



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN CON EL APARTADO B DEL CONSIDERANDO 2 DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PRESENTADO POR LA MTRA. CATALINA LÓPEZ RODRÍGUEZ, REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DE LA JUNTA LOCAL EJECUTIVA DEL CITADO INSTITUTO EN PUEBLA, EN CONTRA DE LA COALICIÓN “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN PUEBLA” CONFORMADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA, DEL TRABAJO Y VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, ASÍ COMO EN CONTRA DE SU CANDIDATO A LA GUBERNATURA DE PUEBLA, EL C. LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA, IDENTIFICADO COMO INE/Q-COF-UTF/56/2019/PUE Y SUS ACUMULADOS INE/Q-COF-UTF/57/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/58/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/59/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/92/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/93/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/94/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/95/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/96/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/97/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/98/2019/PUE, INE/Q-COF-UTF/105/2019/PUE e INE/Q-COF-UTF/106/2019/PUE.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **voto particular** en relación con el apartado B denominado “Eventos Onerosos”, contenido en el considerando 2 de la Resolución citada al rubro, aprobada por el Consejo General del INE en la sesión extraordinaria del día 08 de julio de 2019, toda vez que, si bien acompañé la aprobación de la misma en lo general, manifesté mi disenso en votación diferenciada respecto del citado apartado B, ya que no acompañé el análisis que se realiza en la resolución respecto de los conceptos de gasto de eventos onerosos que fueron detectados como reportados en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en cuya argumentación no se pondera de forma adecuada el alcance probatorio de cada póliza, su documentación adjunta, y el contenido de cada uno de los kárDEX, para poder concluir si los conceptos de gasto denunciados fueron los efectivamente reportados en el sistema para, en consecuencia, poder estimar infundado el procedimiento.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

1. Antecedentes

La resolución de mérito tiene como antecedente catorce escritos de queja promovidos por la Mtra. Catalina López Rodríguez, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla, mediante la cual denuncia la existencia de distintos conceptos de gasto relacionados con eventos atribuibles a la campaña a gobernador del candidato por la Coalición Juntos Haremos Historia en Puebla, Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, que a su juicio no habían sido debidamente reportados en la contabilidad del candidato ante el Instituto Nacional Electoral.

2. Contenido de la Resolución.

La resolución da cuenta de las diferentes diligencias de investigación que la autoridad desplegó para acreditar la existencia de los eventos denunciados, así como los respectivos conceptos de gasto que presuntamente habían sido dejados de reportar por el candidato denunciado.

Para el estudio de los gastos imputados y las respectivas conclusiones, se dividió el análisis de fondo del Considerando 2, en dos distintos rubros: A) eventos no onerosos y B) eventos onerosos.

Apartado A) eventos no onerosos.

Del conjunto total de quejas, se identificaron 13 distintos eventos denunciados, de los cuales 8 de ellos coincidieron plenamente como parte de los 9 eventos no onerosos que fueron efectivamente reportados por el candidato en el SIF, sobre los cuales, este último, manifestó haber acudido en su calidad de invitado por tratarse de eventos privados organizados por terceros.

Para acreditar lo anterior, el candidato manifestó haber adjuntado al SIF oportunamente cada una de las invitaciones signadas por los organizadores de los eventos, lo cual fue corroborado por esta autoridad.

De igual forma, se advirtió que, de los 9 eventos no onerosos reportados en el SIF, se contó con la presencia de personal del INE en 8 de ellos, donde se levantó el acta circunstanciada de cada visita de verificación, en la cual se asentaron los conceptos de gasto existentes en cada evento. Esto es, la autoridad sí contaba con evidencia propia de los gastos efectivamente realizados en 8 de 9 de los eventos.

Posteriormente, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió a las personas que el candidato señaló como responsables de cada uno de estos eventos, para que informaran sobre la veracidad de lo reportado, a lo cual solo dos de ellos dieron



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

respuesta confirmando dicha invitación. No obstante, la autoridad pudo realizar un cruce de información al requerir a los proveedores de dichos eventos, así como a los propietarios de los inmuebles en que se llevaron a cabo los mismos, los cuales confirmaron que los referidos eventos fueron organizados por terceros y no por el partido o candidato.

Derivado de lo anterior, en la resolución se concluye que, al tratarse de eventos privados y catalogados como no onerosos para el candidato, que fueron debidamente reportados como tales, al no haberse desprendido de la investigación información en contrario, no se encuentra irregularidad alguna relacionada con gasto no reportado en dichos eventos y, en consecuencia, se determina **infundado** el procedimiento por cuanto hace a dicho apartado.

Apartado B) eventos onerosos

En el apartado B), la resolución se da cuenta que la quejosa, en sus escritos de denuncia, ofreció diferentes ligas de internet con las cuales pretendió acreditar la realización de 4 eventos y sus gastos asociados que, desde su perspectiva, no fueron reportados.

Esta autoridad advirtió que, de los 4 eventos denunciados, 3 habían sido objeto de visitas de verificación, en los cuales se levantó la respectiva acta circunstanciada en la que se hizo constar todo objeto de gasto observado.

De igual forma, la Dirección de Resoluciones de la Unidad Técnica de Fiscalización dirigió oficio a la Dirección de Auditoría de dicho órgano, para que informara si los conceptos de gasto denunciados habían sido objeto de reporte oportuno por el candidato en el SIF.

Del contenido del SIF, la autoridad advirtió que los 4 eventos denunciados fueron debidamente reportados por el candidato, donde fueron reportados, además, todos los conceptos de gasto denunciados, consistentes en botellas de agua, camisetas, pines, carteles, templete, sonido, estructuras, micrófonos, plantas de luz, impresos, ajedrez gigante, propaganda impresa, transporte, entre otros.

Por esta razón, la resolución determina que no existieron gastos cuyo reporte se hubiese omitido, por lo cual se tiene como infundado el procedimiento.

3. Motivos de disenso.

Mi disenso con el Apartado B de la resolución aprobada por la mayoría del Consejo General descansa en que, si bien considero adecuado que se realizara un cruce por parte de la autoridad, que involucrara cada uno de los conceptos denunciados y las pólizas registradas por el candidato en el SIF para cada evento, me resulta



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

imperativo que la metodología utilizada para ese tipo de análisis logre establecer, en todos los casos y de forma justificada, qué alcance probatorio tiene cada póliza registrada para amparar conceptos de gasto por cada evento.

Esto es, la autoridad, al resolver un procedimiento, debe poder determinar en qué eventos en particular se utilizaron los bienes o servicios amparados por cada póliza, para así poder establecer cuándo un evento de aquellos denunciados contiene conceptos de gasto que están fuera de lo cubierto por las pólizas registradas por conceptos similares, dado que correspondieron a otros eventos donde existieron los mismos gastos.

Lo anterior es así, porque de la resolución se desprende que se atribuye el carácter de efectivamente reportado a todos los conceptos de gasto denunciados, por el sólo hecho que en el SIF existen pólizas sobre conceptos similares, sin mediar el análisis que permita a la autoridad conocer con certeza que, en efecto, esos bienes o servicios denunciados sí pueden y deben considerarse cubiertos válidamente por la póliza reportada en otro evento de la misma contabilidad.

Un ejemplo de lo anterior es la póliza de diario, tipo normal, número 59 del período de operación 1, registrada el 30 de abril de 2019, que incluye el concepto de aguas, -entre otros- que en la resolución es mencionada tener por reportado el gasto en botellas de agua en los 4 eventos, siendo que no existe plena certeza de que esa póliza pueda abarcar toda el agua repartida en los 4 eventos, al no haber una valoración cuantitativa que indique cuántas botellas de agua se usaron en cada evento, y si la póliza es por un número de bienes suficiente para tener eso por cierto.

Con lo anterior no se pretende establecer que sea imposible que una misma póliza cubra un conjunto de gastos relacionados con diferentes eventos, pues ello no solo es materialmente posible sino legalmente viable. Sin embargo, para considerar que estamos ante ese supuesto, debe existir y valorarse la evidencia en la póliza, a efecto de evitar posibles simulaciones por parte de los partidos, donde con una sola póliza de un evento, se pretenda tener por reportado todo gasto similar que se encuentre en otros eventos.

Para evitar esa posible simulación, considero debe darse una mayor preponderancia al análisis del kárdex, que constituye una forma idónea para identificar cuándo los bienes o servicios identificados en una póliza, son los mismos que están siendo objeto de análisis en un evento determinado, al constituir un registro sobre entradas y salidas de almacén, que permite ver cuándo los materiales o bienes de una póliza han sido agotados, y por tanto todo bien similar en el futuro, debe estar necesariamente amparado por una póliza distinta.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Sobre el particular, el artículo 77, numeral 3, inciso c), define al kárdex como **“los documentos a través de los cuales se controlan las unidades totales recibidas, así como las salidas por movimiento, éste debe incluir el registro del número de folio de la nota de entrada o salida, la fecha del movimiento, la cantidad de unidades, en su caso el número de la factura de compra, la fecha de compra, el nombre del proveedor y la firma del funcionario responsable de su registro y control”**.

A su vez, el artículo 373 del reglamento de fiscalización establece que estos documentos deben estar adjuntos a las pólizas con el resto de la documentación comprobatoria de gasto como el que nos ocupa, como a la letra se cita:

“Artículo 373. Comprobación de gastos de Materiales y Suministros o Propaganda Institucional y Política

1. Los gastos de Materiales y Suministros o Propaganda Institucional y Política deberán ser reportados con:

- a) Facturas expedidas por lo proveedores o prestadores de servicios.
- b) Contrato en los que se establezcan claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubiere comprometido.
- c) Para efectos de la propaganda electoral y/o propaganda utilitaria que rebasen el tope de los quinientos días de salario mínimo, se deberán registrar y controlar a través de la cuenta de “Gastos por Amortizar”, **llevando un control físico de Kardex, notas de entrada y salida de almacén.**
- d) Las muestras correspondientes a los bienes y servicios adquiridos.

2. Los pagos a los proveedores o prestadores de bienes se deberán realizar mediante cheque o transferencia de una cuenta bancaria, a excepción de los gastos por concepto de alimentación u otros gastos menores directamente vinculados con la organización de la contienda interna.”

Como se observa, la normatividad reglamentaria del INE ya establece la obligación para los sujetos obligados de llevar un control físico de kárdex, notas de entrada y salidas de almacén relacionado con todo bien contratado, sean materiales, suministros, o propaganda institucional o política. Este control permite determinar la



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

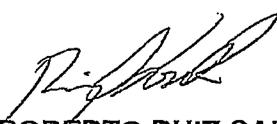
verosimilitud de lo reportado en términos cuantitativos, cuando los partidos registren una misma póliza para cubrir un mismo gasto en diferentes momentos o eventos de una campaña.

Si esta autoridad analizara los kárdex y las notas de entrada y salida de almacén como insumo principal para determinar si los gastos denunciados fueron reportados, se podría fácilmente advertir si el partido sólo reportó parcialmente un concepto de gasto. Al no contenerse el análisis del kárdex al resolver el fondo de este tipo de procedimientos, me parece que no es posible tener certeza sobre si efectivamente las pólizas, por el sólo hecho de estar reportadas en el SIF y tener identidad con los bienes o servicios denunciados, abarcan todos los gastos de todos los eventos.

Por lo anterior, no puedo acompañar el contenido del apartado B, que acredita como reportados diversos conceptos de gasto tan sólo por identificar una póliza por los mismos conceptos en el SIF, sin analizar los diversos kárdex del partido a fin de establecer si esa aseveración general resulta posible en términos cuantitativos, o de lo contrario, que los bienes denunciados son un nuevo conjunto de bienes similares que debían estar amparados por otra póliza, detectando así un posible gasto no reportado.

Finalmente, me aparto porque me resulta incongruente que los partidos deban cumplir con la obligación de llevar un control de inventario de esta naturaleza, mientras que la autoridad no hace uso de ese insumo fundamental en el análisis que realiza con motivo de las denuncias por gastos no reportados derivados de eventos de los partidos políticos.

Por lo anterior, me aparto en lo particular del análisis del apartado B de la Resolución, por obviarse el contenido de los kárdex presentados por los partidos, y por valorar como reportados conceptos de gasto utilizando aseveraciones genéricas que no brindan certeza respecto al reporte efectivo de gasto.


JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA