



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS:

1. El 27 de abril de 2009 se recibió un escrito de queja firmado por V1, Director de la revista R1, en la que hace valer que desde la fundación de esa publicación se percataron de que el Gobierno Federal asigna de manera arbitraria la publicidad de sus dependencias, lo que en ocasiones utiliza como mecanismo de premiación o castigo, de acuerdo con su línea editorial, circunstancia que ocurrió durante diversas etapas de la revista R1.

2. Que en el sexenio pasado se restringió la publicidad destinada a las páginas de R1, circunstancia que se agravó durante el presente sexenio en que el Gobierno Federal la redujo a cero, en virtud de que, de enero a abril de 2009, recibió cinco planas de publicidad del Gobierno Federal, casi una séptima parte de lo que obtuvo otra publicación en el mismo periodo, no obstante que R1 tiene mayor circulación en un 40 %, aproximadamente.

3. Que la asignación discriminatoria de publicidad puede tener la intención de limitar o afectar el derecho a la libertad de expresión, además de que puede ser considerada como un medio indirecto de presión o censura contra la línea crítica de R1, lo que contraviene el ejercicio de la libre expresión y el derecho a la información.

4. Del análisis a las constancias que integran el expediente de queja se evidenció que la normativa que rige la contratación de publicidad oficial es omisa en contemplar criterios objetivos, claros y transparentes en que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios, habida cuenta que dicha normativa únicamente prevé que las dependencias y entidades públicas serán responsables de administrar y ejercer los recursos presupuestarios destinados a cubrir los gastos de servicios de publicidad, de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia, honradez e imparcialidad; aunado a que la contratación de espacios publicitarios se basa en criterios de adquisición, como el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, entre otros.

5. De manera que sin justificación alguna se deja a la discrecionalidad de cada dependencia gubernamental realizar contrataciones con los medios de comunicación sin que se señale, en un solo supuesto, que la adquisición de publicidad obedezca a parámetros objetivos como tiraje, costos de la publicidad, oportunidad de su distribución o distribución geográfica en territorio nacional, lo que provoca que las entidades de la Administración Pública Federal no apliquen en la práctica criterios objetivos e imparciales con que se garantice la igualdad de oportunidades entre los diversos medios que buscan contratar publicidad oficial.

6. Por lo anterior, el 1 de agosto de 2012, se emitió la Recomendación 35/2012, dirigida al Secretario de Gobernación, en la que se requirió lo siguiente:

Recomendaciones

PRIMERA. Gire instrucciones a quien corresponda a fin de que se emitan lineamientos claros y criterios objetivos, imparciales y transparentes que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial en favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos, y se incluyan en el acuerdo, para cada Ejercicio Fiscal, por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio 2013.

SEGUNDA. Gire instrucciones a quien corresponda a efectos de que se lleve a cabo una adecuada supervisión de la asignación de publicidad oficial por parte de las distintas dependencias y organismos públicos federales, que incluya la evaluación adecuada de la asignación en la contratación que éstas realicen; asimismo, que el gasto en cada supuesto se realice conforme a procedimientos y criterios objetivos, imparciales, transparentes y no discriminatorios.

RECOMENDACIÓN No. 35/2012

SOBRE EL CASO DE R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10 Y R11

México, D. F., a 1 de agosto de
2012

DR. ALEJANDRO ALFONSO POIRÉ ROMERO
SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

Distinguido señor Secretario:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero; 6, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/5/2009/1845/Q, derivado de la queja presentada por V1, director de la revista R1.

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 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes; y visto los siguientes:

I. HECHOS

3. El 27 de abril de 2009, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja firmado por V1, director de la revista R1, en que hace valer que desde la fundación de esa publicación, se percataron que el gobierno federal asigna de manera arbitraria la publicidad de sus dependencias, ya que en ocasiones la utiliza como un mecanismo de premiación o de castigo de acuerdo con su línea editorial, circunstancia que ocurrió durante diversas etapas de la revista R1.

4. Que en el sexenio pasado se restringió la publicidad destinada a las páginas de la revista R1, circunstancia que se agravó durante el presente mandato presidencial, en que el gobierno federal la redujo a cero.

5. Lo anterior en virtud de que de enero a abril de 2009, recibió cinco planas de publicidad del gobierno federal, casi una séptima parte de lo que obtuvo R6 en el mismo periodo, no obstante que la revista R1 tiene mayor circulación en un 40% aproximadamente.

6. Que la asignación discriminatoria de publicidad puede tener la intención de limitar o afectar el derecho a la libertad de expresión, además de que puede ser considerado como un medio indirecto de presión o censura contra la línea crítica que maneja la revista R1, lo que contraviene el ejercicio de la libre expresión y el derecho a la información.

7. Al escrito de queja se anexó un informe comparativo de publicidad realizado a las principales revistas de contenido político, que refleja el número de inserciones que la administración federal ha publicado en esos medios impresos.

8. Finalmente, V1 refiere en su queja que la falta de criterios claros y objetivos para distribuir y otorgar la publicidad oficial vulnera los derechos humanos de los integrantes, directivos, periodistas y reporteros de la revista R1.

9. El 29 de abril de 2009, se inició el expediente de queja CNDH/5/2009/1845/Q y se solicitó información a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua e Instituto Politécnico Nacional, instituciones que, en su oportunidad, rindieron los informes requeridos.

II. EVIDENCIAS

10. Escrito de queja de 27 de abril de 2009, firmado por V1, en que hace valer violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y de los integrantes de la revista R1.

11. Oficio SNM/102/09, de 21 de mayo de 2009, suscrito por AR1, en que se informa que en los criterios adoptados por las distintas áreas del gobierno federal para contratar publicidad oficial deben observarse las disposiciones del *“Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2009”*; respuesta a la que se anexa un cuadro histórico del gasto ejercido en las principales revistas durante los ejercicios fiscales 2006 a 2009.

12. Oficio DGCS/585/09, de 28 de julio de 2009, firmado por el director general de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, mediante el cual rinde el informe solicitado por este organismo nacional.

13. Oficio SNM/153/09, de 30 de julio de 2009, suscrito por AR1, en que se establece que no corresponde a la Secretaría de Gobernación autorizar o negar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal la contratación de publicidad gubernamental con los medios y, en este caso particular, con la revista R1.

14. Oficio 500/3362/2009, de 30 de julio de 2009, suscrito por la entonces abogada general y comisionada para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el cual rinde el informe solicitado.

15. Oficio DGCS/583/2009, de 30 de julio de 2009, signado por el director general de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo, por el cual rinde el informe solicitado.

16. Oficio CFE/EC/073/09, de 30 de julio de 2009, firmado por el gerente de Comunicación Social de la Comisión Federal de Electricidad, mediante el cual rinde el informe solicitado.

17. Oficio AG-01-09/367, de 10 de agosto de 2009, firmado por el abogado general del Instituto Politécnico Nacional, mediante el cual rinde el informe requerido, en que se establece que la publicidad que asigna esa institución se hace de acuerdo con los niveles de circulación, cobertura informática y prestigio de cada medio de comunicación; que la línea editorial no se adopta como criterio para la asignación de publicidad oficial, y que se han realizado encuestas sobre el uso de medios, tanto con la comunidad politécnica como con la población en general, con lo que se han fortalecido los criterios de niveles de circulación, cobertura informativa y prestigio de cada medio de comunicación. Además, que se toma en cuenta el perfil del lector y público objetivo, el contenido de medios, como los educativos, de investigación, desarrollo tecnológico, cultural y deportivo, así como lo previsto en el acuerdo que contiene los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación.

18. Oficio DGCS/00654/09, de 31 de agosto de 2009, por el cual el director general de Comunicación Social de la Secretaría de Salud proporciona respuesta a la solicitud de ampliación de información, en que se establece que la contratación de espacios publicitarios para la difusión de campañas sanitarias se lleva a cabo conforme a principios generales de cobertura geográfica, tiraje, *target* o público objetivo, perfil del medio, periodicidad, costos y oportunidad de distribución, con lo que se elimina todo riesgo de discrecionalidad. Asimismo, que la revista R1 no cumple con el *target* o población objetivo al que van dirigidos los mensajes que difunde la Secretaría de Salud, ya que éstos están orientados a la población más vulnerable y menos informada de la sociedad.

19. Oficio 500/3951/2009, de 1 de septiembre de 2009, firmado por la entonces abogada general y comisionada para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el cual rinde el informe solicitado por este organismo nacional.

20. Oficio CFE/EC/079/09, de 1 de septiembre de 2009, suscrito por el gerente de Comunicación Social de la Comisión Federal de Electricidad, mediante el cual rinde el informe solicitado por este organismo nacional.

21. Oficio DGCS/660/2009, de 2 de septiembre de 2009, signado por el director general de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo, mediante el cual rinde ampliación de información y se precisa que el *“Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2009”* no se exigen requisitos o atributos de contratación, pues solamente se prevé que el medio debe estar inscrito en el Padrón Nacional de Medios Impresos; que no se encuentre sancionado por la Secretaría de la Función Pública, así como que el cumplimiento de esos requisitos no implica la obligación legal de contratar necesariamente con el medio. De manera que, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen la potestad de elegir entre los medios de comunicación que consideren acordes a las campañas de publicidad que se pretendan desarrollar, así como a los estudios de evaluación que, en su caso, emita la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación.

22. Oficio AG-01-09/421, de 2 de septiembre de 2009, mediante el cual, el abogado general del Instituto Politécnico Nacional rinde ampliación de información en que se reitera la información remitida y se agrega la relación de medios con los que contrató esa casa de estudios desde el año 2005 al mes agosto de 2009.

23. Oficio BOO.00.02.03.4310, de 3 de septiembre de 2009, suscrito por la gerente de Procedimientos Administrativos de la Comisión Nacional del Agua, mediante el cual rinde el informe solicitado, al que se anexan cuadros históricos del gasto ejercido en las principales revistas durante los ejercicios fiscales 2006 a 2009, así como los proyectos de comunicación social del 2005 al 2009.

24. Acta circunstanciada de 12 de noviembre de 2009, en que se hace constar la consulta que personal de esta Comisión Nacional realizó al Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación, en que aparece el registro correspondiente a la revista R1.

25. Acta circunstanciada de 3 de diciembre de 2009, en que se hace constar la consulta que personal de esta Comisión Nacional realizó a la información respecto de la circulación pagada, periodicidad, entidades federativas y género relativo de la revista R1 y las diversas R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11 y R12, información contenida en el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.

26. Acta circunstanciada de 10 de diciembre de 2009, en que personal de esta Comisión Nacional hace constar que se obtuvo fotocopia de las portadas de las revista R1, así como de R3, R4, R5, R6 y R10, en las que aparece el precio de cada una de ellas; se agregó un ejemplar de las revistas R2, R8, R11 y R12; asimismo, se certificó comunicación telefónica a la casa editorial de la revista R9, en que se establece el precio de esa publicación y se imprimió de la página web de la revista R7 la portada de un ejemplar del año 2009, en que se advierte el precio de la revista.

27. Acta circunstanciada de 7 de enero de 2010, en que personal de esta Comisión Nacional hace constar que se agrega al expediente una impresión de los acuerdos por los que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para los ejercicios fiscales 2009 y 2010, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 31 de diciembre de 2008 y 28 de diciembre de 2009, respectivamente.

28. Acta circunstanciada de 15 de febrero de 2010, en que personal de esta Comisión Nacional hace constar la consulta que se realizó al Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación para constatar movimientos en los datos de las revistas relacionadas en este documento.

29. Oficio 500/1292/2010, de 29 de marzo de 2010, firmado por el abogado general y comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el cual solicita información relacionada con el expediente de queja que por esta vía se resuelve.

30. Acta circunstanciada de 20 de abril de 2010, en que se hace constar la consulta que personal de esta Comisión Nacional realizó al Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.

31. Oficio SNM/85/10, de 24 de mayo de 2010, suscrito por AR2, al que se anexa un cuadro que contiene el gasto ejercido en las principales revistas durante los periodos de mayo a diciembre de 2009 y de enero a marzo de 2010.

32. Oficio QVG/DGAP/31319, de 17 de junio de 2010, dirigido al abogado general y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el cual se le informa respecto del estado que guarda el expediente.

33. Acta circunstanciada de 2 de julio de 2010, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la diligencia relacionada con la consulta de información relativa a diversas revistas.

34. Acta circunstanciada de 20 de agosto de 2010, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la obtención de copia de las portadas de la revista R1, así como de R3, R4, R6, R8, R10 y R11, en las que se advierte el precio de cada una de ellas.

35. Oficio QVG/DGAP/59464, de 25 de octubre de 2010, a través del cual se solicita a AR2, la actualización del gasto ejercido en diversas revistas, hasta octubre de 2010.

36. Oficios SG/SNM/CAJ/56/2010 y SG/SNM/CAJ/73/2010, de 9 de noviembre y 23 de diciembre de 2010, respectivamente, suscritos por la coordinadora de Asesores en Materia Jurídica de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, a los que se anexa un cuadro que contiene el histórico de gasto ejercido en principales revistas, relativo a los ejercicios fiscales 2006 a septiembre y octubre de 2010.

37. Acta circunstanciada de 4 de enero de 2011, mediante la cual personal de esta Comisión Nacional hace constar que se agrega al expediente copia impresa del *“Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2010.

38. Oficio SG/SNM/CAJ/14/2011, de 10 de febrero de 2011, suscrito por la coordinadora de Asesores en Materia Jurídica de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, al que se anexa un cuadro que contiene el histórico de gasto ejercido en principales revistas durante los ejercicios fiscales 2006 a 2010.

39. Acta circunstanciada de 23 de marzo de 2011, mediante la cual personal de esta Comisión Nacional hace constar la diligencia realizada con servidores públicos de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación.

40. Acta circunstanciada de 4 de abril de 2011, mediante la cual se hace constar que la Secretaría de Gobernación remite a esta Comisión Nacional el *“Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los*

programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011”.

41. Acta circunstanciada de 30 de mayo de 2011, en que se hace constar consulta a la página electrónica del Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación, para constatar movimientos en los datos de las revistas relacionadas en este documento.

42. Oficio QVG/DGAP/46285, de 15 de julio de 2011, a través del cual se solicita a AR2, en seguimiento a la información remitida a este organismo nacional, la actualización del gasto ejercido en diversos medios de comunicación impresos.

43. Oficio SNM/51/2011, de 28 de julio de 2011, por el cual AR2 remite información relacionada con el gasto ejercido en principales revistas del periodo de enero a junio de 2011.

44. Acta circunstancia de 28 de septiembre de 2011, en que se hace constar consulta al Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.

45. Acta circunstanciada de 4 de noviembre de 2011, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la obtención de las portadas de la revista R1, así como de R3, R4, R6 y R8 correspondientes a la edición de octubre de 2011.

46. Oficio QVG/DGAP/84522 de 7 de diciembre de 2011, mediante el cual se solicita a AR3, información relacionada con el gasto ejercido de junio a diciembre de 2011, en medios de comunicación impresos.

47. Oficio SNM/148/2011, de 22 de diciembre de 2011, mediante el cual AR3 remite información relacionada con el gasto ejercido por el gobierno federal en principales revistas del periodo de enero a noviembre de 2011.

48. Oficio QVG/DGAP/01662 de 16 de enero de 2012, mediante el cual se solicita a AR3 información relacionada con el gasto ejercido por el gobierno federal en principales revistas correspondiente al mes de diciembre de 2011.

49. Oficio SNM/019/2012, de 31 de enero de 2012, mediante el cual AR3 remite información relacionada con el gasto ejercido por dependencias y entidades de la administración pública federal en principales medios impresos en el periodo de enero a diciembre de 2011.

50. Acta circunstanciada de 20 de marzo de 2012, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la consulta realizada al *“Acuerdo, por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2012”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2011.

51. Acta circunstanciada de 30 de abril de 2012, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la consulta realizada a la página electrónica del Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.

52. Oficio QVG/DGAP/40614 de 23 de mayo de 2012, mediante el cual se solicita a AR3 información relacionada con el gasto ejercido por el gobierno federal en principales revistas correspondiente al periodo de enero a mayo de 2012.

53. Oficio SNM/083/2012, de 04 de junio de 2012, mediante el cual AR3 remite copia certificada del informe histórico del gasto ejercido por dependencias y entidades de la administración pública federal durante los periodos fiscales de 2009 a abril de 2012.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

54. V1 refiere en su escrito de queja que desde el sexenio pasado se ha restringido la publicidad oficial destinada a las páginas de la revista R1, circunstancia que se agravó desde el 2006, en que la publicidad del gobierno federal a esa revista se redujo a cero.

55. De enero a abril de 2009, la revista R1 recibió cinco planas de publicidad del gobierno federal, casi una séptima parte de lo que obtuvo R6 en el mismo periodo, no obstante que la revista R1 tiene mayor circulación en un 40% aproximadamente.

56. De la información recabada se advierte que la publicidad oficial otorgada a las revistas R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10 y R11, ha disminuido, en lo general, del periodo comprendido entre 2006 y 2011.

IV. OBSERVACIONES

57. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/5/2009/1845/Q, se advierte en el caso violación a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, así como a la libertad de expresión e información, en agravio de la revista R1, así como R3, R4, R6, R7, R9, R10 y R11, en atención a las siguientes consideraciones:

58. En los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica y, en específico, se establece que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, que en todo acto o mandamiento de autoridad se deben señalar las disposiciones legales en que encuentra fundamento, así como las circunstancias y condiciones que lo determinan.

59. Además, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo primero y 7º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a la libre expresión de ideas, la cual no tiene más

límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública, por lo que no puede ser censurada por medios directos o indirectos.

60. En ese sentido, los medios de comunicación ocupan un lugar considerable entre los forjadores de la opinión pública de las democracias actuales, por lo que resulta indispensable que tengan aseguradas las condiciones para difundir las más diversas informaciones en beneficio de la sociedad, pues tales ideas inciden en la pluralidad de puntos de vista, favoreciendo la participación de las personas en comunidad, de lo que deriva la importancia de que las autoridades combatan el monopolio de los medios masivos de comunicación con el objeto de evitar se restrinja injustamente esa participación.

61. Ahora bien, V1 señala en su escrito de queja que desde el 2006 se ha reducido de manera gradual la publicidad destinada a las páginas de la revista R1, al grado que la asignación correspondiente ha sido prácticamente nula.

62. En razón de lo anterior, se solicitaron informes a diversas autoridades que han ejercido recursos presupuestarios destinados a la contratación de publicidad, las cuales señalaron que para la contratación con medios de comunicación impresos se toman en cuenta diversos atributos, en función de los objetivos del mensaje o campaña a difundir y se desarrollan con base en una estrategia específica, en que se consideran aspectos del público objetivo (*target*), cobertura, penetración, eficiencia y de acuerdo con las mejores condiciones para la dependencia o entidad gubernamental; además, que la contratación de publicidad con los particulares está regulada en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

63. De igual manera, que para la contratación de publicidad oficial se observan las disposiciones del *“Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal”*.

64. De acuerdo con lo informado por AR1 a esta Comisión Nacional, el referido acuerdo contiene las disposiciones para las contrataciones de espacios publicitarios por parte del Gobierno Federal y es emitido por esa autoridad para cada ejercicio fiscal, por tratarse de la dependencia que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracciones XXVII y XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de la regulación, integración, coordinación y orientación de las acciones de comunicación social de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como de autorizar, supervisar y evaluar sus programas de comunicación social.

65. Ahora bien, del contenido del *“Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal”*, para los ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2011, así como del *“Acuerdo por el que se*

establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2012”, se advierte que la normatividad es omisa en contemplar criterios objetivos, claros y transparentes en que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios.

66. Esto, habida cuenta que únicamente se señala que las dependencias y entidades serán responsables de administrar y ejercer los recursos presupuestarios destinados a cubrir los gastos de servicios de publicidad, de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia, honradez e imparcialidad.

67. Además, que la contratación de espacios publicitarios se basa en criterios de adquisición, como el cumplimiento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente, entre otros.

68. De manera que, sin justificación legal o motivación alguna, se deja a la discrecionalidad de los servidores públicos de cada dependencia gubernamental en particular, realizar contrataciones con los respectivos medios de comunicación, sin que se señale, en un sólo supuesto, que la adquisición de publicidad obedezca a parámetros objetivos como tiraje, costos de la publicidad, oportunidad de su distribución o distribución geográfica en territorio nacional.

69. Lo anterior deriva, en el caso, en que las distintas entidades de la administración pública federal no aplican en la práctica criterios objetivos e imparciales con que se garantice la igualdad de oportunidades entre los diversos medios que buscan contratar publicidad oficial.

70. Ahora bien, la revista R1 cuenta con altos índices de tiraje y cobertura respecto de medios de comunicación con perfil de audiencia similar de aquellos que se contrata con publicidad oficial por encima de la asignada a la citada revista, como se advierte del siguiente cuadro:

Información del Padrón Nacional de Medios Impresos 2010					
Nombre del Medio	Circulación Pagada	Periodicidad	Precio (*)	Entidades Federativas	Público
R1	72,619	Semanal	\$35.00	32	Hombres 64% Mujeres 36%
R2	43,618	Catorcenal	\$54.00	32	Hombres 78.8% Mujeres 21.2%
R3	47,500	Semanal	\$25.00	32	Hombres 71% Mujeres 29%
R4	36,382	Semanal	\$30.00	32	Hombres 68%

					Mujeres 32%
R5	11,955	Mensual	\$60.00	32	Hombres 89% Mujeres 11%
R6	4,900	Semanal	\$30.00	32	Hombres 63% Mujeres 37%
R7	12,496	Mensual	\$25.00	32	Hombres 68% Mujeres 32%
R8	11,885	Semanal	\$25.00	32	Hombres 60% Mujeres 40%
R9	3,364	Mensual	\$50.00	32	Servidores Públicos 90% Académicos e Investigadores 6% Partidos Políticos 2% Cortesías 2%
R10	27,505	Semanal	\$30.00	29	Hombres 71% Mujeres 29%
R11	12,224	Mensual	\$45.00	32	Hombres 75% Mujeres 25%
R12	12,320	Mensual	\$45.00	32	Hombres 64% Mujeres 36%
R13	204,180	Semanal	\$19.00	32	Hombres 25% Mujeres 75%

(*) Información del precio de las revistas se obtuvo de manera individual, en los términos de la evidencia 26 del presente documento.

71. De la información proporcionada por las autoridades se advierte, por otra parte, que la publicidad oficial relacionada con la revista R1, al igual que en el caso de las revistas R3, R4, R6, R7, R9 y R10, ha disminuido, en lo general, y fue nula para el caso de R11, en el periodo comprendido del 2006 a 2008, según se advierte del siguiente cuadro:

Nombre del Medio	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
R1	4,162	2.0%	1,196	0.8%	99	0.1%	512	0.5%	816	0.6%	725	0.6%
R2	14,003	6.8%	8,083	5.3%	6,840	4.2%	7,927	7.2%	10,897	8.2%	8,703	7.6%
R3	4,997	2.4%	0	0%	0	0%	859	0.8%	1,219	0.9%	1,013	0.9%

R4	6,667	3.3%	5,809	3.8%	4,990	3.0%	1,869	1.7%	2,624	2.0%	3,596	3.1%
R5	3,982	1.9%	2,866	1.9%	1,948	1.2%	2,295	2.1%	2,426	1.8%	3,244	2.8%
R6	4,567	2.2%	3,895	2.6%	4,222	2.6%	1,242	1.1%	1,782	1.3%	1,756	1.5%
R7	110	0.1%	397	0.3%	1,132	0.7%	648	0.6%	1,212	0.9%	581	0.5%
R8	2,130	1.0%	964	0.6%	2,498	1.5%	551	0.5%	1,749	1.3%	1,907	1.7%
R9	1,475	0.7%	989	0.7%	688	0.4%	251	0.2%	958	0.7%	929	0.8%
R10	5,098	2.5%	4,200	2.8%	4,816	2.9%	1,265	1.1%	2,239	1.7%	1,922	0.7%
R11	0	0	0	0	0	0	769	0.7%	1,709	1.3%	950	0.8%
R12	2,909	1.4%	2,062	1.4%	1,677	1.0%	1,203	1.1%	2,506	1.9%	2,643	2.3%
R13	154,835	75.6%	120,643	79.8%	135,034	82.4%	90,933	82.4%	103,133	77.4%	86,778	75.6%
Total General	204,935	100%	151,106	100%	163,945	100%	110,324	100%	133,271	100%	114,747	100%

72. La asignación potestativa de recursos financieros para publicidad oficial se debe a que, como se ha referido, las instancias federales carecen de criterios objetivos y razonables con los que se garantice la igualdad de oportunidades, pues el contenido del Acuerdo en que se regula la materia deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la distribución de recursos públicos.

73. La discrecionalidad asumida por algunas instituciones del estado se corrobora con la información remitida a esta institución por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, en el sentido de que su publicidad va encaminada a las personas de más bajos recursos económicos del país, esto es, a aquellos grupos con menor grado de instrucción y, recientemente, a la población que se informa a través de internet.

74. Por su parte, de la información que hizo llegar el abogado general del Instituto Politécnico Nacional, se advierte que para la contratación de espacios publicitarios, se toma en cuenta el prestigio de las revistas. De igual manera, que la contratación de publicidad oficial se basa en criterios de nivel de circulación, cobertura informativa y prestigio de cada medio de comunicación, además de tomarse en consideración el perfil del lector, público objetivo y contenido de los medios.

75. No obstante, las documentales enviadas no dan cuenta de lo asentado en los anexos remitidos, toda vez que en el caso del Instituto Politécnico Nacional se especifica que se compra espacio publicitario en revistas que se especializan en temas educativos, investigación, desarrollo tecnológico, culturales y deportivos, cuando es el caso, por ejemplo, que la revista R13 no reúne los criterios señalados, al publicar información relativa al mundo de los espectáculos.

76. Por otra parte, la elección del medio informativo en razón de un sólo criterio como lo es el público destinatario o el prestigio, no supone de manera alguna la

existencia de procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes para la asignación de la misma, como puede ser el perfil de audiencia, la cobertura geográfica, el tiraje y circulación de la revista, entre otros.

77. Sobre el particular, cabe señalar que las autoridades directamente responsables de la desigual contratación de recursos publicitarios no son las dependencias de gobierno que las realizan, sino de quien se encarga de emitir los lineamientos respecto de la asignación de publicidad, en este caso, la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracciones XXVII y XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo, entre otras, la regulación, integración, coordinación y orientación de las acciones de comunicación social de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como autorizar, supervisar y evaluar sus programas de comunicación social. En específico, la Dirección General de Normatividad de Comunicación adscrita a esa dependencia que, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, cuenta con atribuciones para fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

78. Aunado a lo anterior, resulta oportuno señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha establecido que la distribución discrecional de publicidad oficial constituye un acto de censura indirecta que atenta contra el derecho a la libertad de expresión.

79. Lo anterior, en razón de que los recursos del Estado destinados a la publicidad constituyen un ingreso considerable para los medios de comunicación, los cuales, en algunos casos, dependen, para subsistir, de la asignación de presupuesto por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal.

80. De manera que los supuestos en que se disminuyen o asignan recursos de manera discrecional pueden constituir una vía de presión que puede tener como finalidad el condicionamiento de la línea informativa o posición editorial de un medio de comunicación, lo que deriva en una transgresión al derecho a la libertad de expresión, pues de manera indirecta se limita su ejercicio, al obstaculizarse los medios materiales para su funcionamiento.

81. En el presente caso, el cuadro comparativo proporciona elementos que permiten analizar el problema de la asignación de publicidad a la revista R1 no solamente desde la perspectiva del medio informativo, de manera aislada, sino en comparación con otros medios informativos. Así, los resultados obtenidos permiten advertir que desde el año 2006 se ha disminuido en términos generales la contratación de publicidad oficial con las revistas R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10 y R11, sin que esa situación se encuentre debidamente sustentada en argumentos objetivos que justifiquen esa conducta.

82. En ese orden de ideas, se advierte en el caso violación a los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la libertad de expresión, en términos de lo dispuesto en los artículos 6, párrafo primero y 7, párrafo primero de ese ordenamiento constitucional, 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1, 2 y 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, en los cuales se prevé, en términos generales, que el derecho a la libertad de expresión no puede restringirse por vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

83. En razón de lo antes expuesto, se considera necesario que la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación elabore criterios y objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los distintos medios de comunicación, pues una regulación adecuada disminuye la discrecionalidad para su asignación y propicia las condiciones necesarias para garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión, sin sujeciones a presiones externas o censuras indirectas.

84. En razón de lo anterior, se formulan, a usted, señor Secretario de Gobernación, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire instrucciones, a quien corresponda, a fin de que se emitan lineamientos claros y criterios objetivos, imparciales y transparentes, que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial en favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos, y se incluyan en el Acuerdo, para cada ejercicio fiscal, por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio 2013.

SEGUNDA. Se sirva girar instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se lleve a cabo una adecuada supervisión de la asignación de publicidad oficial por parte de las distintas dependencias y organismos públicos federales, que incluya la evaluación adecuada de la asignación en la contratación que éstas realicen; asimismo, que el gasto en cada supuesto se realice conforme a procedimientos y criterios objetivos, imparciales, transparentes y no discriminatorios.

85. De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

86. Igualmente, con apoyo en el mismo fundamento jurídico, le solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

87. La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, esa circunstancia y, con fundamento en el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia para que justifique su negativa.

EL PRESIDENTE
DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA