



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ RESPECTO DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO INCOADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DE LOS CC. JUAN SANDOVAL ÍÑIGUEZ, ARZOBISPO METROPOLITANO DE LA “ARQUIDIÓCESIS DE GUADALAJARA”, Y DE HUGO BALDEMAR ROMERO ASCENCIÓN, PRESBITERO DE LA “ARQUIDIÓCESIS PRIMADA DE MÉXICO”, ASÍ COMO DE AMBAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPRD/CG/053/2010.**

La resolución del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación del expediente SUP-RAP186/2010, de 24 de noviembre de 2010, convierte a los ministros de culto y a las asociaciones religiosas en sujetos regulados por el Instituto Federal Electoral. En este sentido, este expediente obliga a una reflexión exhaustiva y sistemática, ya que determinará la ruta crítica de análisis que deberán seguir otros casos que pudieran presentarse posteriormente. Por lo tanto, y porque se trata de derechos humanos de los ciudadanos, debemos aplicar de manera estricta las normas y agotar el estudio de todos los elementos que constituyen esta queja.

#### **I. PUNTO RESOLUTIVO PRIMERO.**

El Proyecto que se nos presenta a discusión en la Comisión tiene algunas deficiencias en el procedimiento e incumple con el artículo 17 constitucional al no ser exhaustivo, motivo por el cual no me puedo pronunciar sobre el fondo del Proyecto, en especial respecto del resolutive primero del mismo, por las siguientes consideraciones:

- 1. Metodología de Análisis.-** No se establece un adecuado planteamiento de la litis a resolver, ni se establece el método de análisis de cada uno de los hechos. Es necesario estructurar la resolución con un método secuencial de hechos, su valoración y acreditación, las premisas jurídicas utilizadas, los argumentos generados y las conclusiones de orden normativo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**2. Valoración de las pruebas.-** A fojas 106 del expediente se verifica la existencia de los cinco hechos aducidos por Partido de la Revolución Democrática en su queja y se valora, tanto las pruebas aportadas por las partes, como las recabadas por la autoridad electoral. En este capítulo se le otorga adecuadamente a las pruebas aportadas en la queja el carácter de documentales privadas cuyo valor es sólo indiciario. Posteriormente, se elabora un acta circunstanciada con el objeto de acreditar la existencia de los hechos narrados, realizando una inspección en los portales de Internet. A esta prueba se le otorga valor probatorio pleno por tener el carácter de documental pública. No obstante, si bien queda probada la existencia de las notas periodísticas no queda probado que lo que en ellas se dice corresponda efectivamente a manifestaciones realizadas por el C. Hugo Baldemar Romero Ascención. En diversas pruebas consistentes en las respuestas a los requerimientos de información formulados a los representantes legales de El Universal y del El Porvenir, queda demostrado que se trata de información de la que se hicieron sabedores los reporteros, y que por tanto es información periodística, la que, como antes se reconoció, sólo tiene carácter indiciario.

Es obligación de la autoridad valorar las pruebas, esto es determinar la eficacia probatoria de cada uno de los elementos y expresar su grado de convicción o certeza. Se distingue entre pruebas plenas y por indicios. El indicio es el hecho cierto y conocido en que se funda la presunción. Esta presunción exige que mediante una argumentación, deductiva o inductiva, podamos llegar desde un hecho conocido y cierto a otro que se desconoce. Reitero que en el proyecto no se realiza dicha argumentación y que por el contrario existen otras pruebas que desvirtúan la posible convicción.

La eficacia y el valor de las notas periodísticas y otras pruebas indiciarias queda desvirtuado, toda vez que a fojas 143 del expediente se lee:

“...obra constancia en el presente expediente de que el afectado (Arquidiócesis Primada de México) ha desmentido la comunicación que se le imputa en dichos medios de comunicación impresos...”

También hay que destacar que el C. Hugo Baldemar Romero Ascención, en su escrito de contestación de fecha 14 de diciembre de 2010, al emplazamiento que se le hizo mediante oficio SCG/3120/2010, expresamente señala:

“II. Hechos 3 y 4. Los hechos correlativos se encuentran expuestos en forma sesgada y tendenciosa por los denunciantes, pues no corresponden al verdadero



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

contexto en el que fueron pronunciadas algunas ideas para manifestar el pensamiento y la opinión propia, en relación con la aprobación de leyes que permiten, entre otros supuestos, el aborto, el "matrimonio" entre personas del mismo sexo, por lo cual, **no son ciertos** (el énfasis es nuestro) en los términos que expone el Partido de la Revolución Democrática.."

A partir de este momento, y toda vez que se contaba con una manifestación expresa en contra de la prueba indiciaria, a mi juicio se debieron realizar las diligencias procesales necesarias para allegarse de los elementos de convicción necesarios para conocer la verdad.

Llama la atención que el citado escrito de contestación no se transcriba y subraye, como si se hace respecto del que obra a fojas 195 y que se señala es la contestación a los alegatos, en la que el proyecto pretende fundamentar una supuesta aceptación. Al respecto es pertinente hacer las siguientes precisiones:

- i) Argumentar sobre las entrevistas tiene por finalidad señalar que la manifestación de las ideas las realizó en su calidad de ciudadano y no en la calidad que pretenden atribuirle. También que no se realizan como parte de un acto de culto. No tiene por finalidad aceptar manifestaciones concretas.
- ii) No se trata de una prueba confesional.
- iii) Reconoce la realización de entrevistas, sin aceptar expresamente alguna. Aunque en el escrito de emplazamiento le hayan hecho de su conocimiento las notas periodísticas que el Partido de la Revolución Democrática le imputa, el C. Hugo Baldemar Romero no identifica alguna en concreto, tampoco otras que se valoran en el proyecto.
- iv) Señala haber manifestado ideas, pero no precisa cuáles. Tampoco en el proyecto se argumenta qué expresiones concretas son las que se pueden deducir de este escrito.
- v) El escrito debe administrarse e interpretarse en concordancia con el citado de 14 de diciembre de 2010 y con el escrito de alegatos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

No se dictaron medidas para mejor proveer que hicieran convicción plena de que las expresiones vertidas en los medios de comunicación realmente le corresponden. Sin mediar argumentación, se afirma que si bien las pruebas sólo aportan indicios respecto de lo expresado en su contenido, el caudal probatorio le crean convicción respecto del hecho denunciado. Es importante señalar que no es el número de pruebas de la misma naturaleza el que puede hacer prueba plena. Se tiene que realizar, como párrafos antes señalé, un proceso lógico argumentativo. Las pruebas deben estar adminiculadas, esto es, de acuerdo a la definición de la Real Academia de la Lengua, auxiliar algunas cosas con otras para darles mayor virtud o eficacia.

Más adelante, se afirma en el proyecto que el C. Hugo Baldemar Romero Ascención admite haber realizado las manifestaciones que se le imputan. Cabe aclarar que es diferente "reconocer haber manifestado ideas" que "reconocer haber realizado las manifestaciones que se le imputan". Reitero que su escrito de alegatos no es una prueba confesional que cumpla con las garantías constitucionales estipuladas para este tipo de pruebas y que con esa afirmación se viola el principio de tipicidad.

Por lo antes expuesto, no consideramos aceptables las conclusiones del proyecto que afirman que el citado ciudadano realizó las manifestaciones consignadas en los medios de comunicación.

Toda vez que no quedó fehaciente e indubitablemente probado que el C. Hugo Baldemar Romero Ascención realizó las expresiones referidas en las notas periodísticas, considero que no pueden, en estricto derecho, ser consideradas. Debemos circunscribirnos a los comunicados signados por el citado ciudadano y a la entrevista aparecida en el Sistema Informativo de la Arquidiócesis de México (SIAME).

**3. Análisis de los comunicados.** En el expediente se encuentran dos comunicados:

- a) El publicado el 11 de febrero de 2010, titulado "Lamentable reforma"; y,
- b) El publicado el 16 de agosto de 2010, titulado "Arzobispado de México lamenta decisión de la SCJN".

De la lectura de ambos comunicados se desprende que no se acreditan los extremos del artículo 353.1 a) del COFIPE toda vez que en ellos no se



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

induce a la abstención, a votar por un partido o candidato o a no votar por ellos. En contenido del primero de los documentos es acerca de las reformas; y en el segundo, se trata de un llamado al voto razonado en el que la referencia a los partidos es de forma genérica. Cabe destacar que el numeral referido señala como infracción la inducción a la abstención, pero no el llamado a votar de forma razonada.

En este punto es pertinente señalar que la Arquidiócesis de México no reconoce como hecho propio estos comunicados. Es de explorado derecho que las personas morales no son imputables es si mismas, sino por los hechos que realicen a su nombre los representantes legales debidamente acreditados como tales; en este caso el C. Guillermo Moreno Bravo. Por lo tanto, la arquidiócesis no tiene una responsabilidad directa porque el comunicado no lo firma quien la representa, ni puede acreditarse tampoco una responsabilidad indirecta porque no existen expresiones que se adecuen al tipo administrativo.

**4. Análisis de la entrevista.** El anexo 1 del expediente contiene una entrevista del C. Hugo Baldemar Romero, publicada el 10 de agosto de 2010, en el Sistema Informativo de la Arquidiócesis de México (SIAME), que no es analizada en forma exhaustiva en el proyecto.

a) No se precisan si existen afirmaciones directas que se adecuen al tipo administrativo del artículo 353.1 inciso a del COFIPE. Ni es explícito respecto a qué parte de las expresiones realizadas por un ministro de culto son las que implican la conducta inductiva a no votar por el PRD.

b) No precisa si la adecuación resulta de una interpretación por parte de la autoridad electoral, pues no hay una afirmación directa del C. Hugo Baldemar Romero que se adecue al tipo administrativo. Por lo que es necesario que en el proyecto se señalen los razonamientos que se realizaron para arribar a las conclusiones a las que llega la autoridad electoral.

c) No se precisa el método de interpretación para la con el proyecto. Lo cual es fundamental, toda vez que en materia de derecho administrativo sancionatorio la interpretación debe ser estricta y no se admite la analogía ni la interpretación extensiva. El principio "in dubio pro reo" tiene dos facetas: 1) Que el juzgador debe atenerse estrictamente a la letra de la ley y que en los casos de duda la interpretará en el sentido más favorable al reo; 2) En la valoración de la prueba, en casos de duda, ésta ha de realizarse en beneficio del reo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

De lo expuesto queda clara la necesidad del replanteamiento del análisis de esta prueba frente a cada uno de los hechos denunciados, base de la litis del procedimiento sancionador.

5. **Principio de exhaustividad.** Del análisis del proyecto de resolución de observa que no se agotaron aspectos relevantes a la investigación de los hechos denunciados relativos al contenido del tipo administrativo del artículo 353.1, inciso a) del COFIPE, como son: sujetos, conducta o acción sancionable, circunstancias de tiempo y lugar, entre otros.

- a) **Elementos del tipo administrativo.** Dentro de la norma aplicable existen términos que requieren de interpretación para la aplicación de la tipo legal frente a los hechos denunciados: “inducción” “medios de comunicación” entre otros. Términos que requieren de una definición del operador de la norma para su contraste frente a los hechos acreditados, lo cual permitiría la aplicación exacta de la norma prohibitiva. El proyecto no realiza una conceptualización de estos términos para su aplicación a los hechos concretos e individualizados. Tampoco se analiza el bien jurídico protegido para conocer si éste se lesiona.

En la tesis S3EL 045/2002, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483 a 485, con el rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”. Robustece lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 100/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1667, tomo XXIV, Agosto de 2006, “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”. En ese sentido, las reglas relacionadas con la tipicidad, se aplican también en la materia electoral, al ser una vertiente del derecho administrativo sancionador.

Por lo que se refiere a los principios de legalidad y tipicidad cabe señalar que la legalidad se cumple con la previsión de la infracción en la ley, pero la tipicidad requiere que la definición de la conducta sea clara y contenga los elementos del tipo. Esto es, junto a la exigencia de una



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ley previa debe haber una ley cierta. Los extremos de la infracción, así como deben ser claros, completos, expresos y determinados.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que en el ámbito electoral los preceptos jurídicos, que sirvan para justificar una sanción, deben ilustrar con un grado suficiente de certeza cuál es la hipótesis sancionable y en su caso, la sanción que ha de imponerse en caso de que se configure la infracción, asimismo, cuál es el valor jurídico que están tutelando

- b) Sujeto.** Previo al análisis de la conducta es pertinente determinar el carácter del sujeto que la realiza. En este punto quiero señalar que considero que el proyecto no es exhaustivo porque si bien acredita el carácter de ministro de culto del C. Hugo Baldemar Romero Ascención, esta es una condición necesaria pero no suficiente para ubicarse en el supuesto del artículo 353.1 a) del COFIPE.

El aspecto central consiste en determinar si el C. Hugo Baldemar Romero Ascención actuó como ciudadano o como presbítero. Para el Derecho Positivo Mexicano el cargo de ministro de culto no es inherente a la persona, por lo que el C. Hugo Baldemar Romero es un ciudadano que en ciertas circunstancias actúa como ministro de culto.

Atendiendo a que no existe una norma expresa que determine cuándo los ciudadanos actúan como ministros de culto, debemos realizar una interpretación que al regirse por el principio "*in dubio pro reo*" si puede ser por mayoría de razón. Si aplicamos la tesis sostenida en el amparo directo en revisión 27/2009 en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que un Diputado para estar protegido por sus expresiones en los términos del artículo 61 constitucional debe realizarlas en sus funciones de legislador y no en su carácter de ciudadano, podemos afirmar que un ministro de culto para ubicarse en la restricción a su libertad de expresión debe estar actuando como ministro de culto.

Para establecer cuándo un ciudadano actúa como ministro de culto podemos aplicar, también por mayoría de razón la tesis 1ª. LXI /2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominada "Libertad Religiosa y Libertad de Culto. Sus diferencias", que señala que la libertad religiosa tutelada por el artículo 24 de la Constitución tiene una vertiente interna que atiende a la capacidad de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

los individuos para desarrollarse y actuar de conformidad con su visión particular del mundo y una vertiente externa a la que alude el precepto constitucional al establecer que “todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo...”, luego entonces un ciudadano actúa como ministro de culto cuando ejerce u oficia las ceremonias, devociones o actos propios de una religión. La limitación contenida en el artículo 130 constitucional y regulada en el artículo 353.1 a) del COFIPE no es consubstancial al cargo, sino a las funciones de ministro de culto. Si fuera consubstancial al cargo entrañaría una incompatibilidad que requeriría de otra función antagónica, y no una limitación a un derecho humano.

- c) **Conducta.**- El artículo 353, 1 a) del COFIPE, señala como conducta del tipo administrativo en análisis: “La inducción a la abstención: La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos...”. El principio de tipicidad es parte de las garantías del debido proceso legal que deben seguirse. No se analiza la conducta prohibida frente a la conducta supuestamente desplegada por los sujetos denunciados. No se analiza en términos jurídicos lo que implica la inducción. Para el derecho penal no puede ser abstracta. En este punto, cobra importancia la manifestación de los imputados, en el sentido de que en el momento que se realizaron las supuestas manifestaciones no existía algún proceso electoral, lo cual constituye una circunstancia específica de comisión de la infracción.
  
- d) **Circunstancias de modo y lugar.**- El artículo 353.1.a) del COFIPE señala, además de las conductas, ciertas condiciones de modo y lugar en las cuales las expresiones deben ser realizadas para ser consideradas como infracciones. Esto es, deben realizarse en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación. En las fojas 280 y 281 del Proyecto se concluye que las manifestaciones fueron hechas en los medios de comunicación, sin que haya argumentación respecto de por qué un portal de Internet es un medio de comunicación. No me pronuncio al respecto, solamente señalo que el Proyecto carece de motivación suficiente para considerar que se concatenan los hechos con la norma supuestamente violada.





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

## II. PUNTO RESOLUTIVO SEGUNDO.

Considero que el punto resolutivo segundo es improcedente por las siguientes razones:

1. La resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP 186/2010 que estamos acatando sólo nos faculta para determinar si se actualiza o no alguna infracción a la normativa electoral. Cito la resolución: "Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar la resolución impugnada, a efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral inicie el procedimiento correspondiente, emplace a los denunciados, respetando las garantías del procedimiento, y determine si se actualiza o no alguna infracción a la normativa electoral por los sujetos denunciados"(el énfasis es nuestro). El punto segundo resolutivo que declara la queja fundada respecto a la Arquidiócesis Primada de México pretende erróneamente aplicar un artículo de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público para lo cual, reitero, el Instituto Federal Electoral no es competente.
2. No existe responsabilidad directa. Es importante destacar que en el proyecto queda probado que no puede atribuirse a la Arquidiócesis Primada de México el hecho que el Partido de la Revolución Democrática le imputa en su queja, toda vez que no fue realizado por el representante legal de la misma.
3. En el proyecto se determina, a mi juicio de manera errónea, que la Arquidiócesis Primada de México tiene responsabilidad por "*culpa in vigilando*" por la conducta realizada por el C. Hugo Baldemar Romero Ascención.

En el proyecto se fundamenta la citada responsabilidad en el artículo 8, fracción I de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que a la letra dice:

"Artículo 8.- Las asociaciones religiosas deberán:

I.- Sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ellas emanen, y respetar las instituciones del país;

(...)"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Suponiendo sin conceder que el C. Hugo Baldemar Romero fuera responsable, el citado artículo 8 de la Ley de Asociaciones y Culto Público, no contiene un deber de cuidado para las asociaciones religiosas respecto de sus asociados, ministros de culto o empleados, es un deber propio, liso y llano. Se requiere de una norma como la consignada en el artículo 38.1 a) del COFIPE que establece que los partidos son responsables de los actos de sus militantes que infringen disposiciones electorales, para que exista *culpa in vigilando*. Reitero, en el caso concreto una norma de este tipo no existe.

En virtud de que ni la Constitución, ni la ley electoral, ni la ley de asociaciones religiosas establecen una responsabilidad vicaria o indirecta para las asociaciones religiosas, no es posible determinarla porque podríamos ubicarnos en la tesitura de las responsabilidades y penas trascendentales prohibidas en el artículo 22 de la Constitución.

4. La tesis que se cita en el proyecto "Responsabilidad Civil de las Personas Morales" y que sirve para fundar supuestamente la "*culpa in vigilando*", no es aplicable, porque en el caso que nos ocupa no estamos en presencia de una responsabilidad civil, sino de derecho administrativo sancionatorio que se rige por los principios del derecho penal. Por lo tanto, no puede haber una responsabilidad sin una ley que expresamente la prevea, ni una pena sin una ley que la consigne para el caso concreto. El Partido de la Revolución Democrática tiene intacto su derecho para demandar por la vía civil a la Arquidiócesis Primada de México si así lo considera procedente. Los mismos argumentos son aplicables a la tesis citada en el proyecto sobre responsabilidad solidaria de los hospitales respecto de los profesionistas que prestan ahí sus servicios.

Por lo tanto, considero que la queja es infundada respecto a la Asociación Religiosa Arquidiócesis de México.

Es saludable para la democracia mexicana la exacta aplicación de los principios del derecho punitivo al derecho electoral sancionador. Dado que los procedimientos sancionadores implican la imposición de una sanción o restricción de derechos, necesariamente deben de cumplir con los principios del debido proceso legal de todo proceso punitivo como son: presunción de inocencia, "*in dubio pro cive*", "*in dubio pro reo*", exhaustividad, "*nulla poena sine lege*", aplicación estricta de la norma sancionatoria. En consecuencia, es necesario que



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

se agoten todas las consideraciones que he planteado que permitan la aplicación de estos principios, que el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado de aplicación forzosa en esta materia. La protección de los derechos humanos se logra, sin duda, con el respeto y la aplicación de estos principios.

Por todo lo expuesto, y al no contar con elementos suficientes que me permitan concluir que se acreditaron los extremos del artículo 353.1 a) del COFIPE mi voto es en contra del sentido del Proyecto que se nos presenta.

**ATENTAMENTE**

**México, Distrito Federal, 24 de febrero de 2011**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Benito Nacif".

**DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ**  
**Consejero Electoral e Integrante de la**  
**Comisión de Quejas y Denuncias**