño, a mi hermano Ismael por ayudarme a emprender el viaje que aquí concluye, a mi tía Leticia por un sinfín de cosas que ambos compartimos y al resto mi familia por apoyarme incondicionalmente.

Gracias a la Mtra. Selene Márquez, por la paciencia y tiempo invertidos en revisiones y sugerencias.

Por su amistad, enseñanzas profesionales y consejos de vida, toda mi gratitud y reconocimiento al Mtro. Florencio Valladares.

Índice

I. Introducción	1
a) Glosario de conceptos básicos	13
II. Contexto Internacional.....	14
III. Caso mexicano: distorsión jurídica.....	30
a) Conceptos que integran la distorsión	31
b) Problemática estructural	42
c) Desproporcionalidad	46
IV. Consecuencias de la distorsión jurídica.....	88
a) Oportunidad de conseguir financiamiento ilícito sin ser sancionado	88
b) Análisis costo/beneficio consecuencia de la politización de sentencias	90
c) Análisis costo/beneficio de mentir en la fiscalización....	97
d) Inequidad en contienda debido a la relación desproporcional	99
V. Conclusiones.....	103
VI. Bibliografía.....	108
VII. Índice de tablas.....	130

I. Introducción

“Siempre dije que el poder es más importante que el dinero, pero cuando se trata de las elecciones, el dinero es un digno rival del poder”. *Frank Underwood*

El dinero en las elecciones es indispensable, ganar sin él es imposible.

Antes y durante la campaña, los candidatos se hacen de recursos por medio de financiamiento lícito que se utiliza para la contratación de servicios y compra de bienes permitidos por las normas aplicables. Sin embargo, también obtienen financiamiento ilegal, que sirve para comprar votos, mantener estructuras clientelares, transportar gente a las urnas, o bien, pagar a operadores de casilla en el *día D*.¹

Debido a la importancia del dinero, los partidos, candidatos y sus equipos perciben como factor crucial el dinero disponible y erogado en campaña. Quizá por ello en una reunión en Puebla, Miguel Ángel Osorio Chong, coordinador de las

¹ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, “*Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y Gasto Ilegal de las Campañas Políticas en México*”, Integralia Consultores, y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf> (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018, 11).

campañas al Senado de la República por el Partido Revolucionario Institucional en el 2018, hizo el siguiente comentario: “Si el INE los quiere sancionar por rebasar los topes de campaña SÍ los puedo ayudar, pero si pierden porque no hicieron un evento, pintaron una barda o entregaron ciertos apoyos, NO podré ayudarlos a quitar al ganador y ponerlos a ustedes”.²

Los equipos financieros de los candidatos realizan planes de acción basados en la premisa: “se necesita dinero para ganar elecciones” y con instrucciones parecidas al comentario antes expuesto. Por lo tanto, no se preocupan por el origen de los recursos financieros que tienen a su disposición, al contrario, la inquietud se concentra en tener más dinero disponible en comparación con los otros candidatos.

Producto de los múltiples gastos y la constante necesidad de dinero, los candidatos y sus equipos tienen que tomar una decisión importante, la cual consiste en elegir hacer campaña con el financiamiento lícito u obtener financiamiento ilícito y gastar más que sus adversarios.

² Lozano Viridiana, “La instrucción de Chong en Puebla: rebasar el tope de campaña”, **Central. Periodismo irreverente**, Sec. Columnistas, 16 abril 2018. <https://www.periodicocentral.mx/2018/columnistas/guia-para-irreverentes/item/8269-la-instruccion-de-chong-en-puebla-rebasar-el-tope-de-campana#ixzz5mzMxgNkS> (Fecha de consulta: 9 de mayo de 2018).

En este contexto, diversos académicos, consultores y funcionarios públicos han analizado y descrito problemáticas relacionadas con el origen y destino del dinero en las elecciones; por ejemplo, Saúl López Noriega y María Amparo Casar del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Luis Carlos Ugalde de la firma Integralia Consultores y Ciro Murayama consejero del Instituto Nacional Electoral.

Saúl López Noriega, en y “Dinero y validez de los procesos electorales ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?”³ plantea que una de las preguntas necesarias en las democracias modernas no es si el dinero debería o no tener cabida en la arena electoral, toda vez que el dinero es necesario para la política actual, sino cómo lograr que los riesgos inherentes al dinero en las elecciones se minimicen, o al menos se controlen (domestiquen).

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde sostienen que el financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas es el mayor problema de la democracia electoral mexicana, toda vez que calculan que por cada peso que un candidato a

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Publicaciones, “Dinero y validez de los procesos electorales ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?”, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/C_D_36_Dinero%20y%20validez%20de%20los%20procesos%20electorales.pdf (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2018).

governador declara y que la autoridad observa, hay en promedio \$15 pesos más que se mueven bajo la mesa.⁴

Por su parte, el consejero Murayama ha señalado: “en México, que hay carretadas de dinero opaco detrás de cada candidatura, y que esas sumas estratosféricas todo el mundo las ve sin que la autoridad fiscalizadora (Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral) las detecte es ya una leyenda negra. Y como toda leyenda negra tiene algo de veracidad y también su extenso componente de fábula. Así que enfrentamos un problema no menor para controlar cómo se financia en realidad la política, [...]”.⁵

A pesar de que existe bastante literatura, nacional e internacional, en torno al fenómeno del dinero en las elecciones, quedan varios aspectos por explorar y problemáticas por resolver. La que interesa abordar al autor de la presente tesina es la distorsión jurídica que se deriva de una relación de

⁴ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, “*Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y Gasto Ilegal de las Campañas Políticas en México*”, Integralia Consultores, y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf> (Consultado el 1 de junio de 2018, 9 - 10).

⁵ Murayama Rendón, “Dinero y campañas: Fetichismo y realidad”, Nexos, 1 de abril de 2018, <https://www.nexos.com.mx/?p=36932> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2018).

desproporcionalidad entre el dinero que se permite gastar (tope de gasto) y el financiamiento lícito que se otorga para ello.

Es decir, en este trabajo se sostiene que en México es imposible anular elecciones por gastar más de lo permitido en una campaña, debido a que el financiamiento es tan bajo y el tope de gasto es tan alto, que vuelve imposible el supuesto normativo constitucional. El artículo 41, base VI, inciso a de la Constitución,⁶ establece que las elecciones se deben de anular cuando el candidato ganador rebase en 5% el tope de gasto, y la diferencia con el segundo lugar sea menor a 5% de la votación.

Tal fue el caso de Tamaulipas durante el proceso electoral 2015 – 2016. En dicha entidad el tope de gasto para los candidatos a gobernador fue de \$103,379,428.24 pesos,⁷ mientras que el financiamiento más alto que recibió el partido con mayores recursos para TODOS sus candidatos (gobernador, congreso local y ayuntamientos) fue de \$28,548,453.73 pesos.⁸

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

⁷ Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-83/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_83_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸ Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-81/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_81_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-102/2016”, Consejo General.

Por su parte, “el candidato del PAN, Francisco Javier Cabeza de Vaca, ganó con sólo 9.6 millones de pesos (9% del límite establecido), frente al candidato del PRI, Baltazar Hinojosa, que gastó más de 32 millones (30.9% del tope)”.⁹

Derivado de lo anterior, era imposible que el candidato a gobernador del PRI o del PAN en Tamaulipas excediera el tope de gasto y se le sancionara con la nulidad de la elección, toda vez que el que más gastó tuvo una diferencia de \$71 millones en comparación con el tope de gasto.

En las elecciones del 2017 en Coahuila se presentó un escenario distinto. En dicha contienda, el candidato a gobernador que podía obtener mayor financiamiento era Miguel Ángel Riquelme Solís, debido a que sólo su partido, sin ningún tipo de coalición, tenía disponible hasta \$21,510,020.98

http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_102_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁹ De Luna, Janet, “Elecciones: Dinero suelto”, Nexos, 1 de diciembre de 2016. <https://www.nexos.com.mx/?p=30456> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019).

pesos,¹⁰ mientras que el tope de gasto para la elección de gobernador se fijó en \$19,242,478.57 pesos.¹¹

Es necesario señalar que, para este caso, sí era posible aplicar la sanción por rebase de tope de gasto, toda vez que, a diferencia del candidato en Tamaulipas citado anteriormente, Miguel Ángel Riquelme Solís tenía más dinero disponible de lo que podía gastar según su límite de gasto.

Si el tope de gasto es similar o menor al financiamiento que se recibe, la probabilidad de anulación se incrementa exponencialmente. En el caso de Coahuila, el Instituto Nacional Electoral declaró el rebase de tope de gasto por parte del hoy gobernador en un 10.2%,¹² lo que tenía como consecuencia la

¹⁰ Instituto Electoral de Coahuila, Consejo General, “Acuerdo IEC/CG/068/2016”, Consejo General. <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/71.-%20Acuerdo%20IEC-CG-068-2016%20Aprueba%20distribuci%C3%B3n%20de%20financiamiento%20p%C3%BAblico%20para%20sostenimiento%20de%20actividades%20de%20Partidos%20Pol%C3%ADticos%20y%20de%20Candidatos%20Independientes.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019).

¹¹ Instituto Electoral de Coahuila, Consejo General, “Acuerdo IEC/CG/69/2016”, Consejo General. <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/72.-%20Acuerdo%20IEC-CG-069-2016%20Aprueba%20topes%20de%20gastos%20de%20precampa%C3%B1a%20y%20campa%C3%B1a%20para%20elecciones%20de%20Gobernador,%20Diputados%20Locales%20y%20Ayuntamientos%20en%20Proceso%20Electoral%202016%20-2017.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019)

¹² **Aristegui Noticias**, 2017, “PRI rebasó tope de gasto en Coahuila por 9.2%: INE”, 30 de octubre. <https://aristeguinoicias.com/3010/mexico/pri->

anulación de la elección por rebase de tope de gasto debido a que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de sólo 1.5% de la votación.¹³

Sin embargo, por medio de diversas decisiones judiciales y administrativas, los gastos del hoy gobernador pasaron de \$21,014,700.19 a \$20,368,959.26 para terminar en \$19,212,159.26 pesos; cifra \$30,319.31 pesos menor al tope de gasto establecido.¹⁴

Los ejemplos de Tamaulipas y Coahuila sirven como un primer acercamiento a la distorsión en el sistema regulador del dinero en las elecciones. Además, permiten presuponer que la aplicación de la sanción por rebase de tope de gasto depende de sí existe o no desproporcionalidad entre financiamiento y tope de gasto. Lo que ocasiona que para los casos que presentan esta distorsión (tope de gasto mayor al financiamiento) rebasar el tope de gasto sea imposible.

rebaso-tope-de-gastos-en-coahuila-por-9-2-ine/ (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2019).

¹³ Instituto Electoral de Coahuila, PREP Coahuila 2017, “Gobernador”, PREP Coahuila 2017. <http://iec.org.mx/prep2017/Gobernador.html> (Consultada el 21 de mayo de 2019).

¹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017, acumulados”, Sala Superior. https://www.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2019).

En dicho contexto, y derivado de las experiencias del autor durante los ejemplos antes citados, la presente tesina fundamenta y comprueba la hipótesis que establece la existencia de una distorsión jurídica en el sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas. La hipótesis se fundamenta en dos premisas:

- El sistema regulador del dinero en las elecciones tiene un problema en el diseño de normas. Específicamente en lo relacionado con la sanción establecida el inciso a), base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).¹⁵
- El sistema regulador del dinero en las elecciones tiene un problema de operatividad, ocasionado por la desproporcionalidad entre los montos de financiamiento y tope de gasto en los procesos electorales derivado a que el primero es menor al segundo, la cual se comprueba con el análisis de la evidencia empírica de las elecciones locales en el proceso electoral 2015 – 2016.

La demostración de la primera premisa se realiza mediante el análisis jurídico de diversos conceptos que integran

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

el sistema regulador del dinero. Con ello se permite concluir que existe un diseño deficiente de la norma constitucional que contempla la nulidad de la elección en caso de que el candidato ganador rebase el tope de gasto, y la diferencia de votos entre él y el segundo lugar sea menor a 5 puntos porcentuales (problema normativo estructural).

Al comprobar la segunda premisa con ayuda de evidencia empírica, se concluye que el problema operativo surge por la desproporcionalidad entre los dos componentes básicos del rubro “dinero en las elecciones”: financiamiento (dinero disponible) y tope de gasto (gasto máximo).

Adicionalmente en la presente tesina se muestran obstáculos inherentes a la transparencia y rendición de cuentas debido a que el diseño normativo crea incentivos negativos para los sujetos que pretende regular, tales como: conseguir financiamiento ilícito, politización de sentencias, mentir en la fiscalización e inequidad entre los sujetos regulados.

Para mostrar la importancia de la línea de investigación que se desarrolla, con la ayuda de materiales periodísticos, en el capítulo “Contexto internacional” se ejemplifica lo importante y común que se ha vuelto el dinero en la política moderna y en las elecciones, así como la tergiversación de su papel y de los

sistemas encargados de regularlo en varios países de diferentes continentes.

El capítulo “Caso mexicano. Distorsión jurídica” señala y analiza diversos aspectos del sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas. Dicho análisis tiene como objetivo demostrar la existencia de la distorsión jurídica en el sistema normativo regulador del dinero en las elecciones mediante el análisis de la estructura jurídica de la norma establecida en el artículo constitucional 41, base VI, inciso a.¹⁶

En el mismo capítulo se fundamenta con evidencia empírica la existencia de desproporcionalidad entre el financiamiento y tope de gasto al analizar el proceso electoral 2015 – 2016. En ese apartado se analiza lo sucedido en las 12 entidades de la República en las que se eligió gobernador: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

El desarrollo del capítulo “Consecuencias de la distorsión jurídica”, pretende demostrar la repercusión directa en la toma de decisiones de candidatos y partidos políticos

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

mediante la creación de incentivos negativos, específicamente en lo relativo a transparencia y rendición de cuentas.

Por último, en el capítulo de “Conclusiones” se presentan a manera de resumen los argumentos desarrollados a lo largo de la tesina.

Es importante mencionar que, el autor de la presente tesina tuvo la oportunidad de colaborar en el área financiera de un partido político durante los procesos electorales 2015 – 2016, 2016 – 2017 y 2017 – 2018. En consecuencia, experimentó de primera mano la forma en que se financian las campañas en México, razón por la cual decidió emprender el análisis aquí presentado.

Asimismo, se incluye un glosario inicial por medio del cual se ofrece un primer acercamiento a conceptos básicos, indispensables para una mejor comprensión del presente trabajo.

a) **Glosario de conceptos básicos**

Distorsión jurídica: Acción, omisión o característica específica que tiene como consecuencia el desequilibrio o deformación de cierta disposición jurídica.

Financiamiento: Suma de financiamientos público (recursos públicos concedidos con base en la legislación aplicable por la autoridad que corresponda) y privado (aportaciones de militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros) cuyo objetivo sea cubrir los gastos relacionados con actividades encaminadas a la obtención del voto.

Financiamiento ilícito: Recursos financieros, de origen público o privado, obtenidos por mecanismos o supuestos no contemplados, incluso prohibidos, en la normatividad electoral.

Sistema regulador del dinero: Conjunto de normas que tiene como objetivo limitar, administrar, contabilizar y sancionar conductas relacionadas con el origen y destino del dinero en los procesos electorales.

Tope de gasto: Cifra determinada con base en legislación electoral que establece el monto máximo que cierto candidato puede erogar en campaña electoral.

II. Contexto Internacional

A continuación, y con la ayuda de materiales periodísticos, se ejemplifica lo importante y común que se ha vuelto el dinero en la política moderna y en las elecciones, así como la tergiversación de su papel y de los sistemas encargados de regularlo en varios países de diferentes continentes.

Francia.

En junio de 2018, la Fiscalía de Lyon abrió una investigación en contra del financiamiento que permitió ganar las elecciones de 2017 a Emmanuel Macron, a pesar de que la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación de Actividades Políticas validó las cuentas bancarias del entonces candidato en febrero de 2018.

La investigación tenía en la mira diversas conductas relacionadas con el apoyo del ex alcalde de Lyon y ex ministro del Interior, Gérard Collomb; la malversación de fondos públicos, apropiación indebida, financiación irregular de una campaña electoral y receptación.¹⁷

¹⁷ Quiñonero Juan Pedro, “La justicia investiga la financiación de la campaña electoral de Macron”, **ABC**, Internacional, 25 junio 2018. <https://www.abc.es/internacional/abci-justicia-investiga-financiacion->

Asimismo, el 20 de noviembre de 2018, la Fiscalía de París abrió otra investigación por la supuesta donación ilegal de \$144,000.00 euros a la campaña de Emmanuel Macron. Para este caso el origen de dicha donación, la cual se hizo llegar a la campaña presidencial de *La République en marche* mediante transferencias y cheques, no fue identificado ni validado por la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación de Actividades Políticas.¹⁸

Después del triunfo de Macron en las urnas, la comprobación del origen, destino y gasto de su financiamiento puso en tela de juicio la legalidad y transparencia de la campaña del hoy presidente francés, toda vez que numerosas veces se argumentó que su campaña se caracterizó por ser demasiado barata, en comparación con los costos de mercado o en los que incurrieron sus adversarios políticos.¹⁹

campana-electoral-macron-201806251653_noticia.html (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

Fernández Victoria, “La fiscalía francesa investiga la financiación de la campaña electoral de Macron”, **El Español**, Sec. Mundo, 25 junio 2018. https://www.elespanol.com/mundo/20180625/fiscalia-francesa-investiga-financiacion-campana-electoral-macron/317719160_0.html (Consultado el 14 de enero de 2019).

¹⁸ **Europa Press**, 2018, “La fiscalía de París abre una investigación por supuestas condonaciones ilegales a la campaña electoral de Macron”, 20 noviembre. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-fiscalia-paris-abre-investigacion-supuestas-donaciones-ilegales-campana-electoral-macron-20181120193516.html> (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

¹⁹ González Enric, “Una investigación revela que Emmanuel Macron se benefició de rebajas en los gastos de campaña”, **El Mundo**, Sec.

Estados Unidos de América.

El sitio *letsfreecongress.org* expone que, en el 2012, de los 435 lugares de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América que estuvieron en juego, en cerca del 95% de los casos ganó el candidato que más gastó durante su campaña electoral. Esto significa que en sólo 22 de las 435 candidaturas (el 5%) ganó alguien distinto al que tuvo acceso a más dinero, y por consiguiente el que más gastó.²⁰

Según el portal electrónico del Center for Responsive Politics, *opensecrets.org*; la campaña presidencial de Donald Trump en 2016 costó alrededor de \$408 millones de dólares, monto considerablemente bajo si se compara con la de su contrincante, Hillary Clinton, cuya campaña costó un poco más de \$794 millones de dólares.²¹

Sin embargo, la firma de análisis mediático mediaQuant, Inc., reveló que, de julio de 2015 a octubre de 2016, Trump recibió medios gratuitos por más de \$5.9 billones de dólares

Internacional Europa, 7 junio 2018.
<https://www.elmundo.es/internacional/2018/06/07/5b18e33522601de8078b45b7.html> (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

²⁰ Lets Free Congress, “Money Wins Elections”, <http://letsfreecongress.org/> (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018).

²¹ Center For Responsive Politics, “2016 Presidential Race”, Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org/pres16> (Fecha de consulta: 21 febrero de 2018).

mientras que Clinton recibió menos de la mitad, casi \$2.8 billones de dólares.²²

Lo anterior significa que, en lo que respecta a la elección del actual presidente estadounidense también ganó el candidato que tuvo la campaña más cara, aunque dicho costo no pueda atribuírsele de forma directa a Trump ya que no pago oficialmente por ese tiempo al aire. Sin embargo, dicha difusión no es otra cosa que publicidad en medios de comunicación con alcance masivo.

Para las elecciones de 2020, a marzo del presente año (2019) la campaña de Trump ya había recaudado y gastado más dinero que cualquier otra campaña antecesora en una primera etapa del camino a la casa blanca, un poco más de \$130 millones de dólares. Asimismo, la organización “*Trump Victory*” (fusión del personal de la campaña presidencial de Trump y el Comité

²² Sultan Niv, “Elections 2016: Trump’s free media helped keep cost down, but fewer donors provided more of the cash”, **Huffpost**, 17 abril 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/election-2016-trumps-free-media-helped-keep-cost_us_58efb2d6e4b04cae050dc56e (Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).

Howard Alex, “US election campaign technology from 2008 to 2018, and beyond”, MIT Technology Review, 22 de Agosto de 2018, <https://www.technologyreview.com/s/611823/us-election-campaign-technology-from-2008-to-2018-and-beyond/>, (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

Nacional Republicano, creada para la operación electoral del 2020) ya tenía decenas de empleados.

Gracias a la concentración de recursos financieros y humanos, durante el primer trimestre del 2019 la campaña de Trump había gastado aproximadamente \$3.5 millones de dólares en Facebook y \$1 millón más en Google, lo cual le permite formar y mantener una estrategia de información y publicidad dirigida muy ambiciosa.²³

Argentina.

“En Argentina no se sabe cuánto cuestan las campañas electorales, cuánto gastan en ellas los partidos políticos, ni quién las financia”.²⁴

Para el caso argentino, una investigación realizada por un periodista de nombre Juan Ignacio Amorín reveló que, cerca de 1,000 aportantes de dinero en efectivo a la campaña

²³ Diamond Jeremy, Bash Dana & Schoute Fredreka, “Dinero, poder e información: las entrañas de la maquinaria electoral de Trump”, *Expansión*, 23 de marzo de 2019, <https://expansion.mx/mundo/2019/03/23/dinero-poder-e-informacion-las-entranas-de-la-maquinaria-electoral-de-trump> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

²⁴ Centenera Mar, “La financiación electoral, un agujero negro en Argentina”, *El País*, Sec. Internacional, 28 junio 2017, https://elpais.com/internacional/2017/06/27/argentina/1498594031_477519.html (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

intermedia de la “Alianza Cambiemos” en la provincia de Buenos Aires, espacio político del presidente Mauricio Macri en 2017, eran beneficiarios de programas sociales enfocados a personas con bajos ingresos y que habitan “villas de emergencia” o asentamientos irregulares que se caracterizan por tener viviendas precarias.

Después de entrevistarse con algunos aportantes, el periodista Amorín descubrió que se había usurpado la identidad de dichas personas ya que éstas negaron haber realizado dichas donaciones, por lo cual el financiamiento reportado tenía un origen desconocido y, por consiguiente, ilícito.²⁵

Consecuencia de lo averiguado, el Fiscal Electoral Jorge Di Lello realizó una investigación preliminar que dio origen a la causa 21650/18, la cual investiga diversas maniobras sospechosas relacionadas con el financiamiento de la campaña de Mauricio Macri en 2015. Entre dichas maniobras, además de las relacionadas al financiamiento, se analizan pagos en efectivo

²⁵ Grille Leandro, “Macri financió su campaña usurpando identidades de personas humildes para lavar dinero”, **Caras & Caretas**, Sec. Internacionales, 20 julio 2018. <https://www.carasycaretas.com.uy/macri-financio-su-campana-electoral-usurpando-identidades-de-personas-humildes-para-lavar-dinero-negro/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019). **Excelsior**. 2018. “Investigan “lavado” en campañas electorales en Argentina”, 5 de julio. <https://www.excelsior.com.mx/global/investigan-lavado-en-campanas-electorales-en-argentina/1250367> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

a proveedores los cuales presentaban diferencias al compararse con la información proporcionada por el equipo de campaña.²⁶

Perú.

Para la democracia peruana, el financiamiento a las campañas políticas se ha convertido en uno de los principales temas de discusión y debate. A raíz de los expedientes judiciales, escándalos mediáticos relacionados con sobornos y aportaciones a las campañas de Keiko Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski y otros más por parte de la multinacional Odebrecht,²⁷ así como el reciente suicidio del expresidente Alan García,²⁸ el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha planteado la posibilidad de endurecer las sanciones para los partidos que

²⁶ Lavieri Omar, “Investigan el financiamiento de la campaña presidencial de Cambiemos en 2015”, **Infobae**, Sec. Política, 11 enero 2019. <https://www.infobae.com/politica/2019/01/11/investigan-el-financiamiento-de-la-campana-presidencial-de-mauricio-macri-en-2015/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

²⁷ Castilla C. Oscar, “Los millonarios pagos de Odebrecht en Perú”, **Ojo Público**, Sec. Lava Jato, 5 junio 2017. <https://lavajato.ojo-publico.com/articulo/los-pagos-de-odebrecht-en-peru/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

²⁸ CNN Español. Perú, “El expresidente de Perú Alán García muere tras dispararse en la cabeza cuando iba a ser detenido”, Perú, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/17/fallecio-el-expresidente-de-peru-alan-garcia-muere-suicidio/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

participen o acepten financiamiento ilegal con fundamento en un proyecto de Código Electoral.

En dicho proyecto de Código se contempla que el Registro de Organizaciones Políticas del JNE suspenda la inscripción de un partido político hasta por seis meses frente al incumplimiento reiterado de las normas de financiamiento. O bien, la cancelación de registro si el partido es sancionado dos veces por conductas graves en un periodo de dos años o menos.

Asimismo, en aras de controlar y conocer mejor las finanzas de los partidos, el nuevo Código Electoral exige que las organizaciones políticas rindan informes de financiamiento y gasto, al menos, durante y al finalizar las campañas electorales. Además, prevé que al finalizar las campañas, los partidos tengan que devolver el financiamiento público directo que no haya sido utilizado.²⁹

²⁹ **Perú 21**, 2019, “Partidos políticos podrían perder inscripción por financiamiento ilícito”, 29 de abril. <https://peru21.pe/politica/partidos-politicos-perder-inscripcion-financiamiento-ilicito-474971> (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019).

Brasil.

Durante la carrera electoral por la presidencia en el 2018, el Tribunal Superior Electoral analizó el supuesto beneficio que obtenía Jair Bolsonaro con la divulgación de contenido falso por medio de *Whatsapp*. Su contrincante electoral, Fernando Haddad candidato por el Partido de los Trabajadores, denunció a Bolsonaro *por abuso de poder económico y uso indebido de medios de comunicación digital*, ya que aseguraba que el hoy presidente había firmado contratos privados con terceras personas para que divulgaran contenido falso por medio de la plataforma tecnológica con el objetivo de dañar su imagen.³⁰

Una vez consumado el triunfo de Bolsonaro, el Tribunal Superior Electoral de Brasil detectó, al menos, 23 inconsistencias en el origen y destino, lo que tiene repercusiones en el 38% de los recursos que Jair Bolsonaro tuvo disponibles durante la pasada elección presidencial.

Las inconsistencias se presentaron por donaciones prohibidas; diferencias entre los recursos reportados por el candidato y lo detectado por los órganos gubernamentales;

³⁰ **El Mostrador**, 2018, “Investigación por financiamiento irregular de campaña pone en jaque candidatura de Bolsonaro”, 21 de octubre. <https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2018/10/21/investigacion-por-financiamiento-irregular-de-campana-pone-en-jaque-candidatura-de-bolsonaro/> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

informes sobre origen y destino de recursos presentados de forma extemporánea y cancelación o reexpedición de facturas por parte de empresas que prestaron servicios durante la campaña.³¹

Además, a finales de abril de 2019, la Policía Federal de Brasil anunció que se investiga el financiamiento del partido del hoy presidente (Partido Social Liberal) durante las pasadas elecciones. La investigación inició porque existen sospechas de irregularidades alrededor de la designación de candidatas en dicho partido. La policía sostiene que, el Partido Social Liberal únicamente otorgó candidaturas a mujeres para recibir fondos públicos garantizados por una ley que busca incentivar su postulación.

Dicha investigación se basa en varias denuncias, como la de la excandidata a diputada federal Adriana Maria Moreira, quién denunció que el Partido Social Liberal le exigió \$90,000.00 de los \$100,000.00 reales que recibiría para campaña.³²

³¹ **La Jornada**, 2018, “Bolsonaro: financiamiento irregular”, 17 de noviembre. <https://www.jornada.com.mx/2018/11/17/opinion/002a1edi#> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

³² **Télam**, 2019, “La policía investiga al partido de Bolsonaro por financiamiento electoral irregular”, 29 de abril. <https://www.telam.com.ar/notas/201904/353955-la-policia-investiga-al->

España.

A finales de febrero de 2019, el Congreso de los Diputados de España decretó el cierre de la comisión especial que investigaba el financiamiento irregular del Partido Popular (PP). Partido al que pertenecía el gobierno de Mariano Rajoy y que, en la actualidad, se ostenta como el principal partido de oposición.

En dicho contexto, el Partido Ciudadanos, acusa al PP de financiamiento irregular, tener una contabilidad paralela o caja B, repartir sobresueldos entre los altos cargos e influir en la adjudicación de contratos públicos a empresas que aportaban donaciones al partido, dinero que en un segundo momento era utilizado para financiar campañas electorales.³³

Por su parte, al hoy presidente Pedro Sánchez, se le ha cuestionado por el financiamiento de sus campañas incluso desde las elecciones internas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El primer cuestionamiento se debió a que

partido-de-bolsonaro-por-financiamiento-electoral-irregular.html
(Consultado el 6 de abril de 2019).

³³ **RT en español**, 2019, “La investigación del Congreso español sobre financiación irregular del Partido Popular se cierra sin conclusiones”, 26 de febrero. <https://actualidad.rt.com/actualidad/306747-comision-investigacion-congreso-espanol-financiacion> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

obtenía recursos por medio de *crowdfunding*, también conocido como financiamiento colectivo.³⁴

Este modo de financiarse, no regulado por la normatividad electoral española y con demasiadas incógnitas respecto al origen de los recursos, generó dudas y sospechas dentro del propio PSOE derivado de que, por ejemplo, en sólo 17 días le permitió recaudar \$82,800.00 euros para que pudiera erogar durante el proceso interno.³⁵

Tal fue la desconfianza dentro del PSOE que, en determinado momento, se le acusó de financiación ilegal por no someterse al sistema de cuentas compartidas con el partido, sistema que sí era utilizado por las precandidatas rivales, Susana Díaz y Patxi López.³⁶

³⁴ **Diariocrítico**, 2017, “De dónde saca el dinero Pedro Sánchez para financiar su campaña?: el candidato pone nervioso al PSOE”, 22 de marzo. <https://www.diariocritico.com/dinero-pedro-sanchez-para-financiar-su-campana> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).

³⁵ Basteiro Daniel, “Así es el crowdfunding de Pedro Sánchez: muchos donantes con contribuciones pequeñas”, **El Español**, Sec. Política, 21 marzo 2017.

https://www.lespanol.com/espana/politica/20170321/202479971_0.html (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).

³⁶ Castro Irene, “La gestora del PSOE acusa a Pedro Sánchez de financiación ilegal”, **Eldiario.es**, Sec. Política, 22 marzo 2017. https://www.eldiario.es/politica/Ferraz-Pedro-Sanchez-financiacion-ilegal_0_625038467.html (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).

México.

Para la democracia mexicana, el 2018 significó un año histórico debido al número de cargos en disputa durante proceso electoral. Además de la presidencia de la República, estuvieron en juego los curules de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y de varios Congresos locales, Gobernaturas y Ayuntamientos.³⁷

En dicho proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), denunció un mecanismo de financiamiento ilegal implementado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). La denuncia acusaba que MORENA había utilizado recursos recaudados en el fideicomiso “Por los demás”, constituido en favor de los damnificados por los sismos de septiembre de 2017 en el territorio nacional.

Algunos miembros del PRI acusaron que, mediante depósitos en efectivo para los cuales no es necesario acreditar el origen lícito del dinero, MORENA se hizo de una bolsa de más de \$46 millones de pesos que sirvieron para apoyar a diversos candidatos.

³⁷ Instituto Nacional Electoral, Voto y Elecciones, “Elecciones 2018”, Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

En consecuencia, el Instituto Nacional Electoral (INE) abrió una investigación mediante la cual detectó diversas operaciones anormales, por ejemplo, el cobro de más de \$71 millones de pesos en efectivo cobrados con cheques de caja por 61 personas, las cuales fueron identificadas como operadores políticos de MORENA.³⁸

En el contexto de la existencia de este fideicomiso, el INE determinó una multa al partido MORENA por más de \$197 millones de pesos, sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación revocó dicha resolución debido a que, para los magistrados, la investigación no se agotó lo que pudo derivar en omisiones o errores en la motivación y fundamentación de la resolución tomada por el Consejo General del INE. Por estas y otras razones, los magistrados determinaron que no se demostró que el partido MORENA hubiere sido beneficiada por los recursos del fideicomiso.³⁹

³⁸ Igartúa Santiago, “Morena diseñó esquema ilegal de financiamiento, hay 46 mdp de procedencia desconocida: PRI”, Proceso, 20 de junio de 2018. <https://www.proceso.com.mx/539483/morena-diseno-esquema-ilegal-de-financiamiento-hay-46-mdp-de-procedencia-desconocida-pri> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

³⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Boletines de Prensa, “El TEPJF revoca la sanción impuesta por el INE A Morena por la supuesta responsabilidad por la creación y operación del fideicomiso “Por los demás””, Boletines de prensa.

Por otro lado, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales inició una investigación en contra del Partido Revolucionario Institucional una vez que, por medio de videos grabados de forma anónima,⁴⁰ se exhibió a diferentes operadores de campaña que entregaban dinero a cambio de credenciales de elector dentro de la sede nacional de dicho instituto político.⁴¹

El partido rechazó que se tratara de una operación de compra de votos o clientelismo electoral, al argumentar que la finalidad de dichos pagos era cubrir los viáticos de varios individuos que asistirían a una capacitación partidaria.

Sin embargo, existió contradicción de respuestas ya que el ex Senador de la República, Emilio Gamboa, aseguró que se trataba de dinero que se destinaba al llenado de los formatos del programa social denominado “Avanzar Contigo”, por medio del cual, las personas podían realizar peticiones o informar

<https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3384/0> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

⁴⁰ Lupita, “Exhiben pagos del PRI a cambio de credenciales de elector”, **SPD NOTICIAS**, Sec. Nacional, 15 junio 2018. <https://www.sdpnnoticias.com/nacional/2018/06/15/exhiben-pagos-del-pri-a-cambio-de-credenciales-de-electores-videos> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).

⁴¹ Animal Político, Especiales, “Videos exhiben pagos del PRI a militantes a cambio de credenciales de elector; Fepade inicia investigación”, Especiales. <https://www.animalpolitico.com/2018/06/videos-exhiben-pagos-de-pri-a-militantes-a-cambio-de-credenciales-de-electores/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).

necesidades al entonces candidato presidencial del Revolucionario Institucional, José Antonio Meade.⁴²

Con el ejemplo de Francia, Estados Unidos de América, Argentina, Perú, Brasil, España y México; puede concluirse que la problemática del dinero en las elecciones no es de carácter regional a pesar de que este problema tiene consecuencias distintas en cada país.

Asimismo, el contexto internacional refuerza una de las ideas conductoras de esta tesina: “los candidatos necesitan dinero para ganar elecciones” y, cuando no lo encuentran en la licitud consecuencia de distorsiones jurídicas en los diversos sistemas reguladores del dinero, lo buscan en la ilegalidad.

⁴² **ADN POLÍTICO**, 2018, “Exhiben entrega de dinero en el PRI; el partido se hace “bolas” con la explicación”, 15 de junio. <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/06/15/exhiben-entrega-de-dinero-en-el-pri-el-partido-se-hace-bolas-con-explicacion> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).

III. Caso mexicano: distorsión jurídica

En el presente capítulo, se señalan y analizan diversos aspectos del sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas. Dicho análisis tiene como objetivo demostrar la existencia de la distorsión jurídica en el sistema normativo regulador del dinero en las elecciones mediante el análisis jurídico y estructural de norma establecida en el artículo constitucional 41, base VI, inciso a.⁴³

Además, se fundamenta con evidencia empírica la existencia de desproporcionalidad entre el financiamiento y tope de gasto al analizar el proceso electoral 2015 – 2016, en específico lo sucedido en 12 entidades de la República durante el proceso antes citado: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Analizar la existencia de distorsiones jurídicas en el sistema normativo mexicano regulador del dinero en las elecciones se vuelve necesario debido al papel del dinero en las campañas electoral.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

Por lo anterior, se expondrá una distorsión jurídica del sistema normativo regulador del dinero desde un análisis jurídico; y con base en evidencia empírica obtenida del proceso electoral 2015 – 2016, específicamente en las campañas mediante las cuales se eligieron a los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

La distorsión en el sistema se manifestó como un problema en el diseño normativo, y como una relación desproporcional entre los montos de tope de gasto y financiamiento durante el proceso electoral antes mencionado. A continuación, se demuestra que existe un problema estructural y de operatividad que da como resultado la existencia de dicha relación desproporcional, sin embargo, primero se definen algunos conceptos básicos.

a) Conceptos que integran la distorsión

Norberto Bobbio, en el prólogo del libro “Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal” de Luigi Ferrajoli,⁴⁴ menciona que

⁴⁴ Norberto Bobbio, prólogo a *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, por Luigi Ferrajoli (Madrid: Trotta, 1995).

a pesar de la complejidad, para el lector es posible entender el modelo garantista del derecho penal debido a que Ferrajoli realiza una declaración de los presupuestos metodológicos y teóricos, además de utilizar conceptos bien definidos y sus respectivas síntesis.

Por consiguiente, en imitación al modelo explicativo de Ferrajoli descrito por Bobbio, una vez que en la introducción se establece la metodología a seguir durante el análisis, se procede a definir los tres conceptos principales: distorsión jurídica, financiamiento y tope de gasto. Culminada la tarea, se demuestra empíricamente la existencia de la distorsión jurídica, la cual se presenta por un mal diseño de la norma y por la relación desproporcional existente entre financiamiento y tope de gasto en los procesos electorales.

Primer concepto: distorsión jurídica.

En la Edición Tricentenario del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se conceptualiza la palabra distorsión de la siguiente manera: “acción de torcer o

desequilibrar la disposición de figuras en general”.⁴⁵ De lo anterior, puede entenderse que una distorsión es toda aquella acción, omisión o característica que tiene como consecuencia el desequilibrio o deformación de cierta disposición, por ejemplo, de un sistema.

Para Niklas Luhmann, un sistema es aquel medio que permite la reducción de complejidad relacional mediante la comunicación o interacción de los elementos que lo componen y; que consecuentemente, crea complejidad producto del nuevo escenario derivado de la interacción y comunicación de los elementos.⁴⁶

Por lo ya establecido, en la presente tesina se entenderá como distorsión el desequilibrio que se presenta en la interacción de elementos que comparten algo en común y que se relacionan para un fin en específico. De tal forma, la

⁴⁵ Asociación de Academias de la Lengua Española. Diccionario de la lengua española. “*Edición del Tricentenario*”. <https://dle.rae.es/?id=Dz06u9L> (Fecha de consulta: 5 de enero de 2019).

⁴⁶ Eguzki Urteaga, “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”, *Contrastes*, vol xv (Málaga2010): 301 – 317. <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/contrastesxv-16.pdf> (Fecha de consulta: 5 de enero de 2019).

Jorge E. Douglas Price, “La introducción de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann en la filosofía jurídica y social argentina”, *Problema*, núm. 8 (México DF2014): 95 – 122. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/filosofia-derecho/article/view/8162/10103> (Fecha de consulta: 9 de enero de 2017).

distorsión jurídica en el sistema regulador del dinero en las elecciones se interpretará como el desequilibrio que se presenta en los elementos normativos consecuencia de la funcionalidad de dicho sistema, lo que afecta la esfera jurídica de elementos de ese o de otro sistema.

Segundo concepto: financiamiento.

El financiamiento es el conjunto de recursos por medio de los cuales se cubren los gastos de los partidos políticos. Se contempla normativamente, en el artículo 41, base II de la CPEUM⁴⁷ y se divide en tres grandes rubros, los cuales se clasifican según su finalidad.

El primer tipo de financiamiento es el denominado “*para actividades ordinarias*”,⁴⁸ el cual tiene como destino cubrir las erogaciones de los partidos políticos necesarias para su funcionamiento diario tales como: “*salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y*

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base II.

⁴⁸ *Ibíd*, inciso a.

*funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional”.*⁴⁹

El segundo tipo de financiamiento es aquel destinado a las “*actividades tendientes a la obtención del voto*”,⁵⁰ o también conocido como gasto de campaña. Este financiamiento se encarga de cubrir “*los gastos 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*”.⁵¹

Por último, en el texto constitucional se encuentra el tercer tipo de financiamiento público el cual se conoce como

⁴⁹ Instituto Nacional Electoral, ABC de la fiscalización electoral, “Fiscalización Proceso Electoral Federal y Local 2015”, Instituto Nacional Electoral, http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017).

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base II, inciso b.

⁵¹ Instituto Nacional Electoral, ABC de la fiscalización electoral, “Fiscalización Proceso Electoral Federal y Local 2015”, Instituto Nacional Electoral, http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017)

gasto programado.⁵² Dicho gasto tiene como fin promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y la difusión de la cultura política según el artículo 177, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización del INE.⁵³ El 163, numeral 1, inciso a, fracción I menciona que cubre gastos tales como *“la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos”*.⁵⁴

El financiamiento público es repartido entre los partidos políticos de acuerdo con las normas electorales contempladas en el artículo 41, base II de la CPEUM⁵⁵ y en título quinto de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).⁵⁶ No se omite mencionar que, las normas contemplan criterios de equidad y representatividad para la repartición del dinero y demás recursos. Esta repartición se realiza por medio de transferencias

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base II, inciso c.

⁵³ Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2019) artículo 117, numeral 1, inciso a.

⁵⁴ Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2019) artículo 163, numeral 1, inciso a, fracción I.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base II.

⁵⁶ Ley General de Partidos Políticos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) título V.

mensuales según el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGPP.⁵⁷

Aunado a lo ya expuesto, cada partido político tiene la facultad de captar recursos de origen privado que complementan al financiamiento público. La mencionada posibilidad se encuentra prevista en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), específicamente en el artículo 53. En dicho artículo, se contemplan 4 fuentes de financiamiento privado:

1. *“Financiamiento por militancia.*
2. *Financiamiento de simpatizantes.*
3. *Autofinanciamiento.*
4. *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.”*⁵⁸

En este contexto, el Reglamento de Fiscalización del INE en el artículo 95, numeral 2, menciona las modalidades para la obtención de recursos de origen privado, dicho artículo expresa lo siguiente:

“El financiamiento de origen privado de los sujetos obligados tendrá las siguientes modalidades:

⁵⁷ Ley General de Partidos Políticos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 51, numeral 1, inciso a, fracción III.

⁵⁸ Ley General de Partidos Políticos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 53.

- a) *Para los partidos, aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero en especie, que realicen sus militantes.*
- b) *Para aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que dichos sujetos aporten exclusivamente para la obtención del apoyo ciudadano, precampañas y campañas, respectivamente.*
- c) *Para todos los sujetos obligados:*
 - i. *Aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes exclusivamente durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.*
 - ii. *Autofinanciamiento*
 - iii. *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos”.*⁵⁹

⁵⁹ Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2019) artículo 95, numeral 2.

En resumen, el financiamiento privado se divide en dos grandes campos; el contemplado para todos los ejercicios fiscales sin excepción, y el que se permite para los ejercicios fiscales que coincidan con la realización de proceso electoral, federal o local.

El financiamiento de origen privado para fines electorales es contemplado tanto en la ley como en los acuerdos expedidos por los Consejos Generales de las distintas autoridades electorales como financiamiento de simpatizantes, militantes y candidatos.

Tercer concepto: tope de gasto.

En la CPEUM no se define el concepto tope de gasto, o gasto permitido, sin embargo, se hace referencia a él en el artículo 41, base VI, inciso a) de la CPEUM cuando se menciona: “[...]”

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado”.⁶⁰

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), específicamente en el

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

artículo 44 inciso p),⁶¹ se establece que es facultad del INE determinar los topes de gasto aplicables a los procesos electorales a nivel federal. Además, la misma ley, pero en su artículo 192, numeral 1, inciso o), hace referencia a la competencia que tienen los Organismos Públicos Locales (OPL) para determinar los topes de gasto aplicables para los procesos electorales de cada entidad.⁶²

A pesar de que en diversos niveles de la pirámide normativa se contempla el concepto de tope de gasto, no es sino hasta el artículo 192, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización del INE de donde es posible obtener información para conceptualizarlo. Dicho numeral establece lo siguiente:

1. *“Para efectos del tope de gastos de obtención del apoyo ciudadano, precampaña y campaña, serán considerados los conceptos siguientes:*
 - a. *El total de gastos reportados en los informes.*
 - b. *Los gastos determinados por la autoridad, tales como:*
 - i. *El saldo de cuentas por cobrar y anticipos a proveedores que no hayan sido comprobados o recuperados.*

⁶¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 44, inciso p.

⁶² *Ibíd.* Artículo 192, numeral 1, inciso o.

- ii. *Los gastos directos que se hayan detectado y que correspondan a otra precampaña o campaña, que no hayan sido correctamente reportados al inicio, y que derivado de observaciones de la autoridad electoral deban ser reclasificados.*
- iii. *Los gastos no reportados, derivados de la respuesta a la confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios.*
- iv. *Los gastos no reportados, identificados durante los monitoreos.*
- v. *Los gastos no reportados, identificados durante las visitas de verificación.*
- vi. *Los gastos no reportados, derivados de la información remitida y valorada por los Organismos Públicos Locales.*
- vii. *Los gastos por cuantificar, ordenados por resoluciones del Consejo General.*

*viii. Cualquier otro que durante el proceso de revisión, determine la Comisión o la Unidad Técnica”.*⁶³

Por lo indicado en el artículo transcrito, el tope de gasto o gasto permitido es el monto máximo que los participantes, en una precampaña o campaña, pueden erogar, ya sea para obtener la candidatura para el caso de las precampañas, o para acceder a un cargo de elección popular para el caso de campañas.

No se omite mencionar que las erogaciones pueden ser acreditadas por gastos reportados o no reportados pero que la autoridad descubra y adjudique, cuentas por cobrar, anticipos de servicios brindados por proveedores o gastos reclasificados por la autoridad fiscalizadora, según el artículo 86, numeral 2 y 3 del Reglamento de Fiscalización del INE.⁶⁴

b) Problemática estructural

Para fundamentar y demostrar la primera premisa de la hipótesis a demostrar en esta tesina, y una vez definidos los conceptos necesarios para el análisis, se procede a argumentar la existencia

⁶³ Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2019) artículo 192, numeral 1.

⁶⁴ Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2019) artículo 86, numeral 2 y 3.

de un problema estructural en el diseño de una de las normas que conforman al sistema regulador del dinero en las elecciones.

En un primer momento, es necesario establecer que para que el sistema regulador pueda disuadir conductas en los sujetos que pretende regular debe garantizarse su correcta operatividad; es decir, un funcionamiento adecuado. Para esta tesina, la implementación del sistema regulador del dinero en las elecciones depende de 2 factores fundamentales:

1. La necesidad y posibilidad fáctica de implementar el contenido normativo y la sanción correspondiente. Este factor se fundamenta en que el derecho debe de responder a necesidades sociales, si esto no sucede, las normas no se aplican y se convierten en letra muerta.
2. Asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales al establecer supuestos normativos, imponer sanciones y ejecutar penas. Lo anterior, debido a que, para el estado de derecho mexicano, cualquier norma debe de ser congruente con lo estipulado en la CPEUM.

De lo mencionado en el párrafo anterior se puede concluir que tanto el primer como el segundo factor están interconectados entre sí. Es por ello por lo que es necesario que el sistema normativo responda a condiciones de hecho y que se

fundamente en aspectos de derecho, ya que esto permitirá que ambos factores intervengan en el sistema y que no se presenten distorsiones, lo que tendrá como resultado que el sistema opere correctamente.

Para el caso específico del régimen constitucional de nulidades, si algún candidato eroga cierta cantidad por encima del tope de gasto se aplica lo establecido en el artículo 41, base VI, inciso a) de la CPEUM, que a la letra menciona:

“[...] La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

*a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado”.*⁶⁵

Dicha norma establece que, si el ganador de la contienda excede el gasto permitido en un 5% y este hecho resulta doloso y determinante en el resultado de la votación, entonces la elección debe declararse nula.

Ahora bien, para que se cumpla el supuesto normativo del 41 constitucional, base VI, inciso a,⁶⁶ y se pueda sancionar

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

con base en la citada norma, es necesario que el candidato gaste un monto mayor al establecido como tope de gasto o gasto permitido.

En consecuencia, debido a que los participantes en las contiendas electorales sólo pueden erogar lo que hayan obtenido por medio del financiamiento público y privado para actividades relacionadas a la obtención del voto, se vuelve una condición *sine qua non* el que dispongan de un monto de financiamiento mayor al establecido como tope de gasto, de otro modo, no es posible aplicar la sanción del sistema regulador debido a que las condiciones de hecho no permiten caer en el supuesto normativo, es decir, no es posible el rebase porque no cuentan con dinero suficiente para lograr excederse en el gasto.

Para este supuesto, debe partirse de la idea de que tanto candidatos como partidos políticos únicamente utilizan financiamiento lícito en las campañas electorales. En consecuencia, no se utilizará el factor de financiamiento ilícito en este análisis debido a que este tipo de financiamiento es producto de la distorsión jurídica en el sistema regulador del dinero por lo que no puede ser parte de los supuestos iniciales.

Tal y como se demuestra con evidencia empírica en el apartado posterior, los topes de gasto en casi todos los casos son muy superiores al financiamiento concedido a los candidatos, lo

que perfecciona la desproporcionalidad y el problema estructural del sistema regulador, ya que se vuelve inoperante la sanción por rebase de tope de gasto debido a que los candidatos no pueden gastar más de lo que se les concede.

En conclusión, el problema estructural en el sistema regulador del dinero, específicamente en la norma del 41 constitucional, base VI, inciso a,⁶⁷ se presenta cuando el supuesto normativo se vuelve un hecho imposible, toda vez que para erogar por arriba del tope de gasto es necesario que exista posibilidad fáctica, es decir, tener un monto de financiamiento superior al establecido como tope de gasto.

c) Desproporcionalidad

Para el planteamiento de la relación desproporcional es necesario establecer que, según la Real Academia Española, debemos entender como proporción la “disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí”.⁶⁸

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

⁶⁸ Asociación de Academias de la Lengua Española. Diccionario de la lengua española. “Edición del Tricentenario”. <http://dle.rae.es/?id=UOPJ9JT> (Fecha de consulta: 6 de enero de 2019).

Por lo tanto, mediante una interpretación *a contrario sensu*, para esta tesina la desproporcionalidad es la ausencia de correspondencia entre cosas relacionadas o de cierta cosa con algo que a su vez representa un todo. En consecuencia, la desproporcionalidad se conceptualiza como una relación en la cual los elementos que en ella intervienen poseen características, finalidades o composiciones distintas entre sí.

Es necesario especificar que el financiamiento y tope de gasto son parte del sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas. Por consecuencia, ambos montos forman parte de un conjunto de determinaciones, procedimientos y restricciones que tienen como fin, entre otras cosas, garantizar equidad, ahorro de recursos, transparencia y rendición de cuentas en la vida democrática nacional.

Para obtener evidencia empírica de lo antes expuesto, se utiliza como muestra lo sucedido en el proceso electoral 2015 – 2016; proceso en el cual se puede detectar y comprobar la desproporcionalidad entre financiamiento a partidos para gastos de campaña y topes de gastos, ambos montos aprobados por los Órganos Públicos Locales (OPL).

Se eligió el proceso electoral de gobernadores 2015 - 2016 como muestra por dos razones. La primera es que ya ha sido calificado por el INE y el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación. La segunda razón tiene una relación directa con el número de gubernaturas en juego, a saber, 12.⁶⁹ Este número representa el 37.5% de los 32 estados que componen a la federación, lo que tiene como resultado el porcentaje más alto durante un proceso electoral desde la promulgación del régimen de nulidades del artículo 41 constitucional que tuvo lugar el 10 de febrero de 2014.⁷⁰

Dicho lo anterior, la distorsión que se manifiesta como relación desproporcional entre los montos de financiamiento y gasto permitido en las campañas de gobernador durante en el proceso electoral 2015 – 2016, supone que entre los elementos no había un vínculo conector.

Janet de Luna comenta: “Lo que sí es revelador es la enorme distancia entre el tope de campaña y el gasto reportado por los partidos políticos en las elecciones de gobernador. Los

⁶⁹ Se analiza el tope de gasto de gubernaturas debido que para dicho cargo se determina el tope de gasto más alto en los procesos locales en comparación con el de diputados locales o ayuntamientos, lo que permitirá comparar dicha cifra con el financiamiento otorgado a cada partido para todas sus candidaturas. En consecuencia, se analizarán los montos máximos posibles para cada una de las 12 entidades.

⁷⁰

Cámara de Diputados, Información Parlamentaria, “Reformas constitucionales por Decreto en orden cronológico”, Información Parlamentaria.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (Fecha de consulta: 18 febrero de 2017).

topes de campaña para cada entidad federativa son distintos”.⁷¹ Ello porque el Consejo General de cada OPL utiliza legislación, formulas y variables para definir los montos de financiamiento y tope de gasto,⁷² lo cual tiene como resultado montos que van de los \$103,379,428.24 de pesos (tope de gasto en Tamaulipas) a \$4,448,592.57 de pesos (tope de gasto en Quintana Roo).⁷³

“La suma de los topes de campaña de las 43 campañas aquí analizadas (12 contiendas y cuatro partidos principales), asciende a mil 774 millones que se pudieron haber gastado de acuerdo con la ley.

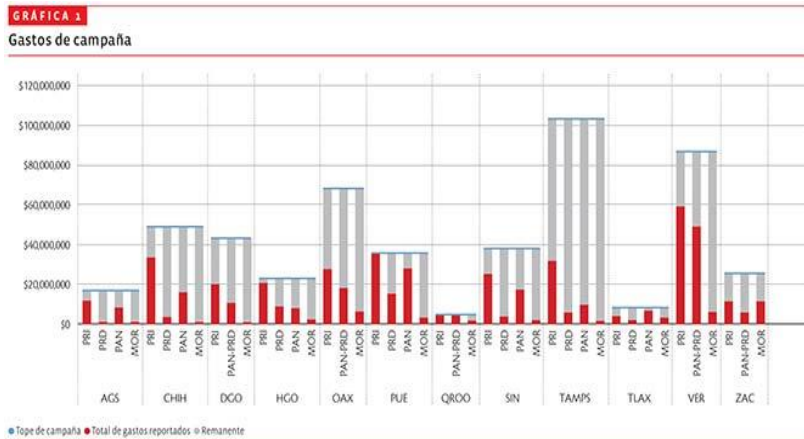
Resulta que, de esta bolsa total, los candidatos solamente gastaron 30.1%. La diferencia entre los mil 774 millones permitidos (gasto potencial) y los 544.8 millones

⁷¹ De Luna, Janet, “Elecciones: Dinero suelto”, Nexos, 1 de diciembre de 2016. <https://www.nexos.com.mx/?p=30456> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019).

⁷² Esto se debe a que se utilizan diferentes variables, o bien, a que éstas presentan una ligera variación. Para ejemplificar lo anterior, basta con mencionar que a pesar de que en 2 estados se establezca como parte de la fórmula para obtener el financiamiento público al padrón electoral estatal, en un estado esa variable se introduce en una fórmula que contempla 3 variables más y, en el otro estado, el padrón electoral sólo se relaciona en la formula con otra variable.

⁷³ Por cuestiones metodológicas, es importante informar que, por un lado, la presente tesina toma como monto de financiamiento el más alto concedido a un partido para actividades enfocadas a la obtención del voto para todos los cargos en juego, es decir, gobernador, diputados locales y ayuntamientos, sin importar la existencia de coaliciones, alianzas posteriores o del partido que se trate.

reportados al INE como erogaciones (gasto real), es de mil 230 millones de pesos; recursos que, aparentemente, los partidos “dejaron sobre la mesa”.⁷⁴



Janeth De Luna, “Elecciones: Dinero suelto”, Gráfica 1

75

El siguiente apartado exhibe la desproporcionalidad existente entre financiamientos y topes de gastos. No se omite mencionar que la información que a continuación se presenta es de acceso público, difundida como acuerdos generales por los OPL de cada entidad que intervino en el proceso electoral 2015 – 2016.

⁷⁴ De Luna, Janet, “Elecciones: Dinero suelto”, Nexos, 1 de diciembre de 2016. <https://www.nexos.com.mx/?p=30456> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019).

⁷⁵ *Ibíd.*

Caso Aguascalientes.

Para la elección de gobernador correspondiente al proceso electoral 2015 – 2016, el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, mediante el acuerdo número CG-A-05/16 fijó el tope de gasto en \$16,308,517.28 pesos.⁷⁶ Asimismo, el financiamiento público para actividades relacionadas con la obtención del voto fue aprobado en el acuerdo número CG-A-03/16,⁷⁷ estableciéndose un monto de \$5,113,410.24 pesos mientras que el monto máximo que se podía recolectar por concepto de financiamiento privado se fijó en \$2,143,906.52 pesos.

Por consiguiente, la suma de los montos máximos de financiamiento fue de \$7,257,316.76 pesos, monto que significa un 44.5% de los \$16,308,517.28 pesos que corresponden al gasto permitido.

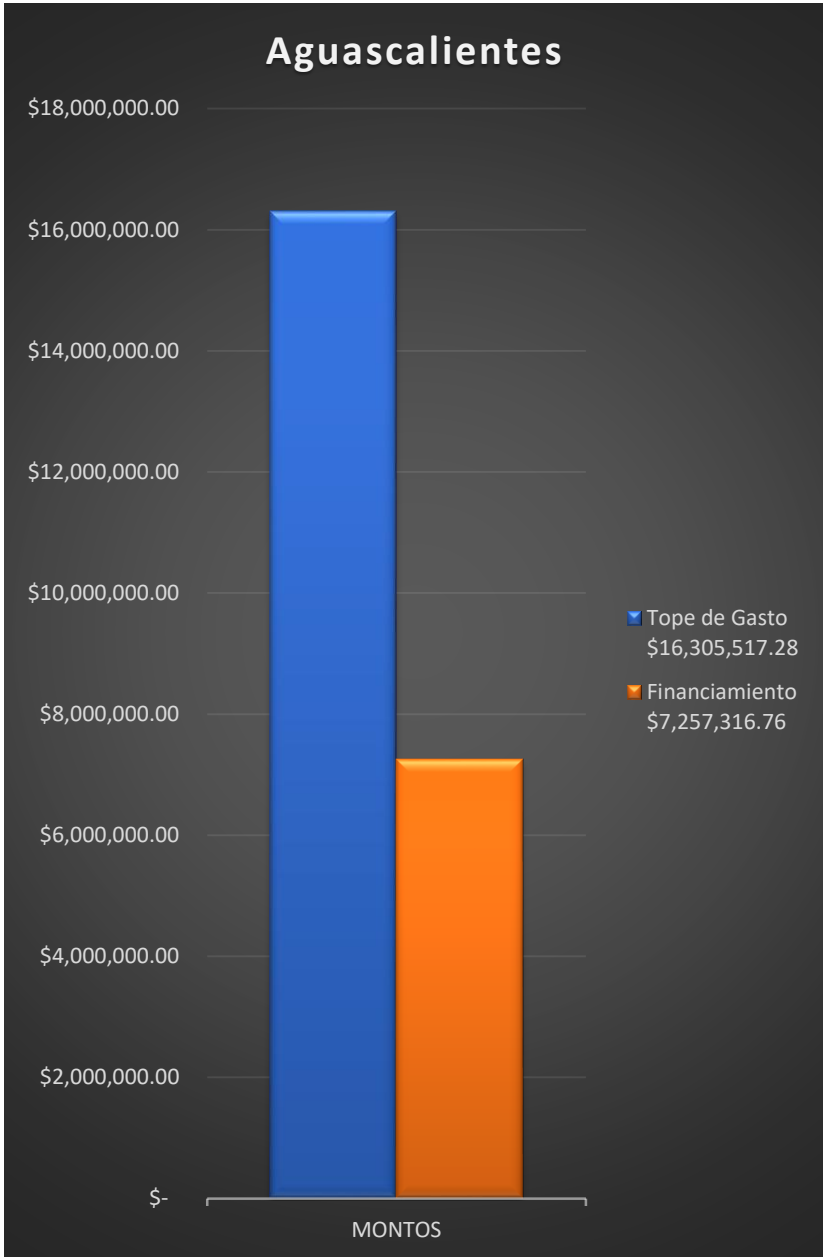
Para que la relación entre los dos elementos antes mencionados sea proporcional, es necesaria la correspondencia

⁷⁶ Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, Consejo General, “Acuerdo CG-A-05-16”, Consejo General, http://www.ieeags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2016-01-09_8_316.pdf (Fecha de Consulta: 5 de junio de 2017).

⁷⁷ Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, Consejo General, “Acuerdo CG-A-03-16”, Consejo General, http://www.ieeags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2016-01-09_6_316.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

de los elementos; sin embargo, se observa que no son proporcionales, ya que el financiamiento representa el 44.5% del tope de gasto.

Por lo tanto, del análisis de la información empírica, se concluye que en las elecciones para gobernador de Aguascalientes en el proceso electoral 2015- 2016, no existió una relación proporcional entre el financiamiento y tope de gasto. Se muestra una gráfica que describe lo anterior:



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos CG/A-05/16 y CG-A-03-16, del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

Caso Chihuahua.

Mediante el acuerdo de su Consejo General número IEE/CE33/2016,⁷⁸ el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua fijó el tope de gasto en \$48,393,692.82 pesos para la campaña de gobernador en el proceso electoral 2015 – 2016.

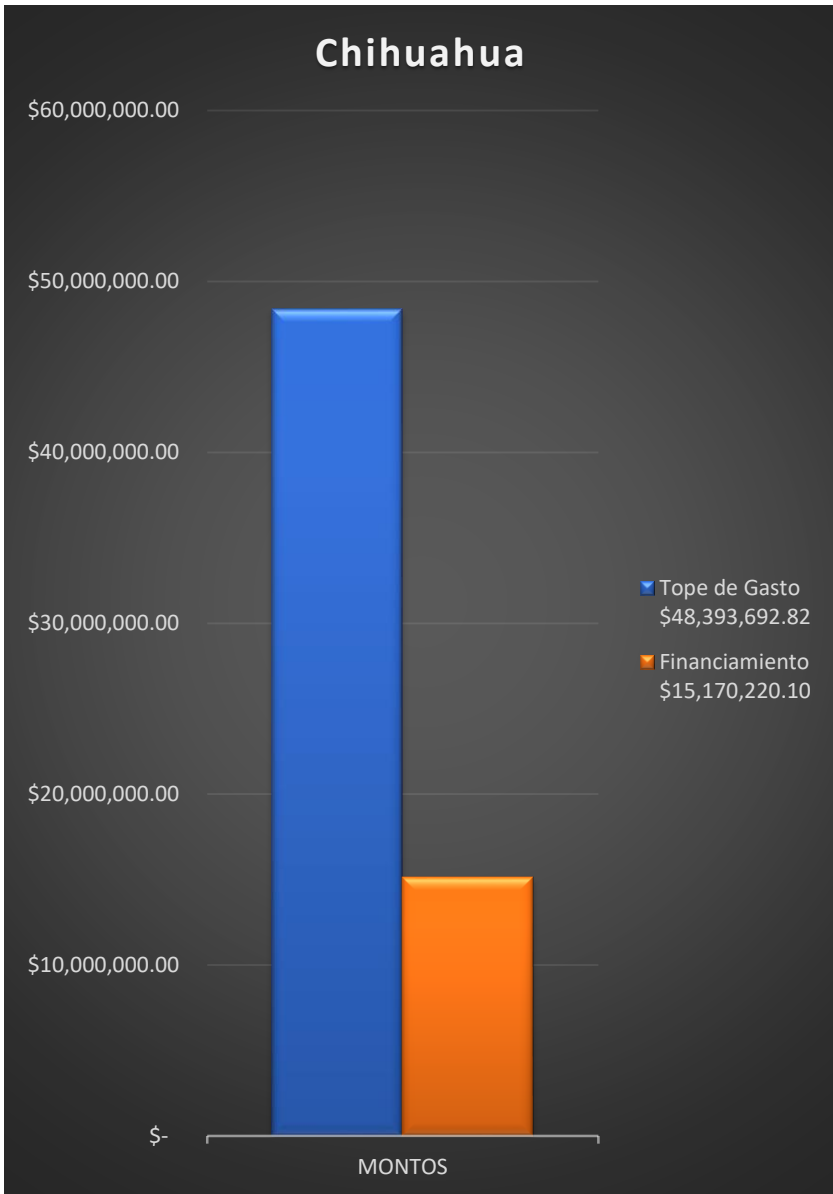
Asimismo, estableció en \$12,317,965.00 pesos el financiamiento público más alto para la obtención de votos al que un partido político tendría acceso, lo anterior, de mediante el acuerdo de la 6ta sesión extraordinaria con fecha del 15 de octubre de 2015.⁷⁹ Por su parte, el monto máximo aprobado por concepto de financiamiento privado quedó fijado en \$2,852,225.10 pesos según el acuerdo número IEE/CE13/2016.⁸⁰ La suma de financiamientos da un total de \$15,170,220.10 pesos, cifra que representa un 31.35% de los \$48,393,692.82 pesos que corresponden al gasto permitido.

⁷⁸ Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Consejo General, “Acuerdo IEE/CE33/2016”, Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_9a_Ext_02-03-2016-12-48hrs.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁷⁹ Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Consejo General, “Acuerdo de la 6ta Sesión Extraordinaria del 15-10-15”, Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_6a_Ext_15-10-2015-13-46hrs.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸⁰ Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Consejo General, “Acuerdo IEE/CE13/2016”, Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_5a_Ext_31-01-2016-13-2hrs.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

Gracias a la evidencia empírica, y al igual que en el caso de Aguascalientes, se concluye que la relación entre financiamiento y gasto permitido en Chihuahua durante las elecciones para gobernador en el proceso electoral 2015 – 2016 es desproporcional. En la siguiente página se encuentra una gráfica que detalla lo anterior.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos IEE/CE33/2016, IEE/CE13/2016 y el de la 6ta sesión extraordinaria del 15-10-15 del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

Caso Durango.

El Consejo General del Instituto Electoral de Durango, mediante el acuerdo número 45 del 2016,⁸¹ acordó que el gasto permitido para el proceso electoral 2015 – 2016, específicamente en la campaña para gobernador, sería de \$43,484,111.62 pesos.

Mediante el acuerdo 9 del 2015,⁸² el propio Instituto Electoral de Durango, aprobó un financiamiento público para actividades relacionadas con la obtención del voto por un monto de \$9,632,347.59 pesos. En lo que respecta al financiamiento privado, mediante el acuerdo número 46 del 2016,⁸³ se fijó la cantidad de \$1,910,521.82 pesos como la máxima recaudación de recursos de origen privado.

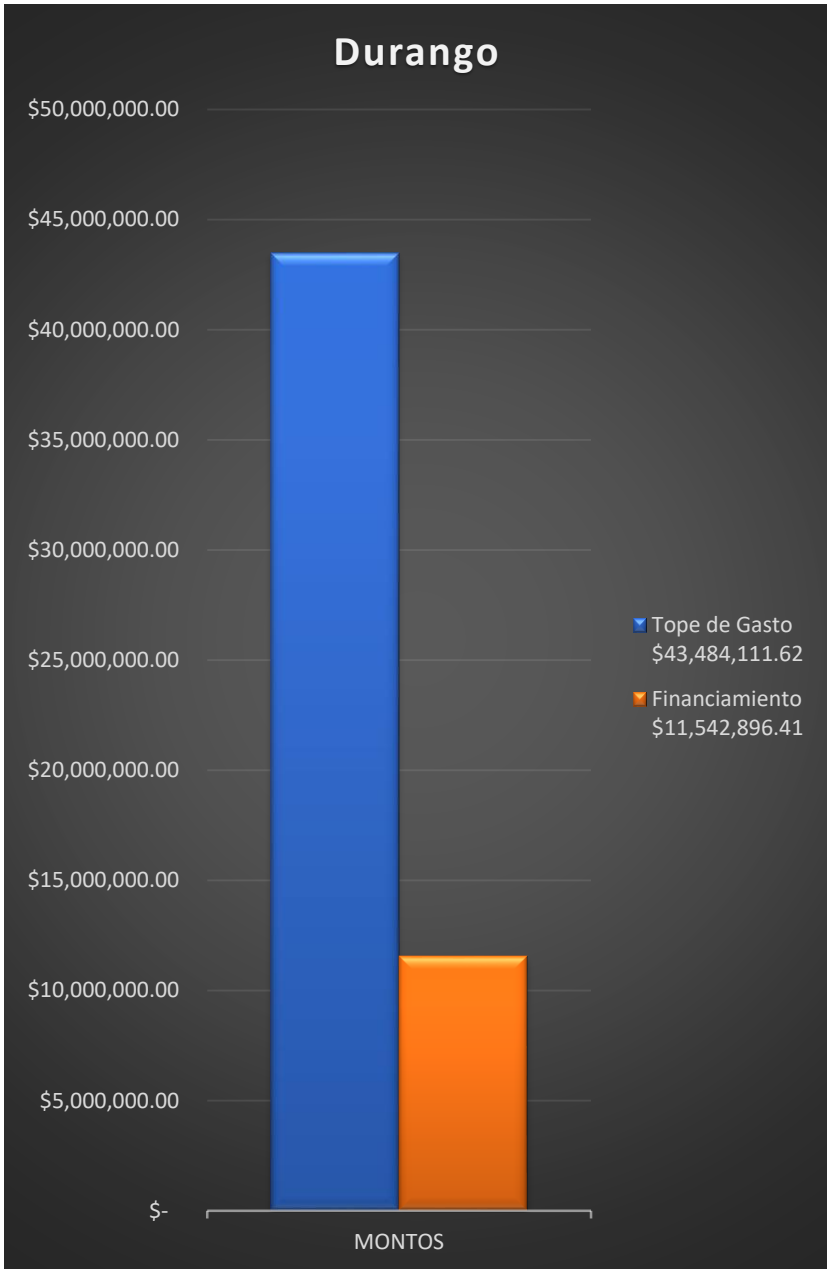
La suma de los distintos tipos de financiamiento da un total de \$11,542,896.41 pesos, cantidad que representa el

⁸¹ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, Consejo General, “Acuerdo 45 de 2016”, Consejo General. <http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%2045.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸² Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, Consejo General, “Acuerdo 9 de 2015”, Consejo General. <http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%209%20CU MPLIMIENTO%20SENTENCIA.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸³ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, Consejo General, “Acuerdo 46 de 2016”, Consejo General. <http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%2046.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

26.55% de los \$43,484,111.62 pesos que se fijaron como gasto permitido. Al igual que en los casos anteriores, esta relación tiene elementos desproporcionales entre sí. A continuación que muestra la gráfica que representa la relación desproporcional entre financiamiento y gasto permitido en Durango.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos 9 del 2015, 45 y 46 del 2016 del Instituto Electoral de Durango.

Caso Hidalgo.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo determinó un tope de gasto de \$22,298,658.42 pesos para la campaña a gobernador del proceso electoral 2015 -2016 mediante el acuerdo número CG/031/2016.⁸⁴ El mismo Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, estableció el monto más alto al que un partido podía acceder por concepto de financiamiento público en \$15,247,481.76 pesos, según el acuerdo CG/001/2016.⁸⁵

En lo que respecta al financiamiento privado, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo aprobó en el acuerdo número CG/071/2016⁸⁶ que la mayor captación de recursos privados sería hasta por \$3,344,798.75 pesos. La suma de ambos tipos de financiamiento asciende a \$18,592,280.51

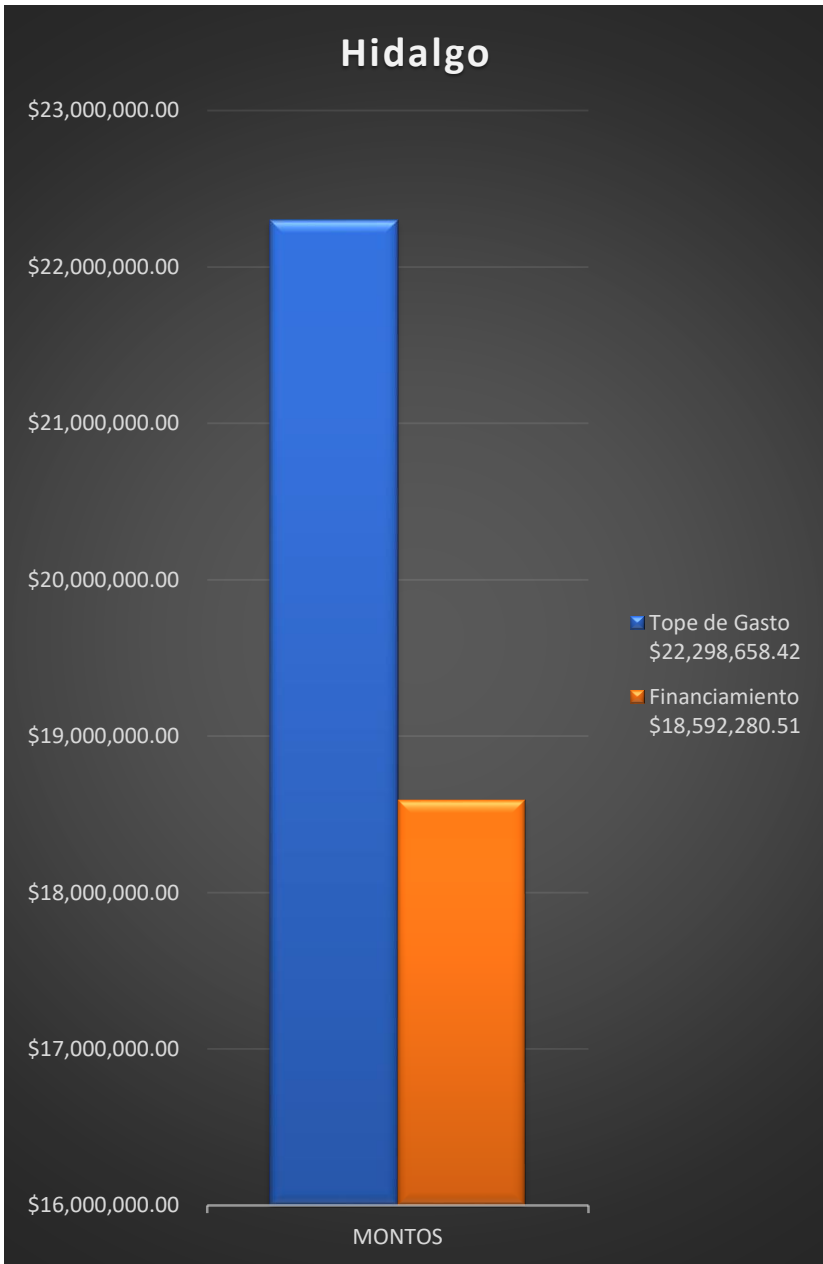
⁸⁴ Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Consejo General, “Acuerdo CG/031/2016”, Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Marzo/22032016/CG_031_2016_S220316.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸⁵ Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Consejo General, “Acuerdo CG/001/2016”, Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Enero/07012016/CG_01_2016_S070116.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸⁶ Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Consejo General, “Acuerdo CG/071/2016”, Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Enero/07012016/CG_01_2016_S070116.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

pesos, cantidad que representa el 83.38% de los \$22,298,658.42 pesos aprobados como gasto permitido.

Con los montos antes mencionados, el tope de gasto no puede ser rebasado debido a que los partidos sólo pueden gastar aquello a lo que tienen acceso según la regulación aplicable. Por lo tanto, al igual que en los demás estados analizados hasta el momento, en Hidalgo existe una relación desproporcional entre el financiamiento y el gasto permitido.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos CG/001/2016, CG/031/2016 y CG/071/2016, del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

Caso Oaxaca.

Para el caso oaxaqueño, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca estableció, mediante el acuerdo identificado como IEEPCO-CG-33/2016,⁸⁷ el gasto permitido para la campaña de gobernador en el proceso electoral 2015 – 2016 en \$68,134,487.87 pesos.

El financiamiento público más alto concedido a algún partido político en el proceso 2015 - 2016 fue de \$16,654,850.12 pesos y quedó establecido en el acuerdo número IEEPCO-CG-4/2016.⁸⁸ En lo que respecta al financiamiento privado, mediante el acuerdo IEEPCO-CG-7/2016 se estableció que la captación máxima sería de \$12,564,941.70 pesos.⁸⁹

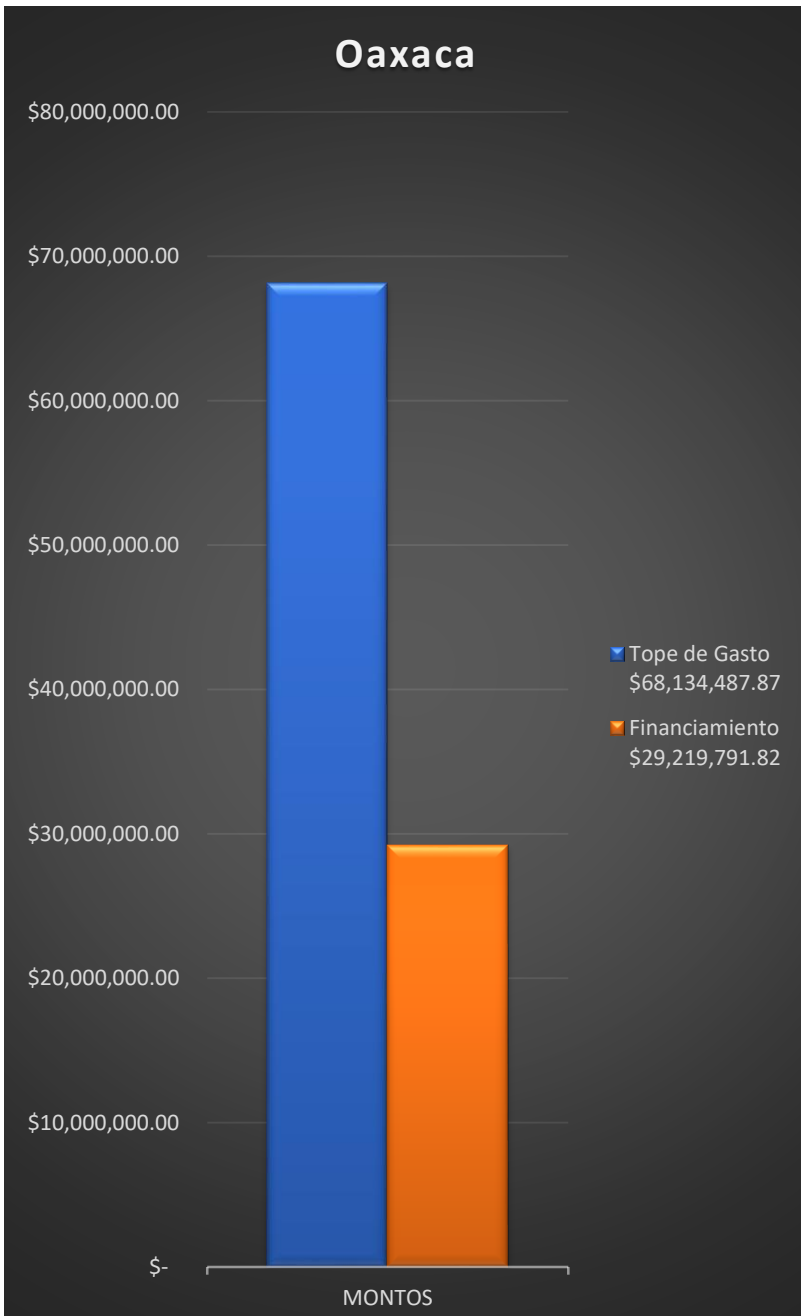
⁸⁷ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, Consejo General, “Acuerdo IEEPCO-CG-33/2016”, Consejo General. http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/01_Acuerdo_Topes_Gastos_de_Campaa_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸⁸ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, Consejo General, “Acuerdo IEEPCO-CG-4/2016”, Consejo General. http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/02_ACUERDO_FINANCIAMIENTO_PP_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁸⁹ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, Consejo General, “Acuerdo IEEPCO-CG-7/2016”, Consejo General. http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/01_ACUERDO_FINANCIAMIENTO_PRIVADO_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

Si se suman los financiamientos, se obtiene la cantidad de \$29,219,791.82 pesos, porcentaje que representa el 42.89% de los \$68,134,487.87 pesos fijados como gasto de campaña.

Al igual que en todos los casos anteriores, se comprueba la desproporcionalidad entre los elementos de la relación financiamiento – gasto permitido en la campaña para gobernador del proceso electoral 2016 – 2016. A continuación, se muestra una gráfica con la información anterior.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos IEEPCO-CG-04/2016, IEEPCO-CG-7/2016 y IEEPCO-CG-33/2016, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Caso Puebla.

El Instituto Electoral del Estado de Puebla, en una sesión del Consejo General que tuvo resultado el acuerdo número CG/AC-27/16,⁹⁰ señaló que para el proceso electoral 2015 – 2016 el gasto permitido se establecería en \$44,814,944.56 pesos.

Mediante el acuerdo número CG/AC-42/15,⁹¹ el mismo Instituto Electoral del Estado de Puebla mencionó que el monto más alto que recibiría un partido político por concepto de financiamiento público para actividades relacionadas con la obtención del voto sería de \$24,307,310.66 pesos.

Por lo que corresponde al financiamiento privado, el artículo 45, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establece que el financiamiento privado, en ningún caso puede superar el 50% del monto constituido como financiamiento público.⁹²

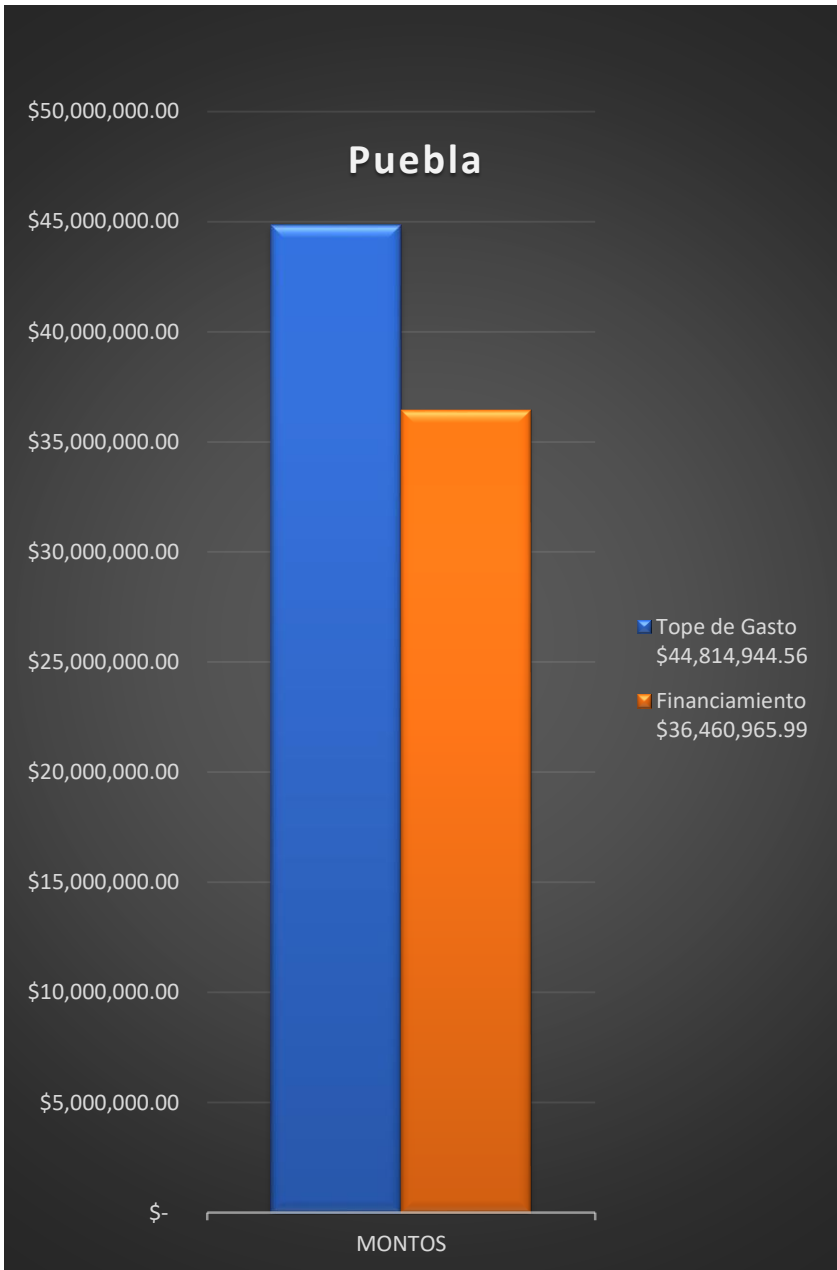
⁹⁰ Instituto Electoral del Estado de Puebla, Consejo General, “Acuerdo CG/AC-27/16”, Consejo General. http://www.iee-puebla.org.mx/2016/acuerdos/CG/CG_AC_027_16.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁹¹ Instituto Electoral del Estado de Puebla, Consejo General, “Acuerdo CG/AC-42/16”, Consejo General. http://www.iee-puebla.org.mx/2016/acuerdos/CG/CG_AC_042_16.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁹² Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (México: Gobierno del Estado de Puebla, 2019) artículo 45, fracción II.

Por lo tanto, el financiamiento privado al que realmente podría acceder algún partido político sin violar la ley electoral correspondiente era de \$12,153,655.33 pesos. La suma de financiamientos tiene como resultado la cantidad de \$36,460,965.99 pesos, lo cual representa el 81.36% del monto fijado como gasto permitido.

En esta entidad tiene lugar una relación de desproporcionalidad entre financiamiento y tope de gasto, al igual que en los otros casos estudiados. Esta relación se plasma en la siguiente gráfica:



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos CG/AC-42/15 y CG/AC-27/16, del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Así como en el artículo 45, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Caso Quintana Roo.

El proceso electoral 2015 – 2016 en Quintana Roo destaca debido a que es el único caso en el que el tope de gasto fue establecido por una autoridad distinta al OPL. Después del acuerdo número IEQROO/CG/A-045-15⁹³ mediante el cual el Instituto Electoral de Quintana Roo fijó un monto para tope de gasto, el Partido Acción Nacional (PAN) interpuso un Juicio de Inconformidad ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, el cual ingresó con número de expediente JIN/001/2016.

Ante la resolución del tribunal local, el mismo PAN interpuso un Juicio de Revisión Constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con número de expediente SUP-JRC-86/2016.⁹⁴

Producto de la judicialización, la Sala Superior del TEPJF fijó el monto de gasto permitido para la campaña de gobernador del proceso electoral 2015 – 2016 en Quintana Roo en \$4,448,592.57 pesos, el cual fue publicado en el acuerdo

⁹³ Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/descargas/transparencia/topesdecampana.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-JRC-86/2016”, Sala Superior. http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0086-2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

IEQROO/CG/A-118-16.⁹⁵ Asimismo, el financiamiento público para actividades relacionadas con la obtención del voto más alto asignado a cualquier partido fue por \$8,897,185.13 pesos, lo cual quedó establecido en el acuerdo IEQROO/CG/A-043-15 del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.⁹⁶

El partido que más recursos pudo recibir de fuente privada para gastos electorales podía recabar \$8,523,322.74 pesos según el acuerdo IEQROO/CG/A-041-16 emitido por el Consejo General del OPL.⁹⁷ Dicho lo anterior, la suma de financiamientos tiene como resultado la cantidad de \$17,420,507.87 pesos, cantidad que representa el 391.60% de los \$4,448,592.57 pesos que la Sala Superior del TEPJF estableció como gasto permitido.

⁹⁵ Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-118-16”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/estrados/2016/abril/9/acuerdo.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

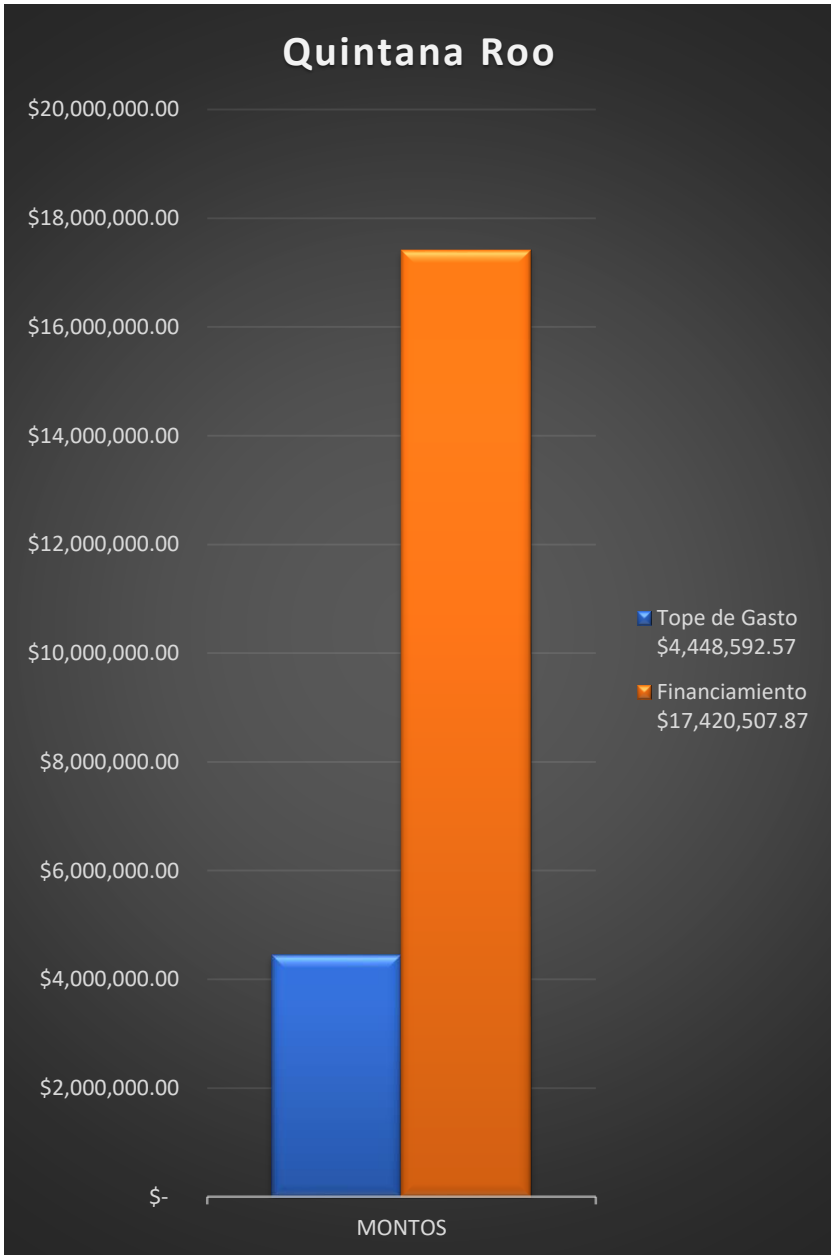
⁹⁶ Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-43-15”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/index.php/2014-08-06-17-59-57/2014-09-10-17-40-16/2016/213-sesiones-consejo-general-febrero-2016> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

⁹⁷ Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-41-16”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/index.php/2014-08-06-17-59-57/2014-09-10-17-40-16/2016/213-sesiones-consejo-general-febrero-2016> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

En consecuencia, la relación financiamiento – gasto permitido en Quintana Roo es desproporcional, sin embargo, en este caso dicha desproporcionalidad sí permite que el gasto permitido sea rebasado, por consiguiente, y sólo en dicha entidad, las condiciones fácticas y de derecho permitían la aplicación de la sanción prevista en el artículo 41, base VI, incisa a) de la CPEUM.⁹⁸

A continuación, se esquematiza la relación que existió entre el financiamiento y gasto permitido en Quintana Roo durante el proceso electoral 2015 – 2016.

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos IEQROO/CG/A-43-15, IEQROO/CG/A-41-16 y IEQROO/CG/A-118-16, del Instituto Electoral de Quintana Roo.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral del estado de Sinaloa, mediante el acuerdo número IEES/CG008/16,⁹⁹ fijó el gasto permitido para el proceso electoral 2015 – 2016, específicamente para la campaña a gobernador, en la cantidad de \$37,762,519.96 pesos.

Además, la misma autoridad estableció que el monto más alto que recibiría un partido político por concepto de financiamiento público para actividades relacionadas con la obtención del voto sería de \$31,108,756.59 pesos, según el acuerdo número IEES/CG007/16.¹⁰⁰ La recaudación máxima por concepto de financiamiento privado provenientes de simpatizantes y candidatos se estableció en \$3,776,252.00 de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo número IEES/CG066/16.¹⁰¹

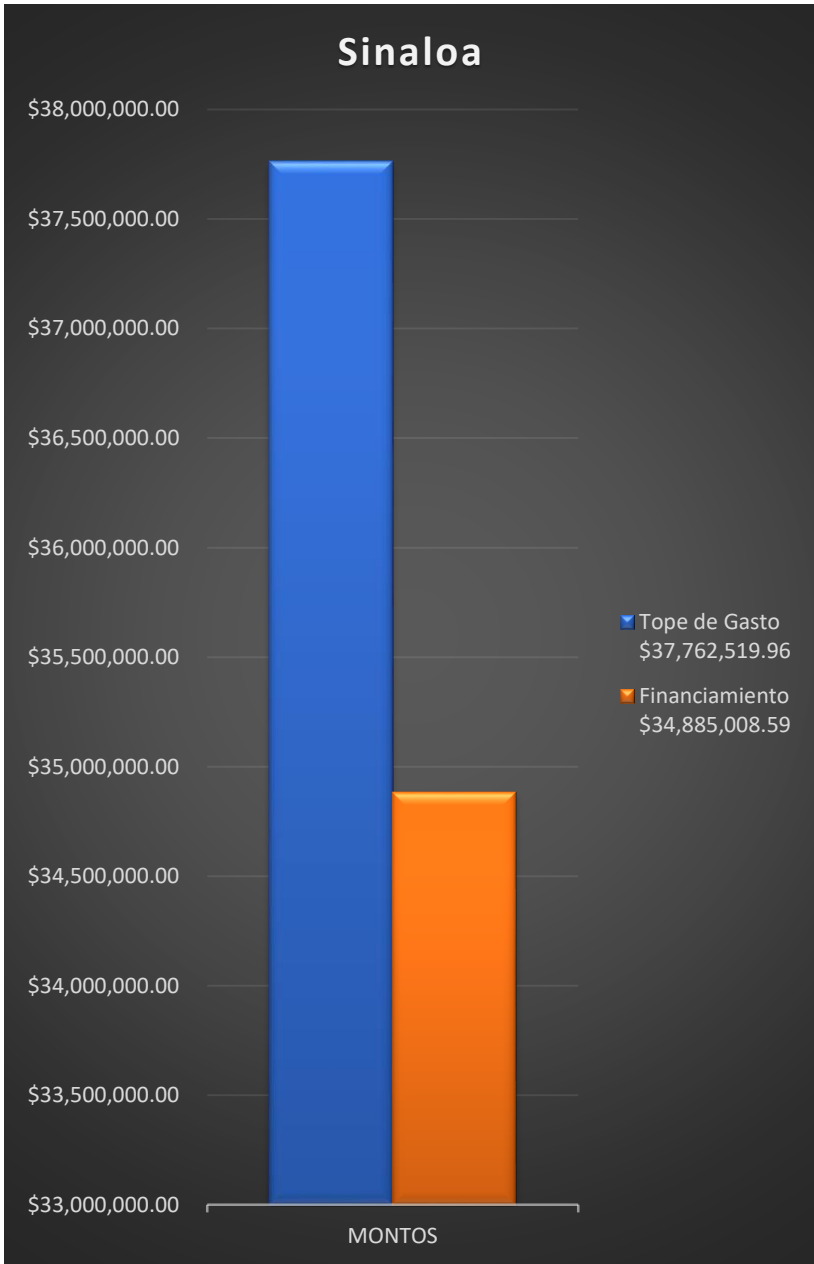
⁹⁹ Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG008/16”, Consejo General. <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-02.pdf> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).

¹⁰⁰ Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG007/16”, Consejo General. <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-01.pdf> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).

¹⁰¹ Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG066/16”, Consejo General. <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2016/11maOrd/ANEXO-160422-01.pdf> (Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).

La suma de ambos tipos de financiamiento equivale a \$34,885,008.59 pesos, monto que representa el 92.38% de los \$37,762,519.96 establecidos como gasto permitido.

A pesar de que, porcentualmente la diferencia entre financiamiento y tope de gasto no es alta, ésta toma importancia cuando se analiza que entre gasto permitido y financiamiento existen \$2,877,511.37 pesos, es decir, una diferencia equivalente al 8.25% del financiamiento recibido, por lo que persiste la relación de desproporcionalidad.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos IEES/CG007/16, IEES/CG008/16 y IEES/CG066/16, del Instituto Estatal Electoral del estado de Sinaloa.

Caso Tamaulipas.

Para el caso de Tamaulipas, el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas mediante el acuerdo IETAM/CG-83/2016, fijó la cantidad de \$103,379,428.24 pesos como gasto permitido para la campaña de gobernador del proceso electoral 2015 – 2016.¹⁰²

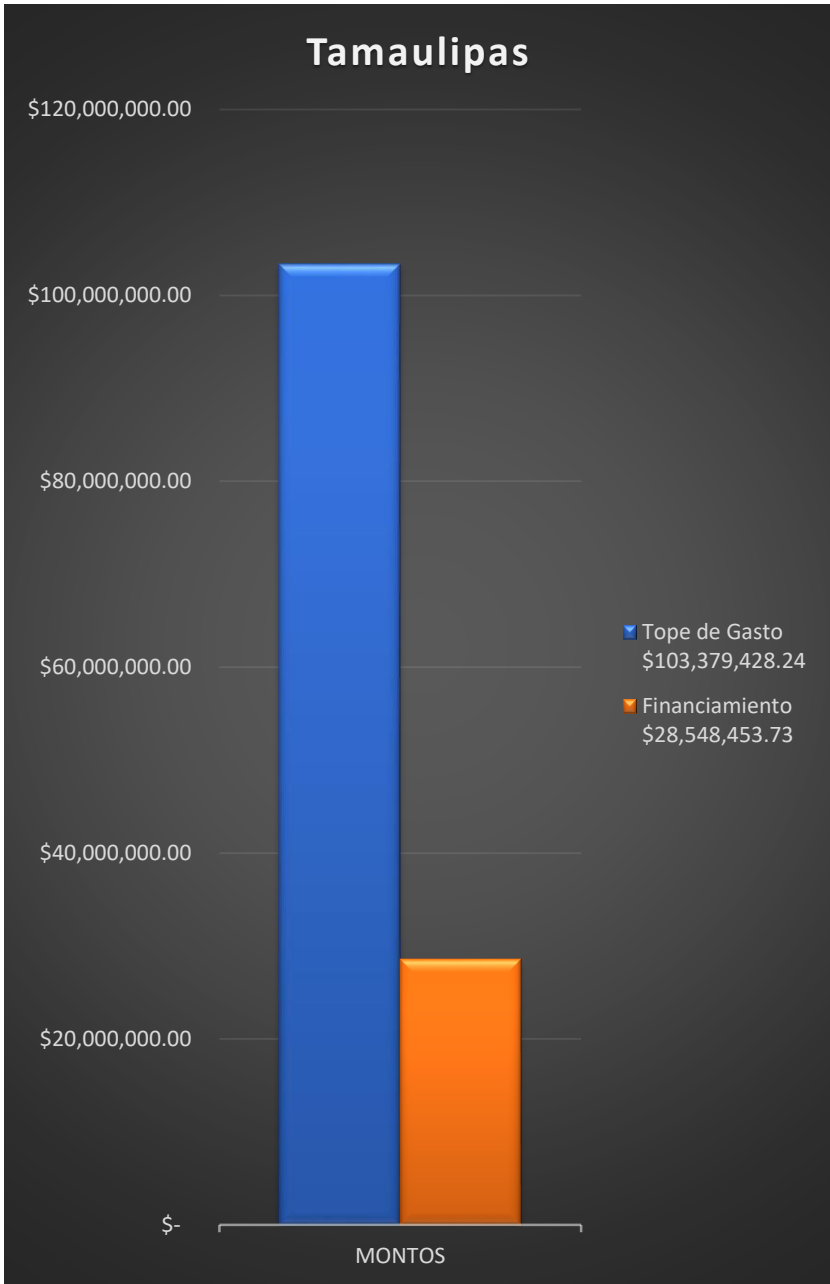
El mismo órgano estableció en el acuerdo IETAM/CG-81/2016 la cantidad de \$21,351,535.73 pesos como el monto más alto al que un partido político podía acceder por concepto de financiamiento público.¹⁰³ En lo que respecta al financiamiento privado, el monto máximo permitido fue de \$7,196,918.00 pesos según consta en el acuerdo IETAM/CG-102/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas.¹⁰⁴

¹⁰² Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-83/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_83_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹⁰³ Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-81/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_81_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹⁰⁴ Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-102/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_102_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

La suma de financiamientos es de \$28,548,453.73 pesos, cantidad que equivale apenas al 27.62% de los \$103,379,428.24 pesos fijados como gasto permitido. En la página siguiente se muestra una gráfica que evidencia la desproporcionalidad de la relación entre el financiamiento y el gasto permitido.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos IETAM/CG-81/2016, IETAM/CG-83/2016 y IETAM/CG-102/2016, del Instituto Electoral de Tamaulipas.

Caso Tlaxcala.

El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, mediante el acuerdo del Consejo General número ITE-CG74/2016,¹⁰⁵ constituyó el monto de gasto permitido para la campaña a gobernador del proceso electoral 2015 - 2016 en la cantidad de \$8,189,249.08 pesos.

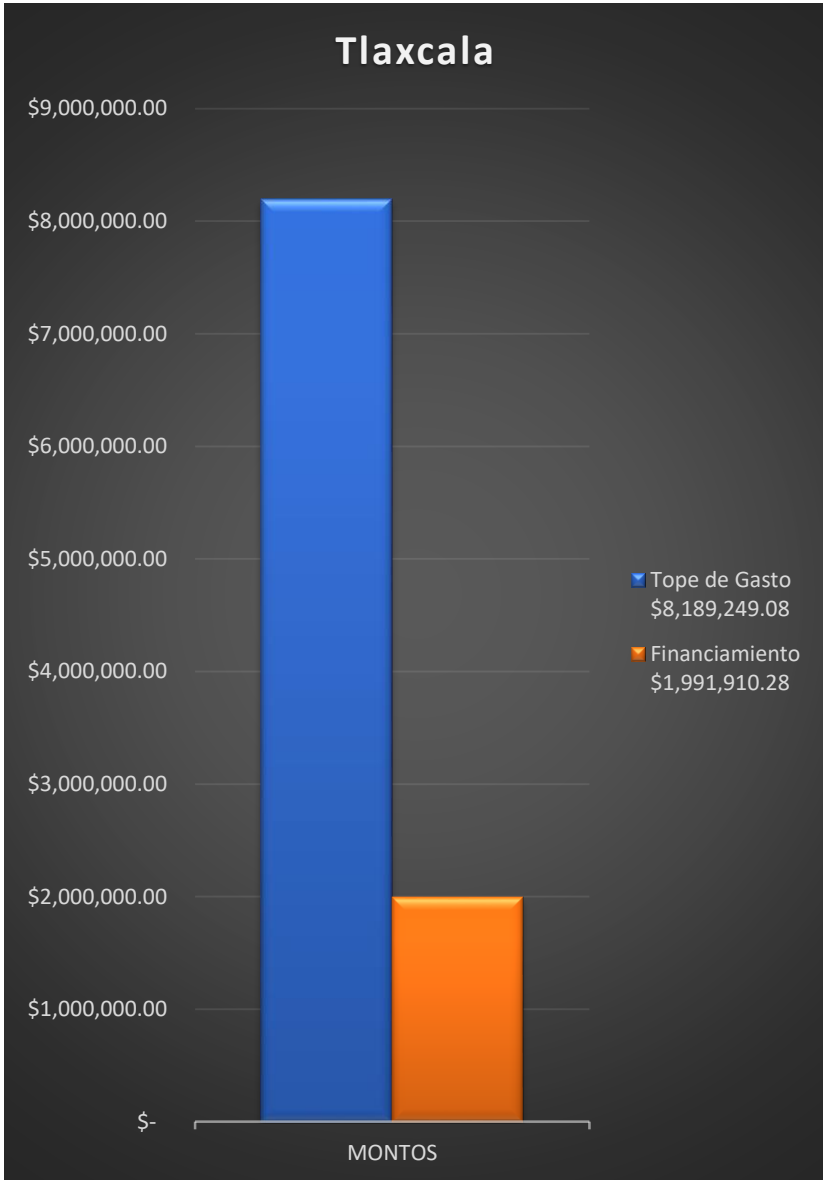
La misma autoridad estableció que el financiamiento público sería por la cantidad de \$1,465,169.20, lo anterior mediante el acuerdo número ITE-CG48/2016.¹⁰⁶ El monto máximo de financiamiento privado aprobado para la campaña fue de \$526,741.08 pesos. Por lo tanto, la suma de ambos tipos de financiamiento equivale a \$1,991,910.28 pesos, cantidad que representa el 24.32% del gasto permitido.

Dicho lo anterior, la relación entre financiamiento y gasto permitido en Tlaxcala se puede calificar de desproporcional debido a la gran diferencia que existe entre cada uno de los montos. La desproporcionalidad entre

¹⁰⁵ Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, Consejo General, “Acuerdo ITE-CG74/2016”, Consejo General. <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ACUERDO-ACUERDO-TOPES-DE-CAMPA%C3%91A-ITE-CG-74-2016-3-abril-2016.pdf> (Fecha de consulta: 22 de junio de 2017).

¹⁰⁶ Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, Consejo General, “Acuerdo ITE-CG48/2016”, Consejo General. <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-48-2016-1-abril-2016-ACUERDO-FINANCIAMIENTO.pdf> (Fecha de consulta: 22 de junio de 2017).

financiamiento y gasto permitido se esquematiza a continuación:



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos ITE-CG48/2016 y ITE-CG74/2016, del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, mediante acuerdo del Consejo General número A59/OPLE/VER/CG/26-02-16,¹⁰⁷ fijó como gasto permitido la cantidad de \$87,022,135.87 pesos para la campaña de gobernador del proceso electoral 2015 – 2016.

El mismo órgano en una sesión extraordinaria, emitió el acuerdo número OPLE/VER/CG-66/2015.¹⁰⁸ Mediante este acuerdo se estableció en \$38,044,991.00 pesos la cantidad máxima de dinero a la que un partido político tendría acceso por concepto de financiamiento público en el proceso electoral ya mencionado.

En lo que respecta al financiamiento privado, el mismo órgano fijó en \$4,353,207.58 pesos la máxima recaudación posible.¹⁰⁹ La suma de ambos tipos de financiamiento tiene

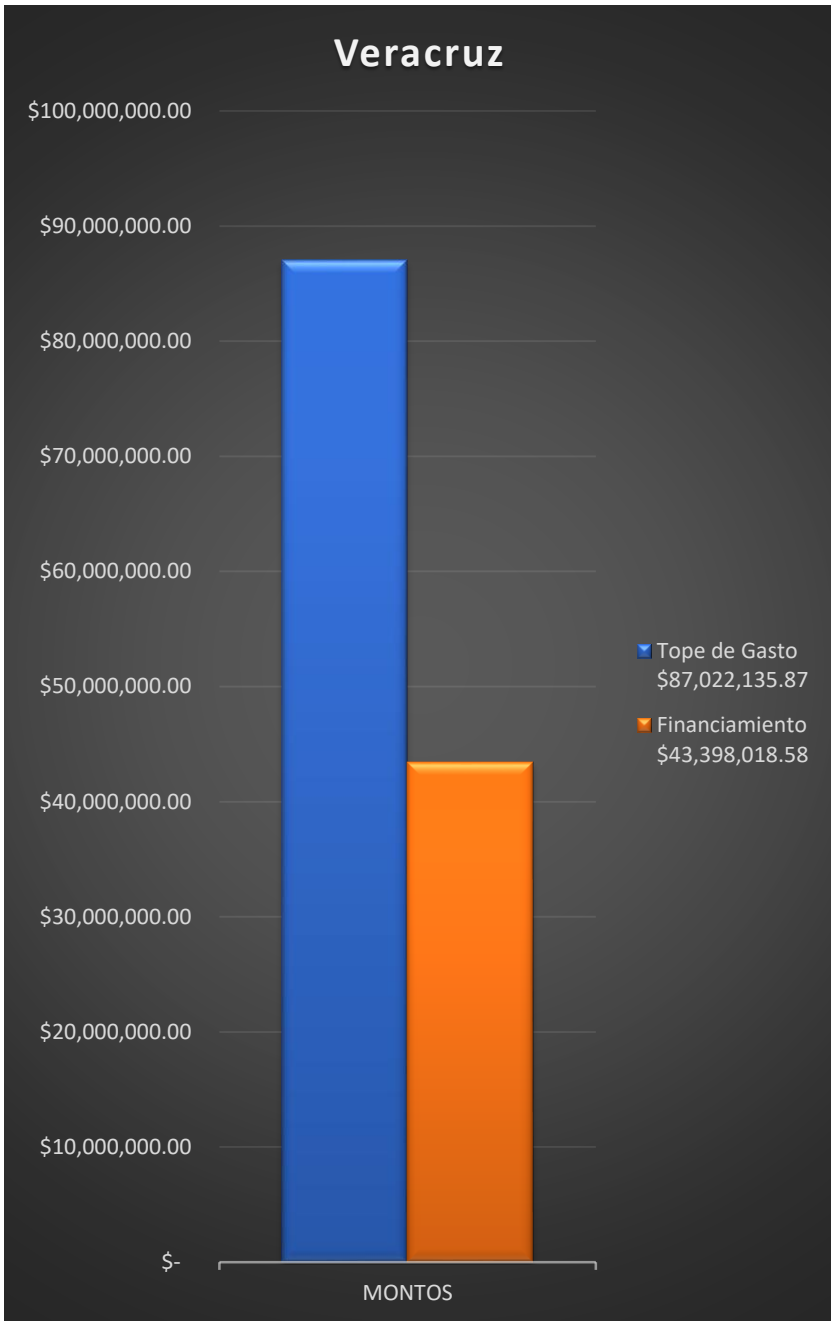
¹⁰⁷ Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, Consejo General, “Acuerdo A59/OPLE/VER/CG/26-02-16”, Consejo General. <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2016/59.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹⁰⁸ Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, Consejo General, “Acuerdo OPLE/VER/CG-66/2015”, Consejo General. <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2015/66.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹⁰⁹ Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, Consejo General, “Acuerdo A43/OPLE/VER/CG/05-02-16”, Consejo General. <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2016/43.pdf> (Consultada el 5 de junio de 2017).

como resultado la cantidad de \$43,398,018.58 pesos, cantidad que representa el 48.72% de lo fijado como gasto permitido.

A continuación, se muestra la gráfica de dicha relación.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos OPLE/VER/CG-66/2015, A43/OPLE/VER/CG/05-02-16 y A59/OPLE/VER/CG/26-02-16, del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.

El Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en el acuerdo del Consejo General número ACG-IEEZ-069/VI/2015,¹¹⁰ fijó el gasto permitido para la campaña de gobernador del proceso electoral 2015 – 2016, en la cantidad de \$50,774,002.86. pesos.

Asimismo, el mismo instituto mediante el acuerdo ACG-IEEZ-049/VI/2015,¹¹¹ aprobó tanto el monto máximo de financiamiento público destinado a las actividades relacionadas con la obtención del voto al que un partido accedería, como el límite de financiamiento privado que, para el mismo fin, un partido podría recaudar.

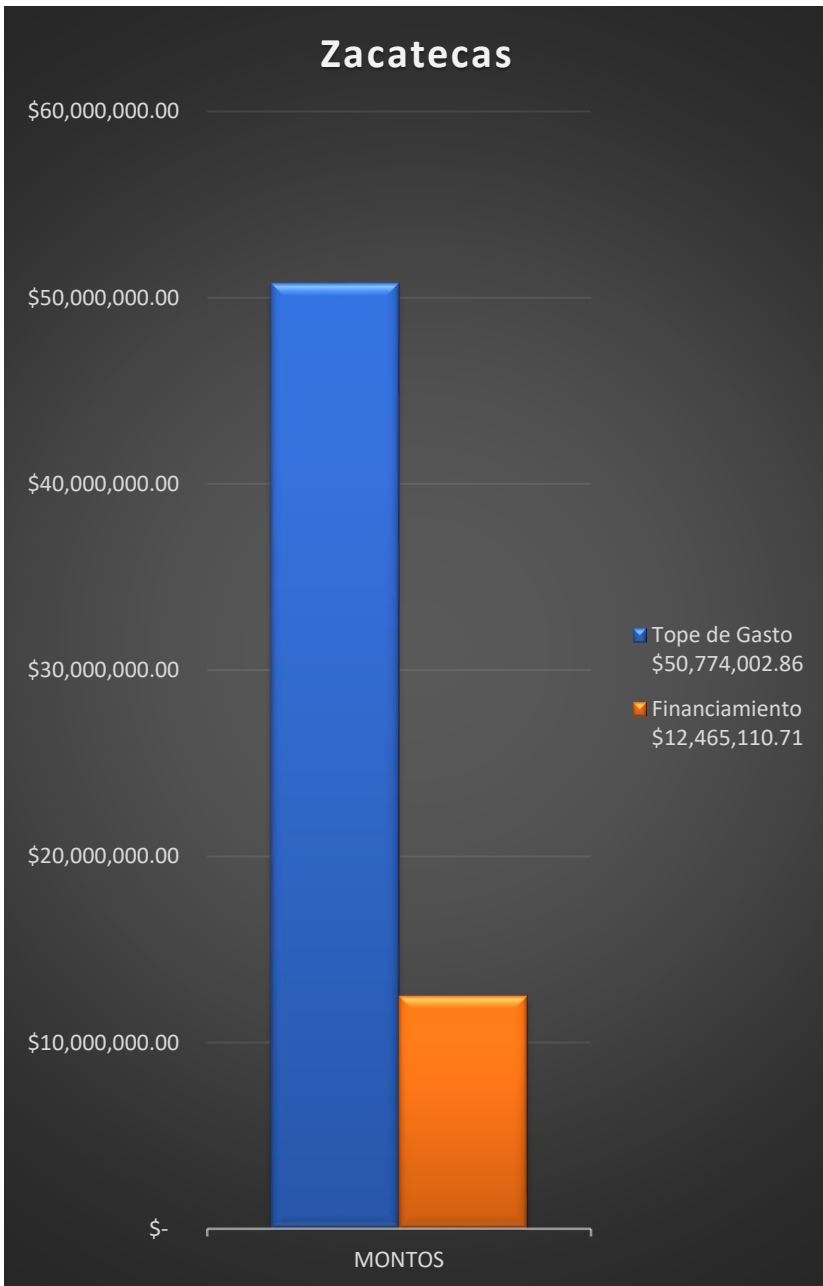
En consecuencia, el monto de financiamiento público quedó establecido en \$7,928,025.27 pesos, mientras que el financiamiento privado aprobado fue de \$4,537,085.44 pesos. La suma de ambas cantidades da un total de \$12,465,110.71 pesos, cantidad que representa el 24.55% del monto fijado como

¹¹⁰ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Consejo General, “Acuerdo ACG-IEEZ-069/VI/2015”, Consejo General. http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/30112015_1/acuerdos/ACGIEEZ069VI2015.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹¹¹ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Consejo General, “Acuerdo ACG-IEEZ-049/VI/2015”, Consejo General. http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/30102015_2/acuerdos/ACGIEEZ049VI2015.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

gasto permitido en la campaña de gobernador del proceso electoral 2015 – 2016.

Con estos datos, se puede concluir que, también en Zacatecas, la relación entre financiamiento y gasto permitido fue desproporcional, debido a los montos aprobados por el Consejo General para cada concepto. En la página siguiente se muestra la gráfica de la relación entre financiamiento y gasto permitido en Zacatecas.



Grafica de elaboración propia con base en los acuerdos ACG-IEEZ-049/VI/2015 y ACG-IEEZ-069/VI/2015, del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Una vez demostrada empíricamente la relación de desproporcionalidad existente entre el financiamiento y el gasto permitido en los 12 estados que eligieron gobernador durante el proceso electoral 2015 – 2016, se procede a explicar algunos efectos de sus efectos.

No se omite mencionar que, a pesar de que dicha descripción se centra en la inaplicabilidad de la sanción establecida en el artículo 41, base VI, inciso a) de la CPEUM,¹¹² se analizan otras repercusiones producto de la relación de desproporcionalidad ya demostrada; a saber, falta de transparencia y rendición de cuentas en las contiendas electorales.

¹¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

IV. Consecuencias de la distorsión jurídica

Por medio del este capítulo se logra demostrar que la distorsión jurídica repercute directamente en la toma de decisiones de candidatos y partidos políticos mediante la creación de incentivos negativos, específicamente en lo relativo a transparencia y rendición de cuentas.

Por consiguiente, tiene como objetivo analizar consecuencias de la distorsión jurídica demostrada empíricamente en el apartado anterior, a saber, la relación desproporcional existente entre financiamiento y tope de gasto en el proceso electoral 2015 – 2016, así como la inaplicabilidad de la sanción del inciso a) base VI, del artículo 41 constitucional.¹¹³

a) Oportunidad de conseguir financiamiento ilícito sin ser sancionado

Es importante mencionar que, bajo el entendido de que los candidatos únicamente financian sus campañas con recursos lícitos, la sanción constitucional antes referida requiere que el

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

financiamiento sea igual o mayor al tope de gasto, ya que de otra forma, los partidos no cuentan con los recursos lícitos suficientes para lograr el rebase sin la imposición de multas por parte de la autoridad fiscalizadora, o bien, sin la aceptación *per se* de que en dicha elección se utilizaron recursos ilícitos.

No se omite mencionar que, en caso de en un caso se sancionara a cierto candidato o partido por el rebase de tope de gasto, cuando este fuere mayor al financiamiento disponible, sólo se sancionaría el rebase en sí, no la utilización de recursos ilícitos o el ocultamiento de gastos a la autoridad electoral.

Esta situación conlleva un sinsentido toda vez que, para el sistema normativo mexicano, es necesario reconocer y aceptar, en un primer momento una ilicitud (financiamiento ilícito u ocultamiento de gastos de campaña), para que en un segundo momento se analice la procedencia y aplicación de una sanción (rebase de tope de gasto) distinta a la ocasionada por el uso de financiamiento ilícito.

Del análisis empírico realizado en el capítulo anterior, se concluye que en sólo 1 de los 12 estados se dieron los requisitos de hecho que podrían hacer aplicable la sanción ya mencionada; ya que sólo en Quintana Roo el gasto permitido fue menor al monto obtenido de sumar el financiamiento público y al privado.

Por lo tanto, en 11 entidades la sanción constitucional es inoperante debido a que los partidos no cuentan con los recursos lícitos suficientes para exceder el gasto permitido, es decir, no pueden gastar más de lo que obtienen por financiamiento. De lo anterior se pudiera concluir que en esas entidades los candidatos o partidos podían utilizar recursos ilícitos u ocultar gastos hasta cierto punto sin el temor de ser sancionado por la autoridad, lo cual no es otra cosa que un incentivo negativo consecuencia de la distorsión jurídica.

En consecuencia, para el 91.66% de los casos analizados, la sanción constitucional no se apagaba a las condiciones fácticas establecidas por las mismas autoridades estatales competentes.

b) Análisis costo/beneficio consecuencia de la politización de sentencias

Otro incentivo negativo creado con la distorsión jurídica ya demostrada es la oportunidad que ven los actores políticos de quebrantar la ley sin ser sancionados debido a la politización de las decisiones judiciales, específicamente en lo que corresponde a rebase de tope de gasto según el sistema regulador del dinero en las elecciones.

Es necesario establecer que el concepto “*politización de las sentencias*” se refiere a la acción u omisión por medio de la cual, los juzgadores deciden el sentido de cierta sentencia con base en elementos externos a la motivación y fundamentación del caso. Ejemplo de tales elementos son: afiliación partidista, sexo, contexto o ubicación geográfica del infractor.

El incentivo se perfecciona cuando los partidos políticos tienen permitido erogar una cantidad mayor a la que por ley pueden obtener, o incluso a la establecida en el tope de gasto que le corresponda según el tipo de elección, sin que dichas acciones tengan como consecuencia la nulidad de la elección a pesar de que se cumpla el supuesto normativo del artículo 41, base VI, inciso a) de la CPEUM.¹¹⁴

Para evidenciar la politización de las decisiones judiciales, la presente tesina analiza un par de sentencias que versan nulidad de elecciones por rebase de tope de gasto pero que se resolvieron con criterios distintos; tal es el caso de las

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a).

sentencias de Camarón de Tejada (SUP-REC-1378/2017),¹¹⁵
Peribán (SUP-REC-1048/2018)^{116, 117}

Por medio de la sentencia número SUP-REC-1048/2018 emitida por la Sala Superior del TEPJF, se confirmó la validez de la elección en el municipio michoacano de Peribán, a pesar de que la candidata ganadora, y ahora presidenta municipal, rebasó el tope de gasto en un 7.07% (\$16,280.65 pesos) y el margen entre el primer y segundo lugar fue tan sólo el 1.14% (127 votos) de la votación emitida.

Es conveniente establecer que, en la propia sentencia, específicamente en su página 12, se establece que en el artículo 41 constitucional, base VI, inciso a), sólo se contemplan tres requisitos para que se anule una elección por causa de rebase al tope de gasto, a saber:

¹¹⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-REC-1378/2017”, Sala Superior. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiciccional/sesion_publica/ejecutori_a/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).

¹¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-REC-1048/2018”, Sala Superior. http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judiciccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1048-2018.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).

¹¹⁷ Pueden consultarse diversos casos de elecciones anuladas, así como las razones y los números de expediente en el “Anulometro Electoral” de *Strategia Electoral*: <http://strategiaelectoral.mx/anulometro/> (Consultada el 4 de octubre de 2018).

- 1) Que el monto del rebase sea mayor a lo equivalente a 5% del tope
- 2) Que el rebase se pruebe de manera objetiva y material
- 3) Que la diferencia entre el primer y el segundo lugar en dicha elección sea menor al 5% de la votación emitida; con lo cual se presume que la violación es determinante en el resultado de la elección.¹¹⁸

La Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) en su artículo 78 bis, numeral 4,¹¹⁹ establece que las violaciones graves son aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en materia electoral (entre los cuales se encuentra la certeza jurídica)¹²⁰ y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.¹²¹

¹¹⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-REC-1048/2018”, Sala Superior. http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1048-2018.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018, 12).

¹¹⁹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 78 Bis, numeral 4.

¹²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base V, apartado A.

¹²¹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 78 Bis, numeral 4.

Asimismo, el mismo artículo, pero en su numeral 5,¹²² menciona que las conductas dolosas son aquellas que se realizan con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de tener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.¹²³

A pesar de lo anterior; tanto la Sala Regional con sede en Toluca, como la Sala Superior del TEPJF, argumentaron que la naturaleza jurídica de la determinancia constitucional del artículo 41 base VI es la de un elemento subjetivo y presunción *iuris tantum* con fundamento en lo especificado en la jurisprudencia 2/2018 emitida por la Sala Superior del TEPJF, por lo cual depende del juzgador calificar si el rebase fue o no determinante para el resultado de la elección. Por consiguiente, ambas instancias concluyeron que a pesar de que existía rebase, en la elección de Peribán el candidato ganador compitió como independiente, se trata de una mujer, y la violación no constituye una conducta grave o dolosa; por lo que la sanción de la nulidad por rebase al tope de gasto no podía ser aplicada.

Con base en lo anterior, es correcto determinar la politización de esta decisión judicial, ya que los magistrados determinaron que un rebase al tope de gasto provocado por la

¹²² Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 78 Bis, numeral 5.

¹²³ *Ibíd.*

erogación informada y con el objetivo de ganar comicios, no constituye una conducta que pudiera calificarse como una violación grave y dolosa, sin tomar en cuenta lo establecido en el artículo 78 bis de la LGSMIME.¹²⁴

La segunda sentencia analizada es la SUP-REC-1378/2017,¹²⁵ en este engrose la Sala Superior del TEPJF confirmó la nulidad de la elección del municipio de Camarón de Tejeda en Veracruz por actualizarse el rebase del tope de gasto en un 334.76%, tras atribuirle a la candidata ganadora 33 bardas y un evento que omitió reportar a la autoridad fiscalizadora. Una vez determinado el rebase, el juzgador consideró que se cumplía con el requisito de determinancia toda vez que la diferencia entre el primer y segundo lugar de los comicios fue el 4.27% de la votación emitida.

Al analizar la determinancia en las resoluciones emitidas por el Tribunal Local y la Sala Xalapa del TEPJF, la Sala Superior consideró que, debido a que el porcentaje entre el primer y segundo lugar de los comicios fue menor al 5% de la votación, no correspondía al juzgador demostrar el carácter

¹²⁴ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 78 Bis.

¹²⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-REC-1378/2017”, Sala Superior. https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutori_a/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).

determinante de la conducta, ya que el presupuesto jurídico deriva de una presunción de rango constitucional. En consecuencia, era necesario que el recurrente a quien se le atribuye el rebase del tope de gasto aportara los elementos suficientes para que el juzgador estuviese en condiciones de analizar si se destruía la presunción constitucional de la determinancia.

Cabe mencionar que, en esta ocasión, los magistrados no tomaron en cuenta elementos subjetivos como el origen, sexo, afiliación partidista, intención o contexto de la candidata ganadora, lo que se contrapone al análisis realizado en la en la SUP-REC-1048/2018.

De dichas resoluciones surgen, entre otras, las siguientes dudas: ¿Qué es la determinancia? ¿El concepto de determinancia es algo parecido a un tipo penal en blanco y el juzgador en turno puede dotarlo de contenido según sus consideraciones? ¿Cómo se llega a la conclusión de que la determinancia es un elemento subjetivo de la sanción? ¿Por qué un elemento subjetivo se convierte en un aspecto fundamental para la aplicación de la sanción cuando el requisito constitucional es que los elementos se acrediten de forma material y objetiva?

Al no existir seguridad respecto a la aplicación e interpretación de las sanciones por parte de los juzgadores, consecuencia de la politización de las sentencias, la obediencia de los actores en las campañas electorales a las normas que buscan regularlos se vuelve producto de un análisis costo/beneficio. Si se analiza desde este punto de vista, la aversión al riesgo juega un papel demasiado importante en el diseño y aplicación de la norma.

c) Análisis costo/beneficio de mentir en la fiscalización

Otro incentivo perverso creado por el sistema regulador de las elecciones, similar pero no igual al anterior, es el beneficio que obtienen los partidos al mentirle a la autoridad electoral al momento de fiscalizar campañas o precampañas. Antes de explicar el mencionado efecto, es necesario precisar que como ya se estableció anteriormente, los gastos no reportados detectados por la autoridad se consideran como pasivos dentro de la contabilidad electoral, por lo tanto, son tomados en cuenta al momento de contabilizar el rebase o no del tope de gasto.

Con base en lo anterior, los partidos pueden hacer un análisis costo/beneficio de mentir a la autoridad fiscalizadora,¹²⁶ específicamente, al momento de declarar el número o el costo de las actividades relacionadas con la obtención del voto, ya que, si la autoridad no detecta el engaño, los partidos hacen más cosas con “menos recursos”, con lo que se obtiene una ventaja respecto a los demás participantes en la contienda electoral.¹²⁷

Por otro lado, si la autoridad detecta el engaño, los partidos cuentan con un rango entre financiamiento y tope de gasto que permite absorber la multa sin exceder el gasto permitido, constituyéndose de esta manera una especie de fraude a la ley, ya que los partidos pueden llegar a utilizar ciertas reglas electorales para burlar otras.

Es importante mencionar que este problema se agrava debido a que, con frecuencia, la autoridad no cuenta con la infraestructura ni con las labores de inteligencia financiera necesarias para detectar si lo que los partidos le informan es real

¹²⁶ Para el caso mexicano, la autoridad fiscalizadora es el Instituto Nacional Electoral quien, a través de la Unidad de Fiscalización, revisa el origen y destino de los recursos que reciben, administran y erogan los institutos políticos mexicanos.

¹²⁷ Por este tipo de conductas se abrió una de las investigaciones presentadas en el ejemplo francés.

o no,¹²⁸ lo cual causa que el incentivo negativo luzca más atractivo.

d) Inequidad en contienda debido a la relación desproporcional

El cuarto, y último efecto descrito, es la falta de equidad en la contienda electoral debido a la desproporcionalidad existente entre el financiamiento y el gasto permitido para cada partido en específico. La inequidad se presenta cuando, el monto de financiamiento es distinto entre partidos, pero el gasto permitido es igual de para todos.

Si bien es cierto, la diferencia entre financiamientos de los partidos se debe a que dicho monto se calcula con base en formulas específicas para el caso federal y cada una de las entidades, la relación de desproporcionalidad entre financiamiento y tope de gastos para cada partido es consecuencia de la distorsión jurídica ya demostrada teórica y empíricamente.

¹²⁸ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, “*Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y Gasto Ilegal de las Campañas Políticas en México*”, Integralia Consultores, y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf> (Fecha de consulta:1 de junio de 2018, 13)

Por ejemplo, sucede que en cierto estado compiten los partidos A1 y A2 por diversos cargos. La suma de financiamiento del partido A1 es igual a X, mientras que la suma de A2 equivale a 5 veces X. Por lo tanto, y en relación con lo anterior, sucede que el partido A1, al tener una relación de desproporcionalidad distinta a la que tiene A2, puede calcular un costo de oportunidad mayor al mentirle a la autoridad fiscalizadora por la siguiente razón: A1 tiene un rango mayor entre gasto permitido y financiamiento, por lo tanto, de acuerdo con lo que en teoría de juegos se conoce como aversión al miedo, tiene más incentivos para mentir a la autoridad y arriesgarse a ser sancionado o no.

Por consiguiente, la distorsión en el sistema regulador, es decir, la relación de desproporcionalidad para cada partido, tiene como consecuencia la inequidad de los actores políticos participantes en una misma campaña electoral.

Con el análisis jurídico y empírico desarrollado a lo largo de este apartado queda demostrada la existencia de una distorsión jurídica que se manifiesta como una relación desproporcional entre financiamiento y tope de gasto, lo anterior, con base en las condiciones fácticas y normativas de los 12 estados que participaron en el proceso electoral 2015 – 2016.

Es importante recordar que, en un solo caso (Quintana Roo) la relación de desproporcionalidad permite la viabilidad fáctica de la sanción establecida en el artículo 41, base VI, inciso a) de la CPEUM;¹²⁹ a saber, la anulación de una elección por rebasar en un 5% el gasto permitido. En los otros 11 casos (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), la desproporcionalidad tiene, entre otros efectos, la inaplicabilidad de la sanción antes mencionada debido a que no se cumplen con los supuestos de hecho necesarios para que los partidos puedan exceder el tope de gasto.

Además, de los ejemplos analizados, es importante mencionar que en el proceso electoral federal 2014 – 2015¹³⁰ se eligieron 2,179 cargos públicos, de los cuales sólo 454 cargos no hicieron campaña electoral ni contaron con financiamiento y gasto permitido (Diputados Federales y Locales por el principio de Representación Proporcional), mientras que en el proceso ordinario y extraordinario de 2015 – 2016¹³¹ estuvieron en

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a).

¹³⁰ Instituto Nacional Electoral, Numeralia, “Numeralia Proceso Electoral 2014-2015” Numeralia. https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/TalleresInformativos/2015/rs_c/pdf/NUMERALIAa18demayo.pdf (Fecha de consulta: 24 de junio de 2017).

¹³¹ Instituto Nacional Electoral, Fiscalización, “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización”, Fiscalización.

juego 1,410 cargos de elección popular (Gobernador, Ayuntamientos y Diputados Locales) de los cuales 1,261 contaron con financiamiento y gasto permitido. En el proceso electoral 2016 – 2017¹³² en el cual tuvieron lugar elecciones locales, 445 de los 525 cargos a elegir contaron con financiamiento y tope de gasto.

Resulta interesante cuestionar la efectividad y/o utilidad de la sanción del artículo 41, base VI, inciso a);¹³³ ya que el que una norma tan especializada sólo sea aplicable en 1 de 3,340 casos entre 2014 y 2017 puede deberse; bien a que no existe la necesidad de regular, lo cual implicaría no controlar el origen y destino del dinero en las campañas electorales, o bien a que se regula mal.

<http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/ingresos-y-gastos-por-proceso> (Fecha de consulta: 24 de junio de 2017).

¹³² Instituto Nacional Electoral, Numeralia “Numeralia Proceso Electoral 2017 – 2018” Numeralia. <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/> (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).

¹³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

V. Conclusiones

En este último apartado, se presentan a manera de resumen los argumentos desarrollados a lo largo de la tesina.

En el presente trabajo se demostró jurídicamente y con evidencia empírica la existencia de una distorsión jurídica en el sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas, la cual se manifiesta desde dos vertientes:

- Como un problema estructural en el diseño de las normas que lo componen. Lo que ocasiona la inaplicabilidad, por imposibilidad fáctica, de la sanción por rebase de tope de gasto del artículo 41, base VI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹³⁴ y
- Como una relación desproporcional entre los montos de financiamiento y tope de gasto aprobados por los Órganos Públicos Locales. Dicha tarea se realizó a través del análisis jurídico y estructural de normas, y con el fundamento empírico de lo sucedido en el proceso electoral 2015 – 2016 en 12 entidades de la República: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca,

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Asimismo, se describieron varias consecuencias negativas producto de la distorsión jurídica, en específico en lo relacionado con transparencia y rendición de cuentas. Estas son:

- La creación de incentivos negativos a favor de mentir a la autoridad fiscalizadora respecto al origen y destino del dinero en campaña, toda vez que después de un análisis costo/beneficio, los candidatos pueden concluir que el costo de oportunidad es demasiado alto si se compara la probabilidad de que se les sancione;
- La politización de las decisiones judiciales en materia electoral con base en el análisis de las sentencias correspondientes a los casos de Peribán en Michoacán, y Camarón de Tejeda en Veracruz, mediante los cuales las autoridades jurisdiccionales no definen conceptos necesarios para la certidumbre jurídica en el ámbito electoral, por ejemplo, “determinancia”; y
- La realización de aportaciones ilícitas a campañas electorales provocadas por la necesidad de dinero para promocionar imagen y propuestas. En otras palabras, la obtención de financiamiento ilícito por medio de

mecanismos no contemplados, o incluso prohibidos, en el sistema regulador del dinero en las elecciones.

Por lo ya expuesto, se puede afirmar que el sistema normativo regulador del dinero en las elecciones presenta una distorsión, tanto en el diseño de la norma como en la aplicación de ésta, lo que tiene como consecuencia la creación de incentivos en contra de la transparencia y rendición de cuentas, además de otras externalidades nocivas para la democracia mexicana.

Es importante señalar que las distorsiones y sus consecuencias tienen lugar, en parte, debido a que el sistema normativo regulador del dinero carece de un contexto actual; toda vez que la anulación por rebase de tope de gasto a nivel constitucional, producto de la reforma del 2014,¹³⁵ fue pensada y diseñada debido al regreso del PRI a la Presidencia de la República.

Por ello, las reglas de financiamiento, topes de gasto, fiscalización, y todo aquello relacionado con el dinero en las elecciones, tienen como eje conductor supervisar y controlar los

¹³⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Información Parlamentaria, “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”, Información Parlamentaria. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2017).

recursos financieros en campaña, así como desincentivar el exceso de gasto o el uso de financiamiento ilícito, toda vez que en un régimen de partido hegemónico la mayoría de los recursos son concentrados y utilizados por éste.

Gracias a que el sistema político mexicano se ha enriquecido y evolucionado exponencialmente, las normas diseñadas por pensamientos atemporales, alejados del contexto social y político nacional tienen como consecuencia sistemas reguladores inoperantes o con problemas estructurales, como es el caso de la norma contemplada en el inciso a), base VI del artículo 41 constitucional.¹³⁶

Debido a que no se puede realizar campaña sin dinero, se vuelve necesario adecuar el sistema normativo regulador de éste en las elecciones mexicanas al contexto y necesidades actuales. Lo anterior, ya que no es conveniente que el sistema subsista con una distorsión que compromete o limita su operatividad y que, adicionalmente, genera incentivos negativos en los sujetos que pretende regular.

En conclusión, es necesario realizar cambios en las leyes, normas, reglamentos y formulas que determinan los montos y las sanciones en el ámbito electoral. De esta manera,

¹³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: H. Congreso de la Unión, 2019) artículo 41, base VI, inciso a.

será posible crear condiciones e incentivos que beneficien a la transparencia y rendición de cuentas en la vida democrática nacional, y se dejará de lado la creación de incentivos negativos producto de distorsiones jurídicas.

Dicho lo anterior, es importante recalcar que el objetivo de esta tesina fue demostrar la existencia de una distorsión en el sistema regulador del dinero en las elecciones mexicanas. Por consiguiente, no se propone la forma en la que dicha distorsión y sus consecuencias pudieran evitarse, modificarse o extinguirse. Aunque una posible solución es clara, se deben reducir los topes de gasto al modificar las variables o componentes de las fórmulas para determinarlos.

En un contexto electoral en el que el dinero es necesario, es indispensable devolver a la democracia el poder que debiera permitir que ganen las mejores propuestas, en lugar de las grandes carteras. Sin embargo, olvidar que los legisladores también fueron, y posiblemente volverán a ser candidatos, denotaría inocencia.

VI. Bibliografía

1. **ADN POLÍTICO**. “Exhiben entrega de dinero en el PRI; el partido se hace “bolas” con la explicación”. 15 de junio de 2018. <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/06/15/exhiben-entrega-de-dinero-en-el-pri-el-partido-se-hace-bolas-con-explicacion> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).
2. **Animal Político. Especiales**. “Videos exhiben pagos del PRI a militantes a cambio de credenciales de elector; Fepade inicia investigación”. **Especiales**. <https://www.animalpolitico.com/2018/06/videos-exhiben-pagos-de-pri-a-militantes-a-cambio-de-credenciales-de-elector/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).
3. **Aristegui Noticias**. “PRI rebasó tope de gasto en Coahuila por 9.2%: INE”, 30 de octubre de 2017. <https://aristeguinoticias.com/3010/mexico/pri-rebaso-tope-de-gastos-en-coahuila-por-9-2-ine/> (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2019).
4. **Asociación de Academias de la Lengua Española**. **Diccionario de la lengua española**. “*Edición del*

- Tricentenario*”. <http://dle.rae.es/> (Fecha de consulta: 9 de enero de 2019).
5. Basteiro, Daniel. “Así es el crowdfunding de Pedro Sánchez: muchos donantes con contribuciones pequeñas”. **El Español**. Sec. Política. 21 marzo 2017. https://www.elespanol.com/espana/politica/20170321/202479971_0.html (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).
 6. Bobbio, Norberto. en *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, por Luigi Ferrajoli. Prólogo. Madrid: Trotta, 1995.
 7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Información Parlamentaria. “Reformas constitucionales por Decreto en orden cronológico”. Información Parlamentaria. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (Fecha de consulta: 18 febrero de 2017).
 8. Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, “*Dinero Bajo la Mesa. Financiamiento y Gasto Ilegal de las Campañas Políticas en México*”, Integralia Consultores, y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. [https://dinerobajolamesa.org/wp-](https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-) de content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-

- Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf (Fecha de consulta: 1 de junio de 2018).
9. Castilla C., Oscar. “Los millonarios pagos de Odebrecht en Perú”. **Ojo Público**, Sec. Lava Jato. 5 junio 2017. <https://lavajato.ojo-publico.com/articulo/los-pagos-de-odebrecht-en-peru/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
 10. Castro, Irene. “La gestora del PSOE acusa a Pedro Sánchez de financiación ilegal”. **Eldiario.es**, Sec. Política. 22 marzo 2017. https://www.eldiario.es/politica/Ferraz-Pedro-Sanchez-financiacion-ilegal_0_625038467.html (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).
 11. Centenera, Mar. “La financiación electoral, un agujero negro en Argentina”. **El País**. Sec. Internacional. 28 junio 2017. https://elpais.com/internacional/2017/06/27/argentina/1498594031_477519.html (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
 12. Center For Responsive Politics. “2016 Presidential Race”. Center for Responsive Politics. <https://www.opensecrets.org/pres16> (Fecha de consulta: 21 febrero de 2018).

13. CNN Español. Perú. “El expresidente de Perú Alán García muere tras dispararse en la cabeza cuando iba a ser detenido”. Perú.
<https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/17/fallecio-el-expresidente-de-peru-alan-garcia-muere-suicidio/>
(Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
14. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Derecho en Acción. “Dinero y validez ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?”. Derecho en Acción.
<http://derechoenaccion.cide.edu/dinero-y-validez-mecanismo-adecuado-para-domesticar-el-dinero-en-las-elecciones/> (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2018).
15. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2019. México: Gobierno del Estado de Puebla.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
17. De Luna, Janet. “Elecciones: Dinero suelto”. Nexos, 1 de diciembre de 2016. <https://www.nexos.com.mx/?p=30456>
(Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019).
18. Diamond, Jeremy, Bash Dana & Schoute Fredreka. “Dinero, poder e información: las entrañas de la maquinaria electoral de Trump”. Expansión, 23 de marzo

de 2019.
<https://expansion.mx/mundo/2019/03/23/dinero-poder-e-informacion-las-entradas-de-la-maquinaria-electoral-de-trump> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).

19. **Diariocrítico**. “De dónde saca el dinero Pedro Sánchez para financiar su campaña?: el candidato pone nervioso al PSOE”. 22 de marzo de 2017.
<https://www.diariocritico.com/dinero-pedro-sanchez-para-financiar-su-campana> (Fecha de consulta: 8 de abril de 2019).
20. Douglas Price, Jorge E. “La introducción de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann en la filosofía jurídica y social argentina”, *Problema*, núm. 8 (México DF2014): 95 – 122.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/filosofia-derecho/article/view/8162/10103> (Fecha de consulta: 9 de enero de 2017).
21. **El Mostrador**. “Investigación por financiamiento irregular de campaña pone en jaque candidatura de Bolsonaro”. 21 de octubre de 2018.
<https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2018/10/21/investigacion-por-financiamiento-irregular-de-campana-pone-en-jaque-candidatura-de-bolsonaro/> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

22. **Europa Press.** “La fiscalía de París abre una investigación por supuestas condonaciones ilegales a la campaña electoral de Macron”, 20 de noviembre de 2018. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-fiscalia-paris-abre-investigacion-supuestas-donaciones-ilegales-campana-electoral-macron-20181120193516.html> (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).
23. **Excelsior.** “Investigan “lavado” en campañas electorales en Argentina”. 5 de julio de 2018. <https://www.excelsior.com.mx/global/investigacion-lavado-en-campanas-electorales-en-argentina/1250367> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
24. Fernández, Victoria. “La fiscalía francesa investiga la financiación de la campaña electoral de Macron”. **El Español.** Sec. Mundo, 25 junio 2018. https://www.elespanol.com/mundo/20180625/fiscalia-francesa-investiga-financiacion-campana-electoral-macron/317719160_0.html (Consultado el 14 de enero de 2019).
25. González, Enric. “Una investigación revela que Emmanuel Macron se benefició de rebajas en los gastos de campaña”. **El Mundo.** Sec. Internacional Europa. 7 junio 2018.

- <https://www.elmundo.es/internacional/2018/06/07/5b18e33522601de8078b45b7.html> (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).
26. Grille, Leandro. “Macri financió su campaña usurpando identidades de personas humildes para lavar dinero”. **Caras & Caretas**. Sec. Internacionales. 20 julio 2018. <https://www.carasycaretas.com.uy/macri-financio-su-campana-electoral-usurpando-identidades-de-personas-humildes-para-lavar-dinero-negro/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
27. Howard, Alex. “US election campaign technology from 2008 to 2018, and beyond”. MIT Technology Review, 22 de agosto de 2018. <https://www.technologyreview.com/s/611823/us-election-campaign-technology-from-2008-to-2018-and-beyond/>, (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).
28. Igartúa, Santiago. “Morena diseñó esquema ilegal de financiamiento, hay 46 mdp de procedencia desconocida: PRI”. Proceso, 20 de junio de 2018. <https://www.proceso.com.mx/539483/morena-diseno-esquema-ilegal-de-financiamiento-hay-46-mdp-de-procedencia-desconocida-pri> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

29. Instituto Electoral de Coahuila. Consejo General. “Acuerdo IEC/CG/068/2016”. Consejo General. <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/71.-%20Acuerdo%20IEC-CG-068-2016%20Aprueba%20distribuci%C3%B3n%20de%20financiamiento%20p%C3%ABlico%20para%20sostenimiento%20de%20actividades%20de%20Partidos%20Pol%C3%ADticos%20y%20de%20Candidatos%20Independientes.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019).
30. Instituto Electoral de Coahuila. Consejo General. “Acuerdo IEC/CG/69/2016”. Consejo General. <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/72.-%20Acuerdo%20IEC-CG-069-2016%20Aprueba%20topes%20de%20gastos%20de%20oprecampa%C3%B1a%20y%20campa%C3%B1a%20para%20elecciones%20de%20Gobernador,%20Diputados%20Locales%20y%20Ayuntamientos%20en%20Proceso%20Electoral%202016%20-2017.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019).
31. Instituto Electoral de Coahuila. PREP Coahuila 2017. “Gobernador”. PREP Coahuila 2017. <http://iec.org.mx/prep2017/Gobernador.html> (Consultada el 21 de mayo de 2019).

32. Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-41-16”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/index.php/2014-08-06-17-59-57/2014-09-10-17-40-16/2016/213-sesiones-consejo-general-febrero-2016> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
33. Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-43-15”, Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/index.php/2014-08-06-17-59-57/2014-09-10-17-40-16/2016/213-sesiones-consejo-general-febrero-2016> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
34. Instituto Electoral de Quintana Roo, Consejo General, “Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15”, Consejo General. http://www.ieqroo.org.mx/descargas/transparencia/tope_sdecampana.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
35. Instituto Electoral de Quintana Roo. Consejo General. “Acuerdo IEQROO/CG/A-118-16”. Consejo General. <http://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/estrados/2016/abril/9/acuerdo.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
36. Instituto Electoral de Tamaulipas. Consejo General. “Acuerdo IETAM/CG-81/2016”. Consejo General. <http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUE>

- RDO_CG_81_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
37. Instituto Electoral de Tamaulipas. Consejo General. “Acuerdo IETAM/CG-83/2016”. Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_83_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
 38. Instituto Electoral de Tamaulipas, Consejo General, “Acuerdo IETAM/CG-102/2016”, Consejo General. http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_102_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
 39. Instituto Electoral del Estado de Puebla. Consejo General. “Acuerdo CG/AC-27/16”. Consejo General. http://www.iece-puebla.org.mx/2016/acuerdos/CG/CG_AC_027_16.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
 40. Instituto Electoral del Estado de Puebla. Consejo General. “Acuerdo CG/AC-42/16”. Consejo General. http://www.iece-puebla.org.mx/2016/acuerdos/CG/CG_AC_042_16.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
 41. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG007/16”, Consejo General.

[https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta syAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-01.pdf](https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta%20syAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-01.pdf)
(Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).

42. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG008/16”, Consejo General.
[https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta syAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-02.pdf](https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta%20syAcuerdos2016/05taExtra/ANEXO-160114-02.pdf)
(Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).
43. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejo General, “Acuerdo IEES/CG066/16”, Consejo General.
[https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta syAcuerdos2016/11maOrd/ANEXO-160422-01.pdf](https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Acta%20syAcuerdos2016/11maOrd/ANEXO-160422-01.pdf)
(Fecha de consulta: 10 de enero de 2019).
44. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Consejo General, “Acuerdo ACG-IEEZ-049/VI/2015”, Consejo General.
http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/30102015_2/acuerdos/ACGIEEZ049VI2015.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
45. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Consejo General, “Acuerdo ACG-IEEZ-069/VI/2015”, Consejo

General.

http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/30112015_1/acuerdos/ACGIEEZ069VI2015.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

46. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. Consejo General. “Acuerdo 9 de 2015”. Consejo General.
<http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%209%20CUMPLIMIENTO%20SENTENCIA.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
47. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. Consejo General. “Acuerdo 45 de 2016”. Consejo General.
<http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%2045.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
48. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, Consejo General, “Acuerdo 46 de 2016”, Consejo General.
<http://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/ACUERDO%2046.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
49. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, Consejo General, “Acuerdo CG-A-03-16”, Consejo General,
http://www.ieeags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2

- 016-01-09_6_316.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
50. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, Consejo General, “Acuerdo CG-A-05-16”, Consejo General, http://www.ieeags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2016-01-09_8_316.pdf (Fecha de Consulta: 5 de junio de 2017).
51. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. Consejo General. “Acuerdo de la 6ta Sesión Extraordinaria del 15-10-15”. Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_6a_Ext_15-10-2015-13-46hrs.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
52. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Consejo General, “Acuerdo IEE/CE13/2016”, Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_5a_Ext_31-01-2016-13-2hrs.pdf (Consultado el 5 de junio de 2017).
53. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. Consejo General. “Acuerdo IEE/CE33/2016”. Consejo General. http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_9a_Ext_02-03-2016-12-48hrs.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

54. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Consejo General. “Acuerdo CG/001/2016”. Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Enero/07012016/CG_01_2016_S070116.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
55. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Consejo General. “Acuerdo CG/031/2016”. Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Marzo/22032016/CG_031_2016_S220316.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
56. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Consejo General. “Acuerdo CG/071/2016”. Consejo General. http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Enero/07012016/CG_01_2016_S070116.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
57. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Consejo General. “Acuerdo IEEPCO-CG-4/2016”. Consejo General. http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/02_ACUERDO_FINANCIAMIENTO_PP_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
58. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Consejo General. “Acuerdo IEEPCO-CG-7/2016”. Consejo General.

http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/01_ACUERDO_FINANCIAMIENTO_PRIVADO_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

59. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Consejo General. “Acuerdo IEEPCO-CG-33/2016”. Consejo General. http://www.ieepco.org.mx/archivos/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/01_Acuerdo_Topes_Gastos_de_Campaña_2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
60. Instituto Nacional Electoral. ABC de la fiscalización electoral. “Fiscalización Proceso Electoral Federal y Local 2015”. Instituto Nacional Electoral, http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017).
61. Instituto Nacional Electoral, Fiscalización, “Rendición de cuentas y resultados de fiscalización”, Fiscalización. <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/ingresos-y-gastos-por-proceso> (Fecha de consulta: 24 de junio de 2017).
62. Instituto Nacional Electoral. Numeralia. “Numeralia Proceso Electoral 2014- 2015”. Numeralia. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/TalleresIn>

[formativos/2015/rsc/pdf/NUMERALIAa118demayo.pdf](#)

(Fecha de consulta: 24 de junio de 2017).

63. Instituto Nacional Electoral, Numeralia “Numeralia Proceso Electoral 2017 – 2018” Numeralia. <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/> (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
64. Instituto Nacional Electoral, Voto y Elecciones, “Elecciones 2018”, Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).
65. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Consejo General. “Acuerdo ITE-CG48/2016”. Consejo General. <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-48-2016-1-abril-2016-ACUERDO-FINANCIAMIENTO.pdf> (Fecha de consulta: 22 de junio de 2017).
66. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Consejo General. “Acuerdo ITE-CG74/2016”. Consejo General. <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ACUERDO-ACUERDO-TOPES-DE-CAMPA%C3%91A-ITE-CG-74-2016-3-abril-2016.pdf> (Fecha de consulta: 22 de junio de 2017).
67. **La Jornada**. “Bolsonaro: financiamiento irregular”. 17 de noviembre de 2018.

<https://www.jornada.com.mx/2018/11/17/opinion/002a1edi#> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

68. Lavieri, Omar. “Investigan el financiamiento de la campaña presidencial de Cambiemos en 2015”. **Infobae**. Sec. Política, 11 enero 2019. <https://www.infobae.com/politica/2019/01/11/investigan-el-financiamiento-de-la-campana-presidencial-de-mauricio-macri-en-2015/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2019).
69. Lets Free Congress, “Money Wins Elections”, <http://letsfreecongress.org/> (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018).
70. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2019. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
71. Ley General de Partidos Políticos. 2019. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
72. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral. 2019. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
73. Lozano, Viridiana. “La instrucción de Chong en Puebla: rebasar el tope de campaña”. **Central. Periodismo irreverente**, Sec. Columnistas, <https://www.periodicocentral.mx/2018/columnistas/guia>

-para-irreverentes/item/8269-la-instruccion-de-chong-en-puebla-rebasar-el-tope-de-campana#ixzz5mzMxgNkS (Fecha de consulta: 9 de mayo de 2018).

74. Lupita. “Exhiben pagos del PRI a cambio de credenciales de elector”. **SPD NOTICIAS**, Sec. Nacional. 15 junio 2018.

<https://www.sdpsnoticias.com/nacional/2018/06/15/exhiben-pagos-del-pri-a-cambio-de-credenciales-de-elector-videos> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2018).

75. Murayama Rendón, Ciro. “Dinero y campañas: Fetichismo y realidad”. Nexos, 1 de abril de 2018. <https://www.nexos.com.mx/?p=36932> (Fecha de consulta: 23 de julio de 2018).

76. Organismo Público Local del Estado de Veracruz. Consejo General. “Acuerdo A43/OPLE/VER/CG/05-02-16”. Consejo General. <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2016/43.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

77. Organismo Público Local del Estado de Veracruz. Consejo General. “Acuerdo A59/OPLE/VER/CG/26-02-16”. Consejo General. <http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2016/59.pdf> (Fecha de consulta: 5 junio de 2017).

78. Organismo Público Local del Estado de Veracruz, Consejo General, “Acuerdo OPLE/VER/CG-66/2015”, Consejo General.
<http://oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2015/66.pdf> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
79. Posner, Richard A. *Economic analysis of law*. Third edition. Países Bajos: Wolters Kluwer. 2012.
80. Quiñonero Juan, Pedro. “La justicia investiga la financiación de la campaña electoral de Macron”. **ABC**, Internacional, 25 junio 2018.
https://www.abc.es/internacional/abci-justicia-investiga-financiacion-campana-electoral-macron-201806251653_noticia.html (Fecha de consulta: 14 de enero de 2019).
81. **Perú 21**. “Partidos políticos podrían perder inscripción por financiamiento ilícito”. 29 de abril de 2019.
<https://peru21.pe/politica/partidos-politicos-perder-inscripcion-financiamiento-ilicito-474971> (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019).
82. Reglamento de Fiscalización. 2019. México. Instituto Nacional Electoral
83. **RT en español**. “La investigación del Congreso español sobre financiación irregular del Partido Popular se cierra sin conclusiones”. 26 de febrero de 2019.

- <https://actualidad.rt.com/actualidad/306747-comision-investigacion-congreso-espanol-financiacion> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).
84. Sultan, Niv. “Elections 2016: Trump’s free media helped keep cost down, but fewer donors provided more of the cash”. **Huffpost**. 17 abril 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/election-2016-trumps-free-media-helped-keep-cost_us_58efb2d6e4b04cae050dc56e (Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).
85. **Télam**. “La policía investiga al partido de Bolsonaro por financiamiento electoral irregular”. 29 de abril de 2019. <https://www.telam.com.ar/notas/201904/353955-la-policia-investiga-al-partido-de-bolsonaro-por-financiamiento-electoral-irregular.html> (Fecha de consulta: 6 de abril de 2019).
86. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Boletines de Prensa. “El TEPJF revoca la sanción impuesta por el INE A Morena por la supuesta responsabilidad por la creación y operación del fideicomiso “Por los demás””. Boletines de prensa. <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3384/0> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

87. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Publicaciones. “Dinero y validez de los procesos electorales ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?”. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/CD_36_Dinero%20y%20validez%20de%20los%20procesos%20electorales.pdf (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2018).
88. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. “SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017, acumulados”. Sala Superior. https://www.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2019).
89. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, “SUP-JRC-86/2016”, Sala Superior. http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0086-2016.pdf (Fecha de consulta: 5 de junio de 2017).
90. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. “SUP-REC-1048/2018”. Sala Superior. http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judiccial/se

- sion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1048-2018.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
91. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. “SUP-REC-1378/2017”. Sala Superior. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
92. Urteaga, Eguski. “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”, *Contrastes*, vol. xv (Málaga2010): 301 – 317. <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/contrastesxv-16.pdf> (Fecha de consulta: 5 de enero de 2019).

VII. Índice de tablas

1) Gasto de campaña.....	50
2) Aguascalientes.....	53
3) Chihuahua	56
4) Durango	59
5) Hidalgo	62
6) Oaxaca	65
7) Puebla	68
8) Quintana Roo	72
9) Sinaloa.....	75
10) Tamaulipas	78
11) Tlaxcala	80
12) Veracruz	83
13) Zacatecas	86