VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA PRESIDENTA, GUADALUPE TADDEI ZAVALA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 7 PÁRRAFO 1, INCISO Ñ), 8 PÁRRAFO 1 INCISO E) Y 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

El presente voto particular se emite con relación con los puntos 1.50. 1.52. 1.62 y 1.86, listados en el orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General llevada a cabo el 28 de julio del 2025; respectivamente, esos asuntos conciernen a los expedientes INE/Q-COF-UTF/293/2025, INE/P-COF-UTF/315/2025, INE/Q-COF-UTF/502/2025/MICH e INE/Q-COF-UTF/474/2025. Al respecto, formulo este voto particular porque no comparto el sentido de esas resoluciones ni la visión que alcanzó el voto mayoritario, lo cual se tradujo, a mi juicio, en sancionar y castigar una conducta jurídicamente válida, misma que fue objeto de multa, que tampoco comparto, al ser no solo desproporcionada, sino ilegal, pues se definió sin sustento ni análisis normativo previo, solo se dispuso, sin más, que ese castigo y sanción económica a imponer fuese del 10% del tope de gastos de campaña personales, según el tipo candidatura “infractora”, por lo que mis motivos y argumentos disidentes de la mayoría son los siguientes:

1. **Marco jurídico aplicable:**

En términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, se encuentran obligadas a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Este mismo artículo constitucional menciona que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la constitución y los tratados internacionales.

En concordancia con lo anterior, el artículo 20 apartado B, de la Constitución Federal establece que todas las personas tienen derecho a que se presuma su inocencia en tanto no se compruebe lo contrario. Esto implica que la culpabilidad debe ser probada más allá de toda duda razonable, de ahí que se sostenga que la presunción de inocencia constituye un pilar fundamental de todo sistema de justicia.

Esta presunción de inocencia resulta especialmente aplicable a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, lo cual encuentra sustento no solo desde un punto de vista convencional y constitucional, sino también en términos de la jurisprudencia 21/2023 que menciona que "…la *presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad…".*

De lo anterior, se sigue que el principio convencional y constitucional de presunción de inocencia debe ser puntual y preponderantemente observado, sobre todo, cuando se trata de desplegar la facultad sancionadora de esta autoridad, a efecto de no transgredir arbitrariamente los derechos de los denunciados. Asimismo, es imperativo que las personas candidatas afectadas conozcan no solo los argumentos legales que llevaron a la autoridad a movilizarse en su contra, también es de capital importancia que conozca los motivos en los que se apoyó la autoridad para dirigir su acción en contra de los sujetos investigados, así como las razones de hecho y de derechos empleadas para sancionarlos, de no ser así, la propia autoridad estaría faltando a su deber de tutelar los derechos fundamentales de los gobernados en su vertiente procesal.

Lo anterior, en el pleno respeto a los principios del *ius puniendi,* que aplicable *mutatis mutandis,* permite el despliegue de la citada facultad, pero sin el menoscabo de los derechos humanos de las personas justiciables, en un marco de respeto a la certeza, a la legalidad y a la máxima protección de sus garantías en la participación política, mismas que no pueden ser afectadas sin una base jurídica distinta de otros procedimientos que han sido resueltos por este propio Consejo General.

2. Caso concreto:

En el caso concreto, fueron presentadas ante esta autoridad entre otras, cuatro quejas en materia de fiscalización por la producción y distribución de los denominados acordeones, argumentando, entre otras cuestiones, la vulneración a la normatividad por la omisión de rechazar una aportación de ente prohibido y el beneficio indebidamente obtenido derivado de la distribución de propaganda.

Las resoluciones recaídas a las quejas correspondientes fueron declaradas fundadas por el voto mayoritario, argumentando un supuesto beneficio indebido proveniente de un ente prohibido, el cual, por cierto, no pudo ser identificado por parte de la autoridad investigadora. Solo con la existencia de endebles indicios una mayoría de personas consejeras electorales decidió configurar una sanción, la cual determinó sancionar con el 10% del tope de gastos personales de campaña a las otrora personas candidatas a la elección judicial (300 personas) bajo el argumento de que existió un beneficio por la distribución de los acordeones, ya que en los expedientes existen 336 ejemplares físicos y copias de su distribución digital. Ahora bien, como lo dije antes, no coincido con la postura mayoritaria dado que de la revisión de los expedientes y de las resoluciones aprobadas, podemos encontrar insuficiente probatoria, argumentos deficientes o poco sólidos e incluso contradicciones internas que se encuentran contenidas en las resoluciones y forman parte de la argumentación de estas, tales como las siguientes:

- No fue posible cuantificar la totalidad de acordeones elaborados y distribuidos, ya que para ello sería necesario identificar quién o quiénes elaboraron y solicitaron su elaboración lo cual no se encuentra probado.
- Solo se tienen 336 ejemplares físicos en el caso de la queja 293.
- Tratándose de la mensajería instantánea y digital no se contaron con elementos que permitiesen corroborar la existencia de la propaganda denunciada.
- No se desprenden elementos que evidencien el consentimiento, voluntad y conocimiento previo a la producción de la propaganda denunciada.
- Existe suficiencia probatoria para acreditar que los hechos investigados son resultado del actuar de un tercero ajeno a las candidaturas investigadas. No existe una sola prueba de cargo que vincule la conducta de quienes se pretende sancionar, con la propaganda materia de denuncia, más que en el sentido del deslinde de las candidaturas.
- No se tuvieron elementos para acreditar que las tuvieran responsabilidad directa sobre su elaboración y distribución.
- Para poder determinar la responsabilidad indirecta de las candidaturas respecto del beneficio que se genere por la exposición de su imagen en la propaganda electoral, deben considerarse las acciones razonables realizadas, sin que pase desapercibido que se 448 presentaron deslindes tan solo en la queja 293.
- Esta autoridad se encuentra imposibilitada para hacer una determinación cuantitativa respecto de la impresión de estos acordeones o guías de votación, pero sí es viable determinar un beneficio traducido en el triunfo de algunas personas candidatas.
- No es dable aplicar la misma regla de fiscalización que se impone a Partidos Políticos, en un proceso electivo que tiene una naturaleza distinta, con reglas diferentes.

- Se cumple con los elementos necesarios para efecto de fincar una responsabilidad indirecta.

Como se advierte del extracto anterior, existen elementos y argumentos que no podemos ignorar, sobre todo, porque forman parte de los expedientes y de las constancias e incluso se encuentran incorporadas en las resoluciones aprobadas. En este sentido, es evidente que en ninguno de los expedientes existe prueba directa o con valor probatorio pleno que acredite alguna responsabilidad para los denunciados, de ahí que no comparta la postura de imponer alguna sanción por responsabilidad directa.

En esta misma línea, por cuanto hace a la propuesta es imponer una sanción por la existencia de indicios o pruebas indirectas, esta autoridad no puede ignorar la tesis de jurisprudencia 8/2025 que sostiene que, para atribuir responsabilidad indirecta a una candidatura, por tolerar propaganda, es necesario que se tengan elementos, por lo menos en forma indiciaria, sobre el conocimiento del acto infractor.

Y en el caso específico, el contenido de las resoluciones aprobadas reconoce que no existen elementos para que esta autoridad pueda sostener que los denunciados tuvieron conocimiento previo del acto infractor, por lo cual, desde mi perspectiva no se colman los elementos exigidos en la tesis de jurisprudencia 8/2025 para atribuirles responsabilidad indirecta que justifique una sanción, y en cambio, lo que si existe es una gran cantidad de deslindes presentados.

Aunado a lo anterior, del contenido de las resoluciones aprobadas se advierte existe un reconocimiento expreso en el sentido de que esta autoridad se encuentra imposibilitada para hacer una determinación cuantitativa respecto de la impresión de estos acordeones o guías de votación, por lo cual no podríamos hablar de un beneficio o un impacto cierto sobre todo porque no hay forma de medir el impacto efectivo y real de su distribución.

Contrario a ello, lo que si existe en los expedientes y que no está siendo valorado debidamente es la existencia de un gran número de deslindes presentados por los denunciados, pruebas que lisa y llanamente están fueron ignoradas.

Tampoco fue debidamente valorado el contenido de un gran número de cuestionarios aplicados por esta autoridad, en los cuales la ciudadanía menciona no haber recibido los referidos acordeones o no haber presenciado su entrega o las manifestaciones de diversos medios de comunicación que señalaron un ejercicio de labor periodística respecto a las notas publicadas.

En el fondo, la conclusión mayoritaria pretende socavar la imagen de los participantes, dejando de lado las marcadas diferencias que existe entre un proceso donde participan Partidos Políticos, y el presente ejercicio electivo, violentando sus derechos como candidatos y como justiciables, ante la insuficiencia probatoria que hay en el caso, para arribar a una conclusión que permita imponer una sanción más allá de toda duda razonable.

De forma adicional a las inconsistencias y contradicciones mencionadas, es evidente que por cuando hace a las pruebas indiciarias, el voto mayoritario decidió ignorar que en el SUP-RAP-131/2022 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo que, para derrotar la presunción de inocencia a partir de pruebas indiciarias, es necesario:

1. Que exista una pluralidad de indicios.

2. Que estos indicios estén plenamente acreditados con un alto nivel de constatación sin que existan contradicciones, pues la divergencia resta fuerza a una prueba circunstancial.

3. Se debe valorar de manera individual y conjunta la composición del cuadro probatorio en su integridad y las manifestaciones de los denunciados.

4. Establecer un proceso racional para sostener la responsabilidad de los denunciados.

5. Refutar todas las demás hipótesis plausibles compatibles con su inocencia

Sentado lo anterior, es evidente que en el caso que se nos presentó, la sanción por recibir un beneficio con la distribución de acordeones a partir de pruebas indirectas, es totalmente indebida dado que no se reúnen muchos de estos elementos para sostener una sanción a partir de pruebas indirectas y menos aún para acreditar un beneficio dado que las propias resoluciones reconocen que no puede cuantificarse el número de acordeones por lo cual desde mi perspectiva, o existen elementos suficientes para derrotar la presunción de inocencia.

De todo lo anteriormente anotado se desprende que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores en materia electoral, tanto como regla de trato al sujeto investigado, como regla probatoria, lo cual implica valorar bajo las reglas del Derecho las características que los medios de prueba que obran en el expediente del caso a efecto de poder considerar la existencia de pruebas válidas para destruir el estatus de inocente que obligada y constitucionalmente debe tener toda persona bajo proceso.

Como estándar probatorio, la presunción de inocencia es un criterio para indicar cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, lo que en materia de sanciones se traduce en definir las características que debe tener un material probatorio, a efecto de considerarse suficiente para condenar.

Desde esa perspectiva, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado[1] que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las

[1] Al respecto, véanse por ejemplo las tesis aisladas **1a. CCCXLVII/2014**, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA**. Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.* Libro 31, junio de 2016, Tomo I, página 546. Así como **1a. CCCXLVIII/2014**, de

pruebas desvirtúen la hipótesis de inocencia sostenida por los sujetos investigados y, al mismo tiempo, cuando se derroten las pruebas aportadas, en su caso, para justificar la inocencia, así como los contraindicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora, en esta caso, por la autoridad electoral.

Por lo anterior, y al no ajustarse este caso a los parámetros normativos de suficiencia jurídica, es que no comparto el voto mayoritario ni las consideraciones que sustentan las conclusiones de las resoluciones atinentes a los expedientes INE/Q-COF-UTF/293/2025, INE/P-COF-UTF/315/2025, INE/Q-COF-UTF/502/2025/MICH e INE/Q-COF-UTF/474/2025.

Razones por las que tampoco resulta viable la determinación de sancionar con el 10% del tope de gastos:

Respecto a la fijación de un porcentaje del tope de gastos como sanción es evidente que el voto mayoritario omitió tener en cuenta que en el SUP-RAP-18/2024, la Sala Superior determinó expresamente que no se puede imponer un criterio de sanción a partir de un elemento no previsto en la Ley Electoral y, el tope de gastos es un elemento no previsto en la ley electoral para efectos de sanción.

En la sentencia mencionada, la Sala fue clara al referir que la discrecionalidad al imponer sanciones se refiere a la elección de la sanción aplicable, de las previstas en el catálogo incluido en la Ley Electoral, que va de la amonestación pública hasta la sanción económica, pero siempre dentro de los márgenes legales de ahí que no comparta el planteamiento de imponer el 10% del tope.

---

rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**. Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 161.

Por último, expreso que no comparto la decisión de imponer una sanción por el tema de los acordeones dado que estas sanciones vulneran la prohibición de multa excesiva y se omite tener en cuenta que la capacidad de pago se vulnera sobre todo en los casos en que una misma persona es sancionada en más de un proyecto lo que traduce en una sanción desproporcionada a una persona física que además no analiza el contexto específico de la elección judicial en la cual las candidaturas solo pueden hacer uso de su patrimonio y ello abarca la imposición de sanciones por lo cual, desde mi perspectiva, resulta desproporcionado y poco razonable imponer un porcentaje del tope de gastos como sanción.

Por las consideraciones referidas, expreso un voto particular ya que la determinación de imponer una sanción del 10% del tope de gastos de campaña, vulnera principios convencionales y constitucionales elementales tales como el de presunción de inocencia y la proscripción de penas desproporcionadas excesivas.

Inobserva la jurisprudencia aplicable y vulnera los derechos de los denunciados dado que aplica de manera deficiente los elementos necesarios para acreditar una sanción con base en pruebas indirectas.

Otra inconsistencia medular de esta decisión mayoritaria, la constituye el hecho de que se decidió imponer castigos económicos sin tener pruebas directas e indubitables de la responsabilidad de las candidaturas en los hechos de los que se les va a castigar.

No hay resultados de investigación alguna que acrediten que las personas a las que se les pretende sancionar cometieron directa o indirectamente las faltas por las que se les quiere sancionar. Asimismo, como lo he dicho en líneas precedentes, el material probatorio que obra en el expediente no vincula a ninguna persona de forma inequívoca e indubitable con el ilícito electoral votado por la mayoría. De ser así, la investigación debió incluir las pruebas que vinculen a las personas candidatas a castigar en la comisión del ilícito, incluidos los sujetos de apoyo, considerando que el hipotético expediente tendría que contener la documentación de la cual se

desprendan las circunstancias de modo, tiempo y lugar a partir de las cuales se puedan trazar los actos generadores de la conducta reprochable.

Sostengo también que esta decisión mayoritaria es violatoria del derecho a la defensa de las personas candidatas que se pretenden castigar, ya que estarían siendo afectada directamente su **presunción de inocencia como garantía procesal fundamental**, pues sería hasta la emisión de estas resoluciones, que los afectados conocieron los castigos en su contra, así como los elementos tomados por los cuales se les imputo una falta y una sanción sin que se les dé la debida oportunidad a defenderse. Es más, lo que obra en el expediente se está constituyendo como **pruebas de cargo** en contra de los más elementales derechos de la defensa como lo es realizar manifestaciones y presentar las pruebas necesarias sobre supuestas actuaciones irregulares que les están siendo imputables en este momento procesal.

Como autoridad que tutela derechos fundamentales en su vertiente política, estamos obligados a observar diversos principios en ejercicio de esa función. Es así como la determinación de cualquier tipo de responsabilidad, y la consecuente validez jurídica de la sanción que se pretende imponer, debe asentarse, necesaria e indubitablemente, en la acreditación del vínculo entre el infractor y los hechos a sancionar, pero siempre cumpliendo con un mínimo de estándares en que se respeten las garantías del debido proceso y, particularmente, el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Al no existir estos elementos en el expediente, es francamente indebido fincar una responsabilidad e imponer una sanción económica a partir de meras inferencias carentes de sustento sobre la supuesta existencia de un beneficio del que no podemos acreditar que los sujetos investigados participaron en su configuración, es más, se deslindaron del mismo. Por ello, no existe una justificación válida para castigar como se pretende hacerlo a los sujetos investigados.

Cierro diciendo que, al no poder acreditar el **vínculo** entre los acordeones, la participación de los sujetos investigados, el origen de los recursos empleados para

producirlos y distribuirlos, y la pretensión proselitista de quienes aparecen en dichas guías de votación, la sanción que se quiere imponer no tiene sustento en lo jurídico, más bien encuentra sentido en las motivaciones de quienes las promovieron.

Para sostener esta sanción, se debe contar con **elementos de prueba suficientes** que permitieran resolver de forma integral y exhaustiva los cuestionamientos que presentó la controversia, en especial los relativos a la vinculación de las candidaturas con la generación y distribución de los acordeones, así como la existencia de un nexo claro y racionalmente indubitable entre los sujetos investigados y los recursos empleados en torno a los acordeones. De no ser así, ningún castigo es jurídicamente sostenible.

LIC. GUADALUPE TADDEI ZAVALA
CONSEJERA PRESIDENTA DEL CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*

*El presente documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada del Instituto Nacional Electoral.

FIRMADO POR: TADDEI ZAVALA GUADALUPE
AC: Autoridad Certificadora del Instituto Nacional Electoral
ID: 5066616
HASH:
CDD717A1E6029CFC80BAD65D878EB4EB7317B64EAC6BAD66F43F194BF5A56770