



RECOMENDACIÓN 75/2021

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA LEGALIDAD, A LA IMAGEN PÚBLICA Y A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN CONTRA DE QV, POR LOS SEÑALAMIENTOS MEDIÁTICOS REALIZADOS POR EL GOBERNADOR Y EL AUDITOR SUPERIOR, AMBOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

Ciudad de México, a 3 de noviembre de 2021

**LIC. LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

**LIC. FRANCISCO JOSÉ ROMERO SERRANO
AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II, III y XII, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/6/2021/5523/Q, por presuntas violaciones al derecho humano a la dignidad, la imagen pública, la legalidad y la presunción de inocencia a que se refieren los artículos 1, 14, 16, 20 Apartado B, Fracción I de la Constitución Federal en agravio de un ex



servidor público cuyas funciones fueron fiscalizadas en el ejercicio presupuestario durante el tiempo que ejerció las mismas y pese a que no existieron sanciones administrativas ni penales por la comisión de alguna infracción penal o administrativa.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 3º, 11, fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichos datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas y haciendo patente el compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

Denominación	Clave
Quejoso y Víctima	QV
Autoridad responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

4. En la presente Recomendación, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, autoridades y expedientes, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Nombre	Acrónimo/abreviatura
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/ CNDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
H. Congreso del Estado de Puebla	HCEP

Nombre	Acrónimo/abreviatura
Auditoría Superior del Estado de Puebla	ASE
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Secretaría de la Función Pública	SFP
Fiscalía General del Estado de Puebla	FGEP
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	LCNDH
Ley General de Víctimas	LGV
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Constitución Local
Juicio de Amparo Indirecto	AI

I. HECHOS.

5. El 18 de junio de 2021, QV presentó una queja señalando que AR1, AR2, PSP1, PSP2, PSP3 y PSP4 le han imputado desvíos de recursos cuando ejerció como Titular de la Secretaría de Salud en el Gobierno de Puebla en el periodo de tiempo comprendido del 1 de febrero de 2011 al 7 de abril de 2013, respecto a AR1; dichos señalamientos –afirmo QV- desde el año 2019 han sido retomadas por los medios de comunicación impresos y digitales, en el mismo sentido AR2, también le imputa actos de corrupción; así mismo señaló que PSP1, PSP2, PSP3 y PSP4 en su calidad de integrantes del HCEP, también le han imputado en medios de comunicación conductas delictivas, siendo que la ASF, SFP, SFPE antes llamada Secretaría de la Contraloría nunca le ha iniciado ni han substanciado ningún procedimiento de responsabilidad de servidores públicos derivado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas en los periodos 2011, 2012 y 2013 en contra de QR; en ese tenor manifestó en su escrito de queja, que la revisión de las cuentas públicas del gasto estatal de los ejercicios 2011, 2012 y 2013 ya concluyeron a través del Informe de Resultados y fueron aprobadas por la ASF y por el entonces Órgano de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas (ORFISE) hoy denominado ASE, y por el HCEP. Por lo tanto afirma QV, el proceder de AR1 en su carácter de Titular del Ejecutivo, y AR2 en su calidad de Auditor Superior del Estado de Puebla; así como PSP1, en su Carácter de Presidenta de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado, PSP2, PSP3, PSP4 todos integrantes del HCEP, resultan una violación a sus

derechos humanos al honor, la dignidad a la presunción de inocencia y trascienden su entorno familiar y social.

6. El 20 de julio de 2021, QV mediante una aportación a su expediente, ante esta Comisión Nacional, hizo llegar los anexos a que hizo mención en la redacción de hechos descritos en su escrito de queja anteriormente descrita consistentes en notas periodísticas resultado de las auditorías practicadas por la ASF y la ASE respecto el ejercicio presupuestal del gasto estatal y gasto federalizado ejercido por la Secretaría de Salud del Gobierno de Puebla, cuando QV era su titular en el periodo de tiempo comprendido del 1 de febrero de 2011 al 7 de abril de 2013, así mismo ratificó su queja interpuesta en su escrito del 18 de junio de 2021.

II. EVIDENCIAS.

Evidencias presentadas por QV.

7. A la aportación hecha llegar a este Organismo Nacional el 20 de julio de 2021, QV hizo llegar los siguientes documentos:

7.1. Acuerdo firmado por el entonces C. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por el que se nombra como Secretario de Salud a QV, con efectos a partir del 1 de febrero de 2011.

7.2. Acta de Protesta del cargo ante el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, por parte de QV fechado el 1 de febrero de 2011.

7.3. Renuncia al cargo de Secretario de Salud, firmada por QV, dirigida al entonces Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, de fecha 7 de abril de 2013.

7.4. Acta Entrega Recepción suscrita por QV a PSP5, del 12 de abril de 2013 y de fecha de corte del 07 de abril de 2013.

7.5. Documento que dice al rubro: "Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado de Puebla", Tomo CDLXI, Número 11, Quinta Sección, de fecha viernes 27 de septiembre de 2013, en el cual se hacen públicos los resultados de la Auditoría practicada por la Auditoría Superior del Estado de Puebla respecto del período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011, bajo el Decreto que a continuación se transcribe: "... Único.- Se

aprueba la Cuenta Pública de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado de Puebla) correspondiente al período comprendido del uno de febrero al treinta y uno de diciembre de dos mil once, presentada por QV, Secretario de Salud y Director General de los Servicios de Salud del Estado de Puebla...”.

7.6. Documento que dice al rubro: “Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado de Puebla”, Tomo CDLXXVI, Número 12, Tercera Sección, de fecha martes 16 de diciembre de 2014, en el cual se hacen públicos los resultados de la Auditoría practicada por la Auditoría Superior del Estado de Puebla respecto del período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012, bajo el Decreto que a continuación se transcribe: “... Único.- Se aprueba la Cuenta Pública de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado de Puebla) correspondiente al ejercicio del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, presentada por QV, en ese ejercicio...”.

7.7. Documento que dice al rubro: “Periódico Oficial. Gobierno Constitucional del Estado de Puebla”, Tomo CDLXXXVI, Número 6, Segunda Sección, de fecha jueves 8 de octubre de 2015, , en el cual se hacen públicos los resultados de la Auditoría practicada por la Auditoría Superior del Estado de Puebla respecto del período del 1 de enero al 7 de abril de 2013, bajo el Decreto que a continuación se transcribe: “... Único.- Se aprueba la Cuenta Pública de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado de Puebla) correspondiente al periodo comprendido del uno de enero al siete de abril de dos mil trece, presentada por QV, Secretario de Salud y Director General de los Servicios de Salud del Estado de Puebla, en ese periodo...”.

7.8 Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-A-21000-02-0713. GF-102, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal, por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), oportunamente, emitido por la ASF (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: FASSA), y emitió el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, que presentó a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para su aprobación, el cual concluyó con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: Negativo: La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, fue planeada y desarrollada de

acuerdo con el objetivo y alcances establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere solo a las operaciones revisadas.

7.9. Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-A-21000-02-0776. GF-533”, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal, por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), en el cual oportunamente, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo las auditorías correspondientes (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud), y emitió el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la **Cuenta Pública 2012**, que presentó a la CDCU , para su aprobación, concluyendo con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: Con salvedad; La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcances establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere solo a las operaciones revisadas. La Auditoría Superior de la Federación, considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Gobierno del Estado de Puebla, cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: [...].

7.10. Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño 12-A-21000-14-0654. GF-104”, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), en el cual oportunamente, la ASF llevó a cabo las auditorías correspondientes (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud), y emitió el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, que

presentó a la CDCU, para su aprobación, concluyendo con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: Con salvedad; La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcances establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere solo a las operaciones revisadas. La Auditoría Superior de la Federación, considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Gobierno del Estado de Puebla, cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: [...].

7.11. Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 12-A-21000-14-0686. GF-651”, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), en el cual oportunamente, la ASF llevó a cabo las auditorías correspondientes (Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación: Seguro Popular), y emitió el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, que presentó a la CDCU , para su aprobación, concluyendo con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: Con salvedad; La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcances establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere solo a las operaciones revisadas. La Auditoría Superior de la Federación, considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Gobierno del Estado de Puebla, cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: [...].

7.12. Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Auditoría Financiera y

de Cumplimiento (con Enfoque de Desempeño): 13-A-21000-14-0781. GF-105”, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), en el cual oportunamente, la ASF llevó a cabo las auditorías correspondientes (Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación: Seguro Popular), el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, que presentó a la CDCU , para su aprobación, concluyendo con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: La Auditoría Superior de la Federación revisó ... que representó ... transferidos al Gobierno del Estado de Puebla, mediante Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

[...]

[...]

En conclusión, el Gobierno del Estado de Puebla, realizó en general una gestión razonable de los recursos del fondo, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos [...].

7.13 Documento que dice al rubro: “Gasto Federalizado. Gobierno del Estado de Puebla. Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Auditoría Financiera y de Cumplimiento (con Enfoque de Desempeño): 13-A-21000-14-0845. GF-860”, en que consta el dictamen relativo a la revisión del ejercicio de los Recursos de Naturaleza Federal, por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Salud (Servicios de Salud del Estado), oportunamente, la ASF llevó a cabo las auditorías correspondientes (Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación: Seguro Popular), y emitió el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la **Cuenta Pública 2013**, que presentó a la CDCU , para su aprobación, concluyendo con un Dictamen que en lo conducente dice:

[...] Dictamen: La Auditoría Superior de la Federación revisó ... que representó ... transferidos al Gobierno del Estado de Puebla, mediante el Programa Seguro Popular

[...]

[...]

En conclusión, el Gobierno del Estado de Puebla, realizó en general una gestión razonable de los recursos del fondo, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos [...].

7.14. Respecto de la cuenta pública 2011 (Fondo de Aportaciones), en suma 3 (tres) procedimientos, los cuales a la fecha, en el Portal de la ASF, se señala: “Con seguimiento concluido”. Se agrega como impresión de la respectiva imagen del citado portal, como

consta en la captura de pantalla impresa de la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), donde se resalta “2011”, “Secretaría de Salud”, “Estado de trámite: Con seguimiento concluido”, “Fondo: FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud”.

7.15. Respecto de la cuenta pública 2012 (Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación: Seguro Popular), en suma 1 (un) procedimiento, el cual a la fecha, en el Portal de la ASF, se señala: “Con seguimiento concluido”. Se agrega como Anexo 15, impresión de la respectiva imagen del citado portal, como consta en la captura de pantalla impresa de la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), donde se resalta “2012”, “Secretaría de Salud”, “Estado de trámite: Con seguimiento concluido”, “Fondo: Convenios.- Recursos Federales Transferidos a Través de Convenio”.

7.16. Respecto de la cuenta pública 2013 (Fondo de Aportaciones), en suma 1 (un) procedimiento, el cual a la fecha, en el Portal de la ASF, se señala: “Con seguimiento concluido”. Se agrega como Anexo 16, impresión de la respectiva imagen del citado portal, como consta en la captura de pantalla impresa de la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), donde se resalta “2013”, “FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud”, “Estado de trámite: Con seguimiento concluido”, “Fondo: FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.”

7.17. Nota periodística titulada: “¡Tiemblan morenovallistas! Diputados de Morena reabrirán sus cuentas públicas”, publicada por Marisol Martínez Pérez, en la página electrónica de NTP Noticias, de fecha 26 de junio de 2019.

7.18. Nota periodística titulada: “Advierte Congreso reapertura de cuentas públicas de QV”, publicada en la página electrónica de El Sol de Puebla, de fecha 21 de enero de 2021.

7.19. Nota periodística titulada: “QV, la primera cabeza que cortará Morena; desde el Congreso buscan abrir sus cuentas públicas por corrupción”, publicada por Jesús Viñas, en la página electrónica de Central. Periodismo irreverente, de fecha 18 de enero de 2021.

7.20. Nota periodística titulada: “AR1 confirma que va tras morenovallistas: ‘Salud es donde se alojan cosas complejas’”, publicada por Marisol Martínez Pérez, en la página electrónica de NTP Noticias, de fecha 30 de junio de 2019.



7.21. Nota periodística titulada: “AR1 rinde protesta como gobernador de Puebla”, publicada por Fernando Pérez Corona, en la página electrónica de Excélsior, s/f.

7.22. Nota periodística titulada: “Barbosa va contra la gran estafa de los Centros de Salud de QV: son “elefantes blancos”, publicada por Esteban de Jesús López, en la página electrónica de Central. Periodismo irreverente, de fecha 8 de agosto de 2019.

7.23. Nota periodística titulada: “En la mira del Congreso, los Cessa construidos por QV y RMV, revela diputada”, publicada por Efraín Núñez, en la página electrónica de La Jornada de Oriente, de fecha 16 de agosto de 2019.

7.24. Nota periodística titulada: “QV, investigado por anomalías de mil 300 mdp en construcción de Cessa y otras obras”, publicada por Martín Hernández Alcántara”, en la página electrónica de La Jornada de Oriente, de fecha 16 de agosto de 2019.

7.25. Nota periodística titulada: “Analiza Congreso de Puebla denuncias contra obras morenovallistas”, publicada por Alba Espejel, en la página electrónica de El Sol de Puebla, s/f.

7.26. Nota periodística titulada: “Comienza Congreso el destape de corrupción del periodo de Rafael Moreno Valle”, publicada por Yazmín Curuel, en la página electrónica de Intolerancia Diario, de fecha 6 de septiembre de 2019.

7.27. Nota periodística titulada: “Por miedo a ser detenido, QV promueve un amparo”, publicada por Iván Tirzo, en la página electrónica de NTP Noticias, de fecha 29 de octubre de 2019.

7.28. Nota periodística titulada: “Preparan denuncia contra QV por desvío de recursos”, publicada por JCT, en la página electrónica de oro noticias, de fecha 30 de octubre de 2019.

7.29. Nota periodística titulada: “Preparan denuncia contra QV por desfalco al Congreso d Puebla por 10 mdp”, publicada por Osvaldo Valencia, en la página electrónica de Central. Periodismo irreverente, de fecha 18 de enero de 2021.

7.30. Nota periodística titulada: “QV es uno de los más ricos del sexenio del morenovallismo: Barbosa”, publicada por Iván Reyes y David Meléndez, en la página electrónica de Diario Cambio, de fecha 30 de octubre de 2019.

7.31. Nota periodística titulada: “QV habría desviado 10 mdp del Congreso: Biestro”, s/a, en la página electrónica de NG Noticias, de fecha 1 de noviembre de 2019.

7.32. Nota periodística titulada: “AR1 confía en investigación contra QV”, publicada por Josuel, en la página electrónica de Puntual, de fecha 3 de noviembre de 2019.

7.33. Nota periodística titulada: “Ganan empresas fantasmas 124 mdp con Secretaría de Salud de Puebla”, publicada por René Valencia, en la página electrónica de Datamos, s/f.

7.34. Nota periodística titulada: “Daré seguimiento Congreso de Puebla a empresa fantasma”, publicada por Maribel Velázquez, en la página electrónica de Datamos, s/f.

7.35. Nota periodística titulada: “Bajó (sic) la lupa gestión de QV en salud: ASE”, publicada por Jesús Lemus, en la página electrónica de Ultra Noticias, de fecha 18 de marzo de 2020.

7.36. Nota periodística titulada: “ASE investiga irregularidades en Salud durante gobierno de RMV”, publicada por César Morales, en la página electrónica de Reto Diario, de fecha 18 de marzo de 2020.

7.37. Nota periodística titulada: “Enfrenta QV denuncia penal por malversación de 8mdp del Congreso”, publicada por Mónica Camacho, en la página electrónica de La Jornada de Oriente, de fecha 19 de enero de 2021.

7.38. Nota periodística titulada: “La remodelación de la oficina de QV, una de las grandes anomalías en el Congreso”, publicada por Fermín Alejandro García, en la página electrónica de La Jornada de Oriente, de fecha 14 de septiembre de 2020.

7.39. Nota periodística titulada: “Habría usado QV empresas fantasma en Puebla: Biestro”, publicada por la Redacción, en la página electrónica de 24 Horas Puebla, de fecha 6 de octubre de 2020.

7.40. Nota periodística titulada: “Continúan investigaciones por desvío millonario en sector salud”, publicada por Yazmín Curiel, en la página electrónica de Intolerancia Diario, de fecha 10 de octubre de 2020.

7.41. Nota periodística titulada: “Gabriel Biestro acusa a QV de entregar 124 mdp a empresas fantasmas”, publicada por Mónica Camacho, en la página electrónica de La Jornada de Oriente, de fecha 7 de octubre de 2020.

7.42. Nota periodística “Usaron Salud para beneficio electoral en tiempos de QV: Barbosa”, publicada por Yazmín Curiel, en la página electrónica de Parabólica.mx, s/f.

7.43. Nota periodística titulada: “Arremete Barbosa contra morenovallistas por actos de corrupción”, publicada en la página electrónica de Milenio, s/f .

7.44. Nota periodística titulada: “Se investigará a JACH por desfalco de mil millones de pesos en su paso por Salud: Biestro”, publicada por David Meléndez, en la página electrónica de Diario Cambio, de fecha 1 de diciembre de 2020.

7.45. Nota periodística titulada: “Inicia ASE auditoría en SSP y SSA”, publicada por Miriam Espinoza, en la página electrónica de 24 Horas Puebla, de fecha 22 de diciembre de 2020.

7.46. Nota periodística titulada: “Inicia Auditoría Superior cacería contra exsecretarios de Salud y Seguridad morenovallistas”, publicada por Jorge Castillo, en la página electrónica sin identificar, de fecha 22 de diciembre de 2020.

7.47. Acta Circunstanciada del 8 de noviembre de 2020, signada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar el contenido de la Unidad “USB” adjuntada por QV a su escrito de queja como anexo 47, mismo que contiene el archivo “ENTREVISTA. Auditor Superior del Estado de Puebla”, y se trata una voz que presuntamente corresponde a AR2, en una entrevista hecha el 18 de marzo de 2021.

7.48. Nota periodística titulada: “Exclusivas Puebla”, publicado por Exclusivas Puebla, de fecha 13 de julio de 2021.

Evidencias obtenidas por esta Comisión Nacional.



- 8.** Oficio CJ/006/2021 de fecha 9 de agosto de 2021 suscrito por el Consejero Jurídico del Gobierno de Puebla, en representación de AR1.
- 9.** Oficio ASE/01245-21/DJIC/DGJ de fecha 20 de agosto de 2021 suscrito por la Encargada de Despacho de la Dirección General Jurídica de la ASE, en representación de AR2.
- 10.** Oficio 40331 de fecha 4 de agosto de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se solicitó información en colaboración de la PSP3, mismo que a la fecha de emisión de la presente Recomendación fue devuelto a esta Comisión Nacional, con fecha 16 de agosto de 2021 mediante el folio 74584/2021, en razón a que se rechazó su recepción en el domicilio señalado en la página Oficial del H. Congreso de Puebla LX Legislatura, asignado a PSP3.
- 11.** Oficio DGAJEPL/CAJC/754/2021, del H. Congreso de Puebla LX Legislatura, de fecha 20 de agosto de 2021, signado por PSP1.
- 12.** Oficio sin número, del H. Congreso de Puebla LX Legislatura, de fecha 24 de agosto de 2021, signado por PSP2.
- 13.** Acta Circunstanciada de fecha 13 de septiembre de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se hizo constar el hecho público y notorio de la nota periodística de fecha 10 de febrero de 2021, se publica en la página web de “El Sol de Puebla”, la nota bajo el rubro: “Denuncia la ASE a diez exfuncionarios panistas por presunto desvío de recursos. La auditoría los señala por el mal manejo de mil 14 millones de pesos y el uso de facturas con operaciones simuladas”, la nota en mención substancialmente informa que entre los denunciados son QV, por el presunto desvío de 150 millones de pesos cuando fue titular de la Secretaría de Salud en el Estado de Puebla, el auditor AR2 afirmó que corresponderá a la Fiscalía General del Estado (FGE) llevar a cabo la acción persecutoria y al Poder Judicial juzgar la inocencia de los implicados, así mismo en la referida nota se menciona que en el caso de QV, los señalamientos no solo han provenido del Congreso de Puebla por la posible malversación de más de 8 millones de pesos, sino también del gobernador AR1, quien en 2020 dejó entrever que se encontraba en la lista de exfuncionarios que serían denunciados por actos de corrupción, lo que ya se concretó según lo dicho por el auditor AR2.
- 14.** Acta Circunstanciada de fecha 13 de septiembre de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se hizo constar el hecho público y notorio de la nota periodística de fecha 16 de agosto de 2019, titulada: “En la mira del Congreso, los CESSA contruidos por QV, y RMV (sic) revela Diputada”, consultada en el sitio web de “La jornada de Oriente” la nota en mención sustancialmente refiere que PSP1, reveló que el

Congreso de Puebla tenía la intención de investigar la supuesta malversación de fondos por la construcción de los Centros de Salud con Servicios Ampliados, durante la gestión de QV. Así mismo en la referida nota se hace mención que la PSP3 afirmó que el Congreso no tendrá obstáculos para realizar las pesquisas correspondientes, luego que trascendió que desde la contraloría estatal se pretende evitar el inicio de las investigaciones contra QV.

15.- Acta Circunstanciada de fecha 13 de septiembre de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se hizo constar el hecho público y notorio de la nota periodística de fecha 26 de abril de 2021, publicada en el sitio web de “Intolerancia Diario”, titulada: “Rechaza auditoria de Puebla rezago en revisión de cuentas públicas”, describe substancialmente que el AR2, al referirse al caso de la Secretaría de Salud descartó que haya alguna denuncia en contra de QV y es a partir de quien lo sucedió en el cargo todos los que se encuentran denunciados”.

16.- Acta Circunstanciada de fecha 13 de septiembre de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se hizo constar el hecho público y notorio de la nota periodística de fecha 10 de septiembre de 2020, titulada: “Enfrenta QV denuncia penal por malversación de 8 mdp del Congreso publicada en la página electrónica de “La Jornada de Oriente” en la cual substancialmente describe que PSP2 informó que promovió una denuncia ante la FGEP por una malversación por más de 8 millones de pesos (sic) perpetrada en la legislatura local pasada.

17. Acta Circunstanciada de fecha 13 de septiembre de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se hizo constar el hecho público y notorio de la nota periodística de fecha 1 de diciembre de 2020, titulada: “Investiga ASE a QV por desfalco de mil mdp”, publicada en el sitio web de “Municipios”, misma que substancialmente refiere que la ASE investiga a QV por un presunto desfalco de más de mil mdp durante su desempeño en la administración de RMV.

18. Oficio DGJ/A/4921/2021, de fecha 17 de septiembre de 2021, suscrito por el Director General Jurídico, de la ASF, en representación de PSP4.

19. Folio 74584/2021, en que ingresa a esta Comisión Nacional con fecha 16 de agosto de 2021, el acuse de recibido del sobre que contiene la petición de información a PSP3, mismo que no pudo ser entregado en las oficinas que para tal efecto tenía PSP3 en su calidad de Diputada en el HCEP, hasta la fecha 14 de septiembre de 2021 en que terminó su periodo.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

20. El 18 de junio de 2021, QV presentó una queja señalando que AR1, AR2, PSP1, PSP2, PSP3 y PSP4 le han imputado diversas conductas que pudieran constituir faltas administrativas y delitos patrimoniales contra el erario público del Estado de Puebla cuando ejerció como Titular de la Secretaría de Salud en el Gobierno de Puebla en el periodo de tiempo comprendido del 1 de febrero de 2011 al 7 de abril de 2013, respecto a AR1 estos señalamientos –afirmo QV- desde el año 2019 han sido retomadas por los medios de comunicación impresos y digitales, en el mismo sentido AR2, también le imputa actos de corrupción; así mismo señaló que PSP1, PSP2, PSP3 y PSP4 en su calidad de integrantes del H. Congreso de Puebla, le han hecho diversos señalamientos en los medios de comunicación, siendo que ni la Secretaría de la Función Pública Federal, ni la Secretaría de la Función Pública Estatal antes llamada Secretaría de la Contraloría iniciaron ni substanciaron ningún procedimiento de responsabilidad de servidores públicos en contra de QR derivado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas que hicieron la ASF y la ASE en los periodos 2011, 2012 y 2013; en ese tenor manifestó en su escrito de queja, que la revisión de las cuentas públicas del gasto estatal de los ejercicios 2011, 2012 y 2013 ya concluyeron a través del Informe de Resultados y fueron aprobadas por el entonces Órgano de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas (ORFISE) hoy denominado ASE, y por el H. Congreso del Estado Puebla. Por lo tanto afirma QV, el proceder de las autoridades del Estado de Puebla, que señala como autoridades responsables atenta contra el derecho al honor, la dignidad, la presunción de inocencia y ha trascendiendo a su entorno familiar y social.

21. El 20 de julio de 2021, QV mediante una aportación a su expediente, ante esta Comisión Nacional, hizo llegar los resultados de diversas auditorías practicadas por la ASF respecto la Cuenta Pública de los años 2011, 2012 y 2013, que se han enlistado en el capítulo de evidencias, y consistieron fundamentalmente en dos Auditorías Financieras y de Cumplimiento realizadas por la ASF: 11-A-21000-02-0713. GF-102, 11-A-21000-02-0776. GF-533 Respecto la Cuenta Pública de 2011 y 2012; cuyos dictámenes concluyen negativos y con salvedad, respectivamente; dos Auditorías Financieras con Enfoque de Desempeño 12-A-21000-14-0654. GF-104, y el 12-A-21000-14-0686. GF-651, ambos respecto la Cuenta Pública de 2012, las cuales concluyeron con dictámenes con salvedad.

22. Cabe precisar, que en dictamen con salvedad es un tecnicismo que significa que el auditor no puede emitir una opinión limpia o no calificada, pero que el efecto de cualquier

desacuerdo, incertidumbre o limitación al alcance, no es tan importante que requiera una opinión negativa o una abstención de opinión¹.

23. Así mismo la ASF, nos define que los dictámenes pueden ser de dos tipos: debe incluir una opinión o pronunciamiento sobre el objeto fiscalizado, el cual puede ser de dos tipos: a) Dictamen de la ASF limpia, con salvedad, negativa o con abstención de opinión. B) Dictamen de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales respecto de las revisiones solicitadas².

24. Las dos Auditorías Financieras y de Cumplimiento con Enfoque de Desempeño: 13-A-21000-14-0781. GF-105, y la 13-A-21000-14-0845. GF-860”, respecto de la Cuenta Pública de 2013 concluyendo ambas que el Gobierno del Estado de Puebla, realizó en general una gestión razonable de los recursos del fondo, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

25. No obstante lo anterior, este Organismo Nacional, respecto las auditorías a la Cuenta Pública de 2011, 2012 y 2013 realizadas por la ASF aportadas por QV en copia simple, y como diligencia para mejor proveer pidió en colaboración a la ASF informara a esta Comisión Nacional, el estado que guardaban las promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria respecto las auditorías que hizo llegar QV, toda vez que los dictámenes se hicieron con salvedad a lo cual la ASF, mediante oficio AEGF/ST/271/2021, del 14 de septiembre del presente año, suscrito por el Secretario Técnico de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, informó que respecto las auditorías 713, 776 y 686 correspondientes a las Cuentas Públicas de 2011 y 2012 relativas a los “Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud” (FASSA), de la cuenta pública 2011 y los “Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa” (Seguro Popular), se promovieron cinco promociones de responsabilidad y que el estado que guardaban era No Procedentes por falta de elementos.

26. Así mismo el referido Oficio AEGF/ST/271/2021, fue hecho llegar a esta Comisión Nacional el 17 de septiembre de 2021, como anexo al diverso oficio DGJ/A/4921/2021, suscrito por el Director General Jurídico de la ASF, en representación de PSP4, al que se anexó a su vez el diverso de fecha 14 de septiembre del presente año, suscrito por el

¹ Cfr. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo11.pdf

² Auditoría Superior de la Federación. Normativa. De las Normas para la Fiscalización de la Cuenta Pública, consultable en http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_mex_asf_norm.pdf.

Secretario Técnico de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, donde se acredita la situación jurídica del estado que guardan las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria de las siguientes auditorías:

26.1. Auditoría número 713 de título “Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud” (FASSA), de la cuenta pública 2011, practicada al gobierno del estado de Puebla:

Cuenta Pública	Núm. Auditoría	Clave Acción	Estado de Trámite	Ente Acción	Oficio Resolución	Criterio Resolución Definitiva
2011	713	11-9-06110-02-0713-08-001	PROMOVIDA-CONCLUIDA	SHCP	06/113/397-VI-(SFAH)-3865/2013	No procedente-falta de elementos
2011	713	11-9-12112-02-0713-08-001	PROMOVIDA-CONCLUIDA	SSA	OIC-AQ-4135-2016	No procedente-falta de elementos

26.2. Auditoría número 776 de título “recursos federales transferidos a través de acuerdo de coordinación celebrado entre la secretaría de salud y la entidad federativa” (seguro popular), de la cuenta pública 2011, practicada al Gobierno del Estado de Puebla:

Cuenta Pública	Núm. Auditoría	Clave Acción	Estado de Trámite	Ente Acción	Oficio Resolución	Citatorio Resolución Definitiva
2011	776	11-9-12112-02-0776-08-001	PROMOVIDA-CONCLUIDA	SSA	CNPSS-OIC-QR-1274-2014	No procedente-falta de elementos

26.3. Auditoría número 686 de título “Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa” (seguro popular), de la cuenta pública 2012, practicada al gobierno del estado de Puebla.

Cuenta Pública	Núm. Auditoría	Clave Acción	Estado de Trámite	Ente Acción	Oficio Resolución	Criterio Resolución Definitiva
2012	686	12-9-12121-14-0686-08-001	PROMOVIDA-CONCLUIDA	SSA	CNPSS-OIC-QR-1444-2015	No procedente-falta de elementos

Cuenta Pública	Núm. Auditoría	Clave Acción	Estado de Trámite	Ente Acción	Oficio Resolución	Criterio Resolución Definitiva
2012	686	12-9-12U00-14-0686-08-001	PROMOVIDA-CONCLUIDA	INSABI	CNPSS-OIC-QR-1483-2015	No procedente-falta de elementos

26. 4. Los efectos de las declaraciones públicas de AR1, AR2, PSP1, PSP2, PSP3, PSP4, PSP5, en los medios masivos de comunicación impresos y digitales son de tracto sucesivo por lo que se interrumpe cualquier prescripción del plazo que pudiera actualizar el vencimiento a que se establece en el artículo 26 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

26. 5. Del caudal probatorio aportado por QV y de las respuestas de PSP1 y PSP2, se acredita que las manifestaciones de PSP1, PSP2 y PSP3 constituyen opiniones y expresiones cuyos emisores son inviolables en la emisión de sus opiniones, es decir en razón al fuero legislativo no se les puede dirigir la presente Recomendación conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Local, así mismo resulta indispensable tener presente que la Legislatura LX a la que pertenecieron PSP1, PSP2 y PSP3, inició el 15 de septiembre de 2018 y concluyó su periodo el 14 de septiembre de 2021.

26.6. Por lo que respecta a la libertad de expresión ejercida por los periodistas y las redacciones de los medios de comunicación al retomar las expresiones de AR1, AR2, PSP1, PSP2 y PSP3 resulta relevante considerar que las notas periodísticas se generaran con base en una fuente de información que resultan ser las autoridades señaladas de responsables y las personas servidoras públicas que se señalan, por lo que su difusión se enmarca en el legítimo derecho a la información; asimismo resulta pertinente considerar que en la presente recomendación los medios de comunicación y los periodistas que replicaron las expresiones vertidas por las personas señaladas por QV, no pueden ser señalados como autoridades responsables, no obstante la existencia del concepto de "Malicia Efectiva" a que se refiere Tesis Aislada I.8o.C.69 C (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo III, página 2289, Materia Civil, bajo el rubro: "Malicia Efectiva. Prueba de la", en razón a que las expresiones realizadas por AR1, AR2, PSP1, PSP2 y PSP3 constituyen expresiones públicas que carecen de fundamento, toda vez que de los oficios ASE/01245-21/DJIC/DGJ, y DGJ/A/4921/2021 suscritos por la ASE y la ASF

respectivamente, se desprende la inexistencia de las conductas delictivas e irregularidades administrativas que impactan de manera negativa en la esfera de derechos humanos de QV.

26.7. Oficio 40331 de fecha 4 de agosto de 2021, suscrito por personal de esta Comisión Nacional, en que se solicitó información en colaboración de la PSP3, mismo que a la fecha de emisión de la presente Recomendación fue devuelto a esta Comisión Nacional, con fecha 16 de agosto de 2021 mediante el folio 74584/2021, en razón a que se rechazó su recepción en el domicilio señalado en la página Oficial del HCP, LX Legislatura, asignado a PSP3.

IV. OBSERVACIONES.

27. En este apartado se realiza un análisis lógico-jurídico al conjunto de evidencias del expediente CNDH/6/2021/5523/Q, con enfoque de máxima protección a las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de criterios jurisprudenciales aplicables a la SCJN y de la Corte IDH, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de este Organismo Autónomo, así como 132 fracciones IV, V y VI del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; observaciones que se harán administrando las pruebas obtenidas por este Organismo Nacional, y aportadas como evidencias por parte de QV y las autoridades señaladas como responsables.

28. Los señalamientos de corrupción y desvíos de recursos públicos hechos por AR1, AR2, PSP1, PSP2 y PSP3 constituyen expresiones públicas que carecen de fundamento, toda vez que de los oficios ASE/01245-21/DJIC/DGJ, y DGJ/A/4921/2021 suscritos por la ASE y la ASF respectivamente, arrojan resultados de inexistencia de sanciones administrativas y de responsabilidad penal en contra de QV; ahora bien los emisores de tales expresiones son servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, con excepción de PSP1, PSP2 y PSP3, respecto estos tres últimos los efectos de sus opiniones y expresiones no resultan ajenos a la competencia de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos y es indispensable actuar, para lograr el debido y eficiente respeto y protección de los derechos humanos que mandata la Constitución y los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, sin llegar a lesionar en ningún momento la autonomía del Poder Legislativo. Lo anterior, en razón de que jamás este

Organismo Nacional, pretende ni pretenderá instruir al HCEP y a sus integrantes cómo resolver los asuntos que son formal y materialmente de naturaleza legislativa.

29. El artículo 3 fracción XXV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que son servidores públicos: "...Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Por su parte, el artículo 108 de la CPEUM, establece que: "para efectos de las responsabilidades a que alude este título se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial de la federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión...". De manera que, aunque PSP1, PSP2, y PSP3 sean servidores públicos al ser un representante de elección popular (diputadas y diputado) del HCEP, son considerados servidores públicos sin embargo sus opiniones no pueden ser objeto de reconvenición alguna de conformidad a lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, no así el caso de AR1 y AR2 quienes en su calidad de servidores públicos solo pueden hacer lo que la Ley les permite, conforme al principio de legalidad

30. Los señalamientos públicos de AR1 y AR2 constituyeron actos de autoridad que se desapegaron a los principios de legalidad dispuestos en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, tampoco constituyen un ejercicio de libertad de expresión porque este último derecho no es absoluto, sino que esta limitado para evitar daños a terceros, en el presente caso, se actualiza esta restricción porque se vulneró el derecho humano de QV, a la dignidad y la imagen pública dispuesta en los artículos 1 y 17 de la CPEUM, como a continuación se analiza en los siguientes apartados.

A. CONTEXTO SOBRE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMPETENCIA DE LA CNDH

31. Con relación al Oficio CJ/006/2021 de fecha 9 de agosto de 2021 suscrito por el Consejero Jurídico del Gobierno de Puebla, en representación de AR1 en lo relativo a que QV promovió un AI, y por tal razón esta Comisión Nacional, es incompetente para pronunciarse sobre los hechos investigados, toda vez que los actos imputados a AR1 si bien es cierto son materia de diverso AI radicado en el Juzgado Noveno de Distrito en materia de Amparo Civil Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado

de Puebla, residente en San Andrés Cholula Puebla, no menos cierto resulta que ambas vías no se excluyen para conocer de hechos que son violatorios de los derechos humanos; por lo tanto esta Comisión Nacional, observa que AR1, hace una interpretación equivocada del artículo 102 Apartado B, párrafo tercero de la Constitución Federal, lo anterior con base en la Recomendación 90/2019, se ha pronunciado respecto a los alcances de la exclusión en razón a la materia que se dispone en la norma constitucional en cita, la interpretación que esta Comisión Nacional ha hecho del referido artículo constitucional, es que los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos no pueden examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional; tal y como se establece en los artículos 3, 6, fracción II, inciso a) y 8 de la LCNDH, así como, el artículo 9, párrafo primero, de su Reglamento Interno.

B. DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA LEGALIDAD Y A NO SER OBJETO DE ATAQUES A SU REPUTACIÓN.

32. La CPEUM en su artículo 1º, párrafo tercero, establece que toda autoridad, en el ámbito de sus competencias, está obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Señalando la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

33. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”*.³

34. Tal derecho también comprende el principio de legalidad, lo que implica *“[...] que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”*⁴

3 Cfr. “Caso Fermín Ramírez vs Guatemala”, sentencia de 20 de junio de 2005. Párrafo 10 del voto razonado del juez Sergio García Ramírez, del 18 de junio de 2005; CNDH. Recomendaciones 60/2016, párrafo 92; 30/2016, párrafo 66, 66/2017, párrafo 124.

4 CNDH. Recomendación 90/2019, párrafo 71.

35. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas para actuar en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realiza, a través del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la fundamentación y motivación.⁵ En ese tenor la SCJN en la tesis jurisprudencial consultable al rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017, Registro 2014864, ha establecido el siguiente criterio:

“La Suprema Corte de justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”

36. En tal virtud, el derecho a la seguridad jurídica es la prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad; que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio.

37. En el derecho administrativo en particular, el principio de legalidad se deduce de la interpretación conjunta del segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM, que

⁵ CNDH. Recomendaciones 73/2017 y 30/2021.

preceptúa: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme las leyes expedidas con anterioridad al hecho", y del primer párrafo del artículo 16 de la misma CPEUM: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

38. Resulta insostenible que el derecho de libertad de expresión de un gobernador pueda estar por encima de los derechos humanos a la imagen y a la dignidad de un ciudadano aunque haya sido ex servidor público, y en su caso a la presunción de inocencia toda vez que los artículos 1 y 133 de la CPEUM obliga a todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar y garantizar los derechos humanos; lo anterior es así porque es de explorado derecho que los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, y las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella son la Ley Suprema de la Unión; por lo que resulta indiscutible que AR1 y AR2, están obligados a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad; así como evitar causar ataques a la honra y la reputación de las personas los cuales constituyen derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 11 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que disponen respectivamente el derecho a la dignidad, a la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias a su vida privada, ni de ataques a su honra y reputación; en el mismo tenor el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone el derecho de todo ser humano a no ser objeto de ataques a su honra y reputación; 8, 11 y 13.2 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", que disponen respectivamente el principio de presunción de inocencia y el derecho de toda persona a no ser objeto de ataques a su honra y reputación.

39. Esta Comisión Nacional considera que AR1 y AR2 violaron el derecho de QV a no ser objeto de ataques a su honra y reputación así como el principio de presunción de inocencia, dispuestos en los tratados internacionales citados anteriormente; en consecuencia violentaron los principios de legalidad y seguridad jurídica al hacer públicos señalamientos de delitos contra QV.

40. AR1 tiene señaladas sus atribuciones en el artículo 79 de la Constitución Local, mientras que AR2, en los artículos 113 y 114 de la Constitución Local establecen sus

facultades, entre otros disponen su obligación de promover procedimientos de responsabilidad administrativa y denuncias penales, por manejos indebidos de los recursos públicos propiedad del Estado, lejos de hacer lo que la ley le faculta AR2, propició que los medios de comunicación citaran el nombre del ente público que él representaba atribuyéndole haber emitido señalamientos de corrupción hacia la persona de QV. En ese tenor el artículo 1 de la CPEUM, así como el artículo 7 párrafo cinco de la Constitución Local, dispone la obligación de AR1 y AR2 y de todas las autoridades del Estado de Puebla, de respetar los derechos humanos de los mexicanos y de los poblanos en particular respectivamente.

41. El Oficio ASE/01245-21/DJIC/DGJ de fecha 20 de agosto de 2021 suscrito por suscrito por la Encargada de Despacho de la Dirección General Jurídica de la ASE, en representación de AR2, acredita que este último niega los hechos imputados por QR a AR2, señalando que las notas periodísticas en que constan los señalamientos a QV son parte del trabajo periodístico y de libertad de opinión, y que QR pudo haber ejercido su derecho de réplica en los términos del artículo 6 de la CPEUM, que respecto las manifestaciones imputadas a AR en la foja 9 del escrito del QR consistentes en diversas manifestaciones desde el año 2019 de los que han dado cuenta diversos medios de comunicación debe considerarse como opinión desde el ámbito particular y no como Autoridad, ya que AR2 entró en funciones a partir del 29 de noviembre de 2019.

42. Al respecto esta Comisión Nacional, considera que las autoridades deben respetar el principio de legalidad en todos sus actos que con motivo de la investidura realicen, partiendo de que el servicio público está sujeto a la obligación de respetar los derechos humanos, y ante la aplicación de normas deberán interpretarse con el principio pro persona.

43. El principio pro persona opera en la constitución del parámetro de control de actos de aplicación y normas secundarias, así como en el proceso de identificación de la interpretación más favorable de estas últimas. Asimismo, como ya se ha discutido, en algunos contextos el principio pro persona ha sido considerado como un criterio de maximización ante la colisión de derechos fundamentales, incluso cuando éstas se presentan entre normas constitucionales e internacionales de derechos humanos, siendo el caso que ante la colisión de la libertad de expresión de una personalidad pública y los derechos a la honra, la dignidad, la imagen pública y la presunción de inocencia de un particular, existe una necesidad de salvaguardar el conjunto de derechos fundamentales

de cualquier gobernado, como es el caso de QV, por constituir una notoria y desproporcionada afectación a los derechos humanos que le asisten, habida cuenta la asimetría de acceso a la difusión en canales públicos, así como por la consecuente información aportada a la opinión pública sin contar con un asidero que dote de certeza jurídica a lo difundido, es decir; por representar consideraciones por parte de AR1, si bien, aparentemente acogidas bajo la libertad de expresión, del resultado de la comprobación realizada por este Organismo Nacional, claramente representan una extralimitación que afectó a QV, en tanto que a éste le asiste la clara condición de gobernado al momento de los hechos violatorios de derechos humanos

C. DERECHO A LA DIGNIDAD Y LA IMAGEN PÚBLICA COMO LÍMITE AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

44. El derecho a la propia imagen y el a la dignidad no se encuentran mencionados expresamente en la CPEUM, sin embargo los encontramos de forma implícita en sus artículos 1 párrafo quinto, 6 y 16; el primero de estos artículos dispone la prohibición de todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad, y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas; el artículo 6 Constitucional, por su parte refiere que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa con excepción de que afecte derechos de terceros; mientras que el artículo 16 constitucional dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia; asimismo, se encuentran tutelados por tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y de conformidad con los artículos 1° y 133 constitucionales, en ese tenor el derecho al honor es señalado por los artículos 17.1 del PIDCP y 11.1 de la CADH.

45. El derecho a la propia imagen es un derecho de la personalidad y, por tanto, es un derecho subjetivo, en el presente caso, como la facultad para impedir la obtención, reproducción, difusión y distribución de su imagen por un tercero, haciendo señalamientos inquisitivos hacia QV sin contar con elementos probatorios en los que se haya determinado su responsabilidad en la comisión de actos ilícitos, como lo ha sido señalado en diversos medios de comunicación masiva.

46. Los derechos a la intimidad personal y a la propia imagen forman parte de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada; salvaguardan estos derechos un espacio de intimidad personal y familiar que queda sustraído a intromisiones extrañas, en ese sentido, la imagen como representación física de la persona sólo es parte de su personalidad y solo cuando de su divulgación se produce un daño al honor o la privacidad, entonces es posible su reparación⁶.

47. El artículo 6° Constitucional establece límites a la libertad de expresión, entre los que destaca “el ataque a derechos de terceros”, por lo que el ejercicio de la libertad de expresión no puede haberse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros derechos fundamentales, mismos que constituyen una violación al derecho humano al honor y la dignidad causando daños a terceros, así mismo estos señalamientos fueron recabados por diversos medios de comunicación desde 2019, 2021 y hasta el 10 de febrero de 2021, en que se publica en la página web de “El Sol de Puebla”, la nota bajo el rubro: “Denuncia la ASE a diez exfuncionarios panistas por presunto desvío de recursos. La auditoría los señala por el mal manejo de mil 14 millones de pesos y el uso de facturas con operaciones simuladas”, la nota en mención substancialmente informa que entre los denunciados son QV, por el presunto desvío de 150 millones de pesos cuando fue titular de la Secretaría de Salud en el Estado de Puebla, el auditor AR2 afirmó que corresponderá a la Fiscalía General del Estado (FGE) llevar a cabo la acción persecutoria y al Poder Judicial juzgar la inocencia de los implicados”, no obstante que con fecha 26 de abril de 2021, AR2 haya desmentido la existencia de denuncias contra QV toda vez que después de casi dos años de señalamientos hechos hacia QV esta Comisión Nacional, considera que la afectación de QV a su derecho humano a la dignidad fue vulnerado, cabe precisar que la nota periodística fue agregada al oficio ASE/01245-21/DJIC/DGJ, en el cual la Representante Legal de la Auditoría Superior del Estado de Puebla en nombre de AR2 responde la petición de información de este Órgano Garante.

48. En el oficio en mención AR2, también justifica su acto argumentando que QV tuvo expedito su derecho a la réplica, al respecto manifestó: “Lo argumentado en el presente numeral autoriza concluir lo siguiente:

⁶ Cfr. FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía; “Derecho a la imagen y responsabilidad civil”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pág. 373.

“I. El hoy quejoso no está sujeto a un procedimiento de naturaleza administrativa que se derive del ejercicio de las atribuciones de mi representada y su Titular.

II. No hay actos de apertura de cuentas públicas como refiere el quejoso, por parte de esta Autoridad Fiscalizadora (SIC).

Cabe mencionar que, el hoy quejoso pudo haber ejercido su derecho de réplica de conformidad con lo establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 6, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Derecho de Réplica”.

49. No resulta válida tal aseveración, ya que AR2, debió regirse en razón al principio que dispone: “donde la ley no distingue un servidor público, no tiene por qué distinguir”, atendiendo al principio por persona en todo momento, y no generando una carga al quejoso consistente en solicitar su derecho de réplica a que hace mención AR2 en su oficio de respuesta a este Órgano Garante, respecto los hechos que se le atribuyeron por parte de QV. En efecto, esta Comisión Nacional no puede condicionar su quehacer institucional frente a la promoción de una queja, por falta de agotamiento de otros medios de defensa de los que dispondría QV; antes bien, el mandato legal emanado del artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta plenamente a esta CNDH para asumir el conocimiento de un caso que entrañe violación a derechos humanos, toda vez que es potestativo para toda persona que estime violados sus derechos humanos acudir ante otras instancias a hacer valer sus derechos, sin que pueda oponerle la falta de agotamiento de otros medios de defensa para ocurrir legítimamente a solicitar la intervención de este Organismo Nacional.

50. Por su parte, el Consejero Jurídico del Gobierno de Puebla en nombre de AR1, en su oficio CJ/006/2021, de fecha 9 de agosto de 2021, en lo tocante a su argumento relativo a que los señalamientos hacia QV los hizo en ejercicio de su libertad de expresión, en el oficio en mención textualmente dice:

“Con respecto a la manifestación de nuestras ideas, resulta indispensable señalar que lo establecido como prueba del quejoso de las diversas fuentes de información, los periodistas y comunicadores, en ningún momento están atacando a la moral, a la vida privada o derechos de terceros, no se ha provocado algún delito ni se ha perturbado el orden público. En consecuencia, sólo están haciendo el uso del derecho humano consagrado por el artículo 6 de la CPEUM.

(...)

Es de destacar que la primera dimensión de la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”. En ese sentido, la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisible, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

“(...) resulta evidente que el diálogo no puede censurarse en virtud de las posibles ofensas que pueda causar en quienes piensan distinto, ya que semejante actitud con llevaría hacerlo imposible y constituye a todas luces una medida desproporcionada”.

51. Al respecto esta Comisión Nacional, considera que el artículo 6 de la CPEUM, al igual que el 13 de la CADH, limitan el derecho de manifestación de las ideas cuando se ataca a la moral o la vida privada lo cual sí acontece en la esfera jurídica del quejoso, o bien cuando perturbe el orden público, esta hipótesis también se actualiza porque varios medios de comunicación replicaron las declaraciones de AR1 y AR2, ya que esta Comisión Nacional, pudo comprobar una nota del 10 de febrero de 2021, por lo que se considera que trascendió la opinión pública y de esta manera se perturba el orden público, toda vez que se genera un ambiente de linchamiento mediático en contra del quejoso, afectando directamente su esfera jurídica de derechos.

52. Cabe precisar que las acusaciones de AR1 y AR2 emitidas desde su calidad de servidores públicos toman especial relevancia, toda vez que no son notas originadas con motivo de algún resultado de auditoría por parte del ente fiscalizador competente en el Estado de Puebla o de una sentencia judicial, sino que constituyen señalamientos desde los espacios del poder político en el Estado de Puebla.

53. La libertad de expresión no está reñida con la crítica al ejercicio de la función pública, pero siendo compatibles con la veracidad de la información, además de que exige a los servidores públicos una ponderación de las expresiones para que no se presente afectaciones a los derechos humanos de las personas.

54. Según Jürgen Habermas, el acto de comunicar ha utilizado diversas herramientas para ampliar, restringir o redirigir la información entre emisores y receptores; a cientos de

años de evolución social los conceptos de comunicación y política continúan asociados y se han convertido en la maquinaria interna del cuarto poder fáctico del Estado. Para entender como funciona el esquema de la comunicación es necesario identificar el contexto político; quienes envían el mensaje son los que detentan el poder o que jerárquicamente se encuentran en la cima social, mientras que quien recibe la intensión es el pueblo. Es por ello que un servidor público si tiene elementos para acusar de corrupción a un exservidor público debe ejercer las acciones jurídicas que la norma jurídica le otorga para el resarcimiento del daño; y evitar hacer señalamientos mediáticos pues ello solo genera afectaciones a los derechos humanos de la dignidad, al honor, a legalidad y a la presunción de inocencia⁷.

55. Con relación a lo que afirmaron PSP1 y PSP2 en sus oficios DGAJEPL/CAJC/754/2021, de fecha 20 de agosto de 2021, y Oficio sin número, de fecha 24 de agosto de 2021, substancialmente hicieron valer su derecho al fuero legislativo, y a su libertad de expresión; así como a su interpretación del artículo 102 apartado B de la CPEUM, en lo relativo a lo que ellas consideran restricción para conocer de un expediente de queja cuando los hechos están siendo materia de un juicio de amparo. A lo cual esta Comisión Nacional, se ha pronunciado por interpretar esta disposición Constitucional en el sentido de respetar la autonomía del Poder Judicial de la Federación, en sus decisiones jurisdiccionales, así mismo por lo que hace al fuero legislativo que hacen valer, esta Comisión Nacional, en respeto a la autonomía del Poder Legislativo Local, ha considerado evitar señalarlos como autoridades responsables, sin embargo aunque sus dichos son inviolables y no pueden ser materia de la presente de Recomendación, no por ello carecen de justificación, ya que como se ha explicado el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, los señalamientos a QV, le generaron una daño moral extrapatrimonial en razón a la cantidad de notas escritas con base en las declaraciones públicas de AR1, AR2, PSP1, PSP2 y PSP3.

56. Por lo que corresponde a PSP3, no fue posible notificarle el oficio de petición de información de fecha 4 de agosto de 2021.

D. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

⁷ Cfr. IBARRA Reyes, José de Jesús et alt. “Democracia y Opinión Pública. El desafío político de la modernidad”, Ed. Itaca-Universidad de Zacatecas, México, 2018. p. 89 y ss.

57. Una de las ideas más importantes de la teoría del derecho, tanto en el mundo anglosajón como en el continental, es que los ordenamientos jurídicos no están compuestos solamente por normas, entendidas como reglas, sino también de principios.

58. Los principios contienen mandatos de optimización como lo es “toda persona es inocente hasta que no se demuestre lo contrario”; cuando dos o más personas esgrimen sus derechos entre sí, debe existir un ejercicio de ponderación para saber cuáles principios y bienes jurídicos deben prevalecer; en el caso concreto tenemos la libertad de expresión invocado por AR1 y AR2 colisionando con el principio de presunción de inocencia y el derecho a la dignidad e imagen pública invocado por QV; ambos principios o normas fundamentales son bienes jurídicos tutelados constitucionalmente, los principios señalados en colisión como se percibe tiene niveles elevados de abstracción por ello en el ejercicio de ponderación son interpretados sistemáticamente; los principios, desde el punto de vista doctrinal, deben cumplir con la siguiente función primordial: sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico, actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas, en caso de falta de norma concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho; es decir que los principios cumplen una triple función: fundamento, interpretación e integración del orden jurídico.

59. En este sentido tenemos el criterio orientador consultable bajo el rubro: PRINCIPIO DE PONDERACIÓN. CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.4 CS (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 967, Tipo: Aislada, Registro digital: 2022079, misma que a letra dispone:

“Los derechos fundamentales, entendidos como principios, constituyen mandatos de optimización, en la medida en que son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, en atención a las perspectivas fácticas y jurídicas. La realización de tales perspectivas se relaciona con el principio de ponderación, el cual conlleva la creación de una jerarquía axiológica entre

principios y objetivos en controversia y conduce a cambiar el valor comparativo de éstos. Dicho principio se integra, a su vez, con los siguientes subprincipios que expresan la idea de optimización: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A través de los subprincipios de idoneidad y de necesidad se logra la optimización de las perspectivas fácticas. El primero de los mencionados (idoneidad) es una manifestación de la idea del Óptimo de Pareto, de acuerdo con el cual, una posición puede ser mejorada sin que resulten perjuicios para otra, lo que implica excluir la aplicación de medios que, como mínimo, perjudiquen la realización de un principio sin favorecer al menos uno de los objetivos a cuya consecución debe servir. El subprincipio de necesidad postula que, de dos medios que favorezcan igualmente bien a un primer objetivo, se elige aquel que afecte menos intensamente a un segundo objetivo. Finalmente, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto se circunscribe a la optimización de las perspectivas jurídicas y se identifica con la denominada "ley de la ponderación", la cual postula que, cuanto mayor sea el grado de incumplimiento o menoscabo de un principio, mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro.

60. Los derechos fundamentales, entendidos como principios, constituyen mandatos de optimización, en la medida en que son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, en atención a las perspectivas fácticas y jurídicas⁸. La realización de tales perspectivas se relaciona con el principio de ponderación, el cual conlleva la creación de una jerarquía axiológica entre principios y objetivos en controversia y conduce a cambiar el valor comparativo de éstos. Dicho principio se integra, a su vez, con los siguientes subprincipios que expresan la idea de optimización: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A través de los subprincipios de idoneidad y de necesidad se logra la optimización de las perspectivas fácticas. El primero de los mencionados (idoneidad) es una manifestación de la idea del Óptimo de Pareto, de acuerdo con el cual, una posición puede ser mejorada sin que resulten perjuicios para otra, lo que implica excluir la aplicación de medios que, como mínimo,

⁸ Cfr. ALEXY, Robert. "Teoría de los derechos fundamentales". Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 607.

perjudiquen la realización de un principio sin favorecer al menos uno de los objetivos a cuya consecución debe servir. El subprincipio de necesidad postula que, de dos medios que favorezcan igualmente bien a un primer objetivo, se elige aquel que afecte menos intensamente a un segundo objetivo. Finalmente, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto se circunscribe a la optimización de las perspectivas jurídicas y se identifica con la denominada "ley de la ponderación", la cual postula que, cuanto mayor sea el grado de incumplimiento o menoscabo de un principio, mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro.

61. Así mismo cabe precisar que suponiendo sin conceder que hubiera un procedimiento sancionatorio de responsabilidad administrativa en contra de QV, el principio de presunción de inocencia de QV, estaría siendo vulnerado por los señalamientos de AR1 y AR2, al respecto sirve de criterio orientador la siguiente tesis consultable bajo el rubro: PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. AL CUMPLIR LOS REQUISITOS PARA CONSIDERARLO PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, POR LO QUE LA CARGA DE LA PRUEBA SOBRE EL DAÑO O PERJUICIO CAUSADO AL ERARIO RECAE EN LA AUTORIDAD FISCALIZADORA. Instancia: Plenos de Circuito, Décima Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/159 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 77, Agosto de 2020, Tomo VI, página 5530, Tipo: Jurisprudencia, Registro digital: 2021902, misma que en lo conducente dice:

“En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador resulta válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, siempre y cuando resulten compatibles con su naturaleza. En esa medida, el procedimiento administrativo resarcitorio previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, vigente hasta el 18 de julio de 2016, cumple con los requisitos para considerarlo parte del derecho administrativo sancionador, pues su finalidad es sancionar las irregularidades o faltas causadas por actuaciones de servidores públicos, e incluso particulares, que vulneren el uso honesto y transparente del erario público, con el objeto de obtener la indemnización por los daños y perjuicios causados, mediante el pago que se

determine en el pliego definitivo de responsabilidades. Además, tiene un fin represivo o retributivo que se ejerce como una manifestación de la potestad punitiva del Estado, ya que la indemnización que se condene a pagar al probable responsable deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios, o ambos, causados por la conducta considerada administrativamente ilícita, más su actualización en términos del Código Fiscal de la Federación. Finalmente, atendiendo al principio de presunción de inocencia, la carga de la prueba sobre el daño o perjuicio causado al erario público recae en la autoridad fiscalizadora, teniendo la obligación de presentar las pruebas que acrediten la existencia de la responsabilidad del probable responsable, lo que implica que este último no está obligado a probar su inocencia, derivado de que tiene reconocida tal calidad a priori.”

E. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

62. La CPEUM establece en el párrafo tercero del artículo 1° que, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

63. La Comisión Nacional en sus pronunciamientos ha resaltado el hecho de que, cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada en agravio de quienes integran su sociedad, genera una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne.

64. En el presente caso ha quedado expuesta la responsabilidad de AR1 y AR2 por la violación a los derechos humanos a la seguridad jurídica, la legalidad, la imagen pública, así como al principio de presunción de inocencia, a la dignidad y la privacidad, derechos humanos consagrados en los artículos 1, 11 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8, 11 y 13.2 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, que disponen respectivamente el principio de presunción de inocencia y el derecho de toda persona a no ser objeto de ataques a su honra y reputación; lo anterior en razón a que AR1 y AR2 no negaron los hechos sino que informaron a esta Comisión Nacional, que realizaron las declaraciones ejerciendo su libertad de expresión, y AR2 precisó que fue antes de tomar el cargo. Sin embargo, las evidencias documentadas en notas

periodísticas replicaron las declaraciones hasta el 10 de febrero de 2021, por lo menos, ya que este Órgano Garante, al consultar el motor de búsqueda de Google con el nombre QV en relación con la voz ASE, arroja la página web de “El Sol de Puebla”, con la nota bajo el rubro: “Denuncia la ASE a diez exfuncionarios panistas por presunto desvío de recursos. La auditoría los señala por el mal manejo de mil 14 millones de pesos y el uso de facturas con operaciones simuladas.

65. Por consiguiente, como ha quedado acreditado que AR1 y AR2 incurrieron en irregularidades en su desempeño como servidores públicos, ya que QV ha sido objeto de injerencias a su vida privada y ataques a su honra y reputación, como ha quedado evidenciado con las notas periodísticas que lo señalan de actos de corrupción, de los cuales la ASE ha mencionado a esta Comisión Nacional, la inexistencia de señalamientos penales o de procedimientos administrativos sancionatorios en contra de QV.

66. El actuar de AR1 y AR2 en el presente caso fue en contra de los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos, ya que en el desempeño de sus funciones debieron observar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, mismos que rigen el servicio público, además de que su actuar tiene que ser conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones, ello de conformidad con el artículo 7, primer párrafo y fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

F. REPARACIÓN DEL DAÑO.

67. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º, párrafo tercero, 108, 109 y 113, segundo párrafo de la CPEUM, 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 65, inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público del Estado, en el caso que nos ocupa, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que

procedan, para lograr la efectiva restitución a los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se le hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

68. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7º, fracción II, 26 y 27 de la LGV; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. A fin de que se esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen sus obligaciones en la materia, establecidas en la referida ley. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos recomendatorios.

a. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN.

69. Estas medidas buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos en atención a lo dispuesto por el artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas.

70. Para dar cumplimiento al punto recomendatorio dirigido al Gobernador y a la Auditoría Superior del Estado, ambos del Estado de Puebla sobre la eliminación de publicaciones en medios de comunicación masiva, como “*internet o Twitter*”, en las que se hubiesen publicado comentarios y notas periodísticas en las cuales AR1, AR2, PSP1, PSP2 y PSP3 señalen a QV de presuntos desvíos de recursos en el periodo de tiempo en que fue servidor público en el Gobierno del Estado de Puebla, lo cual se dará por cumplido cuando se envíen las constancias que acrediten que se llevaron a cabo las acciones para su alcance para gestionar ante los medios de comunicación digitales, la supresión de los registros correspondientes.

b. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN.

71. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer la dignidad de las víctimas, mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, fracción IV y 73, fracciones

IV y V, de la Ley General de Víctimas; 1, 2, 3, 15, fracciones I, III, VII, X, XII, XVI, de la Ley de Protección a las Víctimas del Estado de Puebla

72. Una forma de reparación, en el presente caso consistirá en que se inicie por parte de la instancia competente el procedimiento administrativo para investigar las probables acciones u omisiones irregulares, atribuibles a las personas servidoras públicas involucradas.

73. Esta Comisión Nacional presentará queja administrativa ante la ASE para que se investiguen las probables acciones u omisiones irregulares atribuibles a las autoridades señaladas como AR1 y AR2, para que, en su oportunidad, determine dentro del ámbito de su competencia lo que conforme a derecho corresponda.

74. El Gobernador del Estado de Puebla, la ASE, así como los órganos dependientes involucrados, deberán proporcionar en todo momento la información completa e idónea para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación, sobre los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación.

75. En caso de que la ASE al término de sus investigaciones, determine alguna responsabilidad administrativa, se deberá incorporar copia de la presente Recomendación en los expedientes laborales de las autoridades señaladas como AR y demás personas servidoras públicas a quienes se les encuentre como responsables como constancia de las violaciones a derechos humanos que han sido acreditadas.

c. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN.

76. Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan y contribuir a su prevención. Para ello, la educación y capacitación de los servidores públicos respecto de los derechos humanos resulta ser una medida prioritaria y permanente.

77. Por consiguiente, se deberá diseñar e impartir en seis meses un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, debiendo asegurarse de que dentro de las personas servidoras públicas se incluyan para la capacitación a AR1 y AR2 identificadas como autoridades responsables. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberá

remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior como parte de las pruebas que acreditarán su cumplimiento. Asimismo, el curso debe ser impartido después de la emisión del presente documento recomendatorio y deberá estar disponible de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

d. MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

78. La compensación consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: "(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia". En ese tenor el artículo 64 fracciones II de la LGV dispone que la compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo: La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria.

79. Entrar en el estudio de daño moral, es entrar al estudio de la reparación y la admisibilidad de indemnización de daños que son de naturaleza extrapatrimonial. Al respecto Díaz Picazo define indemnización como la compensación o el pago por el daño ocasionado, es decir, el restablecimiento del equilibrio patrimonial roto con el hecho dañoso. La persona que es indemnizada no se enriquece, no aumenta su patrimonio, sólo compensa el daño ocasionado. Así mismo el Poder Judicial de la Federación aporta un criterio orientador para conceptualizar la compensación en el daño moral, cuando una persona es objeto de ataques a su reputación: consultable bajo el rubro: DAÑO MORAL. PUEDE PROVOCAR CONSECUENCIAS PATRIMONIALES Y EXTRA-PATRIMONIALES. Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Civil, Tesis: 1a.

CCXXXII/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 447, Tipo: Aislada, Registro digital: 2006735, la cual refiere:

“Conceptualizar al daño moral como la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) permite distinguir entre el daño en sentido amplio (la lesión a un derecho o un interés extra-patrimonial) y daño en sentido estricto (sus consecuencias). Así, una cosa sería el interés afectado y otra, las consecuencias que la afectación produce. En efecto, no es exacto que la lesión a un derecho extra-patrimonial arroje necesariamente un daño en estricto sentido de esa misma índole. La realidad demuestra que, por lo general, un menoscabo de aquella naturaleza puede generar, además del daño moral, también uno de carácter patrimonial. Inversamente, es posible que la lesión a derechos patrimoniales sea susceptible de causar, al mismo tiempo, no sólo un daño patrimonial sino también uno de carácter moral. Por tanto, resulta acertado calificar al daño moral como la afectación a un derecho o interés de índole no patrimonial, el cual puede producir tanto consecuencias extra-patrimoniales como patrimoniales. En resumen, no debe confundirse el daño en sentido amplio con las consecuencias que éste puede generar, es decir, con el daño en sentido estricto.”

80. La ASE y el Gobernador del Estado de Puebla en coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Puebla deberá valorar el monto de la indemnización de conformidad con las consideraciones expuestas, para lo cual se remitirá copia de la presente Recomendación a esta última para que, en el ejercicio de sus atribuciones, se proceda conforme a Derecho.

81. Para el cumplimiento de las acciones previstas en los puntos recomendatorios a que se hace alusión en este apartado, tal como lo prevé el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de ser aceptada la presente Recomendación las autoridades deberán enviar las pruebas correspondientes de que han cumplido con lo recomendado en los plazos señalados

82. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

A usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

PRIMERA. Se instruya a quien corresponda, para que se adopten las medidas necesarias para reparar de forma integral el daño ocasionado a QV en términos de la Ley General de Víctimas, de los estándares internacionales y de la Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla, con motivo de la responsabilidad en que incurrió el personal involucrado en los hechos, derivada de la violación a los derechos humanos detallados en la presente Recomendación, en el apartado F. Reparación del daño y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se gestione la eliminación de publicaciones en medios de comunicación masiva, así como en diversas páginas de “*Internet*”, en las que se hubieran proporcionado y publicado datos personales de QV relacionados con los actos que fueron materia de la presente Recomendación, lo cual se tendrá por cumplido cuando se envíen las constancias que acrediten que se llevaron a cabo las acciones a su alcance para solicitar que se supriman los registros correspondientes, así como el resultado del cumplimiento de dichas acciones.

TERCERA. Que el Gobernador del Estado de Puebla y las personas servidoras públicas adscritas a su Oficina, reciban un curso de capacitación sobre derechos humanos en el que se haga énfasis en los derechos a la presunción de inocencia, a la legalidad, a la privacidad, al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que se dará por cumplido cuando se envíen las constancias de que los cursos fueron efectivamente proporcionados con posterioridad a la Recomendación.

CUARTA. Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad por los hechos del presente caso a través de usted, señor Gobernador del Estado de Puebla, con relación en las violaciones a derechos humanos señaladas, en el cual se ofrecerá una disculpa al QV.

QUINTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted señor Auditor Superior del Estado de Puebla.

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Puebla, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y responsabilidades descritas y acreditadas en la presente Recomendación, y para los efectos de que se tomen las medidas necesarias para reparar el daño causado a QV que incluya una compensación justa y suficiente con motivo de la responsabilidad institucional que derivó en su afectación causada con motivo de la violación a sus derechos humanos, así como su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas, de conformidad a los artículos 64 y 65 fracción c) de la LGV.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente en la queja administrativa que esta Comisión Nacional presente ante la autoridad competente, respecto de AR2 señalada como persona servidora pública responsable, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente Recomendación, debiendo informar las acciones de colaboración que hayan realizado en el procedimiento administrativo que al respecto se haya iniciado, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Que el personal de la Auditoría Superior del Estado de Puebla quienes realizan funciones de fiscalización, reciban un curso de capacitación sobre derechos humanos en el que se haga énfasis en los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la privacidad, al acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que se dará por cumplido cuando se envíen las constancias de que los cursos fueron efectivamente proporcionados con posterioridad a la Recomendación.

CUARTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

83. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, en términos de lo que establece el



artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

84. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

85. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

86. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA