

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFOS 6 Y 7, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RELACIÓN AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 Y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, INCOADO EN CONTRA DE LA CONSEJERA PRESIDENTA Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONFIGURAR UNA DE LAS CAUSALES DE REMOCIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO 2, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

## **Introducción**

En sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el viernes 19 de febrero de 2016, este órgano de dirección resolvió el procedimiento de remoción de los Consejeros Electorales locales del Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana del estado de Chiapas (IEPC). Este procedimiento se pronunció sobre dos asuntos; en primer lugar sobre presuntas violaciones relacionadas con el principio de paridad de género y en segundo lugar sobre presuntas irregularidades en el registro de electores chiapanecos residentes en el extranjero.

Voté en contra del sentido de la resolución en lo general y en cuanto a las presuntas violaciones relativas a la paridad de género. Por otro lado, en cuanto a la determinación adoptada a raíz de las faltas cometidas en torno al registro de electores residentes en el extranjero y la alteración de la Lista Nominal, voté a favor de la remoción de dos Consejeros Electorales de ese Instituto.

### **1. Proyecto de resolución en lo general**

En primer lugar quiero señalar que estoy en contra de la resolución aprobada en lo general porque en mi opinión carece de congruencia. El principio de congruencia obliga a las autoridades a que las consideraciones sean congruentes entre sí y con los puntos resolutivos.

En el caso concreto, las consideraciones de la resolución son incongruentes con los puntos resolutivos Cuarto, Quinto y Sexto. El análisis de la congruencia de una resolución requiere de la confrontación entre los argumentos y normas señaladas en su parte dispositiva y la finalidad objetiva del procedimiento en sí mismo para que haya una relación entre ellos. Por lo tanto, la congruencia no sólo se mide en relación con los razonamientos sino también con la finalidad del procedimiento. Los argumentos contenidos en el proyecto presentado a consideración del Consejo General no son autónomos en sí mismos. Son relevantes en cuanto sirven de fundamentación y motivación al procedimiento de remoción.

La atribución de un Consejero Electoral es votar el proyecto de Acuerdo o Resolución que se someta a su consideración. En el punto 4 del orden del día, se presentó para nuestra aprobación el procedimiento de remoción de Consejeros Electorales, que de conformidad con el artículo 41, base V, apartado C, parte final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el párrafo 5 del artículo 103 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) requiere de ocho votos. En cuatro casos el procedimiento no alcanzó la votación requerida y en tres casos sí, por lo que la argumentación y fundamentación del proyecto deben ser congruentes y reflejar el sentido de la votación.

En este caso, como en el de otros órganos colegiados que tienen asuntos que requieren de votación calificada y cuyo resultado es dicotómico, sólo tienen dos alternativas: fundado o infundado, procedente o improcedente. Cuando se declare infundado o improcedente el procedimiento en contra de alguno de los Consejeros Electorales, los argumentos que aparentemente fundaban y motivaban la posición que no logró la votación calificada requerida quedan desestimados. En la resolución materia de este voto se confunden los argumentos, el sentido del proyecto y la consecuencia del sentido del proyecto. El sentido del proyecto sólo es fundado en contra de tres Consejeros porque fueron los únicos que alcanzaron la votación calificada; la consecuencia de que fuera fundado en sólo tres casos es que procede su remoción, mientras que los argumentos en contra de los otros cuatro consejeros quedaron desestimados y así lo debería reflejar el procedimiento.

El punto resolutivo Primero y el punto resolutivo Segundo merecen una consideración especial porque si bien fueron aparentemente sometidos a votación dentro de la votación en lo general, esto no tiene sentido ya que no es posible votar como fundado en términos genéricos un procedimiento de remoción que por su propia naturaleza es un procedimiento que se inició en contra de Consejeros y Consejeras en particular. No obstante lo anterior, lo que es más grave es que se

señale que se encuentra fundado, cuando la norma específicamente señala que se requiere de ocho votos para que un procedimiento de remoción sea fundado. Suponiendo que fuera posible incluir estos puntos en la votación en lo general, el procedimiento sólo alcanzó siete votos por lo que bajo ninguna circunstancia es posible señalar que es fundado.

Por lo tanto, estoy en contra de la forma en la que se sometió a votación el proyecto de resolución ya que considero que se debieron haber desestimado todas las consideraciones que no alcanzaron la votación requerida constitucional y legalmente. Los puntos resolutivos Primero y Segundo contravienen además el principio de legalidad.

Es importante destacar la naturaleza de este procedimiento. Como señalé, estimo que se trata de un procedimiento que no admite graduación en sus consecuencias, es decir, sus efectos son remoción o no remoción de un Consejero Electoral en lo individual. Por lo tanto, no es un procedimiento graduado de responsabilidades en el que puedan establecerse sanciones dependiendo del nivel de responsabilidad. Es por ello, que a pesar de que en el proyecto de Resolución presentado al Consejo General se señalan acciones y omisiones de todos los Consejeros Electorales del IEPC, considero que sólo en dos casos hubo conductas específicas que cumplen con todos los extremos del artículo 2, párrafo 2, inciso b) de la LGIPE.

Al tratarse de un procedimiento, debe cumplir con las garantías constitucionales del debido proceso que se encuentran reforzadas por tratarse de un procedimiento sancionatorio. Las conductas típicas deben estar plenamente acreditadas, fundadas y motivadas en la afectación grave de un derecho.

## **2. Violaciones relacionadas con el principio de paridad de género**

El 13 de julio de 2015 el Consejo General inició un procedimiento oficioso en contra de los Consejeros Electorales del IEPC por el presunto incumplimiento de disposiciones constitucionales y legales, así como jurisprudencias obligatorias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en materia de paridad de género. Este procedimiento se desprendió de una vista que le dio la propia Sala Superior al Consejo General del INE en la sentencia con clave SUP-REC-294/2015.

Los hechos materia del procedimiento se estudiaron como posibles actualizaciones de causas graves por las que pueden ser removidos los Consejeros Electorales de

algún Instituto Local según los incisos b) y f) del numeral 2 del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).<sup>1</sup> De aquí que la Litis del procedimiento se trató, en primer lugar, de determinar si los Consejeros Electorales del IEPC cometieron actos que fueran suficientemente graves como para actualizar las causales de remoción contempladas en el artículo 102 de la LGIPE.

#### **a. Hechos materia del procedimiento**

Los hechos del procedimiento se refieren a la aprobación por parte del Consejo General del IEPC de las candidaturas para el Congreso estatal, así como para los ayuntamientos del estado, que presentaron los partidos políticos. El plazo para solicitar el registro de las candidaturas locales transcurrió del 10 al 13 de junio de 2015, siendo que el 15 de ese mes el Consejo General del IEPC aprobó las solicitudes de registro de candidaturas al legislativo y los ayuntamientos del estado. El 1 de julio de 2015 la Sala Regional de Xalapa del TEPJF emitió la sentencia SX-JRC-114/2015 en la que analizó si el IEPC cumplió con la paridad de género en la postulación de candidatas.

La Sala Regional de Xalapa resolvió que los partidos políticos incumplieron tanto la paridad vertical en la postulación de planillas municipales, así como la paridad horizontal en cuanto a los candidatos a presidentes municipales. La paridad vertical se refiere a observar la alternancia entre géneros en la totalidad de los integrantes de las planillas; mientras que la paridad horizontal se refiere al registro equitativo en los hombres y las mujeres postuladas para el cargo de presidentes municipales. También determinó que existió incumplimiento de la paridad de género en las diputaciones por el principio de mayoría relativa.

No obstante haber determinado que los partidos incumplieron con la paridad, la Sala Regional en la misma sentencia señaló que “en las condiciones que convergen en el presente caso, resulta inviable decretar la revocación del acuerdo impugnado”. La Sala Regional ponderó dos bienes jurídicos a tutelar en la resolución de la impugnación; por un lado la paridad de género y, por el otro, la certeza en la elección, que permitiría al electorado estar informado respecto de los candidatos por los que votaría. La Sala Regional razonó que, en vista de que ya había

---

<sup>1</sup> “2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: (...)

b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; (...)

f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo...”

transcurrido una porción significativa de las campañas electorales para cuando resolvió, resultaba inviable revocar el acuerdo puesto que obligaría a los partidos a modificar sus candidatos y no permitiría que los ciudadanos conocieran los candidatos por los que votarían.

El 8 de julio de 2015 la Sala Superior del TEPJF dictó la sentencia SUP-REC-294/2015 en reconsideración de la emitida por la Sala Regional de Xalapa. En esta sentencia la Sala Superior revocó el acuerdo del Consejo General del IEPC por el que se aprobaron los candidatos a los cargos de elección para que el Consejo General de este instituto electoral emitiera un nuevo acuerdo para que los partidos, y coaliciones volvieran a postular candidatos que cumplieran con la paridad de género. En esta sentencia el TEPJF argumentó que lo avanzado de las campañas no constituía un argumento que permitiera el detrimento de la paridad entre hombres y mujeres y que el cumplimiento de las reglas de la paridad de género debía ser respetado por encima de consideraciones sobre lo avanzado del proceso electoral.

En cumplimiento a esta sentencia el Consejo General del IEPC emitió un acuerdo que otorgaba 48 horas para que los actores políticos reformularan las candidaturas y cumplieran con la paridad. Asimismo, el 13 de julio el órgano de dirección del IEPC aprobó un acuerdo por el que determinó la imposibilidad de reimprimir las boletas electorales. La jornada electoral de Chiapas se celebró el 19 de julio.

#### **b. Alegatos de los denunciados**

Como ya se estableció, el órgano máximo de dirección del INE debía determinar si, en vista de los hechos ya expuestos, los Consejeros Electorales del IEPC incurrieron en alguna de las causas graves señaladas en el artículo 102 de la LGIPE. Los Consejeros denunciados argumentaron —a raíz de que fueron emplazados por el procedimiento en cuestión— que, a pesar de que el período de registro de candidatos a ayuntamientos transcurrió entre del 10 al 13 de junio, durante los primeros dos días ningún partido político entregó solicitudes de registro de plantillas. Fue hasta el doce de junio que se recibieron más de 12,000 solicitudes de registro. Los Consejeros informaron que le aseveraron a los partidos que se les negarían las solicitudes de registro debido a que las plantillas estaban integradas únicamente por hombres.

Los partidos políticos, a su vez, arguyeron que por usos y costumbres de sus localidades no podían incluir a mujeres en las planillas de candidatos y que, incluso, las mujeres se negarían a formar parte de las mismas. La intención de inscribir a

mujeres incluso generó inconformidades entre pobladores de los municipios de Amatenango del Valle, Larrainzar, Chamula, Aldama, Mitontíc, Huixtán, Zinacantán, Oxchuc, Chenalho y Tenejapa, quienes sitiaron las oficinas del instituto electoral local, tal como consta en varias actas levantadas por el personal de IEPC y que forman parte del expediente.

A partir de que los partidos entregaron sus solicitudes de registros de candidatos, los Consejeros del IEPC contaban con sólo 48 horas para aprobar las listas de candidatos antes de que las campañas electorales iniciaran el 16 de junio. Los Consejeros Electorales locales se enfrentaron pues al dilema de proteger el bien jurídico de la paridad de género o cumplir con el principio constitucional de certeza en la organización de los comicios, así como del derecho a la información de los ciudadanos. Esto en vista de que negar el registro de las plantillas equivalía a dar inicio a las campañas electorales sin que los ciudadanos conocieran los candidatos legalmente registrados, por lo tanto, causando perjuicio a la organización de las elecciones por falta de información certera.

Los Consejeros alegaron que la decisión que en última instancia adoptaron, estaba basada en el hecho de que los criterios jurídicos establecidos en las resoluciones SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015, SUP-REC-90/2015 y SUP-REC-97/2015 no exigen que los partidos y autoridades garanticen la paridad de género de manera horizontal, una vez que hayan iniciado las campañas. Además, en vista de que en múltiples localidades se sitiaron oficinas del IEPC con motivo de prevenir la reconfiguración de las listas de candidatos para alcanzar la paridad de género, los Consejeros Locales debían optar por construir un contexto para permitir que las campañas electorales transcurrieran de manera pacífica y, por lo tanto, aseguraran la libertad en el sufragio.

Más aún, los Consejeros Electorales señalaron que las jurisprudencias 6/2015<sup>2</sup> y 7/2015<sup>3</sup> que la Sala Superior invocó, se encontraban pendientes de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Esto significa que, debido a que en la interpretación de los Consejeros, el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que para que un criterio jurisprudencial resulte obligatorio, debe estar publicado en el órgano de difusión del Tribunal, en su opinión estos criterios no eran obligatorios. Estas dos jurisprudencias se publicaron

---

<sup>2</sup> Intitulada: "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES".

<sup>3</sup> Intitulada "PARIDAD DE GÉNERO", DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL".

en el la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del año 8, número 16, publicada el 25 de noviembre de 2015.

### **c. Litis del procedimiento**

Las sentencias del TEPJF, tanto de la Sala Regional, como de la Sala Superior, ambas determinaron que los Consejeros Electorales incumplieron con el criterio de paridad al que estaban obligados. Sin embargo, ninguna de las dos sentencias se pronuncia sobre la gravedad de esta falta de cara a las funciones de los Consejeros Electorales. En este sentido, la Litis del procedimiento instaurado a partir de la vista del TEPJF, consistió en determinar si los Consejeros cometieron faltas que equivalen a causales graves de remoción consignadas en los incisos b) y f) del párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE, es decir:

*b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; (...)*

*f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.*

En este sentido, en mi opinión, la gravedad de las acciones cometidas por los Consejeros Locales debe valorarse no sólo a la luz del incumplimiento a la paridad de género que la Sala Superior del TEPJF determinó en el SUP-REC-294/2015, sino también a la luz de la ponderación que llevaron a cabo los Consejeros en el desempeño de sus funciones como órgano máximo de dirección *en el momento en el que tomaron la decisión*. Asimismo, la Litis obligaba al Consejo General del INE a analizar si el incumplimiento del criterio equivalía a un daño grave e irreparable. Es decir, el procedimiento debe pronunciarse sobre si los Consejeros Electorales incumplieron, por notoria negligencia o por no desempeñar sus funciones, de manera grave con el desempeño de sus funciones.

Considero que la gravedad de la falta cometida por los Consejeros debe tomar en cuenta las funciones de los Consejeros Electorales de Organismos Públicos Locales Electorales y si las acciones bajo estudio en realidad constituyeron faltas graves e irreparables. El artículo 139 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas señala que la responsabilidad del Consejo General del IEPC consiste en velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto. Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que estos principios deben guiar la conducción de todas las elecciones.

En ese sentido, desde mi perspectiva, si bien las funciones de los Consejeros Electorales del IEPC implican no sólo hacer cumplir el criterio de paridad de género, a pesar de que la ponderación del TEPJF, en última instancia se inclinara por la protección del criterio de la paridad por sobre la certeza en las elecciones u otros elementos, la ponderación de los Consejeros en su momento, tomó en cuenta aspectos íntima y válidamente ligados a su desempeño como órgano máximo de dirección. Incluso la Sala Regional de Xalapa, en su propia ponderación, coincidió con el Consejo General del IPEC en su valoración de otros elementos adicionales a la protección del criterio de paridad de género.

Si bien en este caso los Consejeros estaban obligados a cumplir con el criterio y no interpretar la ley, en mi opinión que lo hicieron como parte del cumplimiento de sus funciones y no por negligencia o por dejar de desempeñar sus funciones. Por el contrario, incumplieron con la paridad de género, pero como parte de una actividad que válidamente puede considerarse como parte de sus funciones como Consejeros Electorales.

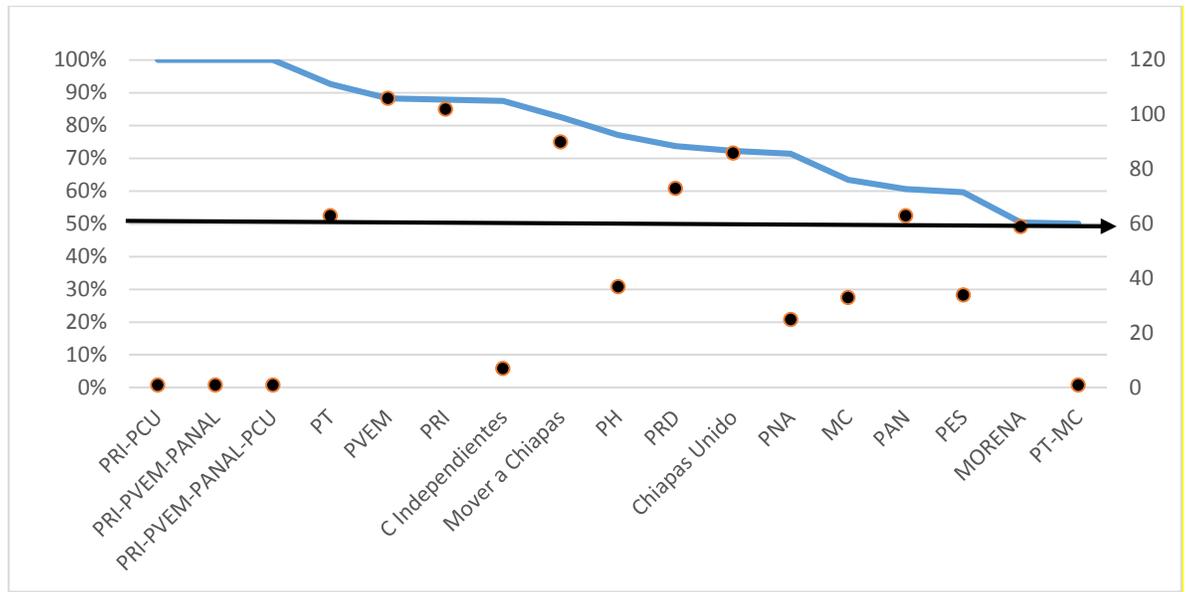
Además del ejercicio de ponderación que llevaron a cabo los Consejeros locales, considero que se debe valorar la gravedad de la falta y la irreparabilidad del daño con base en los datos del género de las candidaturas.

La Sala Regional de Xalapa, en su análisis del incumplimiento de la paridad asignó un género a cada candidatura con base en el nombre de pila de quien estaba postulado, excluyendo a las candidaturas de cuyo nombre no se podía determinar el género. De este análisis la Sala regional encontró que se incumplió la paridad en la postulación de presidentes municipales, así como de diputados de mayoría relativa. En el 74% de las candidaturas a presidentes municipales se postularon a hombres, frente al 26% de mujeres. En tanto que 55% de candidatos a diputados de mayoría relativa fueron hombres, frente a un 45% de mujeres. Además, sólo dos partidos o coaliciones, Morena y la coalición formada por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, cumplieron con la paridad en la postulación de presidentes municipales; y en el caso de diputados de mayoría relativa, el PAN, MC, Morena, PRI y PT cumplieron con la paridad en la postulación de diputados uninominales.

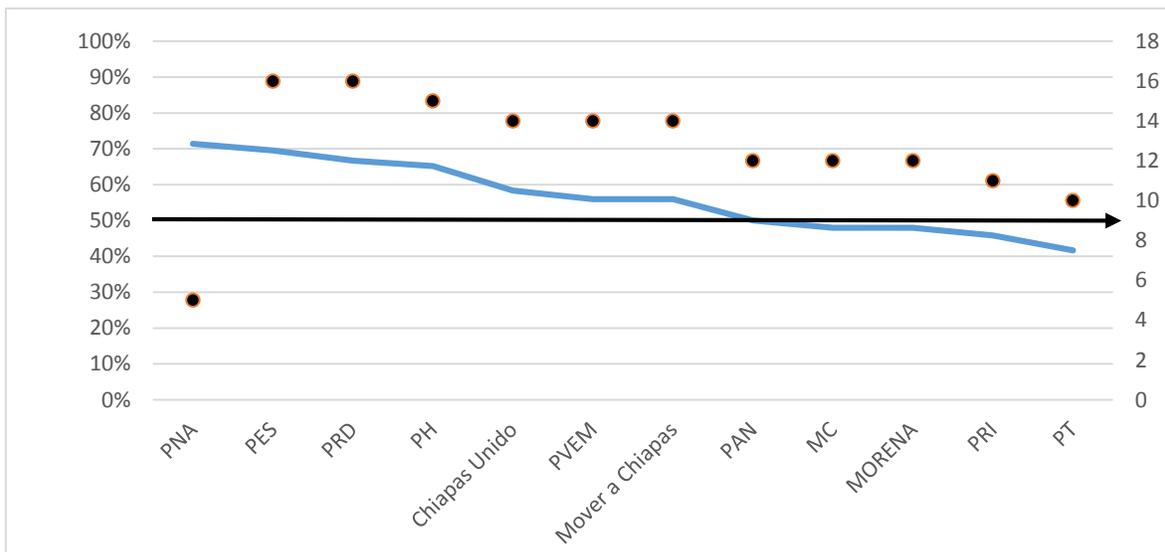
En las siguientes gráficas se muestra el porcentaje de hombres postulados como presidentes municipales (Gráfica 1) y diputados de mayoría relativa (Gráfica 2) por partido o coalición, ordenados de mayor a menor, como una línea correspondiente al eje izquierdo de la gráfica. En la gráfica también se encuentra el número de hombres postulados en la forma de puntos negros, relacionados con el eje derecho

de la gráfica. La línea horizontal negra muestra el 50%; en los casos en los que las dos líneas se encuentran, se cumple el criterio de paridad.

**Gráfica 1. Postulación de hombres como presidentes municipales**



**Gráfica 2. Postulación de hombres como diputados de mayoría relativa**



Vale la pena remarcar que las tres fuerzas políticas que postularon el porcentaje más desequilibrado de hombres, registraron sólo a 1 candidato a presidente municipal por lo que la línea de ambas gráficas –que es el porcentaje de hombres— debe interpretarse en conjunto con los puntos que representan el número de candidatos. De este modo, se aprecia que el incumplimiento porcentual se ve matizado por el número de candidaturas. En el caso de las candidaturas a diputados uninominales, el Partido Nueva Alianza (PNA), que postuló a un porcentaje mayor de hombres, también es la fuerza política que postuló a un número menor de candidatos.

Sin embargo, la Sala Regional no realizó el análisis numérico del cumplimiento de la paridad vertical. Esa autoridad sólo señaló que se incumplió con el criterio cuando permitió que los partidos conformaran las planillas de candidatos a miembros de los ayuntamientos sin que hubiera alternancia entre los géneros de los candidatos.

Cabe resaltar que, en sus revisiones sobre el cumplimiento de las paridades horizontal y vertical, la Sala Regional usó criterios distintos a los de la Jurisprudencia 7/2015 --jurisprudencia que la Sala Superior consideró obligatoria para los Consejeros—para concluir que no se respetó la paridad en las candidaturas a ayuntamientos. En cuanto a la paridad horizontal, la Sala Regional se concentró en los candidatos a presidente municipal. Respecto la paridad vertical, la Sala Regional calificó si existía la alternancia de géneros en las listas de candidatos municipales, siendo que, en contraste, la Jurisprudencia 7/2015 indica que para determinar el cumplimiento de la paridad vertical se debe observar la proporción, y no la alternancia, de los géneros que componen toda la lista de candidatos.

En concordancia con esta jurisprudencia, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en su artículo 527 señala que:

*Las fórmulas de candidatos para los cargos de Diputados y las planillas de miembros de los ayuntamientos deberán estar integradas salvaguardando la paridad de género prevista en este Código.*

Es decir, la Ley local permite la interpretación de que la paridad en los cargos a ayuntamientos puede cumplirse siempre que las planillas de los miembros alcancen una paridad numérica en total, sin especificar que deba existir un número paritario de candidaturas postuladas a presidentes municipales, como lo hizo la Sala Regional en su evaluación.

Por lo tanto, la revisión de las candidaturas que realizó la Sala Regional para concluir que no se respetaron ambos tipos de paridad, y que retomó la Sala Superior, no generan en sí mismos un incumplimiento contundente de ese requisito.

Adicionalmente, al reproducir el método utilizado por la propia Sala Regional, se advierte que varias fuerzas políticas sí cumplieron con la paridad de género en la conformación de las planillas de candidatos a ayuntamientos y que el incumplimiento en este criterio no fue grave, sino que incluso las fuerzas políticas que incumplieron lo hicieron por pocos puntos porcentuales. En este sentido en mi opinión se advierte que, a la luz de los elementos disponibles a los Consejeros Electoral del IEPC en el momento, su interpretación de la paridad en el caso de los ayuntamientos, tenía una base legítima y estaba relacionada con sus funciones. La Sala Superior determinó posteriormente que la interpretación fue errónea, pero esto de ninguna manera implica que hubiese habido notoria negligencia ni faltas graves en la función de los Consejeros, y mucho menos que hubiese dolo o malicia en su actuar. Por el contrario, se estima que los Consejeros podían legítimamente interpretar la paridad en ayuntamientos como una exigencia que se satisfacía siempre que la paridad se alcanzara entre integrantes de planillas y que no se requería que se postularan un número par de presidentes municipales, máxime cuando la legislación local pertinente no hace esta distinción.

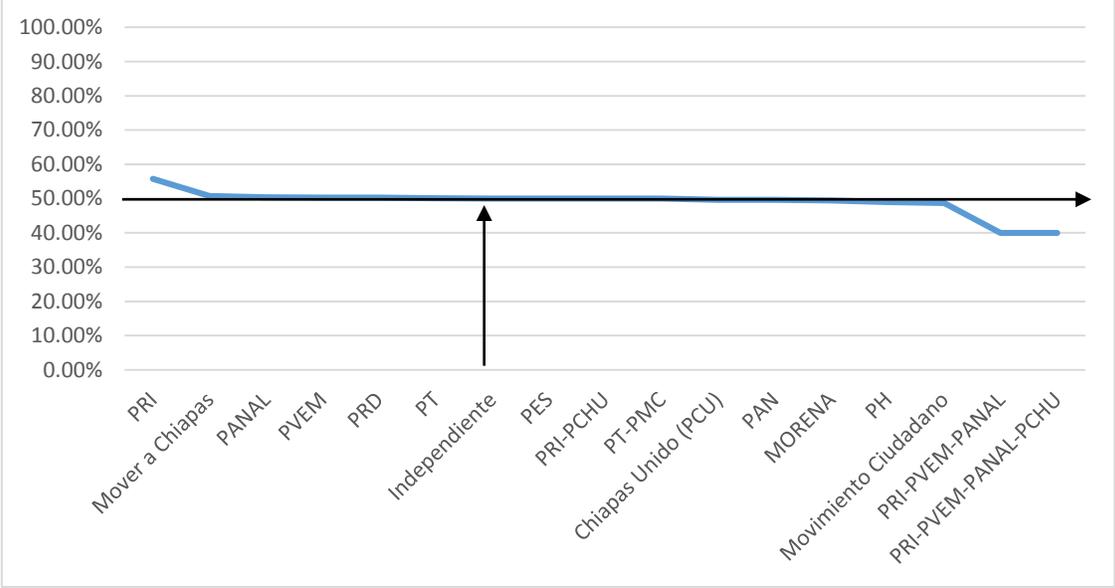
Del análisis de las cifras de las planillas de ayuntamientos se concluye que:

- En total, en el 50.5% de las candidaturas se postularon a hombres, frente al 49.5% de mujeres.
- De 8,277 candidatos y candidatas que formaron parte de las planillas, 4,180 fueron hombres y 4,097 eran mujeres.
- Seis fuerzas políticas, PRI, Mover a Chiapas, PNA, PVEM, PRD y PT incumplieron con la paridad porque postularon a más del 50% de hombres en las planillas de candidatos a ayuntamientos, siendo que postularon entre el 55.74% y el 50.09% de hombres.
- Todos los demás partidos políticos postularon entre un 50% y un 40% de hombres en las planillas municipales, es decir, entre un 50% y 60% de mujeres.

En la gráfica 3 se muestra el porcentaje de hombres postulados como parte de las planillas a ayuntamientos en el estado de Chiapas por partido y por coalición, ordenados de mayor a menor, como una línea correspondiente al eje izquierdo. La línea horizontal negra muestra el 50%; en los casos en los que las dos líneas se

encuentran, o en donde la línea de tono claro se encuentra por debajo de la negra, se cumple el criterio de paridad. La flecha negra vertical en la gráfica indica las fuerzas políticas que cumplieron con la paridad: a la izquierda de la línea vertical están los que no cumplieron con la paridad, mientras que a la derecha están los que cumplieron con la paridad. Como se aprecia de la gráfica, a pesar de que seis fuerzas políticas incumplieron con el criterio de paridad, todos postularon un porcentaje de hombres y mujeres cercano al 50%, por lo que no se puede hablar de un incumplimiento grave o negligencia notoria en las funciones de los Consejeros en cuanto a este punto.

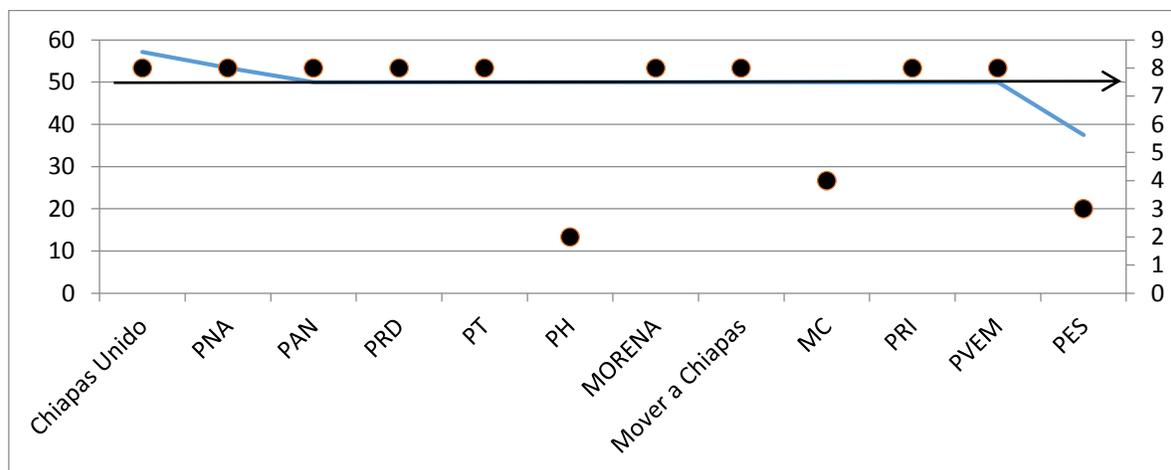
**Gráfica 3. Porcentaje de hombres postulados en las planillas de ayuntamientos**



En la gráfica 4 se ilustra el porcentaje de hombres postulados como candidatos a diputados de representación proporcional al congreso local de Chiapas, por partido. De los doce partidos que participaron en esa elección, sólo dos no cumplieron con el criterio de paridad: éstos son los que están más a la izquierda, para los que la línea clara está por arriba de 50%. Sin embargo, cabe señalar que para esos dos casos la proporción de hombres fue de 57% para Chiapas Unido y de 53% para PNA. Estos porcentajes corresponden a 8 candidatos hombres y 6 mujeres para Chiapas Unido, y 8 hombres y 7 mujeres para PNA. Es decir, aunque no cumplieron estrictamente el criterio de paridad, no hubo una desproporción grave entre los

géneros de los candidatos postulados. Los otros diez partidos sí cumplieron cabalmente con la paridad.

**Gráfica 4. Postulación de hombres como candidatos a diputados de representación proporcional**



Como se aprecia de las gráficas 2, 3 y 4, si bien no se cumplió a cabalidad con la paridad de género, considero que queda claro que en el caso de las candidaturas a diputados uninominales, plurinominales, así como las planillas completas de candidatos a ayuntamientos, en la mayoría de los partidos el incumplimiento de la paridad no fue grave, puesto que las fuerzas políticas se acercaron a (o, incluso, alcanzaron) la postulación de 50% de cada género.

Incluso, en mi opinión el daño provocado por el incumplimiento al criterio de paridad de género no fue irreparable puesto que, cuando la Sala Superior ordenó que se reelaboraran las listas de candidatos los partidos políticos y coaliciones lograron corregir la desproporción en el número de hombres postulados en 48 horas. Sólo se logró cumplir con lo ordenado por el TEPJF en un plazo tan corto de tiempo porque no se había dado un incumplimiento grave al criterio.

Los Consejeros Electorales del IEPC, en sus alegatos manifestaron que llevaron a cabo acciones de difusión y promoción previas al inicio de las campañas, tanto a partidos como ciudadanos, sobre el criterio de paridad de género y el empoderamiento de la mujer. Obra en el expediente del procedimiento documentos que dan fe de las actividades realizadas, como por ejemplo un reporte de la difusión de la paridad de género en medios de comunicación, que detalla la difusión que

llevó a cabo el IEPC en prensa escrita, internet, conferencias, foros, la presentación de un libro, etcétera.

### **3. Voto de los chiapanecos residentes en el extranjero.**

En el proyecto de resolución se proponía declarar fundado el procedimiento de remoción respecto de todos los integrantes del Consejo General del IEPC. Me aparté del proyecto fundamentalmente porque considero que en los términos que se planteó no se tomaron en consideración las atribuciones de cada uno de los Consejeros Electorales del IEPC y del Comité Técnico Especial, conforme a las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de esos órganos colegiados; no se vinculó la norma con el hacer o no hacer de cada uno de los Consejeros; y no se acreditó la imputación señalada en el emplazamiento. Lo anterior debió formar parte de la fundamentación y motivación del proyecto, con el objeto de determinar si resultaba procedente la remoción de cada Consejero en lo individual.

A la Consejera Presidente y a los Consejeros Electorales del IEPC se les emplazó en términos del artículo 102, párrafo 2, incisos b) y f) relacionadas con el desarrollo del sistema "*Voto electrónico de los chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula especial de diputados en el proceso electoral 2015*", según consta en los emplazamientos de fechas 20 de noviembre y 14 de diciembre de 2015.

Toda vez que se trata de un procedimiento de remoción y no de responsabilidades graduales, consideré que solamente en los casos de la Consejera Ivonne Miroslava Abarca Velázquez y Carlos Enrique Domínguez Cordero se acredita plenamente la causal de remoción prevista en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las conductas de los otros cinco consejeros si bien pueden considerarse como omisiones no son de la gravedad que en estricto derecho exige el citado artículo LGIPE o no son las causantes directas de la afectación denunciada.

**a. Remoción de la Consejera Electoral Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Presidenta del Comité Técnico Especial<sup>4</sup>**

Las conductas que se analizaron se relacionan con la imposibilidad que tuvieron algunos ciudadanos chiapanecos para emitir su voto porque fueron indebidamente incluidos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero del estado de Chiapas, y con el crecimiento atípico de solicitudes entre el 30 de abril y el 8 de junio, ambos de 2015.

En mi opinión, la Consejera Ivonne Miroslava Abarca Velázquez incurrió al menos en tres omisiones graves que describiré a continuación consistentes en la omisión de presentar al Consejo General del IEPC la procedencia de las solicitudes de los 17,573 chiapanecos que solicitaron su inscripción, en omitir someter a aprobación del Consejo General las situaciones registrales previamente aprobadas por el Comité y, en no someter a aprobación el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero con 10,808 ciudadanos que le remitió el INE.

El Reglamento Interno del IEPC<sup>5</sup> de esa entidad federativa, establece las atribuciones que, en general, corresponden al Consejo General de ese Instituto como un órgano colegiado, sin que se mencionen funciones específicas para cada integrante del mismo. Por lo tanto, es necesario partir de las atribuciones de las Comisiones.

El artículo 145 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece que el Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones con el número de miembros que acuerde en cada caso, y que los partidos políticos podrán acreditar a un representante con derecho a voz en cada una de las comisiones, para cuyo efecto emitirá el correspondiente reglamento interno.

Los artículos 3, 7 y 10 del *Reglamento de las Comisiones del Consejo General de este Organismo Electoral*<sup>6</sup> señalan que las comisiones contribuirán al cumplimiento de las atribuciones del Consejo General señaladas en los artículos 14 Bis de la Constitución Local, 139 y 147 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana y 8 del Reglamento Interno, las cuales serán permanentes y especiales, y que estas

---

<sup>4</sup> Mediante Acuerdo IEPC/CG/A-20/2014, concretamente en el Considerando 20 se determinó que el Comité Técnico Especial estaría presidido por la Consejera Electoral Ivonne Miroslava Abarca Velázquez.

<sup>5</sup> Publicado el 18 de septiembre de 2014, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, no. 138, Tomo III.

<sup>6</sup> Aprobado por el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, el 12 de febrero de 2009.

últimas se integrarán con el número de miembros que para cada caso acuerde el Consejo General, de los cuales uno será el Presidente de la Comisión.

El Acuerdo IEPC/CG/A-016/2015 del Consejo General del IEPC por el que se modifican y adicionan diversos artículos de los *Lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015* (en adelante Lineamientos),<sup>7</sup> aprobado el 27 de febrero de 2015, establece en el artículo 10 que el Consejo General integró un Comité Técnico Especial que coadyuvará, junto con la Unidad Técnica de Enlace Ciudadano, con ese máximo órgano de dirección en las actividades tendentes a recabar el voto de las y los ciudadanos chiapanecos en el extranjero.

El artículo 11 de los Lineamientos señala que el Comité se integra por Consejeros Electorales y un representante de cada partido político o coalición, así como un Secretario Técnico. Sus funciones consisten, principalmente, en proponer al Consejo General los mecanismos para promover y recabar el voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, los proyectos de normatividad, procedimientos, documentación, materiales y demás insumos a emplear para tal efecto, informar al Consejo General de los avances y resultados del proceso para el voto en el extranjero, entre otras.

Por otra parte, el *Reglamento de Sesiones del Consejo General y Comisiones de este Organismo Público Local Electoral*<sup>8</sup> señala en el artículo 15 que los Consejeros Electorales, representantes de partido y representantes de candidatos independientes podrán solicitar al Consejero Presidente incluir algún tema en el orden del día de las sesiones ordinarias, debiendo formularla por escrito, con los anexos y documentos correspondientes y dentro del plazo señalado en ese artículo; si resulta procedente, el asunto solicitado será incluido en el orden del día que corresponda.

El artículo 69 de ese ordenamiento jurídico, establece que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de cada sesión, los Presidentes de las

---

<sup>7</sup> El 12 de enero de 2015, el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana aprobó los Lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015, los cuales fueron modificados y adicionados mediante ese acuerdo.

<sup>8</sup> Aprobado el 24 de noviembre de 2014, mediante acuerdo IEPC/CG/A-025/2014 del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.

Comisiones deberán enviar a la Presidencia y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, la minuta aprobada por los integrantes de la Comisión.

En el caso concreto, considero que se acredita la notoria negligencia de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez porque una vez que la empresa DSI Elecciones le entregó la totalidad de solicitudes que se habían registrado en el sistema, esto es 17,573 no sometió a aprobación del Comité y posteriormente del Consejo General del IEPC los registros respectivos, en términos del artículo 18 de los Lineamientos, que señala que los registros deben ser “aprobados” por el Consejo General, y de la Cláusula Tercera, Base A “En Materia de Registro de Electores , punto 4 del Anexo Técnico 2 del Convenio de Colaboración entre el INE y el IEPC que, dice:

“4.El IEPC es quien determinará la procedencia de la solicitud de las y los ciudadanos chiapanecos, que soliciten su inclusión en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El INE, a través de la DERFE, se compromete a conformar el Listado Nominal de Electores Chiapanecos residentes en el Extranjero, a propuesta que realice el Consejo General del IEPC; procediendo a dar de baja los registros de los ciudadanos respectivos de la Lista Nominal de Electores correspondiente a su sección de origen” .

En la sesión del Comité del 8 de junio de 2015 su presidenta la Consejera Ivonne Miroslava Abarca Velázquez sólo presentó el número de solicitudes registradas, concretamente señaló “...quiero compartírlas que estos registros han sido enviados al INE...”. De lo anterior se desprende que no determinó la procedencia de las solicitudes.

En el punto 3 de la Cláusula Tercera del citado Anexo Técnico 2 del Convenio de Colaboración se determinó que:

“3. La DERFE revisará en base de datos las situación registral de los ciudadanos que soliciten su inclusión en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, que le proporcione el IEPC a través del sistema que implemente”.

En la misma sesión, sometió a votación las “*situaciones registrales bajo las cuales se determinan como procedentes las solicitudes registradas por las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero para ser incluidas en la lista nominal de electores chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula de diputados migrantes en el proceso electoral local ordinario 2015-2015*”. Es

importante destacar que se trata de criterios; en concreto, dieciocho criterios que se remitieron al INE para su verificación.

Estimo que el Presidente de una Comisión, en el caso concreto, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, es quien tenía el deber y la responsabilidad de enviar al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo la minuta aprobada por los integrantes de la Comisión respectiva, máxime tratándose de aquellos asuntos que por su importancia, o por disposición expresa de una norma, deban ser aprobados por el Consejo General, como es el caso de la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero del Estado de Chiapas.<sup>9</sup>

Lo anterior no sucedió así, toda vez que al día siguiente, el 9 de junio de 2015, en el orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General se señaló como punto 5 *“Informar al Consejo General del acuerdo del Comité Técnico Especial, encargado de la coordinación de las actividades tendentes a recabar el voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, por el que se aprueban las situaciones registrales bajo las cuales se determinan como procedentes las solicitudes de registro efectuadas por las y los ciudadanos residentes en el extranjero para ser incluidos en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero”*.

Por lo tanto, no se sometió a aprobación del Consejo General del IEPC la procedencia de las solicitudes ni los criterios de situación registral

El día 20 de junio de 2015, la Oficialía Electoral del Secretario Ejecutivo del INE en el estado de Chiapas dio fe de la *“entrega-recepción de la Lista Nominal de Electores definitiva con fotografía para el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Estado; situación que tendría verificativo en el Centro Nacional de Impresión ubicado en la Ciudad de México, Distrito Federal ....de conformidad con el Convenio General de Coordinación suscrito por el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.”*

El 25 de junio de 2015 se convocó a los representantes de los partidos políticos acreditados ante el consejo General de IEPC para entregarles la Lista Nominal de los Residentes en el extranjero sin que previamente hubiera sido aprobada.

---

<sup>9</sup> Conforme al artículo 18 de los *Lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015*, la información de la Lista nominal de electores chiapanecos residentes en el extranjero, será aprobada por el Consejo General de Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, con el apoyo del Comité Técnico Especial.

Por lo que respecta al inusual número de solicitudes de chiapanecos residentes en el extranjero, considero que la Consejera Ivonne Miroslava Abarca Velázquez incurrió en notoria negligencia pues se limitó a que el Comité aprobara criterios de situación registral que aplicaría en INE, que no fueron aprobados por el Consejo General del IEPC y no a someter a aprobación del Consejo General la procedencia de las 17,573 solicitudes registradas como marca el anexo 2 del Convenio de Colaboración entre el INE y el IEPC.

También considero que se acredita su notoria negligencia, y con ello se actualiza la causal de remoción del inciso b) del párrafo 2 del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no solicitar la inclusión en el orden del día de la respectiva sesión del Consejo General del IEPC el asunto relativo a la aprobación del Listado Nominal de Residentes en el Extranjero del estado de Chiapas, ya que correspondía exclusivamente a ella como Presidenta del Comité Técnico Especial, lo cual en la especie no aconteció.

Además, en mi opinión, si bien podría determinarse que otros Consejeros Electorales incurrieron en actos u omisiones, considero que las mismas no acreditan los supuestos previstos en el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la obligación de someter a aprobación del Consejo General del IEPC la procedencia de las 17,573 solicitudes de inscripción a la Lista nominal de electores chiapanecos residentes en el extranjero, los criterios de situación registral y propiamente los Listados nominales respectivos con 10,808 registros, correspondía exclusivamente a la Presidenta del Comité Técnico Especial, conforme a las consideraciones antes señaladas, lo cual no realizó incurriendo así en notoria negligencia y, por tanto, estimo que por estas conductas sólo en el caso de dicha Consejera Electoral se acreditó la causal de remoción del inciso b) del párrafo 2 del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **b. Remoción del Consejero Electoral Carlos Enrique Domínguez Cordero**

En el mes de septiembre de 2014, cuando se realizó el proceso de designación de Consejeros Electorales para integrar el Consejo General del IEPC, Carlos Enrique Domínguez Cordero presentó su currículum. En este documento asienta que fue Secretario Ejecutivo del IEPC del año 2009 a 2012, año en que fue nombrado Jefe de la Unidad de Enlace Ciudadano y Encargado del voto de los ciudadanos chiapanecos en el extranjero.

De lo anterior se desprende que Carlos Enrique Domínguez participó en la celebración del contrato que la empresa DSI Elecciones celebró en el año 2012 con el IEPC para la prestación de los siguientes servicios: promoción del voto electrónico por medio de sistemas computacionales; recepción de solicitudes; integración de la lista nominal aprobada; operación del voto electrónico por internet y cierre de la votación electrónica. Este contrato fue por un monto de doce millones de pesos.

Confirma lo anterior la entrevista sostenida con cuatro Consejeros Electorales del Consejo General del INE, entre los que me encontraba yo, y que puede ser consultada en el siguiente vínculo: <http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/Entrevistas/Chiapas/OPLES-CHIS-012-WMV-MINGU.mp4>. En ella señala textualmente que el mayor desafío que ha enfrentado en su vida profesional “fue la instrumentación del voto de los chiapanecos en el extranjero en 2012” ya que él había elaborado los lineamientos. Afirmo que la experiencia de la empresa facilitó mucho las cosas; que DSI elecciones “les ha trabajado desde 1995”. Se le preguntó expresamente sobre los problemas que se habían suscitado con la empresa y en su respuesta reconoce que son cuestiones de pago, que el asunto se encuentra en tribunales y que éstos han fallado a favor de la empresa.

Para el día de la entrevista, Carlos Enrique Domínguez Cordero tenía conocimiento de que el 5 de septiembre de 2013, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chiapas, en el expediente 90/2012, había resuelto a favor de DSI elecciones, S.A. de C. V. y había condenado al IEPC al pago de tres millones de pesos. Esta sentencia quedó firme el 20 de marzo de 2014. Asimismo, tenía conocimiento de que el 7 de octubre de 2013 el citado Juez Segundo de Distrito había condenado al IEPC al pago de siete millones ochocientos mil pesos. Resolución que quedó firme el 29 de octubre de 2014. Es importante destacar que todo lo anterior fue resuelto previo a la contratación de la misma empresa para el proceso electoral de 2014-2015.

Los Lineamientos sobre adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios del IEPC, que están en vigor desde el 1º de enero de 2006, expresamente señalan en el artículo 52 fracción X que el Instituto debe abstenerse de contratar con las personas físicas o morales que “por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, elaboren dictámenes, peritajes y avalúos, cuando se requieren dirimir controversias entre tales personas y el instituto”. Carlos Enrique Domínguez Cordero, como perito en derecho, tiene el

conocimiento que, durante los juicios mercantiles, se actualiza la hipótesis contenida en la norma antes citada. El principio que subyace en la norma es que el Estado no contrate con quien lo tiene demandado para evitar daños mayores.

Considero que Carlos Enrique Domínguez Cordero debió advertir por escrito a la Presidenta del Consejo General y a todos los integrantes del mismo del impedimento que tenía la empresa DSI Elecciones para contratar con el IEPC. Sin embargo, no sólo no lo hizo sino que la recomendó para que participara en otras licitaciones como se demuestra con la prueba que presentó la Consejera Presidenta María de Lourdes Morales Urbina, consistente en el memorándum sin número de fecha 7 de mayo de 2015 en donde textualmente Carlos Domínguez le dice que le remite la propuesta de condiciones comerciales presentada por Manzur Salomón Molina, Director General de la empresa DSI Elecciones, S.A. de C. V para el Programa de Resultados Preliminares y materiales electorales.

En este caso concreto, en mi opinión la notoria negligencia de Carlos Enrique Domínguez Cordero consiste en a) no advertir a los demás Consejeros el impedimento que tenía la empresa para contratar con el IEPC, situación que era de su pleno conocimiento; b) no abstenerse de autorizar el 28 de febrero de 2015 la contratación de la empresa DSI Elecciones, S.A. de C. V; y c) continuar permitiendo sin advertencia que esta empresa presentara propuestas comerciales de contratación. Por estas razones, a mi juicio, se actualiza la hipótesis de remoción prevista en el artículo 102, párrafo 2 inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma norma por la que Carlos Enrique Domínguez Cordero fue debidamente emplazado por este Instituto el 20 de noviembre de 2015.

Por lo argumentos aquí vertidos es que consideré que, de conformidad con los principios de legalidad y del debido proceso en materia de derecho administrativo sancionatorio y de acuerdo a las constancias del expediente, sólo se debe declarar fundado el procedimiento en los dos casos señalados.

**ATENTAMENTE**

**DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ  
CONSEJERO ELECTORAL**