



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR FORMULADA POR ROBERTO GIL ZUARTH DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015.

Distrito Federal, a diecinueve de marzo de 2015

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El dieciséis de marzo de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito signado por Roberto Gil Zuarth, mediante el cual denunció a Enrique Peña Nieto, Titular del Ejecutivo Federal, José Antonio González Anaya, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social,² y Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado³, 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.

Al respecto, solicitó el dictado de medidas cautelares para hacer cesar las conductas que, desde su perspectiva, son antijurídicas.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.⁴ El diecisiete de marzo de dos mil quince, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó proveído mediante el cual tuvo

¹ Visible a fojas 1 a 23 del expediente y anexo a fojas 24 del expediente citado al rubro.

² En adelante IMSS

³ En adelante ISSSTE

⁴ Visible a fojas 44 a 53 del expediente citado al rubro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

por recibida la denuncia planteada, ordenó radicar y admitir la queja, dando inicio al procedimiento especial sancionador citado al rubro, se reservó el emplazamiento y acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

Asimismo se ordenó instrumentar acta circunstanciada a efecto de verificar la existencia contenido de la página de internet www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201502/012 referida por el quejoso en su escrito de queja, a fin de obtener algún elemento relacionado con los hechos que se investigan, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; y 40, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, en virtud de que la materia de la presente resolución está vinculada con la supuesta violación a los principios de equidad e imparcialidad que rigen la materia electoral; conductas cuyo conocimiento, tratándose de medidas cautelares, corresponde al Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo 2; 470, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

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.⁵ En consecuencia, al no haber materia de análisis en torno a la supuesta difusión, este órgano colegiado no se pronunciará al respecto.

Por otra parte, cabe hacer la acotación respecto a que, si bien el quejoso refiere que la entrega de Vales de Medicamentos para Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE es un *programa social*, lo cierto es que, se trata de una **Línea de Acción** para llevar a cabo la Estrategia 2.6: Garantizar el acceso a medicamentos e insumos para la salud de calidad, del Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

Lo anterior es así, toda vez que el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, es el que define los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de salud en un marco guiado por el ordenamiento jurídico aplicable en materia de salud, así como por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual dispone:

Estrategia 2.6. Garantizar el acceso a medicamentos e insumos para la salud de calidad

Líneas de acción:

2.6.1. *Fortalecer la cadena de suministro de medicamentos e insumos en las instituciones públicas de salud*

⁵ Cfr. Jurisprudencia 12/2010 de rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

2.6.2. *Incrementar el abasto de medicamentos y biológicos de acuerdo a las necesidades locales*

2.6.3. *Implementar programas de distribución de medicamentos que alineen los incentivos de las instituciones de todos los participantes (Énfasis añadido)*

2.6.4. *Fomentar el uso racional de la prescripción de medicamentos*

Ahora bien de conformidad con los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, señala que las Líneas de Acción son las que reflejan las actividades prioritarias y concretas de las Dependencias y Entidades que llevarán a cabo durante la presente administración y que apoyan de manera clara el logro de las Estrategias Planteadas en cada Programa.

Luego entonces, **no se trata de un Programa Social**, tan es así, que no cuenta con reglas de operación, sino de una Línea de Acción respecto a programas de distribución de medicamentos.

Con base en lo anterior, aun cuando no se trate de un Programa Social, lo cierto es que dicho mecanismo asegura que las recetas se surtan completas al derechohabiente, el cual forma parte de un paquete de medidas institucionales en materia de salud para mejorar la atención a sus usuarios.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR.

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

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.

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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—. En este sentido, sólo son protegibles por medidas cautelares aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento 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; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

En atención a la naturaleza las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o hechos futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser 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, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

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, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada con el rubro y texto siguientes:

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 las resultas 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.⁶*

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

PROGRAMA DE VALES DE MEDICAMENTOS PARA DERECHOHABIENTES DEL IMSS E ISSSTE.

Del análisis del escrito de queja que motivó la integración del presente expediente, se advierte que el denunciante solicita, textualmente, como medida cautelar lo siguiente:

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

En efecto, la medida cautelar que se solicita consiste en:

Se ordene a los directores generales del ISSSTE y del IMSS, como al Presidente de la República, que se suspenda la entrega del programa al que me he referido ampliamente hasta concluida la jornada electoral del siete de junio de 2015, y se emitan las reglas por las cuales se blinde el programa.

...

Así, su pretensión principal radica en que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene la suspensión de la entrega del programa de vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, es decir, **la intención del quejoso se traduce en que no se permita la difusión de la propaganda gubernamental relativa al referido programa y la entrega de los vales de medicamentos, a fin de salvaguardar los principios de igualdad y equidad en la competencia electoral, e imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos.**

En su escrito el quejoso aduce medularmente lo siguiente:

- El titular del Ejecutivo Federal, a través de los directores del IMSS y del ISSSTE, vulneran lo establecido en los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la implementación del programa de vales de medicamentos denunciado, ya que, desde su perspectiva conculca el principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos y, equidad en la contienda electoral.
- Afirma que la restricción contenida en los preceptos constitucionales señalados tiene como fin evitar que los poderes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de un determinado partido político o candidato.
- Aduce que la repartición de vales de medicina durante el proceso electoral constituye un uso parcial de recursos públicos por parte del Ejecutivo Federal, máxime si su distribución comenzó dos semanas y cuatro días antes del inicio de las campañas electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

- Alega que la repartición de vales de medicina a cargo del IMSS y del ISSSTE configura un “fraude a la ley”, si se toma en cuenta el momento del comienzo de su implementación, es decir, en pleno proceso electoral federal a menos de tres semanas que den inicio las campañas electorales.
- Señala que si bien esta política pública, al tratarse de un servicio de salud encuadra en la excepción que establecen los artículos 41, Base III, Apartado C, y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que el sólo hecho de que el comienzo de su difusión haya comenzado en pleno proceso electoral federal y que su implementación inicie faltando menos de tres semanas para el inicio de las campañas electorales, acredita que su fin es influir en la conciencia ciudadana a favor del Ejecutivo Federal y del partido político que representa, es decir, puede influir objetivamente en la obtención del voto del electorado o desalentar la preferencia hacia los otros partidos políticos que se encuentran en la contienda.

Ahora bien, este órgano colegiado, estima **IMPROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, por las razones siguientes:

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. 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.

No obstante, todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: **a)** En cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** En cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, como se explicará en párrafos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

subsecuentes, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

En primer lugar, es menester destacar que 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 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; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.⁷

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda en el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos primero y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados

⁷ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



y que es obligación de los servidores públicos aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

En el párrafo octavo del mismo precepto constitucional, se dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos.

Acorde con lo anterior, el artículo 134 de la Constitución General prevé, 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 anteriormente señalada, 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.⁸

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

⁸ Criterio contenido en la tesis XXI/2009, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: *SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

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, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que los servidores públicos o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

Sentado lo anterior, a partir de un análisis del caso concreto y, **bajo la apariencia del buen derecho**, se considera que el programa cuya suspensión pide el quejoso, se ajusta a la normativa electoral y es acorde con los límites y restricciones apuntadas, con base en lo siguiente:

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*,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

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.

Lo anterior se afirma así, porque en los archivos de este Instituto obra el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/34/PEF/78/2015 y sus acumulados, en cuyas constancias se advierten las respuestas al requerimiento formulado por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral mediante proveído de veintiuno de febrero de dos mil quince, a los directores generales del IMSS y del ISSSTE, en relación con la operación, temporalidad, diseño, monto, modo de ejecución y requisitos para acceder a dicho programa.⁹

En los referidos desahogos al requerimiento, los directores jurídicos de cada dependencia señalaron lo siguiente:

- El programa 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.
- El programa de Vales de Medicinas, es un mecanismo para asegurar que las recetas se surtan completas al derechohabiente y tiene como propósito mejorar la atención.
- El programa forma parte de un paquete de medidas institucionales en materia de salud para mejorar la atención al derechohabiente. Sin dejar de señalar que los vales no son canjeables en farmacias privadas o en otras instituciones públicas, ni por dinero.
- El programa tampoco 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.

⁹ Acuerdo visible a fojas 54 a 56, respuesta del IMSS a fojas 65 a 68, y respuesta del ISSSTE a fojas 109 a 113 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/34/PEF/78/2015 y sus acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

- 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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado.¹⁰

En este contexto, el programa de vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS e ISSSTE encuentra justificación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹¹, 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....*¹². 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:

Artículo 26.

A. 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.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Párrafo reformado DOF 10-02-201

...

Asimismo, el Programa Sectorial de Salud¹³ refiere como estrategia *Garantizar el acceso a medicamentos e insumos para la salud de calidad*, y el Programa

¹⁰ Cfr. Tesis de jurisprudencia 50/2009. Aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de primero de abril de dos mil nueve, de rubro: **DERECHO A LA SALUD. SU PROTECCIÓN EN EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD.**

¹¹ Consultable en la dirección electrónica <http://pnd.gob.mx/>

¹² Visible a fojas 118 y 119 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

¹³ Consultable en el Diario Oficial de la Federación de doce de diciembre de dos mil trece. http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce_salud/prosesa/pdf/programaDOF.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

Institucional 2014-2018¹⁴, cuyo segundo objetivo establece *brindar acceso efectivo y oportuno a servicios de salud con calidad y calidez*, de cuyas líneas de acción se desprende *simplificar procesos que involucren una mejor atención al derechohabiente*, así como *mejorar los procesos de adquisición, abasto, distribución y control de uso de medicamentos*.

Por su parte, es importante recalcar que los puntos SEGUNDO y QUINTO del ACUERDO INE/CG61/2015, MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015, LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES COINCIDENTES CON EL FEDERAL, ASÍ COMO PARA LOS PROCESOS LOCALES ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS QUE SE CELEBREN EN 2015, aprobado el dieciocho de febrero del presente año, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, señala que:

- Las campañas de información, servicios educativos, **de salud** (al que pertenece el programa ahora denunciado), y las de protección civil en caso de emergencia, deberán colmar los principios de equidad e imparcialidad que rigen la contienda electoral, y
- Se considerarán que forman 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. Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, en términos de lo previsto en los diversos Acuerdos CG193/2011 y CG247/2011, **las campañas del**

¹⁴ Consultable en las siguientes direcciones electrónicas: http://www2.issste.gob.mx:8080/images/downloads/transparencia/programas-plan-nacional-de-desarrollo/Programa_Institucional_ISSSTE_2014-2018.pdf y http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5342374



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros.

En consecuencia, la implementación de este programa por parte del ISSSTE y del IMSS, de un análisis preliminar, tiene justificación en el marco jurídico vigente en nuestro país.

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, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, salvo la relativa a 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.

En este contexto, al encontrarse el proceso electoral federal en etapa de intercampaña, esta prohibición aún no tiene aplicación, de donde deviene la licitud de la difusión de la propaganda denunciada por el quejoso, y por ende, no es factible que este colegiado acceda a la solicitud de suspender la misma, máxime que

Por otro lado, tampoco es 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, como se señaló es legal en sí mismo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015

Lo anterior es así, ya que de acuerdo con los oficios 09 52 17 4000/0083¹⁵ y DJ/600/035/2015¹⁶, emitidos por los directores jurídicos del IMSS y del ISSSTE, respectivamente, ambos, de veinticuatro de febrero del presente año, invocados como hechos notorios en términos del artículo 461, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se indica que el modo de ejecución del programa, respecto del IMSS consiste en que 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.

Como se advierte, incluso la implementación del mismo programa a cargo de ambas instituciones de salud no es coincidente, por el contrario, en el caso del IMSS no existe vale alguno de medicamentos, sino que la propia receta se “activa como vale”, y en el caso del ISSSTE, si bien a falta de medicamento en alguna de las unidades de salud del instituto se entrega un vale por cada medicamento, esto no quiere decir, como erróneamente lo argumenta el quejoso, que viole o vulnere lo establecido en el artículo 209, párrafos 1 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los supuestos en los cuales debe suspenderse la propaganda gubernamental durante las campañas electorales y la prohibición de entregar cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a

¹⁵ Visible a fojas 65 a 68 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/34/PEF/78/2015 que obra en el archivo de este Instituto.

¹⁶ Visible a fojas 109 a 113 del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/34/PEF/78/2015 que obra en el archivo de este Instituto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona.

Lo anterior es así, en virtud de que la entrega del "vale" a cargo del ISSSTE, bajo la apariencia del buen derecho, no puede ser considerada como la entrega de un bien o servicio, dado que el derecho a recibir medicamentos por parte del IMSS o del ISSSTE, forma parte integral e inherente del servicio de salud que brinda el Estado, es decir, ambas instituciones están obligadas constitucional y legalmente a brindar a la población 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.

Esto es, desde una óptica previa, acorde al estudio que debe realizarse para el otorgamiento o no de medidas cautelares, el programa social denominado vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, no otorga un derecho adicional al de salud propiamente dicho, sino que consiste solamente en facilitar el acceso a los medicamentos por parte de los derechohabientes de ambos organismos descentralizados. En efecto, tal programa:

- No establece un derecho adicional en favor de los afiliados a las citadas instituciones públicas de seguridad social, pues el derecho a los medicamentos sin el programa ahora denunciado, lo tienen asegurado.
- Únicamente constituye un mecanismo para garantizar que las recetas se surtan completas al derechohabiente, con el fin de mejorar la atención de éste;
- No son canjeables en farmacias privadas, otras instituciones públicas, o por dinero;
- No implica la compra adicional de medicinas, sino mejorar la logística de distribución de medicamentos, y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

- No constituye un programa abierto a toda la ciudadanía, sino a los propios afiliados al IMSS o del ISSSTE, que por ello, tienen derecho a recibir los medicamentos de estos institutos de salud.

No pasa desapercibido para este órgano colegiado el argumento en el cual el quejoso aduce que los principios constitucionales de equidad e imparcialidad electorales 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.

Al respecto, y bajo la apariencia del buen derecho, 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 el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por diversos instrumentos internacionales, tales como: a) artículo 25, apartado 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; b) artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y c) artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

Mientras que la equidad en la contienda y la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si bien 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

Por otra parte, el argumento del quejoso en el sentido de que el Ejecutivo Federal actuó con la intencionalidad de influir en la contienda electoral, cometiendo con ello un fraude a la ley, ya que a pesar de tener conocimiento de las restricciones que existen respecto de los programas sociales, inició el programa ahora denunciado en pleno proceso electoral y a menos de tres semanas del inicio de la campaña electoral; en forma preliminar, es genérico y subjetivo, en virtud de que solo se limita a señalar que el hecho de haberse iniciado el referido programa una vez iniciado el proceso electoral, lleva a la intencionalidad de influir en la contienda. Sin embargo, no desarrolla algún razonamiento lógico que deje advertir un nexo racional que conduzca necesariamente a la conclusión a la que arriba.

Por tanto, en un análisis realizado bajo la apariencia del buen Derecho, este órgano colegiado concluye que no se surten los extremos necesarios para otorgar la medida cautelar solicitada por el quejoso.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga 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 presente resolución.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-64/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/RGZ/CG/91/PEF/135/2015**

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por Roberto Gil Zuarth, respecto del *programa de entrega de vales de medicamentos a derechohabientes del IMSS e ISSSTE*, en términos de los argumentos vertidos en el considerando TERCERO.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato, realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **CUARTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésimo Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecinueve de marzo del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, de la Consejera Electoral Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO