

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-130/2015.

RECORRENTE: ROBERTO GIL ZUARTH,
EN SU CARÁCTER DE SENADOR DE LA
REPÚBLICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN NACIONAL DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIA: AURORA ROJAS
BONILLA.

México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de revisión al rubro indicado, interpuesto por Roberto Gil Zuarth en su carácter de Senador de la República, a fin de controvertir el acuerdo ACQyD-INE-64/2015, de diecinueve de marzo de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, que declaró improcedente la petición de medidas cautelares solicitadas en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, así como de los Directores Generales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado² y del Instituto Mexicano del Seguro Social³ derivado del programa

¹ En adelante Comisión de Quejas y Denuncias.

² En lo subsecuente ISSSTE.

³ En adelante IMSS.

denominado **“Vales de Medicamento para sus Derechohabientes”**, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Salud.

R E S U L T A N D O S

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos del recurso al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

1. Denuncia. El dieciséis de marzo de dos mil quince, Roberto Gil Zuarth presentó denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en contra de Enrique Peña Nieto, Titular del Ejecutivo Federal, José Antonio González Anaya, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, y Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la implementación del programa social denominado: “Vales de Medicamentos para Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE”, al considerar que con su ejecución, se vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, influyendo directamente en las preferencias electorales de los ciudadanos en el proceso electoral federal 2014-2015, en favor del partido político al que pertenece el Presidente de la República.

En dicho ocurso el ahora recurrente solicitó, entre otras cuestiones, el dictado de las medidas cautelares

correspondientes, para el efecto de que se ordenara la suspensión de dicho programa.

2. Integración de expediente, reserva de emplazamiento y propuesta de media cautelar. Mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo del Instituto Nacional Electoral⁴ tuvo por recibida la denuncia planteada, y ordenó la integración del expediente del procedimiento especial sancionador, el cual quedó radicado con la clave **UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**; asimismo, determinó reservar su emplazamiento.

3. Propuesta relativa a la solicitud de medidas cautelares. El diecinueve de marzo de la presente anualidad, el Titular de la Unidad Técnica, determinó someter a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias, la propuesta relativa a la solicitud de medidas cautelares.

4. Acuerdo impugnado. En la misma fecha, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-64/2015**, en el que declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares.

La aludida resolución fue notificada al recurrente el veintiuno de marzo del presente año.

⁴ En lo siguiente Titular de la Unidad Técnica.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con el acuerdo precisado, mediante escrito presentado el veintiuno de marzo de la presente anualidad en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, Roberto Gil Zuarth interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que ahora se resuelve.

III. Remisión de expediente. El veintidós de marzo siguiente, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias remitió, mediante oficio INE-UT/STCQyD/131/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente INE-RPES-48/2015, integrado con motivo del recurso de revisión.

IV. Registro y turno a Ponencia. Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REP-130/2015**.

El expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, admitió la demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que se resuelve y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado

de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido para controvertir una resolución emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la que determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que el artículo 109, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, procederá en contra de las medidas cautelares que emita el Instituto Nacional Electoral a que se refiere el apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución.

Ahora bien, en el caso que se analiza, la materia de la controversia es una determinación del Instituto Nacional Electoral por medio de la cual no se dictaron medidas cautelares como regula el dispositivo legal en comento, sino que se declararon improcedentes las solicitudes formuladas en ese sentido por el denunciante.

Al respecto, esta Sala Superior considera que lo anterior no constituye un obstáculo para sostener la competencia en los términos inicialmente anotados.

Esto es así, porque es dable concluir que el núcleo de dicho precepto legal radica en establecer que esta Sala Superior será competente para conocer a través de la presente vía impugnativa, sobre toda controversia que esté relacionada con las medidas cautelares que, en su caso, emita el Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de las atribuciones a que se refiere el apartado D, de la Base III del artículo 41 constitucional.

En efecto, se considera que si este órgano jurisdiccional es expresamente competente para conocer sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad cuando éstas fueron emitidas, entonces es posible sostener, con base en la interpretación sistemática y funcional de ese precepto legal con las disposiciones jurídicas que han quedado citadas al inicio de este considerando, que también será competente para resolver respecto a cualquier otra determinación relacionada con el ejercicio de esa atribución por parte del Instituto Nacional

Electoral, ya que el efecto de la sentencia que siempre se dicte podrá ser confirmando, modificando o revocando la decisión de la autoridad electoral administrativa, lo cual necesariamente incidirá en determinar, si las medidas cautelares fueron emitidas o declaradas improcedentes, con estricto apego a Derecho, sobre lo cual, como ya se explicó, es expresa la competencia en favor de este órgano jurisdiccional.

Este criterio se robustece si se toma en consideración, que la naturaleza de los efectos que la Constitución federal le ha asignado a las medidas cautelares en estudio, requiere que sea esta Sala Superior, en su carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional del país en la materia, la que resuelva en única instancia y en forma definitiva, sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de tales determinaciones.

Finalmente, esta lectura resulta acorde con lo dispuesto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de octubre del dos mil catorce en el que se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier**

otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares, tal como ocurre en el presente caso.

SEGUNDO. Acuerdo impugnado. De conformidad con el principio de economía procesal y, en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente resolución, se estima innecesario transcribir el acuerdo impugnado; máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Al respecto, resulta criterio orientador las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro: “ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO”⁵.

No obstante lo anterior en seguida se inserta el resumen de las consideraciones fundamentales del acuerdo reclamado.

La responsable estimó **improcedente** la solicitud de adopción de medidas cautelares respecto del programa de vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS y del ISSSTE.

Lo anterior, porque bajo la apariencia del buen derecho, consideró que el programa cuya suspensión pide el quejoso, se ajusta a la normativa electoral y es acorde con los límites y

⁵ Visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

restricciones reconocidas en la Constitución Federal y en la normativa electoral.

Esto porque, señaló que en términos del artículo 461, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el programa denominado Vales de Medicamentos para sus Derechohabientes operado por el IMSS y el ISSSTE inició su operación a partir del quince de marzo del presente año, por lo que a la fecha se encuentra vigente.

Asimismo, destacó que el programa de vales referido encuentra justificación en el Plan Nacional de Desarrollo dos mil trece - dos mil dieciocho, que establece como una de sus líneas de acción: garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros; e, Implementar programas de distribución de medicinas que alineen los incentivos de las instituciones de salud pública, el cual tiene sustento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, manifestó que dicho programa forma parte de la excepción prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, siempre y cuando no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni contengan logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales.

Por tanto, adujo que la implementación del referido programa por parte del ISSSTE y del IMSS, tiene justificación en el marco jurídico vigente Mexicano, y que no era posible suspender la entrega de los vales, ya que éstos eran el instrumento mediante el cual se implementa el programa y, su suspensión implicaría la interrupción de facto del programa en sí, el cual, como lo señaló es legal en sí mismo.

Además sostuvo que, el programa de referencia no otorga un derecho adicional al de salud, sino que consiste solamente en facilitar el acceso a los medicamentos por parte de los derechohabientes de ambos organismos descentralizados.

Al respecto, y bajo la apariencia del buen derecho, manifestó que contrario a lo que sostiene el quejoso, la protección del derecho a la salud es prioritario en un Estado Democrático de Derecho, en tanto que constituye un derecho humano que se relaciona con la supervivencia del individuo, garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por diversos instrumentos internacionales.

Por tanto, concluyó que bajo la apariencia del buen Derecho, no se surtían los extremos necesarios para otorgar la medida cautelar solicitada por el quejoso.

TERCERO. Agravios. Con base en el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de

agravios por el recurrente, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

No obstante lo anterior, en seguida se inserta un resumen de los agravios expuestos por el recurrente.

CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se

considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Noven Época, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, que es del tenor literal siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos,

indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Sobre dicho punto, se debe subrayar que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, se debe precisar que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

QUINTO. Estudio del fondo de la litis.

Del análisis del escrito del recurso que motivó la integración del presente expediente, se advierte que el ciudadano recurrente, medularmente cuestiona la determinación de la autoridad responsable de negar la adopción y decretar las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015.

Su pretensión principal radica en que esta Sala Superior ordene la revocación del acuerdo recurrido y, en su lugar, declare la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Es decir, la intención del recurrente se traduce en que por una parte no se permita la difusión de la propaganda gubernamental relativa al programa denominado: "Vales de Medicamentos para Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado” y, por otra, se suspenda el propio programa y, por ende, la entrega de vales de medicina.

En las relatadas circunstancias, la litis en el presente asunto se constriñe a determinar fundamentalmente si se debe permitir o no la continuación del programa denominado: “Vales de Medicamentos para Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE”, con las consecuencias que éste implica.

En concepto de esta Sala Superior, la implementación del programa y la distribución de los vales aludidos no debe ser objeto de suspensión.

Esto, porque según se advierte del marco normativo que rige la difusión de propaganda gubernamental, prevista en el artículo 41, Base III, Aparatado C, párrafo segundo de la Constitución Federal; así como el uso indebido de recursos públicos, regulado en el artículo 134 constitucional, la difusión de propaganda gubernamental en procesos electorales, desde campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, debe suspenderse, al menos que se trate de **difusión de propaganda alusiva a campañas de salud, educación o contingencias civiles**, que son casos de excepción.

Por tanto, su difusión es permanente, siempre y cuando sea de corte meramente institucional y no se acompañe de elementos de promoción personalizada prohibida en el artículo 134, párrafo octavo, constitucional, preceptos ambos, que protegen el principio de equidad en las contiendas.

En cambio, cuando el artículo 134, párrafo séptimo de la constitución prohíbe que los recursos públicos se utilicen a favor de una fuerza política, protege el principio de imparcialidad en los recursos públicos y el de equidad entre las fuerzas políticas.

En este sentido, el uso indebido de recursos públicos, se refiere a la distracción de dinero, bienes materiales o humanos, **o el mal uso de programas sociales, planes y función pública.**

Esta distinción se considera necesaria, a fin de que se advierta en el examen que se haga de las medidas cautelares sobre la apariencia del buen derecho, las normas que protegen los bienes y valores que se dicen vulnerado y que por estar en juego, deben examinarse, respecto de dos diversas pretensiones:

- 1) Suspensión de propaganda gubernamental respecto del programa de vales de medicinas del IMSS y del ISSSTE
- 2) Suspensión del programa en sí mismo considerado por aducirse que se utiliza en forma indebida y en violación a principios y valores constitucionales.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional, estima que no es posible acoger la pretensión del recurrente, porque los planteamientos expuestos en el apartado de agravios del escrito recursal **son**

infundados, los cuales admiten ser analizados, conforme a los siguientes temas:

1. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, al no conceder las medidas cautelares, pues la entrega de vales de medicina se implementan en pleno proceso electoral federal, a sólo dos semanas del comienzo de las campañas electorales, al amparo de las excepciones legales y actualizan un "Fraude a la Ley".

2. Omisión de darle respuesta a la argumentación de la denuncia, sobre que la continuación de la difusión de la propaganda gubernamental de referencia puede infringir un daño irreversible al proceso electoral federal que actualmente se desarrolla, con violación al principio de equidad en la contienda.

3. Incorrecta ponderación de la prohibición constitucional de propaganda gubernamental frente a la excepción en materia de salud, porque al negar las medidas, se concede al ejecutivo federal desarrollar una política pública en pleno proceso electoral.

4. Falta de estudio del argumento respecto a que la propaganda controvertida constituye un "Fraude a la Ley", sobre la base incorrecta de que el denunciante no desarrolló algún razonamiento lógico que deje advertir un nexo racional que conduzca necesariamente a su conclusión.

Antes de proceder al estudio de los referidos temas es necesario destacar que en el considerando segundo del acuerdo reclamado, la autoridad responsable determinó lo siguiente:

“SEGUNDO. CUESTIÓN PREVIA. Previo al pronunciamiento respecto de la solicitud de adoptar la medida cautelar solicitada por el quejoso, esta Comisión considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

Si bien el denunciante en su escrito de queja solicita como medida cautelar que no se permita la difusión de la propaganda gubernamental relativa al programa social denominado Vales de Medicamentos para Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, lo cierto es que, el denunciante no ofrece o aporta alguna prueba que sea útil para acreditar la difusión de la propaganda denunciada, siendo su deber aportarla desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrían de requerirse, en su caso, cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral. En consecuencia, al no haber materia de análisis en torno a la supuesta difusión, este órgano colegiado no se pronunciará al respecto.”

Como se ve de la anterior transcripción, respecto de la difusión controvertida, la Comisión de Quejas y Denuncias precisó que el denunciante, ahora actor, no ofreció o aportó alguna prueba que fuera útil para acreditar esa difusión, cuando era su deber aportarla desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas pruebas que habrán de requerirse en su caso, cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas.

Lo anterior, precisó dicha Comisión, con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral. En consecuencia, concluyó que al no haber materia de análisis en

torno a la supuesta difusión, no haría pronunciamiento alguno al respecto.

Con relación a esta determinación, el recurrente no formula algún argumento para controvertirla, pues nada dice sobre la aportación y ofrecimiento o no de pruebas para que demostrara la difusión de la propaganda gubernamental a que se refirió en la queja respectiva o que por alguna razón legal, estuviera eximido de ofrecer y aportar medios de convicción para demostrar la difusión denunciada.

En tal virtud, debe permanecer incólume dicha consideración y aunque en el desarrollo del análisis del programa en cuestión, la Comisión de Quejas y Denuncias hace mención a la referida difusión, eso sólo lo realiza para explicar el contenido del marco normativo y al señalar las pretensiones del denunciante.

Sin embargo, dicha autoridad realmente no hace un estudio del tema de la difusión señalada, pues incluso en los puntos de acuerdo del acto recurrido se refleja que el análisis solamente abarcó la solicitud de suspensión del programa de entrega de vales de medicamentos y de su repartición.

En este orden de cosas, en el presente caso no se reflejará propiamente algún análisis relativo a la legalidad o no de la difusión denunciada, aunque se haga referencia a lo señalado por el actor en los agravios, sobre la falta de estudio de lo expuesto en la denuncia en relación con ese tema.

Ahora bien, cabe precisar que en principio, de la revisión de las constancias de autos, como señaló la responsable, no se advierte elementos de prueba que permitan advertir la existencia de la difusión de la propaganda respecto de la cual se solicita la medida cautelar.

Lo anterior sin perjuicio, del análisis que se haga en fondo, en el momento procesal oportuno, a la luz de mayores elementos probatorios, así como de la circunstancia, de que el recurrente tiene expedito el derecho de denunciar y pedir la adopción de medidas cautelares, respecto de cualquier difusión que advierta se lleva a cabo en relación al tema en debate o de cualquier otro, que estime ilegal. Supuesto en el que la autoridad tendrá que realizar los exámenes conducentes sobre las medidas cautelares y fondo, que involucre conductas o hechos que presuntamente se apartan del orden legal, atendiendo las particularidades del caso.

Una vez aclarado lo anterior, se procede a dar respuesta a los motivos de inconformidad que han quedado precisados.

Los agravios relacionados con los tres primeros temas señalados en el apartado respectivo, se analizarán en conjunto, dada la íntima relación que guardan entre sí.

Lo infundado de las alegaciones del recurrente radica en que, contrario a sus manifestaciones, el acuerdo impugnado sí contiene los razonamientos lógico-jurídicos con los cuales la autoridad responsable arribó a la determinación reclamada, los

cuales se encuentran debidamente fundados y motivados, como se demostrará más adelante.

Además, está acreditado que la responsable sí dio respuesta al planteamiento de la denuncia sobre que la difusión de la propaganda controvertida relativa al reparto de vales de medicina y el propio reparto de vales, incidía en el proceso electoral federal en curso.

En efecto, el entonces denunciante, ahora recurrente en la consideración de derecho segunda de la denuncia expuso esencialmente que:

“...SEGUNDO. La continuación de la difusión de la propaganda gubernamental relativa al reparto de vales de medicina, como su propio reparto pueden infringir un daño irreversible al proceso electoral que actualmente se está llevando a cabo...”

En el presente recurso de revisión, dicho denunciante sostiene que la autoridad responsable omitió dar respuesta a ese tópico; sin embargo, esto no es así, como se verá en seguida:

Esto es así, pues como ya se vio, mediante consideraciones no enfrentadas en el presente recurso, la autoridad responsable desestimó la primera parte del argumento de la queja, por falta de prueba, pues señaló que por tal motivo no haría pronunciamiento respecto de la difusión señalada.

Con relación al programa referido y reparto de vales de medicina, dio respuesta sobre la base de que no había incidencia en el proceso electoral federal, al tratarse de un programa de salud, que se encontraba en un caso de excepción constitucional y mediante la ponderación de los derechos enfrentados, determinó la improcedencia de la solicitud de adopción de medidas cautelares.

Por otra parte, como se advierte en el acuerdo reclamado, la negativa de la adopción de las medidas cautelares solicitada por el impetrante está debidamente sustentada en los razonamientos y consideraciones de la autoridad responsable.

Esto porque tomó en cuenta que era menester analizar primero, los siguientes elementos:

- a)** Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b)** Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c)** La irreparabilidad de la afectación.
- d)** La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Por consiguiente, en atención a la naturaleza de las medidas precautorias, consideró que debe determinarse, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de las acciones denunciadas.

De ahí que la autoridad responsable, precisamente ceñida a los elementos que deben considerarse antes de emitir medidas cautelares, en un análisis realizado bajo la apariencia del buen Derecho, concluyó que no se surtieron los extremos necesarios para otorgarlas.

Conviene precisar que dicha determinación no prejuzgó sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la impugnada resolución.

Esto es así pues al efecto dicha autoridad señaló que los programas sociales, políticas públicas y obras de gobierno tienen como propósito fundamental alcanzar ciertos logros o resultados en el ámbito político, económico o social, para beneficiar a la ciudadanía y proteger y garantizar sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Así destacó que por regla general, la implementación y duración de estos programas atienden a su propia naturaleza y finalidad y no deben suspenderse o cancelarse de manera injustificada, porque ello se traduciría en una afectación a los derechos de los destinatarios.

Precisó que el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, contiene por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional señalada, resaltó que no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

Además precisó que debe tomarse en consideración que la función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad.

En consecuencia, determinó que la implementación del programa denunciado, a través del ISSSTE y del IMSS, de un análisis preliminar, tiene justificación en el marco jurídico vigente mexicano.

Esto porque, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, numeral 8 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, salvo entre otros casos, la relativa a las campañas salud.

En este contexto, señaló que al encontrarse el proceso electoral federal en etapa de intercampaña, esta prohibición aún no tiene aplicación, de donde deviene la licitud del programa denunciado por el quejoso, y por ende, no era factible atender la solicitud de suspensión.

Por otro lado, explicó que tampoco era posible suspender la entrega de los vales, ya que éstos son el instrumento mediante el cual se implementa el programa y, su suspensión implicaría la interrupción de facto del programa en sí, el cual es legal en sí mismo.

Al hacer referencia a la parte relativa en que el impetrante adujo menoscabo a los principios constitucionales de equidad e imparcialidad electorales, sobre la base de que tienen un mayor peso, en el caso, que la excepción prevista en los artículos 41 y

134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacó que si bien la equidad en la contienda y la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, constituyen principios rectores de la materia electoral, fundamentales para el desarrollo democrático de un país, no constituyen derechos que atañen a la persona humana y, por lo tanto, el grado de protección es menor.

De manera que concluyó que el programa cuya interrupción se pretendía tenía mayor peso, porque estaba relacionado con el derecho fundamental a la salud, el cual no podía ser suspendido, al tratarse de un derecho con mayor entidad de protección.

La anterior descripción evidencia que la decisión de la autoridad responsable de determinar improcedente la solicitud de adopción de medidas cautelares, sí está debidamente fundada y motivada pues dicha autoridad citó los preceptos que consideró aplicables al caso concreto y expuso las razones por las que consideró tomar la referida determinación, además de que sí se pronunció respecto a lo señalado en la denuncia sobre la posible incidencia del programa de entrega de vales de medicina en el proceso electoral federal en curso.

Esta determinación se estima correcta, y para demostrarlo es necesario precisar que el estudio abarcará no sólo si el programa *per sé* debe o no ser motivo de la adopción de medidas cautelares, sino también, si existen elementos que, bajo la apariencia del buen derecho, permitan arribar a la conclusión de que el programa está siendo utilizado indebidamente, es decir, con el propósito de distraer su finalidad, condicionarlo o usarlo como mecanismo para

favorecer a una fuerza política determinada, o bien, para cualquier propósito encaminado a romper las normas que regulan los procesos comiciales.

Para lo cual, debe tenerse en cuenta que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, contiene por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda. Por otro lado, contiene la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social.

Dicha disposición constitucional no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

De manera que, cuando se trata de programas a favor de la sociedad no debe verse alterada la posibilidad de su implementación.

Ahora bien, el programa controvertido y la correspondiente distribución de vales de medicina, forman parte de una campaña de salud.

De ahí que el programa per sé no puede ser objeto de la adopción de medidas cautelares, porque tiene que ver con la

entrega de vales de medicina que se relacionan con el derecho da la salud de los derecho habientes del IMSS y del ISSSTE.

Además, no existen elementos que, bajo la apariencia del buen derecho, permitan arribar a la conclusión de que el programa está siendo utilizado indebidamente, es decir, con el propósito de distraer su finalidad, condicionarlo o usarlo como mecanismo para favorecer a una fuerza política determinada, o bien, para cualquier propósito encaminado a romper los normas que regulan los procesos comiciales.

Sin que se haga referencia a que en ellos se advierta de su contenido nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada del Presidente de la República ni que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, a fin de que de manera preliminar pueda considerarse la necesidad de otorgar la medida cautelar solicitada, por lo que dicho programa es legal.

En ese orden de cosas, la temporalidad aducida por el recurrente para la implementación del programa denominado Vales de Medicamentos para sus Derechohabientes operado por el IMSS y el ISSSTE (semanas antes de empezar las campañas electorales) no es suficiente para considerar bajo la apariencia del buen derecho, que deba ser suspendido, puesto que esa circunstancia no sirve de base para considerar que, por sí mismo constituye un fraude a la ley.

Al respecto debe tomarse en cuenta que es un hecho notorio para este órgano colegiado, en términos del artículo 461, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el programa denominado Vales de

Medicamentos para sus Derechohabientes operado por el IMSS y el ISSSTE inició su operación a partir del quince de marzo del presente año, por lo que a la fecha se encuentra vigente.

Conforme al desahogo de los requerimientos realizados en el procedimiento generador del acto reclamado y a que se hace referencia en él, los directores jurídicos de cada dependencia señalaron lo siguiente:

- El programa de Vales de Medicinas sí se encuentra operando, su temporalidad inició a partir del quince de marzo del presente año en el Distrito Federal y, posteriormente, se implementará en otras entidades del país.
- Es un mecanismo para asegurar que las recetas se surtan completas al derechohabiente y tiene como propósito mejorar la atención.
- Forma parte de un paquete de medidas institucionales en materia de salud para mejorar la atención al derechohabiente. Los vales no son canjeables en farmacias privadas o en otras instituciones públicas, ni por dinero.
- El programa no implica la compra adicional de medicinas, pues en realidad es un mecanismo que permite al Instituto tener un mayor control y mejorar la logística de distribución de medicamentos entre los derechohabientes.
- Cuando un medicamento no esté disponible en la farmacia de la Unidad de Medicina Familiar que le corresponde al derechohabiente del IMSS, su receta será activada como vale autorizado que podrá canjear, el mismo día, por sus

medicinas en cualquiera de las sesenta farmacias de las Unidades de Medicina Familiar en el Distrito Federal o en el Centro de Canje de Medicamentos que el IMSS habilitó especialmente para este programa.

- En el caso del ISSSTE, cuando no se surta una receta completa en alguna de las unidades del Instituto en el Distrito Federal, se entregará un vale por cada medicamento no surtido que sólo será canjeable en los centros de distribución del propio Instituto ubicados en el Distrito Federal.
- El requisito para acceder a dicho programa es ser derechohabiente del IMSS o del ISSSTE.

La anterior descripción evidencia que el programa controvertido encuentra justificación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establece como una de sus líneas de acción: Garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros; e Implementar programas de distribución de medicinas que alineen los incentivos de las instituciones de salud pública.

Dicho plan tiene sustento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa, establece lo siguiente que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho a la salud, entre varios elementos, comprende: el disfrute de servicios de salud de calidad en todas sus formas y

niveles, entendiendo calidad como la exigencia de que sean apropiados médica y científicamente, esto es, que exista personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, así como condiciones sanitarias adecuadas.

De lo anterior se desprende que para garantizar el derecho a la salud, es menester que se proporcionen con calidad los servicios de salud, lo cual tiene estrecha relación con el control que el Estado haga de los mismos.

Esto es, para garantizar la calidad en los servicios de salud como medio para proteger el derecho a la salud, el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin. Una de estas acciones puede ser el desarrollo de políticas públicas y otra, el establecimiento de controles legales. Así, una forma de garantizar el derecho a la salud, es establecer regulaciones o controles destinados a que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología, en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado.

De ahí que es factible afirmar que como acertadamente consideró la responsable, no es posible acoger la medida cautelar solicitada para suspender el referido programa de salud.

Por último, el argumento del quejoso en el sentido de que la responsable no analizó el planteamiento relativo a que el

Ejecutivo Federal actuó con la intencionalidad de influir en la contienda electoral, cometiendo con ello un fraude a la ley, al iniciar el programa denunciado en pleno proceso electoral y a menos de tres semanas del inicio de la campaña electoral, también debe ser desestimado.

Es verdad que la Comisión de Quejas y Denuncias estimó que la alegación del denunciante era genérica y subjetiva porque no contenía un razonamiento lógico que dejara advertir un nexo racional que condujera necesariamente a la conclusión de la existencia del fraude legal.

Independientemente de la validez intrínseca de la consideración anterior, lo cierto es que en el acuerdo recurrido, la autoridad responsable no estaba en aptitud de pronunciarse sobre la existencia o no de un eventual fraude a la ley, derivado de lo expuesto por el denunciante.

Esto es así, porque por un lado, no debe perderse de vista que el otorgamiento o no de una medida cautelar depende de un estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho, de manera tal que como en el caso, no se advierte ilicitud del programa en cuestión conforme a lo que ya quedó precisado ni existen prueba de que se haga uso indebido del referido programa de salud, es claro que, no procede su suspensión.

Ahora bien, lo relativo a la existencia o no de un fraude legal no puede ser analizado al decidir sobre la medida cautelar, porque requiere un estudio minucioso y profundo de los elementos de prueba que se aporten durante el trámite del procedimiento especial sancionador, es decir, la decisión que al respecto se

tome debe ser en el fondo y no de manera preliminar, sobre todo porque en la determinación sobre la negativa de conceder las medidas cautelares no se juzga la licitud de los programas de manera definitiva, sino sólo bajo la apariencia del buen derecho.

Esto es, al resolver el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento especial sancionador, la autoridad electoral deberá decidir si los hechos denunciados contravienen normas electorales o si son lícitos, para lo que, en todo caso tendrá que realizar la interpretación normativa correspondiente y el análisis de las pruebas respectivas, de manera tal que, ahí es donde se podrá pronunciar respecto a la existencia o no del fraude a la ley.

En efecto, para determinar tal cuestión, es menester que la autoridad respectiva realice el análisis e interpretación de la normatividad aplicable, extraer los valores, principios y bienes jurídicos que protege, examinar los elementos, datos y pruebas en forma exhaustiva y del engarce que se haga de todo eso, con los hechos y conductas denunciados, determinar si existe un fraude a la ley en la implementación de un programa y, dictar las medidas conducentes no sólo tendentes a sancionar la conducta, sino a restituir el orden jurídico violado.

Lo anterior, en modo alguno prejuzga sobre el estudio del fondo del asunto, o bien, del derecho que tiene el recurrente en todo momento, para denunciar cualquier conducta que se aparte del orden legal y pedir, en tal evento la medida cautelar conducente

Lo anterior sobre todo que en autos no se advierten pruebas que revelen, en una apariencia del buen derecho, que el programa esté siendo utilizado con fines indebidos o que se aparten del orden legal.

Es decir, no se observa alguna conducta en principio, contraria al orden constitucional que deba ser motivo de la adopción de medidas, pues que no existen elementos ni quiera indiciarios que así lo revelen que en una apariencia del buen derecho se estime que puede contravenir el orden constitucional.

En consecuencia, ante lo **infundado** de los motivos de inconformidad bajo estudio, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-64/2015, de diecinueve de marzo de dos mil quince, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015, que declaró improcedente la petición de medidas cautelares solicitadas en dicho procedimiento iniciado en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto y otros.

Notifíquese personalmente al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional

Electoral, así como a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno del este órgano jurisdiccional especializado, y con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del magistrado Constancio Carrasco Daza, y en la ausencia de la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO
CONSTANCIO CARRASCO DAZA, RESPECTO DE LA**

**SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE
CORRESPONDIENTE AL SUP-REP-130/2015.**

Con fundamento en lo establecido en el artículo 187, séptimo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expreso algunas consideraciones que me llevan a externar una posición concurrente con la posición mayoritaria.

Como se aprecia de las constancias de autos, la Comisión de Quejas y Denuncias, al efectuar su análisis *separó las pretensiones del denunciante*; esto es, por una parte examinó la suspensión de la *difusión de la propaganda gubernamental* en razón de la implementación del programa social denominado Vales de Medicamento para sus Derechohabientes, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016 y por otra, hizo referencia a la *repartición material de los vales de medicinas como parte del programa*.

El proyecto recoge adecuadamente esa distinción al agrupar los aspectos integrantes de la medida cautelar en los términos siguientes:

1. Suspensión de propaganda gubernamental respecto del programa de vales de medicinas del IMSS y del ISSSTE, y,
2. Suspensión del programa en sí mismo considerado por aducirse que se utiliza en forma indebida y en violación a principios y valores constitucionales.

En la sentencia aprobada se menciona que debe quedar incólume la parte de la resolución impugnada en que la Comisión de Quejas y Denuncias estableció que *si bien el denunciante en su escrito de queja solicita como medida cautelar que no se permita la difusión de la propaganda gubernamental relativa al programa*

social denominado Vales de Medicamentos para Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, lo cierto es que, el denunciante no ofrece o aporta alguna prueba que sea útil para acreditar la propaganda denunciada siendo su deber aportarla desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas de requerirse en su caso, cuando no haya tenido la posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

En mi particular perspectiva, el pronunciamiento atinente a la medida cautelar debe ser objeto de un tamiz distinto, que respetuosamente explico a partir de lo siguiente:

En el escrito de denuncia, se señala lo siguiente:

*4. Con motivo de la entrega de vales de medicina, a través del IMSS y del ISSSTE, el Gobierno Federal pretende influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en el proceso electoral que ha comenzado. De modo que, a pesar de tratarse de una política pública que al Poder Ejecutivo Federal corresponde implementar a fin de garantizar la protección al derecho fundamental a la salud que establece el artículo 4° de la Constitución Federal, al Gobierno Federal ha aprovechado los tiempos electorales (particularmente que nos encontramos en pleno Proceso Electoral Federal y que faltan menos de tres semanas para el comienzo de las campañas electorales) para **promocionar e implementar** esta política a fin de influir en las preferencias electorales a favor del partido político al que pertenece el Presidente de la República.*

De ese modo, es apreciable que el planteamiento original que se hizo valer a la autoridad electoral administrativa, se dirigió a denunciar tanto la implementación del programa social, entendido como una política pública del Gobierno Federal, así como los *actos de promoción* del mismo.

El análisis integral en el caso, en mi punto de vista, parte igualmente de identificar que lo afirmado en la denuncia en torno a la difusión del programa social no fue objeto de concatenación o respaldo con elementos de prueba que pudieran corroborar el aserto plasmado en la denuncia o darle solidez.

Empero, en mi perspectiva, el estudio en el presente caso debe realizarse a través de un enfoque integral de todos los aspectos que conformaron la petición de la medida cautelar, a saber: **la implementación del programa y los actos de difusión o promoción del mismo.**

En diversos precedentes emitidos por esta Sala Superior se ha reconocido que las medidas cautelares tienen una función integral y al efecto se ha analizado que tienen un carácter eminentemente dual: es decir –tutelar y preventivo- pero también los criterios se han orientado por la necesidad de garantizar que se cumpla el efecto útil de la medida para garantizar que no se haga nugatoria la decisión final, esto es, debe asegurarse la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y de esa forma evitar que se lesionen los derechos aducidos.⁶

Bajo esa premisa, advierto que el análisis que se realiza a la luz de la apariencia del buen derecho en el caso particular, se intrinca por una parte en el contenido de lo dispuesto por el artículo 41, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala lo siguiente:

Artículo 41.

⁶ Véanse las sentencias de los recursos SUP-REP-25/2014, SUP-REP-38/2015, SUP-REP-51/2015 y SUP-REP-56/2015.

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a la personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. **Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.**

Empero, considero que de manera especial, el planteamiento original trazado desde la denuncia impone el análisis del caso a la luz de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la norma fundamental.

En mi particular enfoque, la difusión o promoción del programa social es un aspecto complementario al programa en sí mismo considerado que también es susceptible de ser analizada y en su caso, "suspendida".

Asimismo, considero que en el presente caso, la apreciación del programa materia de análisis -que en la propia denuncia se reconoció que estaba destinado a un esquema de salud- debe ser analizado bajo la apariencia del buen derecho bajo un estudio global de diversos preceptos constitucionales en que está inmerso.

A este respecto, considero que el examen preliminar debe partir de una ponderación integral y global de lo dispuesto en los artículos 4º, 41 y 134 de la Constitución Federal dado que están bajo análisis el derecho a la salud, el principio de equidad en la

contienda y la imparcialidad del uso en la utilización de los recursos de los servidores públicos y su no influencia en los procesos electorales, por lo que se coincide esencialmente con el sentido de la ejecutoria por las razones expresadas con anterioridad.

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA