

**VOTO RAZONADO QUE PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL LIC. ENRIQUE ANDRADE GONZALEZ EN RELACIÓN CON EL 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, 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.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presento **VOTO RAZONADO** respecto del punto 4 del orden de día, de la Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el pasado 19 de febrero de 2015, señalando que el sentido de mi voto es EN CONTRA de lo que señalaba el proyecto de resolución que se presentó al Consejo General, en cuanto a lo que se refiere a la individualización de la sanción, ya que en el proyecto se propuso una sanción en lo general, considerando la remoción de todos los Consejeros denunciados y no se hacía una individualización de la responsabilidad y de la sanción de manera particular.

## **ANTECEDENTES**

1. El trece de julio de dos mil quince, mediante acuerdo INE/CG433/2015, el Consejo General de este Instituto ordenó iniciar un procedimiento en contra de la Consejera Presidenta, las y los Consejeros Electorales del IEPC, al haber incumplido diversas disposiciones constitucionales y legales, así como criterios jurisprudenciales, en materia de paridad de género, relativas a garantizar la efectiva aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en la conformación de órganos colegiados de representación política.

Lo anterior, en cumplimiento a lo establecido en el resolutivo CUARTO, en relación al considerando TERCERO de la sentencia emitida por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-294/2015, por el que se da vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que analizará la conducta de los miembros del Consejo General del IEPC del estado de Chiapas, que convalidaron los registros de candidaturas pese a que resultaba evidente que no cumplían con los estándares constitucionales y legales de paridad de género.

2. El uno de septiembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica el oficio 28279/DGAPCPMDE/FEPADE/2015, signado por la Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la FEPADE, mediante el cual se hizo del conocimiento que las ciudadanas Karina Gálvez Roblero y Zaira Beatriz López Arévalo, denunciaron ante esa autoridad que en la jornada electoral para renovar los Ayuntamientos y el Congreso del estado de Chiapas, celebrada el diecinueve de julio de dos mil quince, estuvieron impedidas para emitir su voto porque presuntamente fueron indebidamente incluidas en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero del estado de Chiapas.

3. El diecinueve de febrero se presentó el proyecto incoado en contra de la Consejera Presidenta, 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, relacionados con decisiones y acciones realizadas en el ejercicio de su función electoral, dentro del proceso electoral ordinario 2014-2015, relacionadas con dos presuntas violaciones:

**I. VIOLACIONES RELACIONADAS CON PARIDAD DE GÉNERO**

**II. VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES CHIAPANECOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO PARA LA ELECCIÓN DE LA FÓRMULA DE DIPUTADOS MIGRANTES**

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.-** Como lo señalé en el proemio, el sentido de mi voto era en contra de lo que establecía el proyecto que se presentó a consideración del Consejo General, respecto del procedimiento sancionador incoado en contra de la Consejera Presidenta y Consejeras y Consejeros Electorales del OPLE de Chiapas (Consejeros denunciados), por la actuación que tuvieron en el desempeño de sus funciones electorales durante el proceso electoral 2014-2015 en Chiapas, de forma específica en dos de sus decisiones; la primera relacionada con el registro de candidatos por no haber considerado criterios jurisprudenciales de paridad de género, principalmente el relacionado con la paridad vertical y horizontal; la segunda respecto de la conformación de la lista de ciudadanos chiapanecos que pudieran votar desde el extranjero.

En el proyecto se establece que existieron irregularidades graves en estos dos aspectos, por haber registrado candidatos sin respetar el principio de paridad de

género y por el descuido en los registros por parte del OPLE de Chiapas relacionados con el voto desde el extranjero. Se acredita que se registraron ciudadanos que supuestamente se encontraban en el extranjero que no salieron de Chiapas, lo que tuvo como consecuencia que por lo menos 307 ciudadanos no pudieron votar, a pesar de ser advertidos respecto de los comportamientos irregulares que tuvieron los registros considerando que en un mes se registraron 17000 ciudadanos provenientes además de 52 países que por sí mismo llamaba la atención.

Estoy de acuerdo en que hay una responsabilidad de los Consejeros denunciados que intervinieron en estos procedimientos, los cuales se materializaron en acuerdos del Consejo General.

En el proyecto presentado al Consejo General se dice que hubo negligencia y descuido de todas y todos los Consejeros Electorales inculcados, se concluye de forma igual que existe una misma responsabilidad y se plantea una misma sanción para todos.

“(…) esta autoridad electoral nacional considera que los consejeros denunciados incurrieron en **violaciones graves** a la normativa electoral que actualizan el supuesto de remoción previsto en el artículo 102, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al actuar con notoria **negligencias y descuido** en el desempeño de su encargo, por el **incumplimiento injustificado a su obligación de garantizar la paridad de género en el registro de candidaturas, lo que provocó una afectación sustancial al desarrollo del proceso electoral y a los derechos político-electorales de los chiapanecos (...)**”

**SEGUNDO.-** La separación del suscrito del proyecto presentado al Consejo General, se debe a la falta de análisis de la gradualidad respecto de la responsabilidad en que hubieran incurrido las y los Consejeros denunciados y

como consecuencia la gradualidad de la sanción, ya que no se establecía una responsabilidad individualizada de cada Consejera y Consejero, lo que implicaba que en el proyecto se debía de individualizar cada responsabilidad con su correspondiente gradualidad de sanción.

En materia sancionatoria administrativa como en lo penal es necesario para mí individualizar la sanción y también individualizar cada una de las conductas de los Consejeros denunciados; es decir, se debe de respetar el principio de proporcionalidad a que se refiere el artículo 22 constitucional.

No se tienen mayores elementos en el proyecto que las intervenciones de las y los Consejeros en las sesiones del Consejo; lo que para mí no puede ser la principal prueba de negligencia, por lo que considero que se debió de tener acreditados mayores elementos objetivos para aplicar la sanción.

De acuerdo con la siguiente tesis **XXVIII/2003** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES**, que a la letra dice:

*En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y*

*lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

Asimismo, la tesis CCCXI/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.**

*Para analizar el marco legal de las sanciones, de cara al contenido del artículo 22 constitucional, debemos ubicarnos en lo que la dogmática jurídico penal llama "penalidad", "punibilidad", "merecimiento", "necesidad de la pena" o "pena abstracta", y no en el ámbito de la individualización de la sanción, que se refiere propiamente a la pena que imponen los jueces en los casos concretos. La punibilidad o penalidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste. El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos*

*conductas que son igualmente reprochables. Por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales podría tener lugar en un ámbito muy distinto: el de las reglas relativas a la individualización de la sanción, que lleva a cabo el juzgador. Cuando un juzgador va a determinar la sanción penal concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, entonces podría eventualmente aplicar un test de proporcionalidad. **Época: Décima Época, Registro: 2007343, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.), Página: 591.***

Desde mi punto de vista el elemento objetivo que tenemos para fincar la gravedad es la responsabilidad de las y los Consejeros, pero esta responsabilidad es derivada de la posición que tenían dentro del Consejo; además existe responsabilidad especial que corresponde a los presidentes de las comisiones que se encabezan, los cuales eran responsables de cuidar el curso del proceso y la debida aplicación de la ley, por ello para mí no todos tienen la misma responsabilidad y en cada caso habrá que determinar si corresponde o no sancionar a cada uno, tomando como base la posición de responsabilidad mayor que tenían respecto de los demás Consejeros.

Ahora bien, para sancionar a los ejecutores de la infracción no sólo se toma en cuenta que la infracción se haya cometido, sino que se valora integralmente con las circunstancias de la acción o conducta efectuada por los ciudadanos, en relación con la afectación producida, y así la imputación del reproche a los sujetos, atiende a los méritos de su propia conducta y a las consecuencias ocasionadas.

Resulta aplicable de modo orientador mutatis mutandis, la siguiente Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

**CALIFICATIVAS O MODALIDADES DEL DELITO. AUN CUANDO SE HAYAN OMITIDO EN EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EL JUZGADOR PUEDE INCLUIRLAS EN LA SENTENCIA DEFINITIVA SI FUERON MATERIA DE ACUSACIÓN EN LAS CONCLUSIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).** Conforme al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo proceso penal debe seguirse por el delito señalado en el auto de formal prisión, es decir, prohíbe alterar la sustancia de los hechos calificados en dicho auto; sin embargo, tal prohibición no se refiere a la apreciación técnica o a la calificación jurídica de los hechos, en tanto que **las calificativas o modalidades del delito son circunstancias accesorias cuya función es agravar o atenuar la pena, pero sin que dependa de ellas la existencia del ilícito**, excepto tratándose de delitos especiales cuyas circunstancias calificativas o modificativas son elementos constitutivos de la figura delictiva básica. Se precisa que de una concatenación de los artículos 323, 326, 333 y 338 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tamaulipas, se advierte que el Ministerio Público al formular conclusiones, tiene la facultad de variar la clasificación legal de los hechos delictuosos precisados en el auto de plazo constitucional; las conclusiones formuladas no podrán modificarse en ningún sentido, sino por causas supervenientes y en beneficio del acusado; fijada la audiencia de vista, las partes, entre ellas, el procesado, pueden ofrecer pruebas, para desvirtuar las calificativas alegadas por el Ministerio Público, las que deberán quedar desahogadas en su totalidad, en dicha audiencia así como formular alegatos, con lo que se respeta su garantía de defensa, máxime que desde el inicio del proceso se encuentra asistido por un profesional del Derecho, quien en todo momento se encuentra en condiciones de advertir cuándo de los hechos probados, se puede derivar la acreditación de tales circunstancias calificativas o cuándo las pruebas del órgano de acusación tienen tal pretensión y, por tanto, la posibilidad y oportunidad de actuar en consecuencia. Con tales observaciones en modo alguno se encuentra el procesado en estado de indefensión, toda vez que cuenta con el tiempo suficiente para defenderse y para preparar los medios de convicción que considere necesarios. Así, se concluye que, con la salvedad indicada, **el juzgador puede incluir en la sentencia definitiva las calificativas o modalidades del delito**, siempre que hayan sido materia de acusación en las conclusiones del Ministerio Público, aun cuando se hayan omitido en el auto de formal prisión, pues la exigencia de que queden fijadas en éste se halla sujeta a que el órgano



*jurisdiccional advierta su existencia y cuente con los elementos probatorios suficientes; de ahí que independientemente de que en el auto de procesamiento no pudiera efectuarse el estudio preliminar relativo, si durante la instrucción se acreditan las mencionadas calificativas o modalidades y se introducen a través de las conclusiones acusatorias del representante social, el Juez del proceso puede tomarlas en cuenta, pues no se altera la esencia de los hechos materia del auto señalado, habida cuenta que la incorporación de la calificativa constituye únicamente una variación de grado del delito y no propiamente del delito en sí, lo que está permitido por el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 160 de la Ley de Amparo. Contradicción de tesis 178/2006-PS. Entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, ahora en Materias Administrativa y Civil del mismo circuito. 9 de enero de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Arnoldo Castellanos Morfín. Tesis de jurisprudencia 41/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha nueve de abril de dos mil ocho. **Época: Novena Época, Registro: 169544, Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Penal. Tesis: 1a./J. 41/2008. Página: 38***

**TERCERO.-** Acorde al marco jurídico establecido en el Reglamento Interno del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, que establece en su Capítulo II de las comisiones del Consejo General, artículo 15 y el Capítulo III de los Consejeros Electorales del Consejo General, el artículo 17, asimismo, con fundamento en el Reglamento de las Comisiones del Consejo General del IEPC del estado de Chiapas, en el título segundo De Las Comisiones Del Consejo General, Capítulo I, De los tipos de Comisiones y sus Atribuciones, artículos 14, 16 y 23, se establece que conforme al marco jurídico señalado anteriormente, la responsabilidad de los consejeros se debe de calificar con la sanción más grave a quienes tienen la mayor responsabilidad, es decir, los consejeros presidentes de las comisiones que deberían haber cuidado de forma especial que se evitaran las acciones que lesionaron el proceso electoral.

En el caso del procedimiento instaurado en contra de las y los Consejeros denunciados por incumplimiento grave en el desempeño de su función electoral, el

marco normativo previsto en el artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no permite otra sanción a imponer que la remoción de su cargo, es una sanción extrema y única que desde mi punto de vista solamente puede ser aplicada a aquellos consejeros electorales que hayan tenido la mayor responsabilidad en los hechos que se les imputan a todos, y en la medida de que disminuye la responsabilidad debiera de disminuir la sanción, sin embargo como en el caso no existe otra sanción menos grave que se pueda aplicar al caso concreto, por lo que esta responsabilidad menor queda sin sanción de remoción, ya que de lo contrario estaríamos aplicando sanciones iguales a responsabilidades distintas, lo que a todas luces sería contrario a los principios de la aplicación de la norma punitiva.

Por lo anterior, y de acuerdo a lo que sustenté en el Consejo General, la remoción procede únicamente para la consejera presidenta de la Comisión de Permanente de Prerrogativas y Partidos Políticos Margarita Esther López Morales, el Consejero Presidente de la Comisión Permanente de Organización Electoral Carlos Enrique Domínguez Cordero y la presidenta de la Comisión Especial de Voto desde el extranjero Ivonne Miroslava Abarca Velázquez.

Derivado de los razonamientos expuestos, es mi convicción que tomada en cuenta la responsabilidad en que hubieran incurrido los Consejeros denunciados y como consecuencia la gradualidad de la sanción, el haber ordenado la remoción de todas las consejeras y consejeros electorales denunciados, sería contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales por violentar la garantía de legalidad. Por lo expuesto y fundado, emito en tiempo y forma el presente voto razonado.

**LIC. ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ**  
**CONSEJERO ELECTORAL**