



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

## **Síntesis:**

El 8 de julio de 2007 se publicó en el diario a. m. que circula en el estado de Guanajuato la carta abierta “A nuestros lectores”, en la que ese medio de comunicación señaló que en junio de ese año el Gobernador Constitucional del estado Guanajuato ordenó la suspensión de toda publicación del Gobierno en las páginas de los diarios a. m. y Al Día, como medida de imposición de restricciones a la libertad de expresión. El 10 de julio de ese mismo año, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato inició de oficio el expediente 280/07-O, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, consistentes en ejercicio indebido de la función pública, atribuidos al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

Al concluir la tramitación del expediente 280/07-O, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato determinó que existió supresión y reducción de información oficial por parte del Gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, en los meses de junio y julio de 2007, sin que se justificaran los motivos razonables por los cuales se dejó de otorgar publicidad a los diarios a. m. y Al Día, lo que evidenció la carencia de criterios objetivos en la distribución de información oficial pagada, lo que repercutió como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión, razón por la cual el 17 de abril de 2008 dirigió a esa autoridad la siguiente Recomendación:

ÚNICA. “Esta Procuraduría de los Derechos Humanos en el estado recomienda al licenciado Juan Manuel Oliva Ramírez, Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, provea lo necesario a fin de que las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, en el marco de su competencia, establezcan criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial, bajo la premisa de que la imposición de restricciones a la libertad de expresión sólo admite responsabilidades ulteriores, soslayando con ello la actualización como en el presente caso de violaciones indirectas derivadas del ejercicio de facultades discrecionales, para la cual se recomienda de la misma manera divulgar públicamente los criterios que utilicen quienes han de tomar las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del estado; lo anterior tomando como base los argumentos esgrimidos en la consideración cuarta de la presente resolución, misma que se tiene por reproducida en obvio de repeticiones innecesarias”.

El Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato dio respuesta a la citada Recomendación, manifestando su no aceptación. El 4 de junio del mismo año, el quejoso presentó el recurso de impugnación ante el citado Organismo Local de Protección de los Derechos Humanos. El 11 de junio de 2008, esta Comisión Nacional recibió del Procurador de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, el escrito de impugnación en el que manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación emitida por ese Organismo Local de Derechos Humanos. El 14 de junio de 2008 se radicó en esta Comisión Nacional el recurso de impugnación CNDH/5/2008/161/RI, y se solicitó al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato el informe correspondiente. El 16 de julio de 2008, del Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato tuvo a bien obsequiar la información requerida por esta Comisión Nacional. Del análisis a las evidencias que integran el presente expediente, esta Comisión Nacional consideró ajustados a derecho los argumentos expresados en la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y confirmó que el Gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a los diarios a. m. y Al Día, como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión prevista en los artículos 6o., párrafo primero, y 7o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, esta Comisión Nacional acreditó que la falta de procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del estado de Guanajuato para la distribución de publicidad oficial deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial, lo que vulnera los Derechos Humanos a la libertad de expresión, así como al derecho a la información de la sociedad guanajuatense.

Asimismo, este Organismo Nacional estableció que los motivos para no aceptar la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008, así como los argumentos vertidos para considerar la improcedencia del recurso que se resuelve, no son válidos por las razones y motivaciones expuestas en el documento de Recomendación, y concluye que la citada resolución del Organismo Local es ajustada a Derecho, al haberse acreditado que en cuanto hace a las políticas de comunicación social, el estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, vulneró el derecho a la información al evidenciarse supresión y reducción sustancial de la publicidad

oficial en los diarios a. m. y Al Día, sin que exista una justificación legal suficiente y en el marco circunstancial del conflicto entre el Secretario de Gobierno de Guanajuato y el Director General del periódico a. m., razón por la cual consideró que es necesario contar con criterios claros, justos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial. En consecuencia, esta Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, confirma la Recomendación emitida el 17 de abril de 2008 por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, y por ello formuló al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato la siguiente Recomendación: ÚNICA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se dé cumplimiento en todos sus términos a la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y se informe a esta Comisión Nacional de su cumplimiento.

**RECOMENDACIÓN No. 60 /2009**

**SOBRE EL RECURSO DE  
IMPUGNACIÓN DEL SEÑOR MARIO  
HUMBERTO DÁVILA GARCÍA,  
REPRESENTANTE LEGAL DEL DIARIO  
a.m.**

México, D. F., a 24 de septiembre de 2009

**LIC. JUAN MANUEL OLIVA RAMÍREZ  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

Distinguido señor gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o., último párrafo, 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55, 61, 62, 63, 64, 65, y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 159, fracción IV; 160, 162, 167, 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/5/2008/161/RI, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el

señor Mario Humberto Dávila García, representante legal de Publicidad Efectiva de León S.A. de C.V., y vistos los siguientes:

## **I. HECHOS**

**A.** El 10 de julio de 2007, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, derivado de un desplegado que se publicó en el periódico a.m., el 8 de julio de 2007, inició de oficio el expediente 280/07-O, por presuntas violaciones a derechos humanos, consistentes en ejercicio indebido de la función pública, atribuidos al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

**B.** Al concluir la tramitación del expediente 280/07-O, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato determinó que existió supresión y reducción de información oficial por parte del Gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, en los meses de junio y julio de 2007, sin que se justificaran los motivos razonables por los cuales se dejó de otorgar publicidad a los diarios a.m. y Al Día, lo que evidenció la carencia de criterios objetivos en la distribución de información oficial pagada, lo que repercutió como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión, razón por la cual el 17 de abril de 2008, dirigió a esa autoridad la siguiente Recomendación:

**ÚNICA.** “Esta Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado recomienda al Licenciado Juan Manuel Oliva Ramírez, Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, provea lo necesario a fin de que las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, en el marco de su competencia, establezcan criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial, bajo la premisa de que la imposición de restricciones a la libertad de expresión sólo admite responsabilidades ulteriores, soslayando con ello la actualización como en el presente caso de violaciones indirectas derivadas del ejercicio de facultades discrecionales, para la cual se recomienda de la misma manera divulgar públicamente los criterios que utilicen quienes han de tomar las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del estado; lo anterior tomando como base los argumentos esgrimidos en la consideración cuarta de la presente resolución, misma que se tiene por reproducida en obvio de repeticiones innecesarias.”

**C.** Mediante oficio 1162 de 29 de abril de 2008, el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato dio respuesta a la citada Recomendación, manifestando su no aceptación.

**D.** Mediante oficio S.G./732/08 de 6 de mayo de 2008, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, notificó al representante legal de los diarios a.m. y Al Día, señor Mario Humberto Dávila García, la no aceptación de la recomendación por parte del Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

**E.** El 4 de junio del mismo año, el señor Dávila García presentó el recurso de impugnación ante el citado organismo local de protección de los Derechos Humanos.

**F.** El 11 de junio de 2008, esta Comisión Nacional recibió el oficio REF.PDH/378/08, suscrito por el Procurador de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, por medio del cual remitió el escrito de impugnación del señor Mario Humberto Dávila García, en el que manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación emitida por ese organismo local de Derechos Humanos.

**G.** El 14 de junio de 2008, se radicó en esta Comisión Nacional el recurso de impugnación CNDH/5/2008/161/RI, y se solicitó al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato el informe correspondiente.

**H.** Mediante oficio 1567 de 16 de julio de 2008, del Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato tuvo a bien obsequiar la información requerida por esta Comisión Nacional.

## **II. EVIDENCIAS**

En el presente caso las constituyen:

**A.** Oficio REF.PDH/378/08 de 4 de junio de 2008, recibido en esta Comisión Nacional el 11 del mismo mes y año, mediante el cual la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato remitió a este organismo nacional el escrito de impugnación presentado por el señor Mario Humberto Dávila García, al que anexó el expediente de queja 280/07-O, de cuyo contenido destacan las siguientes constancias:

**1.** Convenio de publicidad celebrado el 19 de febrero de 2007, entre la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del estado de Guanajuato y Publicidad Efectiva de León, S. A. de C. V., empresa que edita los diarios a.m. y Al Día, representada por el señor Mario Humberto Dávila García.

- 2.** Certificados de auditorías del periódico a. m. emitidos el 24 de mayo de 2007 por el Instituto Verificador de Medios, en los que se hace constar el número de ejemplares pagados de ese medio impreso que circularon en el estado de Guanajuato en el lapso de junio a diciembre de 2006.
- 3.** Desplegado publicado en el diario a.m., 8 de julio de 2007, mediante el cual se da a conocer a la opinión pública los hechos motivo de la queja.
- 4.** Acuerdo de 10 de julio de 2007, mediante el cual la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato determinó iniciar de oficio el expediente 280/07-O, con motivo de la publicación del desplegado periodístico publicado en el diario a.m.
- 5.** Oficio REF.SPL/1726/07 de 10 de julio de 2007, suscrito por la Agente Investigadora encargada del despacho de la Subprocuraduría de los Derechos Humanos de la Zona Oeste del estado de Guanajuato, mediante el cual hace del conocimiento del director general del periódico a.m. que se requiere su presencia en ese organismo local, a fin de que ratifique, aclare y precise los motivos de agravio que le generan, así como aporte las pruebas que considere pertinentes.
- 6.** Escrito de 17 de julio de 2007, suscrito por la directora editorial de la empresa denominada “Publicidad Efectiva de León S.A. de C. V.”, mediante el cual hace del conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, que ratifica en todas sus partes el contenido de la nota periodística publicada el 8 de julio de 2007. Asimismo manifestó, bajo protesta de decir verdad, que el Director General del periódico a. m., se encontraba temporalmente impedido para presentarse, por lo que en breve término ratificaría la queja en mención.
- 7.** Oficio REF.SPL/1727/07 de 19 de julio de 2007, suscrito por el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, por medio del cual rinde un informe a la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, respecto de los hechos motivo de la queja.
- 8.** Acta circunstanciada de 24 de julio de 2007, suscrita por personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, en la que se hace constar la comparecencia del señor Mario Humberto Dávila García, en su carácter de apoderado legal de la empresa “Publicidad Efectiva de León S. A. de C.

V.”, en la cual ratificó la queja iniciada de oficio por ese organismo local el 10 de julio de 2007.

**9.** Oficio sin número de 3 de agosto de 2007, suscrito por el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, mediante el cual rinde informe justificado a la Procuraduría de los Derechos Humanos de esa entidad.

**10.** Oficio 476 de 5 de marzo de 2008, suscrito por el Secretario de Gobierno del estado de Guanajuato, mediante el cual rinde informe complementario a la Procuraduría de los Derechos Humanos local.

**11.** Documento de Recomendación emitido por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008.

**12.** Oficio 1162 de 29 de abril de 2008, mediante el cual el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato dio respuesta a la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos de la misma entidad federativa y manifestó su no aceptación.

**B.** Oficio 1567 de 16 de julio de 2008, mediante el cual el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato rindió el informe correspondiente a esta Comisión Nacional, en relación con los hechos motivo del recurso de impugnación.

**C.** Acta circunstanciada de 19 de octubre de 2008, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la visita que se realizó en el Instituto Verificador de Medios en el Distrito Federal.

**D.** Acta circunstanciada de 23 de febrero de 2009, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la consulta llevada a cabo en la revista Medios Publicitarios Mexicanos S. A. de C. V. en sus ediciones números 191 y 203, publicadas en los meses de agosto de 2006 y el mismo mes de 2009.

**E.** Acta circunstanciada de 27 de agosto de 2009, en la que personal de esta Comisión Nacional hace constar la reunión que sostuvo con la parte quejosa, en la que expresó que hasta esa fecha los hechos ocurridos en su agravio continuaban en los mismos términos.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

El 10 de julio de 2007, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato inició de oficio el expediente 280/07-O por actos presuntamente violatorios a los derechos humanos. Concluida la investigación del caso, el 17 de abril de 2008 ese organismo local de Derechos Humanos emitió una Recomendación dirigida al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, en la que, en términos generales, le recomendó proveer lo necesario a fin de que las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal establezcan criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial.

El 6 de mayo de 2008, el Gobernador Constitucional de Guanajuato informó al organismo protector de los Derechos Humanos de esa entidad federativa la no aceptación de la citada recomendación. Ante esa circunstancia, la parte quejosa interpuso recurso de impugnación, el cual fue recibido en esta Comisión Nacional el 11 de junio de 2008, lo que dio origen al expediente CNDH/5/2008/161/RI.

El 16 de julio de 2008, el Ejecutivo del estado de Guanajuato, al rendir el informe requerido por esta Comisión Nacional, solicitó se dicte acuerdo de desechamiento del recurso, o bien se declare la validez de la respuesta de no aceptación realizada por esa autoridad.

Una vez realizada la valoración de las evidencias y elementos de prueba contenidos en el presente caso, y agotada su tramitación, esta Comisión Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está en posibilidad de resolver el recurso de impugnación planteado.

### **IV. OBSERVACIONES**

Del análisis a las evidencias que integran el presente expediente, esta Comisión Nacional considera ajustados a derecho los argumentos expresados en la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y confirma que el gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a los diarios a.m. y Al Día, como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión prevista en los artículos 6 párrafo primero y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de la Declaración



Universal de Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, en virtud de las siguientes consideraciones:

El 8 de julio de 2007 se publicó en el diario a.m. la carta abierta “A nuestros lectores”, en la que ese medio de comunicación señaló que en junio de ese año, el Gobernador Constitucional del estado Guanajuato ordenó la suspensión de toda publicación del gobierno en las páginas de los diarios a.m. y Al Día, como medida de imposición de restricciones a la libertad de expresión.

Derivado de la publicación referida, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, el 10 de julio de 2007 inició una investigación de oficio, la cual fue ratificada los días 18 y 24 de ese mismo mes, por la Directora Editorial de la empresa editora de los diarios a.m. y Al Día, y por su Director General y representante legal, respectivamente. El 17 de abril de 2008 emitió la Recomendación correspondiente.

El 29 de abril de 2008 el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato manifestó la no aceptación de dicha Recomendación, por lo que el 4 de junio del mismo año se interpuso el recurso de impugnación, lo que originó el expediente que se resuelve, al que se integró el informe que rindió la autoridad involucrada, en el que además de exponer los argumentos para no aceptar la Recomendación en comento, solicitó el desechamiento del recurso al considerar que éste era improcedente ante la carencia de legitimación del promovente; porque no existe persona física que se haya quejado y menos que haya padecido las supuestas violaciones materia de la investigación; porque las personas morales de suyo no pueden acudir a solicitar la defensa de derechos humanos y porque Publicidad Efectiva de León S. A. de C. V., no es la parte que se dice agraviada en el desplegado que se publicó el 8 de julio de 2007, por el que la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato inició la queja 280/07-O.

Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Comisión Nacional admitió el recurso de impugnación, ya que no hay duda que fue suscrito por la persona que en el procedimiento instaurado ante el organismo local, tuvo el carácter de agraviado. Asimismo, es conveniente señalar que el artículo 33 de la Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, prevé que toda persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos ante esa Procuraduría,

independientemente de que se trate de la parte agraviada o que sea tan solo quejosa, sin que necesariamente tenga interés jurídico directo o indirecto en el caso.

Por tanto, se puede afirmar que la nota publicada el 8 de julio de 2007 en el diario a.m., no constituye de manera formal una queja que se haya presentado ante ese organismo, sino que, se actualiza como un indicio que permitió al organismo local proceder de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61, punto 4, inciso b), del Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, que le otorga la atribución de iniciar investigaciones de oficio y, en forma posterior, ordenar la localización del agraviado para recabar su versión de los hechos, y que éste manifieste su interés de continuar con la investigación, como sucedió en el presente caso.

En consecuencia, para esta Comisión Nacional no existen elementos suficientes para dar validez a los argumentos que el Gobierno del estado de Guanajuato expone para solicitar el desechamiento del presente recurso de impugnación, en virtud de que el recurrente cuenta con plena legitimación para acudir ante este organismo nacional.

Por otra parte, no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional el señalamiento que hace el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, en el sentido de que los derechos humanos están reservados únicamente a personas físicas, y que las personas morales no pueden padecer violación a derechos de esta naturaleza. En este sentido, es necesario precisar que el interés jurídico del agraviado surge cuando el acto de autoridad del cual se duele, se circunscribe a su esfera jurídica, entendiendo por ésta, el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como se actualiza tratándose de una persona moral. En el caso concreto, la investigación que la Procuraduría de los Derechos de Guanajuato inició por la probable violación de derechos humanos, concluyó al evidenciarse la afectación de la esfera jurídica de quienes expresan sus ideas dentro del ámbito de las publicaciones de un medio de comunicación que está constituido como persona moral, que edita los diarios a.m. y Al Día.

Asimismo, cabe señalar que en la comparecencia que realizó el señor Mario Humberto Dávila García de 24 de julio de 2007, ante la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, solicitó que ese organismo local iniciara la investigación correspondiente a fin de que determinara si fueron afectados sus derechos humanos, de lo que se infiere que en la queja 280/07-O, se consideró

y valoró de igual forma la probable afectación de su esfera jurídica como persona física.

Finalmente, se advierte que el recurso de impugnación que ahora se resuelve, fue interpuesto por el señor Dávila García el 4 de junio de 2008, dentro del término de 30 días naturales, y de acuerdo con los supuestos previstos en los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 160 de su Reglamento Interno, en los que se establece quienes están legitimados para ello, así como los requisitos de admisión del recurso de impugnación.

Por otra parte, en el informe que remitió el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato a la Procuraduría de los Derechos Humanos de esa entidad, señala que uno de los motivos por los que esa autoridad se negó a aceptar la recomendación del organismo local, es por motivos técnicos, ya que no se comprobó la existencia de una autoridad responsable, en virtud de que los hechos atribuidos al Gobernador Constitucional de Guanajuato, no son acreditados y por tanto, no procede la Recomendación.

Al respecto, conviene precisar que si bien en la recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, se refiere que no se acreditó que el gobernador del estado de esa entidad haya ordenado la medida de suspender y reducir las solicitudes de publicación, ello no implica que no exista responsabilidad y la violación a derechos humanos, tal es el caso que del análisis de la consideración cuarta de la Recomendación emitida por el organismo local de los Derechos Humanos, se advierte el razonamiento al que llegó ese organismo local en el que claramente establece que al hacer la valoración conjunta de los elementos de prueba contenidos en el expediente 280/07-O, fue posible concluir que se incurrió en ejercicio indebido de la función pública, más aún, se afirmó que es el poder público quien debió probar la existencia de motivos que hubieran justificado la reducción de publicación de información oficial en los diarios a.m. y Al Día.

Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional observa que el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato establece que el Gobernador del estado tiene a su cargo la unidad de comunicación social, por tanto, las consecuencias de sus actos u omisiones, necesariamente deben ser asumidas por el Ejecutivo Estatal, en razón de que no se trata de una responsabilidad personal o individual sino del poder público en el ejercicio de sus funciones. Además cabe recordar que los artículos 122 y 123, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, establecen la atribución institucional en materia de comunicación social,

así como la responsabilidad del Estado y sus Municipios en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos.

Por otra parte, del análisis realizado por esta Comisión Nacional a las constancias integradas al expediente tramitado por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, se advirtió que la empresa Publicidad Efectiva de León, S. A. de C. V., editora de los periódicos a.m. y Al Día, con fecha 19 de febrero de 2007, celebró un convenio de publicidad con la Coordinación de Comunicación Social del gobierno de Guanajuato, consistente en la inserción de anuncios publicitarios en las ediciones del periódico a.m. y Al Día, de las diversas campañas relativas a las actividades propias de las dependencias y entidades del gobierno del estado de Guanajuato; asimismo, que ese contrato se llevó a cabo para su aplicación durante el año 2007 o bien hasta el consumo total de las inserciones publicitarias convenidas, acuerdo que se venía cumpliendo por las partes de la misma forma en que se convino en el año 2006.

No obstante, fue posible acreditar que a partir de junio de 2007 la utilización del servicio contratado por el gobierno de Guanajuato efectivamente bajó de manera considerable y que en julio ya no se solicitó publicación alguna, mientras que en otros medios se mantuvo o en su caso se incrementó. Asimismo, que dicha reducción se generó en el marco circunstancial del ataque verbal propinado por el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, en contra del Director General del periódico a.m., el 11 de mayo de 2007, mientras dirigía un discurso a funcionarios locales y federales; es decir, un mes antes de los hechos ahora reclamados, asunto que fue tramitado y resuelto por vía separada por esta Comisión Nacional al emitir la Recomendación 70/2007.

De igual manera, la autoridad señaló que los actos u omisiones atribuidos al Gobernador Constitucional de Guanajuato no son de naturaleza administrativa, lo anterior en virtud de que el convenio suscrito entre esa autoridad y la quejosa, constituye un contrato privado de naturaleza mercantil, en el cual la contratante se coloca en un plano de igualdad jurídica con la contratada.

Al respecto, cabe considerar que según lo dispuesto por el artículo 122, párrafo tercero, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Asimismo, según lo dispuesto por el artículo 2, fracción VI, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los actos u omisiones de naturaleza administrativa son aquellos que provienen de servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, dentro de instituciones, dependencias u organismos de la administración pública, como se actualiza en este caso, en virtud de que el convenio llevado a cabo entre el diario a.m. y la Coordinación de Comunicación Social del gobierno de Guanajuato, se deriva de la atribución legal que le es conferida por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

Aún más, la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXHORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS, señala que “La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado...”

Visto lo anterior, es relevante hacer notar que los actos por los cuales una autoridad lleva a cabo la contratación de espacios de publicidad a los medios de comunicación con el objeto de emitir su difusión oficial, así como las políticas de comunicación social, son de naturaleza eminentemente administrativa, así como de interés público; razón por la cual su señalamiento en el sentido de que el convenio de publicidad en cuestión constituye un contrato privado de naturaleza mercantil, por lo cual escapan al ámbito de competencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, no se ajusta al espíritu del contenido del tercer párrafo del artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, antes señalado.

Por otra parte, el gobierno del estado de Guanajuato reconoció como cierto el señalamiento de la parte agraviada en el sentido de que los espacios publicitarios que ese gobierno contrató al diario a.m. se utilizaban frecuentemente y que del mes de junio al mes de julio de 2007, su utilización disminuyó; y que en otros medios impresos los espacios de publicidad se ha mantenido en sus niveles promedio. No obstante, esa autoridad consideró que dicha actuación no irroga perjuicio a la

sociedad guanajuatense, ya que ésta puede ser informada a través de otros medios impresos y que con ello tampoco se conculca la legislación que ordena que los avisos o convocatorias deban mandarse publicar en el periódico de mayor circulación.

De igual manera, el Ejecutivo Estatal de Guanajuato señaló que se reserva el derecho de emplear los espacios publicitarios conforme a la necesidad del servicio, y que ésta queda circunscrita a la estrategia de comunicación, a la diversificación del mercado, al interés del ciudadano que recibe la comunicación del gobierno, así como a la eficacia de la comunicación que logra a través del área especializada correspondiente, siendo su única obligación cubrir las tarifas establecidas por el prestador del servicio, las cuales ya fueron pagadas.

Por último, el gobernador del estado de Guanajuato precisó que la penetración de los diarios a.m. y Al Día no cubre la totalidad de los municipios de esa entidad, ya que su cobertura total se da en diecinueve de los cuarenta y seis municipios que integran esa entidad federativa, por lo que el diario a.m. podrá tener mayor tiraje que otros periódicos, pero no mayor circulación.

Al respecto, es conveniente destacar que en el sistema jurídico del estado de Guanajuato existen diversas Leyes que establecen la obligación del Ejecutivo del Estado, así como de las Dependencias y Entidades de publicar actos y procedimientos administrativos; asimismo, que el espíritu del legislador de esa entidad federativa ha sido claro al señalar como criterio para llevar a cabo la difusión oficial, el utilizar al diario, a los dos diarios o, alguno de los diarios de “mayor circulación”.

Tal es el caso de los artículos 28, fracción I, y 52 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios Públicos en el Estado de Guanajuato; 14, fracción I, 15, tercer párrafo y 25 de la Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato; 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato; 61 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato; 21 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato; 68 de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato; 44 de La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y Municipios de Guanajuato; y por último el artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, todas éstas disposiciones hacen hincapié en la obligación del gobierno del estado

para publicitar actos y procedimientos administrativos en el diario de mayor circulación.

Vistas las anteriores disposiciones legales del sistema jurídico de Guanajuato, puede establecerse, como se reconoce, que el Ejecutivo Estatal se encuentra obligado a publicar en el diario de mayor circulación, o en alguno de los diarios de mayor circulación, dependiendo de la norma, determinados actos y procedimientos administrativos propios de las dependencias y entidades del gobierno del estado. De lo que se puede inferir, que la afirmación que hace esa autoridad, al indicar que si han disminuido las publicaciones en los diarios a.m. y Al Día, es debido a que ese gobierno se reserva el derecho de utilizar los espacios publicitarios conforme a las necesidades del servicio, a la diversificación del mercado y al interés del ciudadano que reciba la comunicación, se aparta de los planteamientos legales antes expresados, así como del contexto de los medios de comunicación en el estado de Guanajuato.

De las consultas y análisis que personal de esta Comisión Nacional llevó a cabo a los informes de las auditorías desarrolladas por el Instituto Verificador de Medios en el Distrito Federal; así como a los tomos 191, del año 2006 y 198 de 2009, de la publicación especializada en la industria de la publicidad denominada “Medios Publicitarios Mexicanos, S. A. de C. V.”, es posible acreditar que el diario a.m. es el periódico de mayor circulación en el Estado de Guanajuato.

Por lo anterior, se considera que el argumento emitido por esa autoridad local en el sentido de que la suspensión de las solicitudes de publicación se derivó de que el diario a.m. no es el de mayor circulación en la entidad federativa, también carece de precisión en virtud de que en el ámbito de los medios de comunicación y la publicidad, el término de “circulación” es entendido como el número de ejemplares vendidos de una publicación, descontando las devoluciones, y el “tiraje” se define como el número de copias de una publicación que fueron impresas, independientemente de cuantas terminen circulando.

En ese sentido, si bien es cierto que este organismo nacional no se pronuncia respecto de que la autoridad señalada como responsable está obligada a contratar con determinado medio de comunicación para difundir su publicidad oficial, también lo es que en los informes rendidos se brindaron datos que no justifican con elementos objetivos la disminución drástica en las solicitudes de inserción de anuncios en los diarios a.m. y Al Día, empresas a las que previamente se había contratado para tales efectos; lo que no sucedió con otros periódicos que tienen una

circulación menor en esa entidad federativa; elementos que fortalecen las conclusiones del organismo local y deja claro para esta Comisión Nacional que la falta de procedimientos y criterios equitativos y no discriminatorios en la asignación de la publicidad oficial del gobierno de Guanajuato, vulnera en agravio de los periodistas y colaboradores de medios de comunicación de Guanajuato, en este caso los diarios a.m. y Al Día, los derechos humanos a la libertad de expresión, así como a la legalidad y a la seguridad jurídica, derechos previstos en los artículos 6, párrafo primero, 7, párrafo primero, 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14.1, 17.1, 17.2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8.1, 11.1, 11.2, 11.3 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, en su informe la autoridad precisó que cuenta con un área especializada en materia de comunicación social y que la misma toma las decisiones de acuerdo a diversos criterios ya señalados; no obstante, tanto en los informes rendidos a esta Comisión Nacional como al organismo local se omitió proporcionar las documentales que acreditaran esa circunstancia; es decir, esa unidad no acreditó los criterios empleados para disminuir la solicitud de publicidad oficial a los diarios a.m. y Al Día, lo que permite concluir que ese Ejecutivo Estatal no cuenta con información clara y estadísticas confiables que le permitan definir qué medio o medios son los de mayor circulación y cuáles son los de mayor impacto en la sociedad guanajuatense, consideraciones que permiten establecer la necesidad de que ese gobierno cuente con procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios para llevar a cabo la distribución de publicidad oficial del gobierno de Guanajuato.

Ante tal circunstancia, esta Comisión Nacional puede establecer que efectivamente la política de distribución de la publicidad oficial del estado de Guanajuato deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales afectando el pluralismo informativo y el debate público, elementos ambos esenciales de una sociedad democrática.

En este tenor, el Principio 13 de la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión, que funge como criterio de interpretación de la Convención Americana, señala que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial con el objeto de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe ser prohibida por ley, por lo que presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.



De igual manera, la falta de procedimientos y criterios en la distribución de publicidad puede generar incertidumbre jurídica en los medios que buscan contratarla, en este caso de los diarios a.m. y Al Día, vulnerando con esto el derecho 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, y que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el referido informe 2003 del Relator Especial para la Libertad de Expresión, ha señalado que “La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión”.

En conclusión, la falta de procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del estado de Guanajuato para la distribución de publicidad oficial, deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con el objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial, lo que vulnera los derechos humanos a la libertad de expresión, así como al derecho a la información de la sociedad guanajuatense, como lo señala la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato en la Recomendación emitida el 17 de abril de 2008, al precisar las dos dimensiones de la libertad de expresión, que requieren por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y ha conocer la expresión del pensamiento ajeno o, como en el caso a estudio, la información oficial que en principio a todas y todos los guanajuatenses interesa.

En consecuencia, este organismo nacional establece que los motivos para no aceptar la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008, así como los argumentos vertidos para considerar la improcedencia del recurso que se resuelve, no son validos por las razones y motivaciones ya expuestas, y concluye que la citada resolución del organismo local es ajustada a derecho, al haberse acreditado que en cuanto hace a las políticas de comunicación social, el estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, vulneró el derecho a la información al evidenciarse supresión y reducción sustancial de la publicidad oficial en los diarios a.m. y Al Día, sin que exista una justificación legal suficiente y en el marco circunstancial del conflicto entre el Secretario de Gobierno de Guanajuato y el

Director General del periódico a.m., razón por la cual consideró que es necesario contar con criterios claros, justos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial.

De tal guisa, esta Comisión Nacional hace suyos los argumentos esgrimidos en las consideraciones y puntos resolutivos de la Recomendación emitida el 17 de abril de 2008 por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, que dirigió al Gobernador Constitucional de esa entidad federativa, en el sentido de que se llevó a cabo una medida de suspensión discrecional de la publicidad oficial, a través de la Coordinación de Comunicación Social, en los meses de junio y julio de 2007, sin que se justificara los motivos razonables para ello, lo que evidenció la carencia de criterios objetivos y no discriminatorios en la distribución de información oficial pagada por el gobierno de Guanajuato, lo que repercutió como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredita que los derechos protegidos por los artículos 6, párrafo primero, 7, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19.2 y 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los principios 1, 2 y 3 de la Declaración de Chapultepec, así como el principio 1 de los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, que señalan, en términos generales, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como a buscar y recibir información, incluida la oficial, fueron violentados por la autoridad señalada como responsable.

En consecuencia, esta Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, confirma la recomendación emitida el 17 de abril de 2008 por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, y por ello se permite formular respetuosamente a usted señor gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN**

**ÚNICA.** Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se dé cumplimiento en todos sus términos a la recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y se informe a esta Comisión Nacional de su cumplimiento.

La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado en 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, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

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 se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

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 esta circunstancia.

**A T E N T A M E N T E**

**DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ**  
**PRESIDENTE**