

León, Guanajuato, a los 30 treinta días del mes de septiembre del año 2014 dos mil catorce.

VISTO para resolver el expediente número **223/13-B**, relativo a la queja interpuesta por **XXXXXXXXXX**, por hechos que consideran violatorios de sus derechos humanos y que reclaman de parte de Licenciada **María Isabel Tinoco Torres**, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato.

SUMARIO: **XXXXXXXXXX** se inconformó en contra de la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres**, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, pues estimó que dicha funcionaria pública violentó su derecho al honor al hacer público la resolución de un procedimiento de responsabilidad administrativa, aún y cuando la misma no causaba estado.

CASO CONCRETO

Hechos

La Licenciada **XXXXXXXXXX** se inconformó en contra de **María Isabel Tinoco Torres**, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, pues se dolió de que dicha funcionaria pública hiciera del conocimiento público, a través de una rueda de prensa, el resultado del procedimiento de responsabilidad administrativa PRA.618/2012, del que derivó una sanción a la aquí quejosa de inhabilitación de 6 seis meses para ejercer cargos públicos, a pesar de que dicha resolución aún no era definitiva, en concreto la parte lesa apuntó:

*“Sin embargo, y aun y cuando no causaba estado la resolución señalada en el párrafo que antecede, la Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas de Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 26 veintiséis de abril del año que transcurre, en rueda de prensa ante diversos medios de comunicación, proporcionó los nombres de varios Servidores Públicos a quienes se les sujetó a procedimientos administrativos, de entre los cuales proporcionó mi nombre, el cargo que venía desempeñando en la Secretaría de Obra Pública de esta Entidad, indicando además la supuesta conducta en la cual incurrí y que hizo consistir en no realizar entrega recepción de mi cargo, también mencionó que la sanción que se había determinado aplicarme era la de inhabilitación (...) Es importante señalar que el día 09 nueve de julio del 2013 dos mil trece, la Cuarta Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, resolvió mi demanda de Nulidad de la que hice alusión anteriormente, decretando la Nulidad total de la resolución de fecha 25 veinticinco de abril del presente año (...) considero que **María Isabel Tinoco Torres** en su carácter de Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, violentó mis derechos humanos al haber proporcionado mi nombre y demás datos relacionados con el procedimiento administrativo PRA/618/2012 que se instauró en mi contra a los medios de comunicación de los que hice alusión, entre otros, aun y cuando no causaba estado dicha resolución...”*

Por su parte la autoridad señalada como responsable, dentro del informe rendido a esta Procuraduría, señaló que efectivamente el día 26 veintiséis de abril del año 2013 dos mil trece se realizó una rueda de prensa en la que se hizo público el resultado de una serie de procedimientos de responsabilidad administrativa, ello a efecto de mantener informada a la ciudadanía respecto de la actuación de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, fecha en la que también se informó que dichas resoluciones aún no eran definitivas, pues los funcionarios públicos señalados como responsables estaban en la posibilidad de impugnar dichas resoluciones, en lo particular la autoridad estatal refirió:

“...en la rueda de prensa llevada a cabo el 26 de abril de 2013, se indicó la sanción a la que se hizo acreedora la ahora quejosa, derivado del debido procedimiento, en el cual, se habían agotado todas las etapas procedimentales, acreditándose responsabilidad de la incurso, independientemente de los procesos que se sigan ante otras instancias jurisdiccionales, pues el procedimiento de responsabilidad administrativa que nos ocupa había concluido con la emisión de la resolución correspondiente. Asimismo, en la señalada rueda de prensa, se especificó que no eran resoluciones definitivas, puesto que quedaban pendientes los medios de impugnación a que tienen derecho los sujetos a procedimientos(...) en la rueda de prensa en mención acorde a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato se hizo el conocimiento a la sociedad el resultado de las auditorías practicadas, entre otras Dependencias, de la Secretaría de Obra Pública, y en específico, en la etapa de presentación de la rueda de prensas, se indicó de forma general, cómo se practican las auditorías. Asimismo, se especificó que derivado del resultado de las auditorías, se iniciaron diversos procedimientos administrativos, entre otros, se indicó que a la ahora quejosa se le atribuyó la conducta consistente en no realizar entrega-recepción de su cargo, por lo que se le impuso una sanción de inhabilitación por 6 meses y la información se otorgó porque concluyó nuestro procedimiento con la emisión de la resolución correspondiente, en la que se acreditó responsabilidad administrativa en contra de la sujeta a procedimiento (...) y en atención al principio de máxima publicidad plasmado en el artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se dio a conocer el resultado del mismo a la ciudadanía, en correlación al artículo 10 de la

citada Ley, toda vez que es obligación de ésta Secretaría hacer transparente nuestra gestión, mediante la publicación de la información y favorecer la rendición de cuentas a la población. De igual forma, se aclara que no se indicó únicamente sobre el resultado de procedimiento de la ahora quejosa con la finalidad de perjudicarla, sino que se informó del resultado de todos los procedimientos instaurados que derivaron de las citadas auditorías practicadas a las diversas Dependencias, con el objeto de transparentar los actos de esta Dependencia. Ahora bien, dentro de la citada rueda de prensa, esta Autoridad dejó muy en claro que aunque terminara nuestro procedimiento con la emisión de la resolución en la que se determinara responsabilidad administrativa y por consiguiente la fijación de una sanción, el sujeto a procedimiento tenía el derecho de acudir ante dos instancias más, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Autoridad de Amparo. Por lo tanto, no se violaron sus derechos humanos y no se le generó un descrédito como persona y como profesionista, ni la afectación de su imagen, debido a que se atendió al principio de debido proceso y se indicó que después de haberse agotado todas las etapas del procedimiento administrativo que nos ocupa, se determinó responsabilidad administrativa y que estaban pendientes dos instancias. Asimismo, se puntualizó, en la etapa de “preguntas y respuestas”, textualmente lo siguiente: «...Esto es una resolución administrativa que puede ser impugnada, es decir, la persona responsable, presunto responsable como le llamamos todavía porque el proceso puede continuar, puede acudir a las siguientes instancias, la siguiente sería el Tribunal de lo Contencioso Administrativo» (sic)...

Una vez hecha la lectura de las versiones dadas tanto por la quejosa, Licenciada **XXXXXXXXXX**, así como de autoridad señalada como responsable, se advierte que ambas resultan coincidentes en lo esencial de los hechos, es decir que efectivamente el día 26 veintiséis de abril del 2013 dos mil trece se efectuó una rueda de prensa en la que la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** hizo público el resultado de una serie de procedimientos de responsabilidad administrativa, entre los que resultó sancionada la aquí quejosa, refiriendo la Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas del estado de Guanajuato en dicho acto el nombre, cargo y sanción referente a la parte lesa.

De igual forma se encuentra probado que durante el desarrollo de dicha rueda de prensa, la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** expuso que las resoluciones de los procedimientos de responsabilidad administrativa dadas a conocer el día 26 veintiséis de abril del 2013 dos mil trece no eran definitivas ni habían causado estado, pues fue precisa al detallar que los servidores públicos a los que se les impuso una sanción, entre los que se encontraba la aquí quejosa, tenían aún la posibilidad de impugnar la misma, esto se encuentra probado con el contenido de las notas publicadas el día 27 veintisiete de abril de la citada anualidad en los diarios El Sol de Salamanca y el Heraldo de León, tituladas “*Inhabilitan 2 años a Miguel Salim*” y “*Salim, inhabilitado del servicio público 2 años*”, mismas que merecen valor probatorio conforme al criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el caso *Velásquez Rodríguez vs Honduras* en el que ha referido que *este Tribunal ha considerado que podrán ser apreciadas cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso.*

En el caso de la nota “*Inhabilitan 2 años a Miguel Salim*” firmada por la periodista Maritza Rodríguez se lee: “*...Durante una rueda de prensa, la titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, María Isabel Tinoco Torres (...) Enfatizó en que los presuntos responsables, pueden interponer una queja ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. -Estas sanciones son efectivas a partir de este viernes, pero las personas aún pueden apelar en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para darle seguimiento al proceso-*”, agregó”.

Mientras que en la nota titulada “*Salim, inhabilitado del servicio público 2 años*”, misma que fuera firmada por Carmen Pizano, se lee: “*PUEDEN IMPUGNAR. Las personas que fueron sancionadas por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas todavía pueden apelar la resolución e impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En caso de que el Tribunal de lo Contencioso resuelva en sentido negativo a los exfuncionarios, todavía pueden recurrir al amparo ante otras instancias judiciales, detalló la funcionaria estatal. La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas únicamente puede aplicar sanciones administrativas, pero ya le tocará a cada dependencia (Isseg, Isapeg, SOP, SDA) decidir si interponen denuncias penales contra los servidores públicos señalados. -Las personas no aportaron las pruebas que desvirtuaran el incumplimiento de los hechos imputados durante el proceso jurídico correspondiente, y por lo tanto han sido notificadas de la sanción dentro de los términos legales-*...”.

Hecho que se confirma con la inspección de un archivo electrónico en el que obra guardada la conferencia de prensa del multicitado 26 veintiséis de abril del año 2013 dos mil trece, en el cual la autoridad señalada como responsable dijo:

“...en este momento te doy la lectura de veintitrés servidores públicos y le comento en este momento las resoluciones que se dan a conocer son meramente en materia administrativa.

-¿Tienen derecho a defenderse, o a presentar pruebas?

-Como lo mencioné en la presentación esta es una resolución administrativa que puede ser impugnada, es decir, la persona, el responsable, el presunto responsable como le llamamos todavía porque el proceso puede continuar, puede acudir a las siguientes instancias y la siguiente sería el Tribunal de lo Contencioso Administrativo...”.

De esta guisa se encuentra probado que efectivamente el día 26 veintiséis de abril del año 2013 dos mil trece la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres**, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, participó en una rueda de prensa ante diversos medios de comunicación, en los que hizo público una lista de servidores públicos que fueron sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa resultante en sanción, entre los que se encontraba la aquí quejosa.

Asimismo se encuentra probado que la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** se refirió a dichos servidores públicos como presuntos responsables, pues indicó de manera expresa que la resolución de la imposición de sanción no era definitiva, pues aún asistía a los funcionarios públicos en cuestión el derecho de acudir a diversos medios de defensa en contra de la resolución impuesta e informada.

Planteamiento del problema

De la lectura de la queja interpuesta por la Licenciada **XXXXXXXXXX** se desprende que el derecho que considera violentado por parte de la autoridad señalada como responsable es el derecho al honor, pues consideró que la publicación de la resolución recaída dentro del procedimiento administrativo PRA.618/2012, en el que se impuso una sanción de inhabilitación persona, representó un perjuicio en su persona, toda vez que se le catalogó como responsable de una conducta ilícita, cuando la determinación aún no era definitiva, lo que significa un descrédito a su persona.

Si bien el derecho al honor no se encuentra expresamente reconocido dentro del texto de la Ley Fundamental, encontramos que el mismo es parte del bloque de constitucionalidad en la inteligencia que el mismo se encuentra expresamente reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en el artículo 11 once, se señala: *“Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”*.

En tanto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en el artículo 17 diecisiete refiere: *“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”*.

Bajo este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria del amparo directo 28/2010 definió al honor como *“...el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento...”*.

A nivel jurisprudencial, en nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado la doctrina en la que ha establecido que el derecho al honor se compone de dos dimensiones: la primera de ellas la subjetiva o ética, en la que se entiende al honor como *un sentimiento íntimo*, es decir intrapersonal, *que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad*; en tanto que en el aspecto objetivo, externo o social, se entiende al honor como *la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad*; la dimensión subjetiva del honor puede ser lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento interno de la propia dignidad, es decir la estima propia, en cambio el aspecto objetivo del honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, entendiéndose la reputación conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación *como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros*.

En tanto la dimensión subjetiva, es decir la intimidad, se entiende, siguiendo las resoluciones del máximo tribunal mexicano de los amparos directos en revisión 402/2007 y 2044/2008, como *un derecho fundamental consistente en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen*.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del citado caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina señaló que *“...el artículo 11 once de la Convención Americana reconoce que toda persona tiene, entre otros, derecho a la vida privada y prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en ella, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias. El ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones (...) protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado. Sin embargo, eso no significa que el Estado cumpla sus obligaciones convencionales con el solo hecho de abstenerse de realizar tales interferencias (...) impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas así como también de las personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación...”*.

En el caso particular el derecho que la parte quejosa señala como violentado es el derecho al honor en su dimensión objetiva exterior, es decir la reputación, pues la parte agraviada se duele diciendo que con el dicho de la autoridad señalada como responsable en la rueda de prensa de fecha 26 veintiséis de abril de 2013 dos mil trece, generó la difusión en diversos medios informativos públicos donde apareció su nombre y demás datos relacionados con la resolución dictada dentro del procedimiento administrativo número PAR.618/2012, así como la sanción que la Secretaria de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, determinó imponerle por su supuesta responsabilidad administrativa, lo que vino a generar en su agravio: *“un descredito como persona y como profesionista, también me afectó mi imagen como madre de familia, esposa, hija hermanos y el resto de la sociedad, más aún porque la de la voz me desenvuelvo en el ámbito político en el Estado de Guanajuato”*.

En lo referente a la acción de la Titular de la Secretaria de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, Licenciada **María Isabel Tinoco Torres**, dicha funcionaria pública refirió que en seguimiento del derecho social de acceso a la información pública, y en concreto al principio de máxima publicidad, se hizo de conocimiento a la ciudadanía los resultados de los procedimientos de responsabilidad administrativa, por tratarse de asuntos que incumbían al gobierno del estado y por ende a la sociedad guanajuatense en general.

Al respecto se identifica el derecho al acceso a la información pública como un derecho que se conjuga con el derecho a la libertad de expresión, mismo que está reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6º sexto que refiere: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”*.

A nivel internacional encontramos que la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** estipula en el numeral 13 trece que: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (...)”*.

De igual manera, en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, concretamente en el artículo 19 diecinueve, se señala que: *“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...”*.

Por lo que respecta al derecho al libre acceso a la información al que alude la autoridad señalada como responsable en su informe, y del cual deriva el principio de máxima publicidad también apuntado por dicha autoridad al que se encuentra obligada a observar en sus actos; este derecho encuentra reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º sexto que establece: *“(...) Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. (...) Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observara lo siguiente: A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el distrito federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinara los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos. (...) La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial (...)”*.

Ponderación entre derecho al libre acceso a la información y derecho al honor.

Luego, de lo anteriormente expuesto se desprende que en el caso en concreto nos encontramos ante un conflicto de derechos, léase entre el derecho al libre acceso a la información al que hace alusión en su informe la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** como Titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, y el derecho al respeto del honor de la quejosa, Licenciada **XXXXXXXXXX**, por lo cual resulta procedente realizar un estudio respecto de la colisión entre ambos principios continentales de derechos humanos.

Los derechos humanos se distinguen de las normas que contienen reglas por ser preceptos que no tienen acotadas o identificadas sus condiciones de aplicación, sino que dentro de su estructura encontramos principios que contienen un mandato de optimización con la instrucción de que algo sea realizado en la mayor medida posible, la cual dependerá de las otras normas jurídicas que también resulten aplicables en el caso concreto, pues los principios de derechos humanos están sujetos a ser limitados por los otros principios con los que entren en interacción, así como las reglas que los desarrollen, es decir que los derechos humanos no son absolutos, sino que encuentran sus límites en derechos humanos de terceros.

Bajo esta línea argumentativa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer artículo, impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Si bien los derechos humanos han sido clasificados en generaciones o grupos que incluyen por un lado los derechos libertarios, reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y por otro lado los derechos sociales, amparados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resulta cierto que estas clasificaciones han obedecido a necesidades históricas, políticas y sociales del devenir de la humanidad, sin que este hecho signifique que existe una jerarquía o exclusión entre los derechos humanos, sino que es menester estudiar y aplicar estos derechos fundamentales a la luz de los principios de integralidad e indivisibilidad, pues estos axiomas ponen de manifiesto la coherencia y cohesión existente entre estos derechos.

La unidad que conforman los derechos humanos se entiende a partir de los citados principios de interdependencia e indivisibilidad; pues en primer término el principio de interdependencia explica la existencia de relaciones recíprocas entre los derechos humanos, mientras que la indivisibilidad ilustra que los derechos humanos no deben ser entendidos como elementos aislados o separados, sino como un conjunto, es decir que un derecho fundamental, o un grupo de estos, depende de otro derecho o grupo para existir, y que estos derechos son mutuamente complementarios para su realización, o sea que los derechos humanos son una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de otros.

Esta concepción holística de los derechos fundamentales se plasmó en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, documento en el que las naciones del mundo reconocieron conjuntamente tanto derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la seguridad social (artículo 22), al trabajo (artículo 23), a un nivel de vida adecuado (artículo 25), la educación (artículo 26) y la vida cultural (artículo 27), así como los derechos políticos y civiles, tales como el derecho al debido proceso (artículos 8, 9, 10 y 11), a la intimidad (artículo 12), a la libertad de tránsito (artículo 13), libertad de expresión (artículo 19) y de reunión (artículo 20), por citar sólo algunos.

El desarrollo y aceptación de los principios de interdependencia e indivisibilidad ha sido una constante en el derecho internacional de los derechos humanos, pues desde que ambos conceptos fueron referidos en los preámbulos de los Pactos Internacionales de Derechos Políticos y Civiles y de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (ambos adoptados en el año de 1966), continuaron su evolución en documentos tales como la Proclamación de Teherán de 1968 adoptada en la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 32/130 de 1977, la Declaración sobre el Desarrollo de 1986, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y finalmente en el caso de México con la reforma constitucional del 10 de junio del 2011 estos principios han tomado un nuevo énfasis.

En el caso del derecho al libre acceso a la información que deriva de la libertad de expresión, los principios de interdependencia e indivisibilidad cobran una importante trascendencia, pues sólo a la luz de éstos puede comprenderse que la libertad de expresión es, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85, *“piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública (...) Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”*.

Es decir que la libertad de expresión y el libre acceso a la información no son únicamente derechos aislados dentro del bloque de constitucionalidad -sino que son además- *piedra angular de una sociedad democrática*, con esto se entiende que la libertad de expresión y el libre acceso a la información son requisito indispensable para la existencia de un Estado democrático de derecho en el que se respeten todos derechos humanos, y es que la libertad de expresión comprende dos dimensiones, por una parte,

el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio y, por otra, el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Esta trascendencia social del derecho a la libertad de expresión radica en su segunda dimensión, en la consistente en la libertad de buscar, recibir y difundir toda índole de informaciones e ideas; al respecto la Corte Interamericana ha señalado que: *“En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias”*.

Luego, la libertad de expresión y el derecho a la información son dos derechos esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho pues protegen por un lado la dimensión individual que dota a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual; y por otra parte su dimensión social, se entienden como elementos públicos o colectivos centrales y fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia, por lo que siguiendo a la Suprema Corte de Justicia en el citado amparo directo 28/2010 *“la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento y como presupuesto indispensable de las sociedades políticas abiertas, pluralistas y democráticas(...) en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente...”*.

De igual manera se ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el referido caso *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina*, que *“...quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás (...) sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa...”*.

En mérito de lo anteriormente expuesto, y nuevamente retomando el estándar utilizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución del amparo directo 28/2010, se entiende que: *“La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público...”*.

Del hecho que la libertad de expresión sea considerada dentro del estándar internacional de derechos humanos como piedra fundamental de los Estados democráticos y requisito esencial se desprende la doctrina conocida como sistema dual de protección, en la cual se establece que: *los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública*.

El referido sistema dual de protección encuentra sus orígenes en una serie de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, resultando uno de los casos más relevantes el conocido como *The New York Times vs. Sullivan* en el que dicho alto tribunal estableció que *“Esta Nación puede vivir en paz sin juicios por difamación basados en discusiones públicas acerca de asuntos y funcionarios públicos. Pero dudo que sea posible para un país vivir en libertad cuando puede hacerse sufrir física o económicamente al pueblo por criticar a su Gobierno, sus actos o sus funcionarios. Porque una democracia representativa deja de existir en el momento en que se absuelve, por cualquier medio, a los funcionarios públicos de la responsabilidad frente a sus mandantes, y esto sucede cada vez que puede impedirse a dichos mandantes pronunciar, escribir o publicar sus opiniones sobre cualquier medida pública o sobre la conducta de quienes la aconsejan o ejecutan.”*

Este sistema dual de protección ha sido desarrollado además de Estados Unidos de América también a nivel global, así nos encontramos que la Relatoría Especial para la libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos ha establecido que *“...el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. (...) La democracia representativa exige que los funcionarios públicos, o todas aquellas personas que están involucradas en asuntos de interés público, sean responsables frente a los hombres y mujeres que representan. Los individuos que conforman una sociedad democrática delegan en los representantes el manejo de los asuntos de interés para toda la sociedad. Pero la titularidad sobre los mismos se mantiene en la sociedad, la cual debe contar con un derecho amplio para monitorear con las mínimas restricciones posibles el manejo de los asuntos públicos por parte de los representantes (...) La necesidad de un*

control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos cuenten con una protección diferente frente a las críticas que la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de interés público...”.

La **Corte Europea de Derechos Humanos** en el caso *Lingens vs. Austria* expresó que *“los límites de la crítica aceptable deben ser más amplios con respecto a un político como tal que con relación a un individuo particular. Ya que el primero expone su persona a un escrutinio abierto de sus palabras y actos tanto por la prensa como por el público en general y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia”.*

Asimismo la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** en la multitudinaria sentencia del caso *Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina* señaló que *“...las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores, entre otras, gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza (...) dos criterios relevantes, tratándose de la difusión de información sobre eventuales aspectos de la vida privada, son: a) el diferente umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el interés público de las acciones que aquellos realizan (...) El diferente umbral de protección del funcionario público se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo cual lo puede llevar a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada (...) En cuanto al carácter de interés público, en su jurisprudencia la Corte ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes...”.*

En igual tesitura la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso **Kimel vs. Argentina** estimó que: *“El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público (...) En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población (...) Es así que tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada...”.*

De lo anterior resulta válido concluir, tal y como lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria del amparo 28/2010, que en *“una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor (...) Esto se debe a que la libertad de expresión es un derecho funcionalmente central en un Estado constitucional y tiene una doble faceta: por un lado, asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, goza de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Esto no significa que la proyección pública de las personas les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública”.*

Conclusión

Una vez que han sido expuesto el estándar internacional que prima en la actualidad sobre los derechos a la honra y el derecho a la libertad de expresión y la posible colisión entre los mismos, en el que es universalmente aceptado que en las sociedades democráticas, es necesario establecer que como presupuesto básico que el derecho a la libertad de expresión tiene primacía sobre el derecho a la honra cuando se trata de personas públicas y la función que estas desempeñan dentro de la sociedad.

En el caso materia de estudio se advierte que la información dada a conocer por la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** correspondió la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa PRA.618/2012, por lo cual se entiende que la información hecha del conocimiento de la opinión pública fue precisamente la resolución de un procedimiento instaurado y ya resuelto en su primera instancia por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, en el que en su momento se encontró responsabilidad a la aquí quejosa.

Luego, el hecho de que la autoridad señalada como responsable hubiese hecho pública la resolución de un procedimiento administrativo concluido en su primera instancia, no representa una violación al derecho al honor, pues se entiende que en ese momento, un órgano estatal legalmente constituido en uso de sus facultades legales y constitucionales determinó la responsabilidad de la entonces funcionaria pública.

Bajo este orden de ideas se advierte que además de que no existe una regla jurídica expresa que contenga una prohibición de publicar las resoluciones dadas en primera instancia en ninguna de las ramas del derecho (penal, civil, laboral o administrativo, etcétera), dentro del caso en concreto encontramos que las actuaciones gubernamentales deben seguir el principio de máxima publicidad consagrado por el artículo 6° sexto de la Ley Fundamental, y en particular el procedimiento administrativo debe regirse bajo el principio de publicidad, referido en la fracción VIII octava del artículo 135 ciento treinta y cinco del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el estado y los municipios de Guanajuato, por lo que de dicho principio se desprende la publicidad de las resoluciones de procedimientos en los que se vean involucrados asuntos de interés general, como en este caso lo es el quehacer de la administración pública estatal, sin la necesidad de que los mismos hayan causado estado.

De la misma forma se advierte que la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** acotó de manera expresa y puntual que la resolución hecha pública no era definitiva, pues aún les asistía a los funcionarios públicos sancionados, entre ellos la aquí quejosa, el derecho a impugnar la misma, hecho que se traduce en el entendimiento que la autoridad señalada como responsable apuntó que la resolución no tiene el carácter de cosa juzgada, circunstancia, que sumada a las consideraciones previas, deriva en que no se advierte una violación al derecho al honor de la Licenciada **XXXXXXXXX**, pues se insiste en que la información dada fue resultado de la conclusión de un procedimiento jurídico previamente instaurado y que se acotó la posibilidad de ser combatida.

A más de que el hecho materia de estudio no resultó contrario al derecho al honor de la aquí quejosa, se tiene que el discurso expuesto por la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres** se encuentra protegido por los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información pública, en el entendido de que al tratarse del resultado de auditorías y procedimientos de responsabilidad iniciados por posibles irregularidades dentro de la administración pública estatal, favoreció tanto el conocimiento de las actuaciones de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, así como fomentó el debate público respecto al manejo de la administración pública en nuestra entidad federativa, además de seguir el principio de máxima transparencia, y hacer pública información que no se encontraba clasificada como reservada, y que se insiste, era de interés para la ciudadanía guanajuatense.

Bajo el mismo tenor, se entiende que al momento de aceptar la Licenciada **XXXXXXXXX** desempeñar el cargo público dentro de la administración pública estatal se expuso de manera voluntaria -al igual que cualquier otro funcionario público- en un Estado democrático, a un escrutinio y revisión exigente por parte de la sociedad en razón que las actividades que realizaba rebasaban su esfera privada y se insertaban en el ámbito del debate público, es decir que como funcionaria se encontraba bajo la figura del **sistema de protección dual**, el cual acepta un diferente umbral de protección referente al derecho de la privacidad y el honor de los funcionarios públicos en razón del interés público de las actividades que realiza; de esta manera se entiende que la información dada a conocer por la autoridad señalada como responsable, a más de haber sido vertida en el contexto de probable responsabilidad y posibilidad de impugnar la misma, resulta amparada bajo el derecho de libertad de expresión, pues fomentó la discusión pública y en general se generó una dinámica democrática de transparencia y discusión, que de ninguna manera puede ser reprochable y por lo cual no es dable emitir recomendación alguna al respecto.

No obstante lo anterior, se tiene conocimiento que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de la Cuarta Sala, decreto dentro del expediente P.A.577/4ªsala/13 la nulidad total de la resolución de fecha 25 veinticinco de abril de 2013 dos mil trece emitida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa número PRA.618/2012 (fojas 254 a 268), por considerar que *“la resolución que se controvierte se encuentra indebidamente fundada y motivada, en tanto que la infracción imputada no se encuentra acreditada por parte de la autoridad demandada, ello en virtud de que ésta apreció indebidamente los hechos, pues en momento alguno acredita la citación que se hubiera efectuado a la hoy impetrante a fin de comparecer en una hora determinada del día 14 de septiembre de 2012 a fin de elaborar el acto de entrega recepción de su encargo, lo que trae como consecuencia la inexistencia que le fuera imputada consistente en omitir presentar a la celebración del acta de entrega recepción”*; resolución que fue confirmada por el pleno de dicho Tribunal en el toca 273/13PL (fojas 277 a 285), por lo que se advierte que la autoridad señalada como responsable tiene conocimiento de que el procedimiento de responsabilidad administrativa anunciado en la rueda de prensa del mes de abril del 2013 dos mil trece ha llegado a su conclusión sin que se tenga evidencia que haya comunicado a través de los mismos medios la resolución definitiva del mismo.

Bajo esta perspectiva, y en aras de garantizar el derecho a la información de las y los guanajuatenses, así como de hacer pública la resolución en la que se determinó la nulidad de la sanción impuesta a la Licenciada **XXXXXXXXX**, y en seguimiento al derecho de réplica que le asiste a la misma conforme al artículo 6° sexto de la Carta Magna, se recomienda a la autoridad estatal haga público el resultado del procedimiento de responsabilidad administrativa PRA.618/2012; resolución en la que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó la nulidad total de la misma, ello a efecto de garantizar los citados derechos al acceso a la información de la ciudadanía y de réplica de la aquí quejosa.

En mérito de lo anteriormente expuesto en razones y fundado en derecho, resulta procedente emitir los siguientes resolutivos:

RECOMENDACIÓN

ÚNICA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, **Recomienda** a la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado**, haga pública la resolución emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto del procedimiento de responsabilidad administrativa PRA.618/2012 instaurado a la Licenciada **XXXXXXXXX**, resolución en la que el Tribunal en cita, determinó la nulidad total de la resolución administrativa recaída en el procedimiento de responsabilidad señalado con anterioridad; lo anterior a efecto de garantizar los citados derechos al acceso a la información de la ciudadanía y de réplica de la aquí quejosa.

La autoridad se servirá a informar a este Organismo si acepta la presente Recomendación en el término de 5 cinco días hábiles posteriores a su notificación y, en su caso, dentro de los 15 quince días naturales posteriores aportará las pruebas que acrediten su cumplimiento.

NO RECOMENDACIÓN

ÚNICA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, emite acuerdo de **No Recomendación** a la Licenciada **María Isabel Tinoco Torres, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado**, respecto de la **Violación al Derecho al Honor** que le fuera reclamado por parte de la Licenciada **XXXXXXXXX**; lo anterior tomando como base los argumentos esgrimidos en el Caso Concreto de la presente resolución, mismos que se tienen por reproducidos en obvio de repeticiones innecesarias.

Notifíquese a las partes y, téngase como asunto totalmente concluido.

Así lo resolvió y firmó el **Licenciado GUSTAVO RODRÍGUEZ JUNQUERA**, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.