

Sanciones por modificar informes contables anuales fuera de tiempo

Expediente: SUP-RAP-392/2022

Sentencia elaborada por: Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado encargado del engrose: Indalfer Infante González

Partes en pugna:

- Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral
- Actor: Morena

Autoridad que resuelve: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Cadena impugnativa:

1. Instituto Nacional Electoral (INE)
2. Sala Superior del TEPJF

Fecha de emisión de la sentencia: 21 de junio de 2023

Antecedentes

Como resultado de la revisión de los informes anuales 2021 de los ingresos y gastos de Morena, en noviembre de 2022 el Consejo General del INE emitió las resoluciones INE/CG729/2022 e INE/CG736/2022, en las cuales impuso al partido diversas sanciones por faltas cometidas por su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y sus 32 comités ejecutivos estatales (CEE).

Inconforme con la resolución, Morena interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF. Al revisar la impugnación, la Sala Superior consideró que debía separar los aspectos involucrados en ella. Por esta razón, determinó que podría pronunciarse específicamente sobre las faltas atribuidas al Comité Ejecutivo Nacional, las conclusiones sancionatorias 7.19-C9-MORENANY, 7.19-C10-MORENA-NY y 7.33-C19-MORENA-ZC, y los agravios vinculados con la modificación de la información financiera realizadas con posterioridad a la presentación del informe anual que se atribuyen al CEN y a los CEE.

El 21 de junio de 2023, el proyecto de resolución del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera fue rechazado por mayoría de votos. En consecuencia, se designó al Magistrado Indalfer Infante Gonzales como encargado de elaborar el engrose que se detalla a continuación.

Cuestión a resolver (Litis)

La Sala Superior analizó si debía confirmar o revocar la resolución del Consejo General del INE en la que impone diversas sanciones a Morena por faltas cometidas en los informes anuales de 2021.

Argumentos

De acuerdo con el partido político, el INE le impuso una sanción de forma incorrecta porque ésta se basó en un cambio de criterio sobre los registros extemporáneos de operaciones, un cambio que a su juicio del partido fue ilegal. Según lo planteó, el Instituto valoró de forma indebida las modificaciones hechas a la información financiera (transferencias entre el CEN y los CEE) y, en general, no justificó las sanciones aplicadas, violó su derecho de audiencia y no revisó adecuadamente la documentación que el partido proporcionó.

Ante estos planteamientos, la Sala Superior dividió los diversos puntos involucrados en el caso para pronunciarse sobre cada uno. Al final sólo en uno de los 11 puntos identificados se ordenó modificar lo resuelto por el INE; en los demás se confirmó el análisis y las conclusiones de esa autoridad.

De manera específica, la Sala Superior confirmó la decisión de imponer sanciones monetarias a Morena por faltas cometidas en los temas siguientes: a) transferencias indebidas entre los CEE y el CEN; b) supuesto cambio de criterio respecto de la sanción en los registros extemporáneos de operaciones; c) la supuesta indebida individualización de la sanción respecto de las faltas calificadas como leves; e) la falta de presentación del archivo XML de una factura; f) faltas sobre la presentación de los avisos de contratación; g) observaciones cuyas sanciones supuestamente carecían de la debida fundamentación y motivación, además de ser excesivas; h) la supuesta falta de congruencia respecto de dos observaciones sobre la omisión de reportar ingresos; i) la valoración de documentación presentada; j) omisión de reportar gastos; y k) otras conclusiones que se determinaron inseparables del caso.

Es necesario hacer hincapié en que la sentencia reconoce que el Consejo General del INE, así como su Unidad Técnica de Fiscalización, realizaron un trabajo adecuado, pues se pudo observar que, en distintas ocasiones, se le informó al partido los problemas de fiscalización detectados y, cuando fue posible, se le solicitó hacer llegar la documentación faltante,

corregir la información entregada y, en general, explicar ciertas acciones efectuadas por la organización política. Dado que el partido fue omiso en atender estas solicitudes, la autoridad le impuso diversas sanciones.

Como antes se comentó, a juicio de la Sala Superior, solo en un tema la valoración del INE fue incorrecta: el de las observaciones clasificadas como "gasto sin objeto partidista". Al respecto, la resolución determinó revocar las sanciones asociadas a este tema y modificar el dictamen INE/CG729/2022, señalando los criterios y razonamientos que el INE debió plantear para precisar qué gastos sí estaban bajo el concepto de "objeto partidista".

Votación

La sentencia se resolvió por mayoría con los votos de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emitió voto particular parcial y razonado, así como de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales (ponente) y Reyes Rodríguez Mondragón, quien emitió voto de calidad. Votaron en contra los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron voto particular parcial conjunto. No estuvo presente la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

Argumentos de los votos concurrentes y/o disidentes

Voto particular parcial y razonado de la Magistrada Janine Otálora Malassis

La Magistrada tuvo diferencias en tres temas. El primero fue la clasificación de gastos sin objeto partidista, y el segundo se refirió a una indebida valoración respecto de la documentación presentada en nueve apartados. Ambos temas se relacionan con las conclusiones 33 y 38 del Dictamen elaborado por el INE, las cuales, a juicio de la magistrada, debieron haberse revocado a fin de que el INE revisara y analizara nuevamente los casos porque no justificó ni valoró adecuadamente la documentación relacionada.

En cuanto al tercer tema, la Magistrada consideró, tal y como el resto de las magistraturas plantearon, la omisión de Morena de presentar el archivo XML de una factura como una falta sustantiva. Sin embargo, en su visión, la justificación debió ser más profunda porque no presentar ese tipo de documentos vulnera los principios de legalidad y certeza, al dificultar la comprobación de los gastos reportados, más allá del número de veces que el documento fue requerido.

Voto particular en conjunto de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez

Los magistrados se apartaron de la mayoría en cinco temas específicos. El primer tema se relaciona con las transferencias entre los CEE y el CEN. En este punto, consideraron no se debió sancionar al partido por haber modificado su contabilidad, ya que lo hizo como parte de las aclaraciones. A su juicio, se debió revocar las sanciones impuestas, reclasificar la calificación de la falta y volver a individualizar la sanción respectiva.

En cuanto al segundo tema, el cambio de criterio respecto de la sanción de registros extemporáneos de operaciones, consideraron que el INE debió implementar un método sancionatorio de graduación progresivo, que explicara de forma clara los parámetros utilizados para calificar las faltas.

El tercer tema tuvo que ver con ciertas compras y materiales de papelería usadas por el partido. De acuerdo con el INE y la mayoría que aprobó la resolución, las impresiones de material de fiscalización y hojas membretadas no eran un objeto partidista y la cantidad era tan grande que no resultaba justificable. Además, el partido no aportó la información necesaria para identificar el uso del material señalado. Contrario a la postura de la mayoría, los magistrados consideraron que el partido sí entregó la información suficiente y que el uso del material sí pudo ser justificado.

En cuarto lugar, los magistrados se refirieron al pago de agendas mediáticas, producción y edición de videos, punto en el que difirieron de la mayoría por considerar que lo adecuado era mantener la sanción por los videos, pues el partido no entregó muestras o pruebas de ese material, por lo que no se pudo corroborar el contenido.

El último tema fue la falta de evidencias para comprobar el gasto de materiales y suministros. La visión de la mayoría fue confirmar la decisión del INE al considerar que faltaban pruebas. En contra de la mayoría, los magistrados consideraron que lo adecuado era revocar la sanción porque no el INE debió establecer qué parámetros utilizó para desechar las evidencias que el partido presentó (fotos).

Relevancia

En esta sentencia se puede observar que, a partir de un análisis minucioso, la Sala Superior del TEPJF revisa la fiscalización realizada por el INE respecto

de los informes anuales de los partidos políticos. Es decir, estableció criterios respecto de las tareas de fiscalización que se realizan más allá de las campañas.