

El costo de la legitimidad

El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas



El costo de la legitimidad

El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas

Proyecto coordinado por ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C. con el apoyo de Open Society Justice Initiative

Autoras

Ana Cristina Ruelas Serna

Justine Dupuy

Colaboradores

Silvia Ruíz Cervantes

Leopoldo Maldonado Martínez

Iván Báez

María Virginia Álvarez

Diseño Gráfico

Akora

Agradecemos a Darian Pavli, asesor jurídico de Libertad de Expresión e Información de la Open Society Justice Initiative quien brindó su constante orientación, coordinación y conocimiento y a Iván Benumea Gómez por recopilar las opiniones de los expertos en cada uno de los estados. Agradecemos también a todas las personas, comunicadores/as, académicos y funcionarios públicos que nos permitieron entrevistarlos en los estados de Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Querétaro.

Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

© 2013 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica

México, Abril de 2013

Índice

9 **Introducción**

13 **Capítulo 1**

DIAGNÓSTICO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
2012

13 **Índice 2012 de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades
Federativas**

13 *La metodología*

17 *Los resultados*

21 *Comparación entre el Índice 2011 y el Índice 2012*

24 *Recursos de revisión*

26 *Principales hallazgos*

28 **El gasto en publicidad oficial en las entidades federativas**

28 *Reglas de asignación de publicidad oficial*

CUADRO 1: LOS USOS Y COSTUMBRES

32 *Resultados generales. Un monto millonario*

CUADRO 2. UN CASO EMBLEMÁTICO DEL RETIRO DE PUBLICIDAD OFICIAL

41 *El sobreejercicio*

CUADRO 3. UNA SIMULACIÓN DE PLURALIDAD INFORMATIVA

46 *Distribución de la pauta*

50 *Conclusión*

CUADRO 4. ANTE LA ALTERNANCIA, MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DIFERENTES

| | |
|-----|---|
| 55 | Capítulo 2 EL USO ARBITRARIO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL |
| 57 | Guía para la defensa en contra del uso arbitrario de la publicidad oficial ante el Poder Judicial. |
| 57 | <i>Violaciones formales.</i> |
| 79 | <i>Violaciones materiales</i> |
| 85 | <i>Violación indirecta al derecho a la libre expresión</i> |
| 88 | <i>Vulneración indirecta de otros derechos humanos</i> |
| | <i>CUADRO 5. VALORES ENTENDIDOS</i> |
| 92 | El caso de Radio Bemba. |
| 94 | <i>El acceso a la justicia</i> |
| 99 | Anexo 1 PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS |
| 101 | Anexo 2 CONVENIOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS |
| 101 | Radio para Difusión de Campañas, Actividades y Programas del Ayuntamiento de Hermosillo (2006 - 2010) |
| 101 | 2010 |
| 101 | 2009 |
| 102 | 2008 |
| 105 | 2007 |
| 106 | 2006 |

Introducción

En la pasada elección presidencial, la publicidad oficial volvió a ocupar el primer plano de la vida política del país. Los gastos en publicidad oficial de los entonces candidatos Enrique Peña Nieto ex Gobernador del Estado de México, y Andrés Manuel López Obrador ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos períodos de gobierno, fueron cuestionados. Una de las consecuencias de la polémica desatada es que, el ahora Presidente, Enrique Peña Nieto propuso regular la publicidad oficial a través de una reforma constitucional. Esta proposición está plasmada en el compromiso 95 del Pacto por México.

En la agenda del Pacto, el debate parlamentario ha sido fijado para el segundo semestre de este año 2013. Por su parte, durante el 2012, los legisladores del PAN y del PRD presentaron sus propuestas de ley; sólo falta que el PRI presente su propia iniciativa para que las discusiones legislativas se inicien.

En este contexto, ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación presentamos ***El costo de la legitimidad: El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*** con el fin de nutrir este debate a partir de más evidencias y análisis sobre el uso y la transparencia de la publicidad oficial en el país.

Esta segunda edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial (la primera se presentó en febrero del 2012) constituye una versión más completa con los hallazgos principales de más de 5 años de trabajo. Este índice viene acompañado de un diagnóstico de las condiciones generales de transparencia en publicidad oficial en las entidades federativas y de un análisis de los montos millonarios que se asignan año con año a los medios. Además este diagnóstico se complementa con el trabajo de campo realizado en los estados de Guanajuato, Sonora, Oaxaca, Querétaro y Puebla.

La experiencia de trabajo (con fuentes documentales oficiales, entrevistas a profundidad, trabajo en grupos focales, análisis presupuestario, entre otras) nos ha permitido obtener la evidencia suficiente para afirmar que la asignación de la pauta publicitaria es por demás discrecional y arbitraria y que es una herramienta para el control político que ejercen los gobiernos sobre los medios y viceversa. Esta ilegalidad en la asignación conlleva a una violación constante del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información. El estudio desde la perspectiva jurídica de este fenómeno es una de las innovaciones que presentamos en el capítulo 2. Se trata de una guía breve con los casos que se han

documentado sobre violaciones a los derechos humanos por abusos en la asignación de la pauta. Casos que pudieron ser o fueron impugnados por la vía judicial y/o administrativa.

Si bien este diagnóstico no constituye una aventura académica, refleja de todas formas los resultados generales de un análisis complejo y profundo sobre el uso de la pauta, que además es interactivo y se nutre al paso del tiempo. Por esta razón, este informe no estaría completo si no se apoyara en la información que se vierte de forma actualizada en la página de www.publicidadoficial.com.mx, en la cual se muestra un análisis detallado para cada uno de los estados de la República.

El costo de la legitimidad: El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas, se alimenta de un marco conceptual que se ha construido a través de diversas declaraciones e investigaciones en la región sobre la censura sutil o indirecta que representa la asignación arbitraria y discrecional de la publicidad oficial.¹

Para la realización de este estudio se partió de las premisas siguientes:

- 1/ La publicidad oficial se refiere a los espacios que los gobiernos compran o a los cuales acceden de manera gratuita en todos los medios de comunicación para anunciarse e informar a los ciudadanos; esto incluye los espectaculares, el Internet, la radio, la televisión y la prensa escrita.
- 2/ En un sistema democrático, la publicidad oficial se funda en el derecho a saber de la ciudadanía y la obligación de los gobiernos de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades.²
- 3/ Para propiciar y fortalecer la democracia, la asignación de la publicidad oficial a los medios debe respetar criterios de claridad, objetividad, equidad y no discriminación.

¹ Desde hace más de 10 años diversas organizaciones de la sociedad civil de la región, así como organismos internacionales como la Relatoría por la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos han denunciado, documentado y diagnosticado el impacto del uso de la publicidad oficial sobre la libertad de expresión.

² Asociación por los Derechos Civiles (ADC). 2006 **Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial**. Argentina. ADC. disponible en línea en: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=139 (Última consulta febrero 2013).

En las democracias, la publicidad oficial es una herramienta fundamental, no sólo para comunicar sobre el quehacer gubernamental sino también para propiciar el libre flujo de información entre gobiernos y gobernantes, el debate público sobre las decisiones colectivas, ya que fomenta la pluralidad informativa.

La falta de criterios en el uso de la publicidad oficial puede debilitar la libertad de expresión y servir de herramienta para chantajear a los medios y acallarlos. La famosa frase del presidente López Portillo ilustra esta utilización perversa de la publicidad oficial: “no te pago para que me pegues”.

Los medios de comunicación son un pilar de la democracia ya que proveen información, permiten el debate y la pluralidad, y vigilan a los gobiernos.³ Transparentar los gastos en publicidad oficial permite transparentar la relación financiera que existe entre el Estado y los medios. Esta relación influye directamente sobre las líneas editoriales de estos. Al conocer cuánto recibe cada uno, los ciudadanos pueden evaluar el nivel de independencia de los medios que cada día los informan y ayudan a forjarse una opinión de sus gobiernos.

Transparentar estos gastos abona también a la construcción de la confianza entre los gobernados y los que gobiernan. La transparencia tiene también un efecto inhibitor, ya que limita las prácticas ilegales y el uso indebido de recursos públicos.

El diagnóstico que se presenta a continuación refleja la opacidad en la que se ejercen recursos públicos millonarios. Recursos que debieran servir para informar y fomentar la participación ciudadana, no para ensalzar figuras políticas. Por lo tanto, es fundamental contribuir a la generación de un contexto de exigencia de transparencia y rendición de cuentas sobre la asignación del gasto en publicidad oficial y garantizar que éste se rija por criterios claros que tomen en cuenta el interés general.

La transparencia es el primer paso hacia una efectiva rendición de cuentas. Solamente así se puede garantizar que las autoridades funcionen adecuadamente. La democracia se construye con información y debate, no con propaganda y simulación.

³ Guerrero, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, Cuaderno de transparencia núm 11, IFAI, 2007. Consultar en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>

Capítulo 1

Diagnóstico de la Publicidad Oficial en las entidades federativas 2012

Índice 2012 de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas

LA METODOLOGÍA

Este índice se basa en una investigación realizada de febrero a diciembre de 2012.⁴ El índice mide la calidad de la primera respuesta a las solicitudes de acceso a la información sobre gasto en publicidad oficial. Todas las solicitudes se formularon a través de los sistemas electrónicos estatales de acceso a la información pública. Cabe aclarar que al momento de realizar este ejercicio, seis entidades seguían sin contar con el Sistema Infomex.⁵ Sobre este punto, se puede afirmar que entre la primera edición de este índice y la segunda, no hubo ningún avance en el desarrollo de estos sistemas faltantes. Sin embargo en casi todos estos casos existen sistemas alternativos.⁶

Este ejercicio se realizó con el objetivo de verificar que los recursos asignados a publicidad oficial se ejercieron con apego al mandato dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual señala:

⁴ Con la excepción del estado de Sonora cuyo período de investigación fue de enero a febrero de 2013: hubo algunos problemas técnicos al momento de realizar las solicitudes de información, situación por la cual se repitió el proceso de acceso a la información a fin de completar adecuadamente el estudio.

⁵ IFAI, página Información de proyectos INFOMEX, última consulta del link diciembre 2012: <http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php?estado=3>

⁶ Salvo Baja California Sur cuya solicitud se hizo por mail y a la cual se dio seguimiento gracias al compromiso de una funcionaria del Instituto de Transparencia del estado.

“Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Se presentaron las siguientes tres solicitudes de información a los 31 estados y el Distrito Federal:

- 1/ Solicito los documentos que contengan el presupuesto aprobado y ejercido total para el pago de publicidad oficial del 01 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2010 y del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011
- 2/ Solicito los documentos que contengan el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado por tipo de medios (radio, televisión, Internet, prensa, etc.), nombres de los medios de comunicación (locales, nacionales e internacionales) contratados, número de contrato, concepto, campañas y montos durante el período del 01 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2010
- 3/ Solicito los documentos que contengan el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado por tipo de medios (radio, televisión, Internet, prensa, etc.), nombres de los medios de comunicación (locales, nacionales e internacionales) contratados, número de contrato, concepto, campañas y montos durante el período del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011.

El índice sólo mide las condiciones de acceso a la información (transparencia) con las que se ejecuta el gasto público en publicidad oficial. Las respuestas obtenidas informan sobre cinco variables que permiten evaluar la calidad de las primeras respuestas (nivel de detalle, desagregación y consistencia de los datos) como comparar a lo largo del tiempo los gastos de las entidades federativas.

Las variables y sus respectivos criterios son los siguientes:

- 1/ **Gasto total aprobado y ejercido para 2010.** El criterio para considerar esta variable cumplida es la entrega de la información sobre el gasto aprobado y ejercido para 2010. Tanto la entrega parcial de la información (sólo la referente a lo ejercido o sólo la correspondiente a lo aprobado) como la ausencia total de respuesta tiene calificación negativa.

- 2/ **Gasto total aprobado y ejercido para 2011.** Al igual que en la variable anterior, el criterio para considerarla cumplida es la entrega de la información sobre el gasto aprobado y ejercido para 2011.
- 3/ **Gasto ejercido desglosado por medio de comunicación.** El criterio que se califica es si la información se entregó de manera desglosada por tipo de medios; y si especifica para cada gasto: si se trata de radio, televisión, prensa escrita, Internet u otros medios. En este caso, se privilegia el nivel de detalle sobre la cobertura temporal. Es decir, si la información se presenta desglosada de esta manera para la totalidad de los años solicitados o (incluso) sólo una parte de los años solicitados, el criterio se tiene por cumplido.
- 4/ **Gasto ejercido desglosado por proveedores.** El criterio que se califica es si la información se entregó desglosada por proveedores; es decir, conocer a quién o a qué empresa está destinado cada pago. Si obtuvimos la información desglosada de esta manera para la totalidad de los años solicitados o (incluso) solo una parte de los años el criterio se tiene por cumplido.
- 5/ **Gasto ejercido desglosado por concepto o campañas.** El criterio que se califica es si la información se entregó desglosada por concepto y/o campaña, esta variable toma en cuenta un nivel de desagregación más complejo. Este último filtro permite saber para qué se utilizan estos recursos al revelar el concepto del gasto para cada pago o las campañas que se difundieron durante el año solicitado. Si obtuvimos la información desglosada de esta manera para la totalidad de los años solicitados o sólo una parte de los años solicitados, el criterio se tiene por cumplido. El criterio exige detalles particulares, por tal razón, en el caso de las campañas, si solo se entregó una lista con temas generales (ej. educación, salud, etc.) no se tiene por satisfecho.

Para simplificar la lectura de los resultados del Índice, el cumplimiento de los criterios se expresa en estrellas. Así, cuando una entidad federativa no provee ningún tipo de información, no tiene estrella alguna. Y un estado que entregó información exhaustiva y sistematizada puede obtener hasta cinco estrellas.

En suma, este índice nos permite evaluar la calidad de la primera respuesta de cada entidad federativa tomando en cuenta la accesibilidad, la exhaustividad y el desglose de la información. En los mejores casos, la información entregada permite contestar las siguientes preguntas:

- / **¿Cuándo?** El año del pago (y el mes en ciertos casos)
- / **¿Cuánto?** El monto destinado a publicidad oficial.
- / **¿En qué medio?** La distribución del gasto en los distintos medios de comunicación.
- / **¿A quién?** Los proveedores y responsables de publicar la campaña o la comunicación correspondiente (medios y razón social) que reciben el presupuesto de publicidad oficial.
- / **¿En qué? y ¿Para qué?** El destino y el uso que se le dio al presupuesto (el concepto y las campañas)

Un dato de referencia que conviene señalar es que este grado de desagregación, en la vía de los hechos, no sólo es deseable sino realmente posible de implementar. A nivel federal existe una base de registro del gasto en publicidad muy detallada que podría servir de ejemplo: es el sistema de gastos en comunicación social COMSOC operado por la Secretaría de la Función Pública.⁷

Para recapitular, en el marco de esta investigación, una sistematización ideal del gasto en publicidad oficial tendría esta forma:

| Año | Tipo de Medio | Razón Social | Importe | Conceptos o Campañas |
|-----|---------------|--------------|---------|----------------------|
|-----|---------------|--------------|---------|----------------------|

Por último, es muy importante detallar que el Índice (presentado en la primera sección de este capítulo) sólo evalúa la calidad de la primera respuesta a las solicitudes de información. La metodología del Índice, en tanto busca medir las posibilidades de acceso inmediato a la información, no toma en cuenta los resultados después de los recursos de revisión que se interpusieron ante la parcialidad o la falta de respuesta.⁸ Sin embargo, dada la relevancia de dichos datos para la conformación de un diagnóstico completo, se incorporan secciones con análisis y referencias a la información obtenida. De esta forma, si bien la calificación obtenida no presenta modificaciones, la perspectiva del diagnóstico es bastante más completa.

⁷ Para consultar estas bases de datos: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html>

⁸ En los casos en los cuales no se tuvo una respuesta satisfactoria y había posibilidad de interponer recursos de revisión vía Internet, se recurrieron las respuestas. En total, se interpusieron 51 recursos de revisión (ver tabla 2).

LOS RESULTADOS

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el Índice busca medir el nivel de acceso a la información sobre el presupuesto destinado a publicidad oficial. La siguiente tabla muestra la calificación que recibió cada una de las entidades federativas con relación a las variables descritas en la Metodología de la investigación.

Tabla 1: Índice 2012 de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas

| Entidades Federativas | Información entregada | | | | | Estrellas |
|-----------------------|---|---|---------------|--------------------|------------------------|-----------|
| | Presupuesto aprobado y asignado para 2010 | Presupuesto aprobado y asignado para 2011 | Por proveedor | Por tipo de medios | Por campaña o concepto | |
| Aguascalientes | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| B. California | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| B. California Sur | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Campeche | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Chiapas | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Chihuahua | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Coahila | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Colima | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Distrito Federal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Durango | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Estado de México | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Guanajuato | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Guerrero | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jalisco | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Michoacán | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Morelos | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Nayarit | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Nuevo León | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |

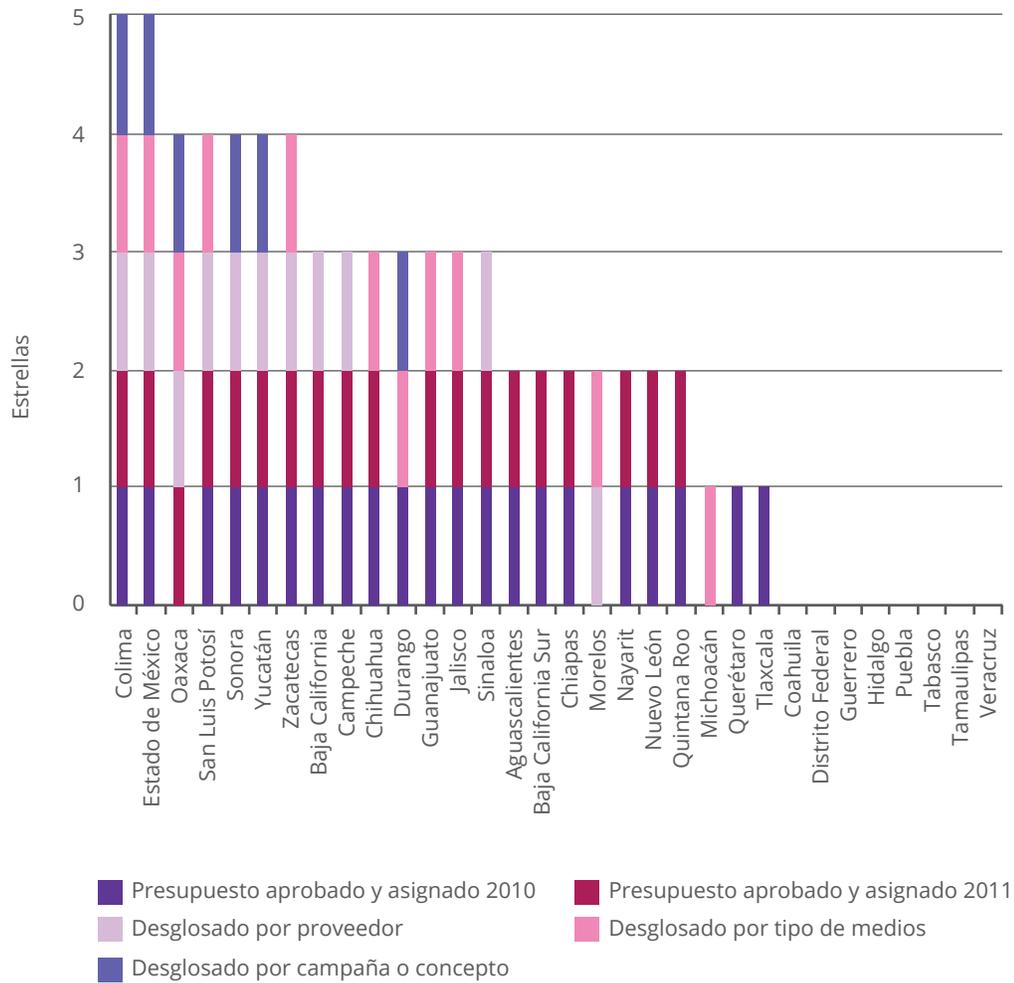
| Entidades Federativas | Información entregada | | | | | Estrellas |
|-----------------------|---|---|---------------|--------------------|------------------------|-----------|
| | Presupuesto aprobado y asignado para 2010 | Presupuesto aprobado y asignado para 2011 | Por proveedor | Por tipo de medios | Por campaña o concepto | |
| Oaxaca | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Puebla | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Querétaro | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Quintana Roo | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| San Luis Potosí | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| Sinaloa | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Sonora | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tamaulipas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tlaxcala | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Veracruz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yucatán | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| Zacatecas | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por las entidades a través de las solicitudes de acceso a la información pública.

Para una mejor lectura de los resultados, agrupamos las entidades federativas en cuatro categorías:

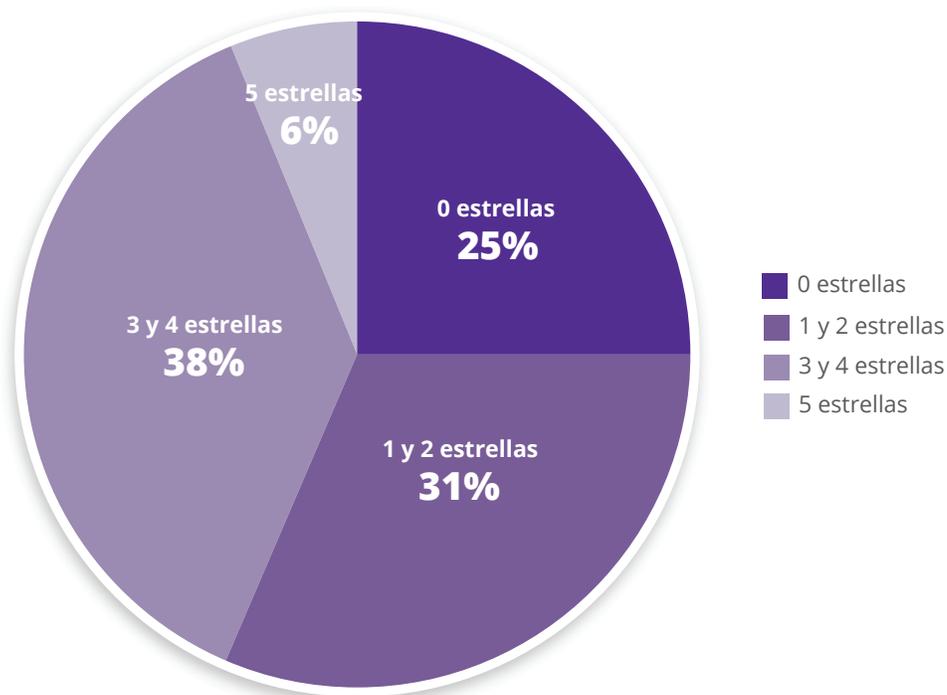
- / **Sin estrella.** No se entregó ningún tipo de información.
- / **De 1 a 2 estrellas.** Se entregó información limitada. En la mayoría de los casos, las entidades federativas que pertenecen a esta categoría entregaron los presupuestos aprobados y ejercidos para 2010 y 2011 sin ningún tipo de desglose.
- / **De 3 a 4 estrellas.** Las entidades federativas que pertenecen a esta categoría entregaron, además de los presupuestos, la información con un nivel de desagregación aceptable.
- / **5 estrellas.** Se entregó la información con un nivel muy alto de desagregación. Estos estados se ilustran por sus buenas prácticas en materia de acceso al gasto en comunicación social y publicidad.

Gráfica 1. Índice 2012 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información realizadas a las entidades federativas.

Gráfica 2. Índice 2012 del acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información realizadas a las entidades federativas.

Los resultados son los siguientes:

Ocho entidades obtuvieron cero estrellas (25%). Los obstáculos a la entrega de la información son diversos: declaratorias de inexistencia de la información, reservas de información (a pesar de ser eminentemente pública), requerir de manera repetida aclaraciones (no obstante la claridad de la solicitud), alegar la incompetencia de todas las dependencias a las que se solicitó la información o poner a disposición, para consulta in situ, la información en las oficinas de la dependencia.⁹ Otros obstáculos fueron la remisión a la cuenta pública como supuesta fuente directa, sin que ahí pudiera encontrarse la información.

⁹ Aún cuando esta es una modalidad de entrega de la información prevista en la ley, para efectos de este índice se consideró como una forma de obstruir el acceso a la información ya que la naturaleza de la información solicitada permite que esta sea entregada en versión electrónica o bien al domicilio señalado por el solicitante, previo pago de derechos.

En cuanto a la categoría 1 a 2 estrellas, diez entidades federativas obtuvieron esta calificación (31%). La mayoría de estas entidades entregaron sólo los presupuestos ejercidos y aprobados en publicidad oficial para 2010 y/o 2011 sin ningún desglose. Otra práctica reiterada fue la reserva de la información más detallada, la declaratoria de inexistencia o se omitió entregarla.

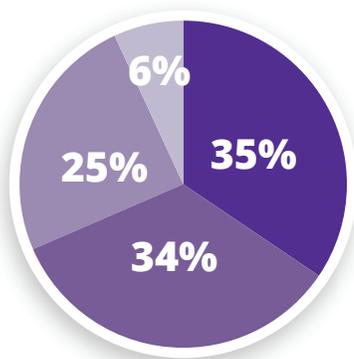
Doce entidades (el 38%), obtuvieron entre 3 y 4 estrellas. Pertenecer a esta categoría implica que la entidad federativa entregó la información solicitada con un nivel de desagregación apreciable aunque todavía incompleto.

Por último, únicamente **2 estados (6%) alcanzaron las 5 estrellas,** es decir entregaron toda la información solicitada.

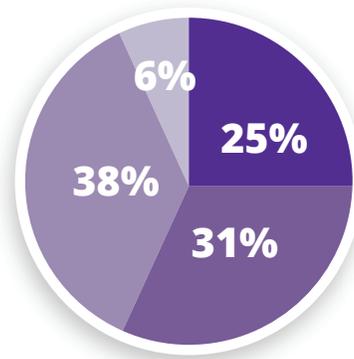
En conclusión, el índice revela que de forma general lo que domina en las entidades federativas es la falta de transparencia y acceso a información relativa al gasto en publicidad oficial. En total son 18 estados que obtuvieron entre 0 y 2 estrellas; es decir, **más de la mitad de las entidades federativas (el 59%), no entregaron información alguna o la provista (en primera instancia) no reviste carácter sustancial.** Sólo dos entidades federativas (2%) proveen información (en atención a un primer requerimiento) completa y relevante.

COMPARACIÓN ENTRE EL ÍNDICE 2011 Y EL ÍNDICE 2012

Gráfica 3. Índice 2011 del acceso al gasto en publicidad oficial



Gráfica 2. Índice 2012 del acceso al gasto en publicidad oficial



■ 0 estrellas ■ 1 y 2 estrellas ■ 3 y 4 estrellas ■ 5 estrellas

Fuente: Elaboración propia con base en la Primera Edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas.

Tabla 2. Diferencia entre el Índice 2011 y el índice 2012

| Entidades Federativas | Índice 2011 | Índice 2012 | Diferencia | Apreciación |
|-----------------------|-------------|-------------|------------|----------------|
| Distrito Federal | 3 | 0 | -3 | Empeoró |
| Morelos | 4 | 2 | -2 | Empeoró |
| Veracruz | 2 | 0 | -2 | Empeoró |
| Sonora | 5 | 4 | -1 | Empeoró |
| Tlaxcala | 2 | 1 | -1 | Empeoró |
| Aguascalientes | 2 | 2 | 0 | Igual |
| B. California | 3 | 3 | 0 | Igual |
| B. California Sur | 2 | 2 | 0 | Igual |
| Campeche | 3 | 3 | 0 | Igual |
| Coahuila | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Colima | 5 | 5 | 0 | Igual |
| Durango | 3 | 3 | 0 | Igual |
| Guerrero | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Michoacán | 1 | 1 | 0 | Igual |
| Nayarit | 2 | 2 | 0 | Igual |
| Puebla | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Quintana Roo | 2 | 2 | 0 | Igual |
| Sinaloa | 3 | 3 | 0 | Igual |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Tamaulipas | 0 | 0 | 0 | Igual |
| Zacatecas | 4 | 4 | 0 | Igual |
| Chihuahua | 2 | 3 | 1 | Mejóro |
| Estado de México | 4 | 5 | 1 | Mejóro |
| Jalisco | 2 | 3 | 1 | Mejóro |
| Querétaro | 0 | 1 | 1 | Mejóro |
| Chiapas | 0 | 2 | 2 | Mejóro |
| Nuevo León | 0 | 2 | 2 | Mejóro |
| Yucatán | 2 | 4 | 2 | Mejóro |
| Guanajuato | 1 | 3 | 2 | Mejóro |

| Entidades Federativas | Índice 2011 | Índice 2012 | Diferencia | Apreciación |
|-----------------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| Oaxaca | 0 | 4 | 4 | Mejóro |
| San Luis Potosí | 0 | 4 | 4 | Mejóro |

Fuente: *Elaboración propia con datos del índice 2011 y 2012 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas.*

Como se muestra en la tabla 2, existe una ligera mejora entre el índice 2011 y el índice 2012. En 2011, teníamos un 69% de los estados entre 0 y 2 estrellas y en 2012 este porcentaje disminuyó a 59%. Por su parte, los estados que contaban con 3 y 4 estrellas representan el 25% y ahora alcanzan el 38%. El número de estados que obtuvo 5 estrellas se mantuvo aunque en 2011 fueron Sonora y Colima y para el 2012 son el Estado de México y Colima.

Ahora bien, vale la pena resaltar el hecho de que existen 5 entidades federativas (Distrito Federal, Morelos, Veracruz, Sonora y Tlaxcala) que representaron retrocesos con respecto a lo que ya habían logrado durante el ejercicio anterior. Esta situación requiere particular atención pues estas prácticas podrían significar retrocesos en términos generales en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en esas entidades o pérdida de capacidad institucional para atender el acceso a la información.

Otros estados simplemente no han sido capaces de generar mejores condiciones de acceso a la información y se quedaron igual que en el índice 2011. Existe particular preocupación por las condiciones críticas de opacidad en Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tabasco y Tamaulipas, que han mantenido un constante 0.¹⁰

En contraste con estos estados, tenemos a Oaxaca y San Luis Potosí que habiendo obtenido 0 estrellas durante el 2011, ahora obtienen 4 estrellas, situación que habla de un cambio de las prácticas en pro de la transparencia.

Entre el 2011 y el 2012 se puede notar una mejora en los resultados finales de acceso a la información del gasto en publicidad oficial en los distintos estados. Sin embargo, debe anotarse que también se documentaron prácticas regresivas que atentan contra el ejercicio del derecho y limitan el escrutinio público sobre la forma en la que los gobiernos ejercen el gasto.

¹⁰ En los casos de los estados de Hidalgo y Puebla después de presentar recursos de revisión fue posible obtener cierta información.

RECURSOS DE REVISIÓN

Ante la parcialidad y/o la falta de respuesta por parte de los estados, se interpusieron recursos de revisión. Se realizaron 51 recursos de revisión en 22 entidades federativas.

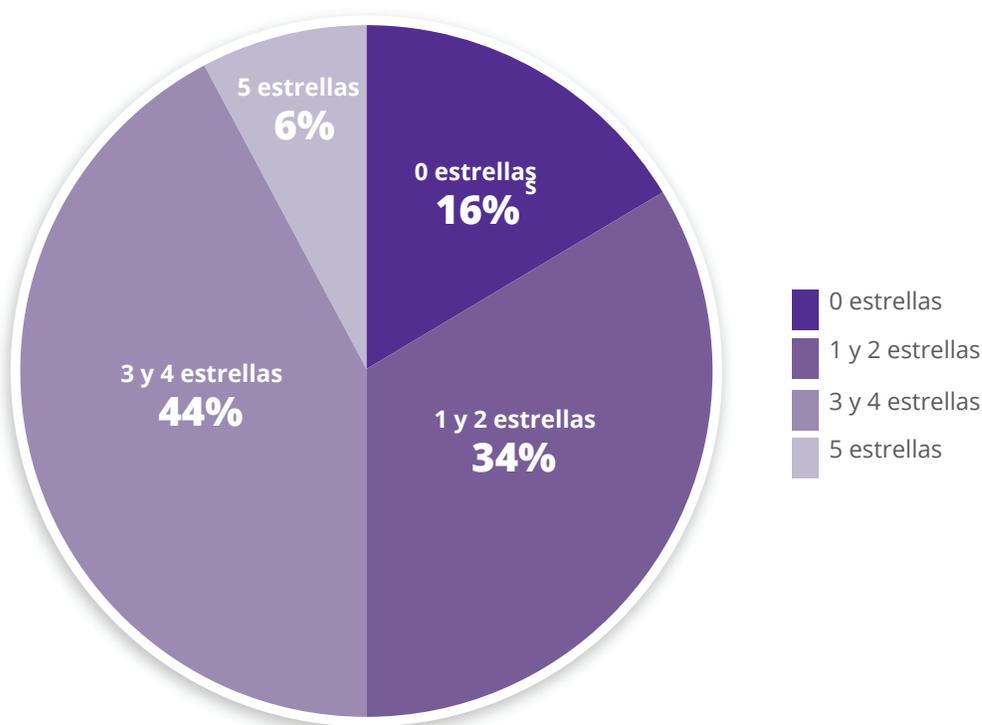
Tabla 3. Entidades federativas donde se interpusieron recursos de revisión

| Entidades Federativas | Solicitud 1 | Solicitud 2 | Solicitud 3 | Total de Recursos |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Aguascalientes | 0 | 1 | 1 | 2 |
| B. California | 0 | 0 | 0 | 0 |
| B. California Sur | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Campeche | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chiapas | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Chihuahua | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Coahuila | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Colima | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Distrito Federal | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Durango | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Estado de México | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guanajuato | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guerrero | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Hidalgo | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Jalisco | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Michoacán | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Morelos | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Nayarit | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Nuevo León | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Oaxaca | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Puebla | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Querétaro | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Quintana Roo | 0 | 1 | 1 | 2 |
| San Luis Potosí | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sinaloa | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Entidades Federativas | Solicitud 1 | Solicitud 2 | Solicitud 3 | Total de Recursos |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Sonora | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tabasco | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Tamaulipas | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Tlaxcala | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Veracruz | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Yucatán | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Zacatecas | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 14 | 18 | 19 | 51 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por las entidades a través de las solicitudes de acceso a la información pública y los recursos de revisión.

Gráfica 4. Asignación de estrellas después de los recursos de revisión



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión realizados en las entidades federativas.

A través del proceso ante los Institutos de Transparencia locales se logró obtener mayor información ya sea mediante los informes que presentaron las autoridades durante la sustanciación del recurso o a través de la orden de entrega de información. Estos recursos permitieron mejorar el índice en seis entidades: el Distrito Federal (0 a 2 estrellas), Hidalgo (0 a 2 estrellas), Michoacán (1 a 3 estrellas), Morelos (2 a 4 estrellas), Puebla (0 a 2 estrellas) y Tlaxcala (1 a 2 estrellas).

La gráfica 4 muestra como la presentación de los recursos de revisión permite obtener mayor información. La categoría 0 estrellas disminuyó pasando de 8 a 5 estados y las categorías de 1 y 2 estrellas así como 3 y 4 estrellas aumentaron. La primera aumentó con un estado y la segunda con dos estados.

Aunque mejoraron los resultados, el impacto final de los recursos de revisión en el ejercicio es muy limitado, pues no logra revertir la tendencia hacia la opacidad: la mitad de los estados siguen informando poco o casi nada (el 50% tienen entre 0 y 2 estrellas). Además, debe tenerse en cuenta que la necesidad de presentar recursos de revisión significa límites (temporales o de conocimiento, por ejemplo) y obstáculos (logísticos y de disponibilidad) en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La información solicitada en el presente ejercicio no sólo es de naturaleza pública, su contenido reviste un interés público. Por esta razón el respeto a los principios de oportunidad, expeditividad y sencillez adquieren particular relevancia y contra los cuales atenta la necesidad de presentar recursos de revisión.

PRINCIPALES HALLAZGOS

La repetición de este ejercicio en dos años reporta una mejora en las condiciones de acceso a la información sobre el gasto en publicidad oficial. En 2011, un tercio de los estados (11) no entregaba ningún tipo de información mientras que en 2012 esta proporción se redujo a un cuarto de los estados. Adicionalmente, después de los recursos de revisión, esta cifra se mejoró y sólo un poco más de una sexta parte (5 entidades federativas) negó totalmente la información.

Sin embargo, el balance general es moderado. A pesar del mayor acceso a la información aún existen diversas inconsistencias en las respuestas que ponen en duda la calidad y la veracidad de la información. Por ejemplo, existe una diferencia de varios millones de pesos entre varias respuestas obtenidas entre el Índice 2011 y el Índice 2012, respecto del presupuesto ejercido en el año 2010. Este problema se presentó en los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Ninguna de las entidades federativas envió en su primera respuesta los contratos que sustentan las negociaciones con los distintos medios de comunicación. Después de los recursos de revisión, la única

entidad federativa que entregó los contratos por concepto de publicidad oficial fue el Distrito Federal. No obstante lo anterior, ningún contrato al que se tuvo acceso señala específicamente el concepto o campaña que ampara el gasto asignado al medio.

En la práctica, el proceso está lejos de ser expedito, oportuno y sencillo. Un año después de haber realizado las solicitudes de información, algunas resoluciones de recursos de revisión están siendo notificadas. O, peor aún, ciertos recursos siguen sin resolverse. Los obstáculos para acceder a la información en publicidad oficial siguen siendo importantes, y entre ellos destacan:

- / **La declaración de inexistencia de la información.** Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo y Nuevo León declararon inexistente el desglose del gasto en publicidad oficial. Dada la importancia del gasto, su regulación constitucional y la necesidad de controles administrativos sobre servicios contratados, no es fácilmente comprensible (o resulta preocupante) que dicha información no exista.
- / **La indebida e ilegal clasificación de la información como reservada.** En 2011, Chihuahua, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y Oaxaca habían reservado todo o parte de la información sobre el gasto en publicidad oficial. En 2012, el número de estados que reservaron todo o parte de la información pasó de 6 a 9, con 3 nuevas reservas en los estados de Tabasco, Guanajuato y Aguascalientes.
- / **La ausencia de responsable claro (declaración de no competencia de las dependencias).** En Guerrero, se realizaron tres solicitudes a dependencias diferentes y las tres se declararon incompetentes.
- / **Respuestas otorgadas fuera del tiempo legal.** Los tiempos legales no se respetan en Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Y esta práctica empeora con los recursos de revisión.
- / **Negativas de acceso a la información veladas.** Respuestas que remiten a vínculos de Internet que no funcionan o a sitios que no contienen la información solicitada. San Luis Potosí por ejemplo remite a la información de oficio pero está incompleta o los links están disfuncionales.
- / **Obstáculos operativos y límites logísticos del acceso a la información.** Existen limitantes como la imposibilidad de interponer recursos por Internet en ciertos estados como en el caso de Guanajuato. Otra traba ha sido la invitación a consultar la información in situ como en el Distrito Federal. La metodología del Índice castiga estas prácticas.

La permanencia de obstáculos técnicos, institucionales y hasta políticos muestran que el derecho de acceso a la información aplicado a los gastos de publicidad oficial sigue siendo una realidad multifacética y heterogénea.

En términos legales, se ha logrado un grado muy aceptable de armonización de las leyes. Pero existe una brecha enorme entre el marco normativo del Derecho de Acceso a la Información y su implementación. La metamorfosis de la cultura del patrimonialismo de la información por parte de los funcionarios públicos a la cultura de la transparencia no se ha terminado. Se pudo construir la infraestructura para permitir el ejercicio de este derecho pero su operatividad es aún vacilante.

El gasto en publicidad oficial en las entidades federativas

REGLAS DE ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL

El año pasado, al mismo tiempo que solicitamos el acceso al gasto en publicidad oficial vía solicitudes de información, preguntamos a las 32 entidades federativas lo siguiente: “solicito los documentos que contengan los criterios generales para la asignación de publicidad oficial a los medios de comunicación”. Solamente recibimos respuestas de 25 entidades federativas.¹¹

El objetivo de esta solicitud de información fue conocer qué normas regulaban la asignación de la publicidad oficial en los estados, si se asignaba bajo criterios claros, objetivos y equitativos y si esos criterios eran respetados.

Este ejercicio permite afirmar que hay un vacío normativo que favorece las prácticas opacas. Solamente cuatro estados de los 25 que contestaron cuentan con una norma específica (Chihuahua, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz). Sin embargo, son lineamientos o acuerdos cuya naturaleza jurídica secundaria obstaculiza y debilita su implementación.

Todos los otros estados declaran o la inexistencia de un documento específico que establezca criterios claros y objetivos para la asignación de la publicidad oficial o remiten una norma general como lo son la ley de presupuesto o la ley de adquisiciones que no consideran lo específico que puede ser la contratación de medios de comunicación por parte del Estado. Por ejemplo, en ningún caso se evoca el criterio de equidad entre pares o no discriminación.

¹¹ No pudimos obtener información en los casos de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa y Tamaulipas.

Con este ejercicio, se puede concluir que no existe un marco normativo robusto en los estados que permita que la asignación de la publicidad oficial se haga bajo criterios legales claros y objetivos y que tome en cuenta la especificidad del uso de la publicidad oficial.

En 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó unos “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”.¹² El tercer principio rector en materia de publicidad oficial tiene como título “Criterios de distribución de la pauta estatal” donde se explica lo siguiente:

“Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado.”

Fijar criterios claros y objetivos en la asignación de publicidad oficial es un requisito ineludible para garantizar la libertad de expresión de los medios, su derecho a informar y el derecho de la audiencia a recibir información plural, veraz. Por el contrario, la falta de criterios claros en la asignación de la pauta contribuye a la asignación discrecional, prácticas de censura indirecta y, en consecuencia, potencialmente a la desinformación.

Oaxaca, julio 2012

Cuadro 1: Los usos y costumbres.

En Oaxaca, no hubo alternancia política hasta el 2010, donde Gabino Cué de la coalición PAN – PRD logró la gubernatura. Anteriormente el partido en el poder era el PRI, quien mantenía una cultura de servilismo arraigado de los medios hacia el gobierno.

Con la alternancia, el paisaje mediático empezó a cambiar. Los medios que apoyaban al entonces gobernador Ulises Ruíz Ortiz dejaron de ser los beneficiarios idóneos de la

¹² Ver Anexo 1

pauta oficial y aquellos que hasta entonces habían mantenido una postura crítica al gobierno priista empezaron a ser los favoritos del nuevo gobernador de la coalición alineándose a sus intereses.

Los ingresos del estado y del pueblo oaxaqueño dependen en un alto porcentaje del poder público. No existe una iniciativa privada creciente y la que hay está fuertemente vinculada con el gobierno, situación por la cual se hace imposible que los medios sobrevivan de otra forma que no sea la publicidad oficial. Esta situación genera a su vez otro medio de censura, ya que la iniciativa privada que recibe también dinero del gobierno, no está dispuesta a publicarse en un medio que vaya en contra de este.

Además, la iniciativa privada opta principalmente por publicitarse en la radio local más allá de en la prensa escrita, situación por la cual en radio la publicidad privada es la principal fuente de ingresos. Los medios de comunicación escritos dependen en gran medida de la publicidad gubernamental. Algunos de los entrevistados coincidieron en que la dependencia corresponde al 80% o más de los ingresos del medio.

De esta manera, la manipulación a los medios a través de la asignación de publicidad oficial es el pan de cada día en la sociedad oaxaqueña. En el estado, la propaganda disfrazada de publicidad oficial es una práctica común; los políticos aseguran su propaganda a cambio del llamado “chayote” que mantiene los ingresos de los reporteros.

En numerosas ocasiones las y los entrevistados mencionaron que para obtener la publicidad oficial solo bastaba con lanzar una nota sobre la actividad de algún funcionario o del Ejecutivo y llegar a cobrar lo respectivo una vez que estuviera publicada ***“Los reporteros van, cubren la nota, la publican en su medio y luego van con el periódico o revista y le dicen mira ya te publicamos y esa es como la contraseña: ya saben que tienen que darle algo y aceptan desde 100 pesos, 200... lo que quieran darle”***.

Asimismo, la venta de “paquetes” o “coberturas informativas” es otra forma de asegurar las cuotas, es decir, las instituciones de gobierno buscan asegurar su presencia en los medios no sólo a través de la pauta, sino de la cobertura de sus eventos y acciones. La propaganda se disfraza de nota, situación que los medios han avalado y promovido. ***“Es común tratar las entrevistas como partes de convenios de publicidad oficial. Es una práctica recurrente, que a través de los convenios que tienen con los medios de comunicación, el Gobierno pida espacios para fijar***

una postura o dar información o hacer anuncios. No se fijan tiempos, no hay un monto específico simplemente entra como parte del convenio o paquete por la cantidad fija. Se cubre ese tipo de espacios, los ocupen o no los ocupen... es determinación de Comunicación Social”.

También llama la atención como en el estado prevalece la opinión de que la publicidad oficial es un derecho *“Creemos que la publicidad oficial no es algo malo, que es una de las herramientas de los poderes para esa relación con la ciudadanía y es también uno de los derechos de los medios, en tanto puedo vender espacios si tengo una empresa informativa o de comunicación. Lo malo es que genera ciertos lazos que van más allá de la mera publicación de una campaña de política pública”.*

A pesar de esto, vale la pena destacar que a la llegada de Gabino Cué se planteó la necesidad de cambiar la dinámica perversa arraigada que existía desde antaño con los medios de comunicación, incluso se habló de iniciar un padrón de proveedores, sin embargo, con las presiones políticas y de la prensa, la idea sólo se quedó en el tintero.

Además, en el estado ha habido tres intentos para regular la publicidad oficial, sin embargo ninguno ha proliferado.

RESULTADOS GENERALES. UN MONTO MILLONARIO

La respuesta de los Estados sobre el gasto que ejercieron en publicidad oficial refleja una gran disparidad entre los montos ejercidos. Los gastos anuales en publicidad oficial van de un mínimo de 2.631 millones de pesos (mdp) en Hidalgo a un máximo de 568 mdp ejercidos en Nuevo León en 2011 en precios constantes del 2013.¹³

Con la información disponible (hay que reconocer que la calidad de la información entregada puede variar en función de la calidad del sistema de acceso a la información, de la transparencia y del compromiso que existe con la rendición de cuentas en esta entidad) es difícil explicar estas variaciones tan importantes de un estado a otro. Aunque pueden anticiparse algunas hipótesis. Una de ellas es que en parte son el reflejo de la ausencia de reglas en la materia. Así, cada estado tiene prácticas distintas tanto para la ejecución del gasto, como para la asignación y reporte.

**Tabla 4. Resultados para todas las entidades federativas
(en millones de pesos y en pesos de 2013)**

| Entidades Federativas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Aguascalientes | 79.607 | 78.607 | 81.778 | 203.368 | 134.550 | 145.676 | 142.518 |
| B. California | 54.732 | 67.636 | 94.411 | 47.838 | 49.678 | 74.825 | 70.602 |
| B. California Sur | 26.912 | 30.324 | 27.457 | 35.502 | 19.552 | 19.923 | 31.877 |
| Campeche | 105.328 | 116.938 | 149.323 | 165.621 | 171.881 | 185.015 | 187.250 |
| Chiapas | - | - | - | - | - | 265.769 | 127.167 |

¹³ Todas las cifras que manejamos en este diagnóstico están actualizadas a valor de pesos de 2013 para facilitar los comparativos. Para conocer los resultados en términos nominales, les invitamos a dar una vuelta en el sitio www.publicidadoficial.com donde podrán acceder a la base original. Para construir las bases y gráficas con el gasto total ejercido en las entidades federativas de 2005 a 2011, se tomaron los resultados del primer índice de 2005 a 2009 y para 2010 y 2011, se tomó en cuenta los resultados de la segunda edición. Para estos dos últimos años, cuando se entregó la suma de proveedores, se tomó en cuenta esta cifra como presupuesto total ejercido. Si no se tuvo acceso al desglose entonces la información que se consideró es la del presupuesto total ejercido. Sin embargo, en dos casos, Campeche y Jalisco, no tomamos en cuenta la suma de proveedores sino el presupuesto ejercido por la importante diferencia entre estas dos cifras. Los presupuestos ejercidos son superiores a la suma de proveedores por 35 millones de pesos (mdp) en Jalisco y 50mdp en Campeche.

| Entidades Federativas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Chihuahua | 177.168 | 223.297 | 238.503 | 321.534 | 356.963 | 366.747 | 486.536 |
| Coahuila | - | - | - | - | - | - | - |
| Colima | 12.938 | 11.152 | 13.777 | 11.509 | 13.091 | 24.213 | 25.899 |
| Distrito Federal | 203.813 | 265.706 | 342.396 | 470.503 | 493.666 | 357.240 | 308.087 |
| Durango | 49.047 | 54.148 | 69.600 | 83.126 | 91.911 | 80.705 | 0.000 |
| Estado de México | - | 181.650 | 170.610 | 157.470 | 148.681 | 146.442 | 140.022 |
| Guanajuato | - | - | - | - | - | 94.003 | 100.365 |
| Guerrero | - | - | - | - | - | - | - |
| Hidalgo | - | - | - | - | - | 2.631 | 2.773 |
| Jalisco | - | - | 99.968 | 240.437 | 124.882 | 172.105 | 258.012 |
| Michoacán | - | - | - | - | - | 320.683 | 297.381 |
| Morelos | 58.250 | 48.277 | 84.154 | 140.611 | 107.434 | 233.297 | 198.317 |
| Nayarit | 100.050 | 146.386 | 141.761 | 169.409 | 271.457 | 387.033 | 307.087 |
| Nuevo León | - | - | - | - | - | 548.953 | 568.690 |
| Oaxaca | - | - | - | - | - | - | 152.121 |
| Puebla | - | - | - | - | - | 278.827 | 194.374 |
| Querétaro | - | - | - | - | - | 70.408 | - |
| Quintana Roo | 36.164 | 49.160 | 58.702 | 60.459 | 55.899 | 69.290 | 81.724 |
| San Luis Potosí | - | - | - | - | - | 59.379 | 57.112 |
| Sinaloa | 42.630 | 39.252 | 23.519 | 36.839 | 36.489 | 30.687 | 26.991 |
| Sonora | 75.530 | 78.181 | 59.969 | 6.620 | 9.405 | 24.766 | 33.332 |
| Tabasco | - | - | - | - | - | 44.636 | 38.346 |
| Tamaulipas | - | - | - | - | - | - | 288.080 |
| Tlaxcala | 26.000 | 29.625 | 30.998 | 44.801 | 48.831 | 37.268 | 39.399 |
| Veracruz | 217.844 | 132.600 | 147.301 | 340.848 | 362.594 | - | 0.000 |
| Yucatán | 40.862 | 44.700 | 53.893 | 176.635 | 189.332 | 219.751 | 249.092 |
| Zacatecas | 57.524 | 77.934 | 86.255 | 139.099 | 112.426 | 85.464 | 105.207 |

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las solicitudes de información a los estados en 2012 y los datos de la Primera Edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas.

Ahora bien, para hacer un análisis en lo general de este gasto, se seleccionaron 15 entidades que entregaron la información de cada año que se solicitó en la primera y segunda edición del Índice. De acuerdo a estos datos el total del gasto en publicidad de estas 15 entidades se duplicó en 6 años pasando de 1,097 mdp en 2005 a 2,293 mdp en 2011 como se evidencia en la Tabla 5 y la Gráfica 5. Este gasto de 2,293 mdp equivale prácticamente al monto de la producción (y distribución) de todos los libros de texto gratuitos del país (2,399 mdp). En total, en siete años, de 2005 a 2011, 15 entidades federativas se gastaron 12,570.69 mdp en publicidad oficial.

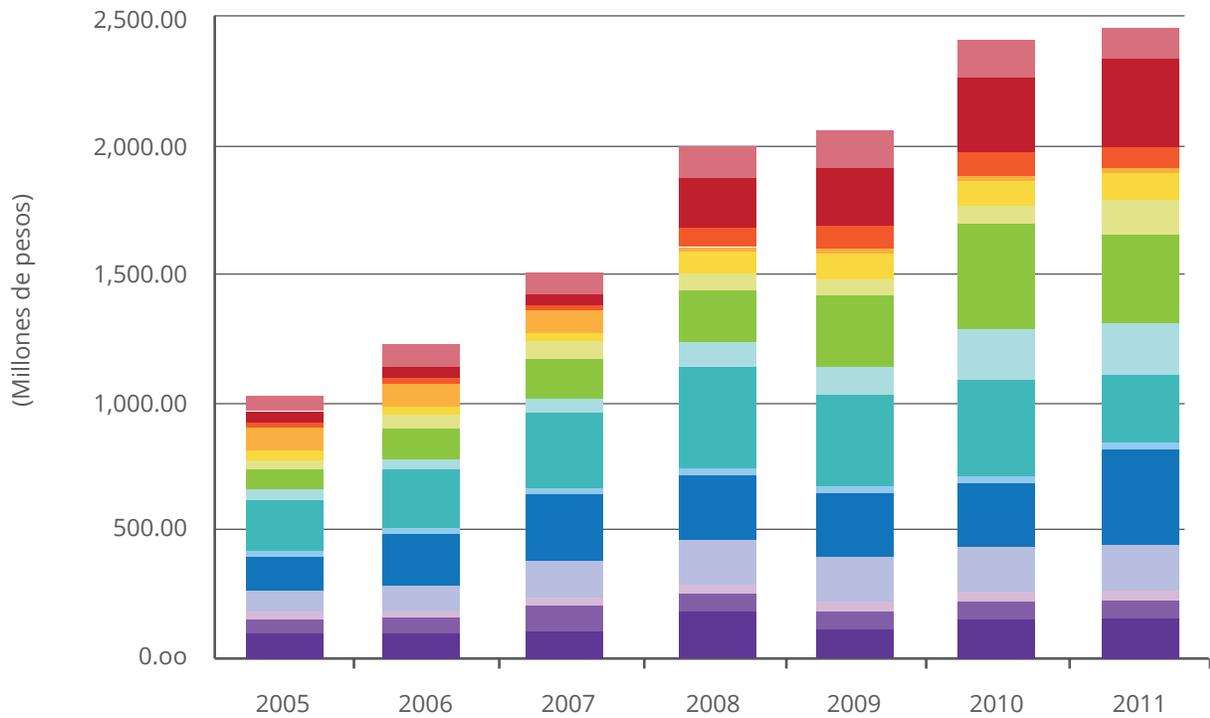
**Tabla 5. Evolución del gasto de 15 entidades federativas de 2005 a 2011
(en millones de pesos y en pesos de 2013)**

| Entidades Federativas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | TOTAL |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Aguascalientes | 79.607 | 78.607 | 81.778 | 203.368 | 134.550 | 145.676 | 142.518 | 866.104 |
| B. California | 54.732 | 67.636 | 94.411 | 47.838 | 49.678 | 74.825 | 70.602 | 459.721 |
| B. California Sur | 26.912 | 30.324 | 27.457 | 35.502 | 19.552 | 19.923 | 31.877 | 191.547 |
| Campeche | 105.328 | 116.938 | 149.323 | 165.621 | 171.881 | 185.015 | 187.250 | 1081.355 |
| Chihuahua | 177.168 | 223.297 | 238.503 | 321.534 | 356.963 | 366.747 | 486.536 | 2170.748 |
| Colima | 12.938 | 11.152 | 13.777 | 11.509 | 13.097 | 24.213 | 25.899 | 112.579 |
| Distrito Federal | 203.813 | 265.706 | 342.396 | 470.503 | 493.666 | 357.240 | 308.087 | 2441.412 |
| Morelos | 58.250 | 48.277 | 94.154 | 140.611 | 107.434 | 233.297 | 198.317 | 880.340 |
| Nayarit | 100.050 | 146.386 | 141.761 | 169.409 | 271.457 | 387.033 | 307.087 | 1523.183 |
| Quintana Roo | 36.164 | 49.160 | 58.702 | 60.459 | 55.899 | 69.290 | 81.724 | 411.399 |
| Sinaloa | 42.630 | 39.252 | 37.519 | 36.839 | 36.489 | 30.687 | 26.991 | 250.406 |
| Sonora | 75.530 | 78.101 | 58.969 | 6.620 | 9.405 | 24.766 | 33.332 | 286.803 |
| Tlaxcala | 26.000 | 29.625 | 30.998 | 44.801 | 48.831 | 37.268 | 39.399 | 256.921 |
| Yucatán | 40.862 | 44.700 | 53.893 | 176.635 | 189.332 | 219.751 | 249.092 | 974.264 |
| Zacatecas | 57.524 | 77.934 | 86.255 | 139.099 | 122.426 | 85.464 | 105.207 | 663.909 |
| TOTAL | 1097.51 | 1307.18 | 1509.90 | 2030.35 | 2070.66 | 2261.19 | 2293.92 | 12570.692 |

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de solicitud de información

En valores absolutos, de estas 15 entidades, el Distrito Federal ha gastado más con 2,441.41mdp, luego sigue Chihuahua con 2,170.75mdp, Nayarit con 1,523.18mdp, Campeche con 1,081.35mdp y Yucatán con 974.264mdp (Ver gráfica 6).

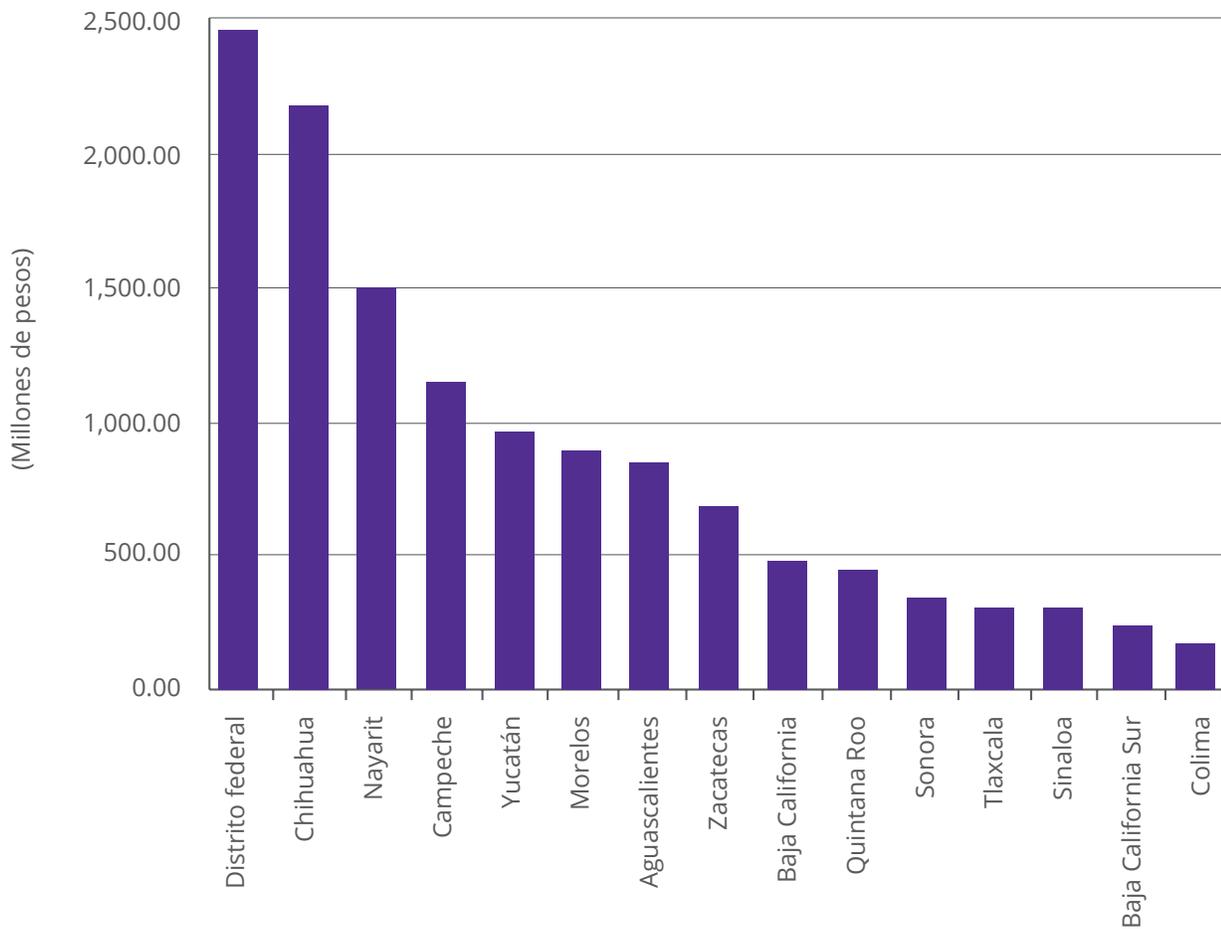
Gráfica 5. Evolución del gasto en publicidad oficial en entidades federativas de 2005 a 2011 (a precio de 2013)



- Aguascalientes
- Baja California
- Baja California Sur
- Campeche
- Chihuahua
- Colima
- Distrito Federal
- Morelos
- Nayarit
- Quintana Roo
- Sinaloa
- Sonora
- Tlaxcala
- Yucatán
- Zacatecas

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2011 y 2012.

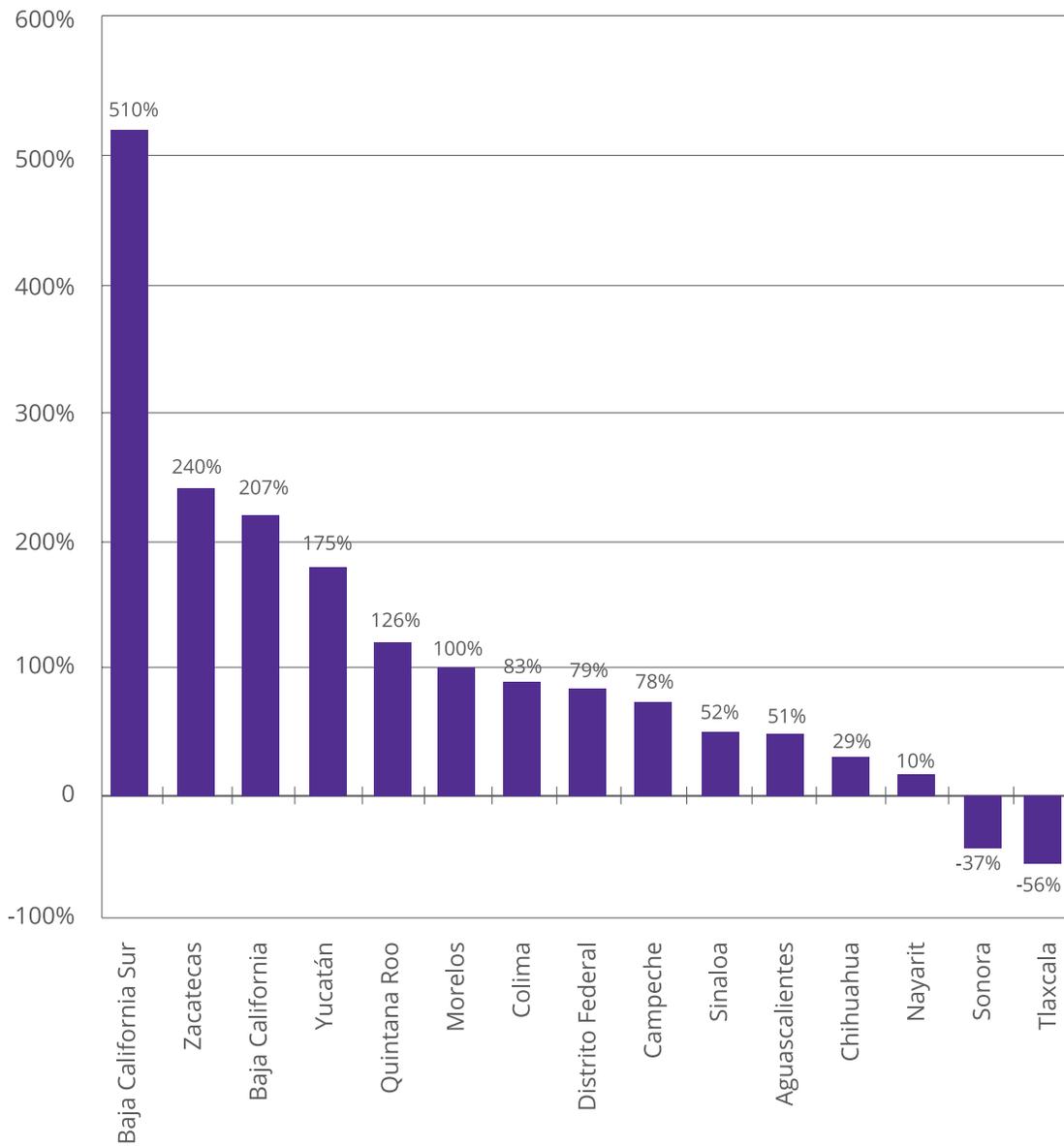
Gráfica 6. Suma del gasto en publicidad oficial en 2005 a 2011 en 15 entidades federativas



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2011 y 2012.

En valores absolutos, de estas 15 entidades, el Distrito Federal ha gastado más con 2,441.41 mdp, luego sigue Chihuahua con 2,170.75 mdp, Nayarit con 1,523.18 mdp, Campeche con 1,081.35 mdp y Yucatán con 974.264 mdp (Ver gráfica 6).

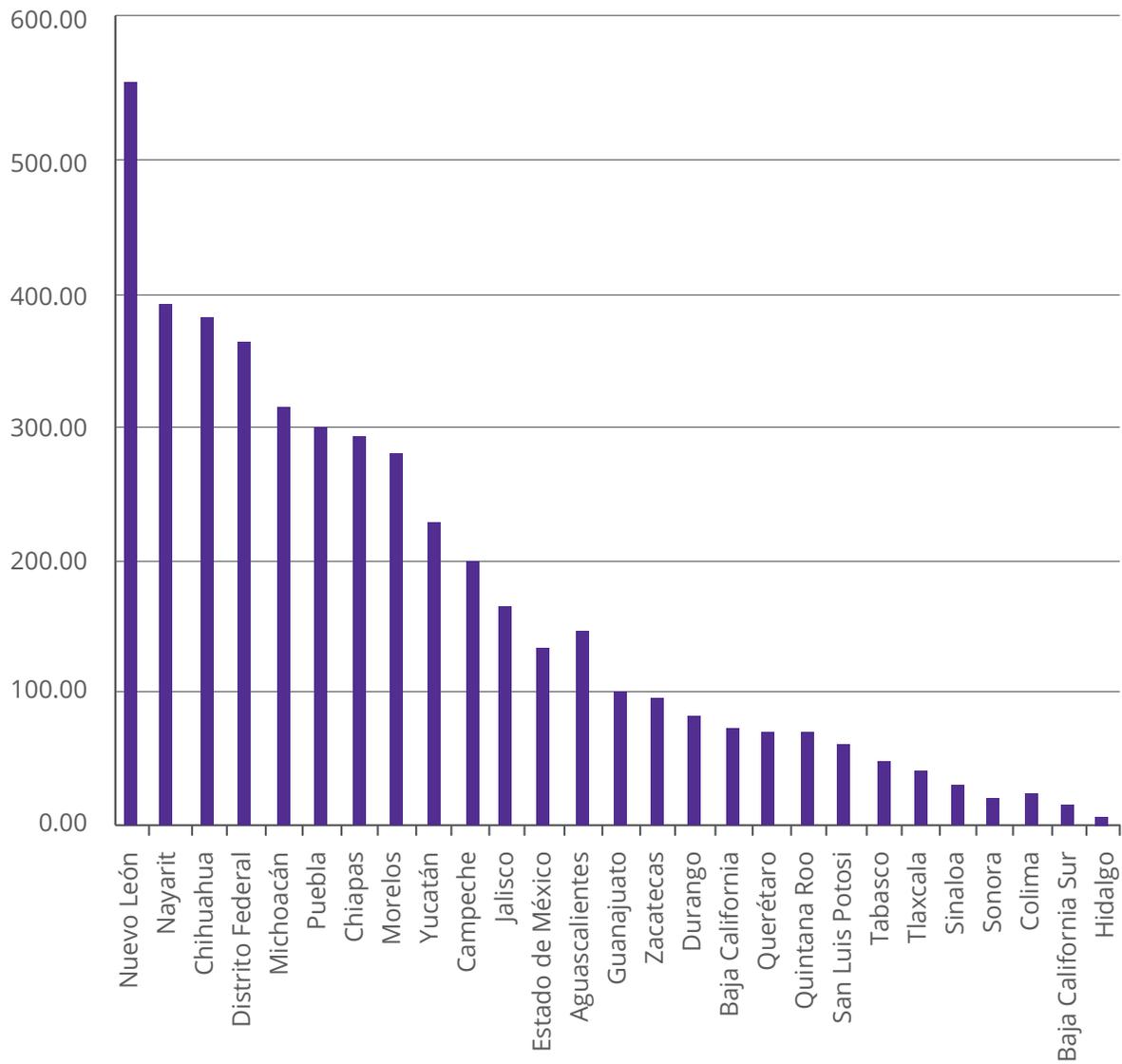
Gráfica 7. Aumento porcentual de 2005 a 2011 en gasto en publicidad oficial



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2011 y 2012.

En términos porcentuales, Baja California Sur experimentó un incremento del 510% del gasto entre 2005 y 2011, el más importante de todos. Luego está Zacatecas con un incremento de 240% y Baja California con 207%. Sólo Sonora y Tlaxcala tuvieron un decrecimiento del gasto.

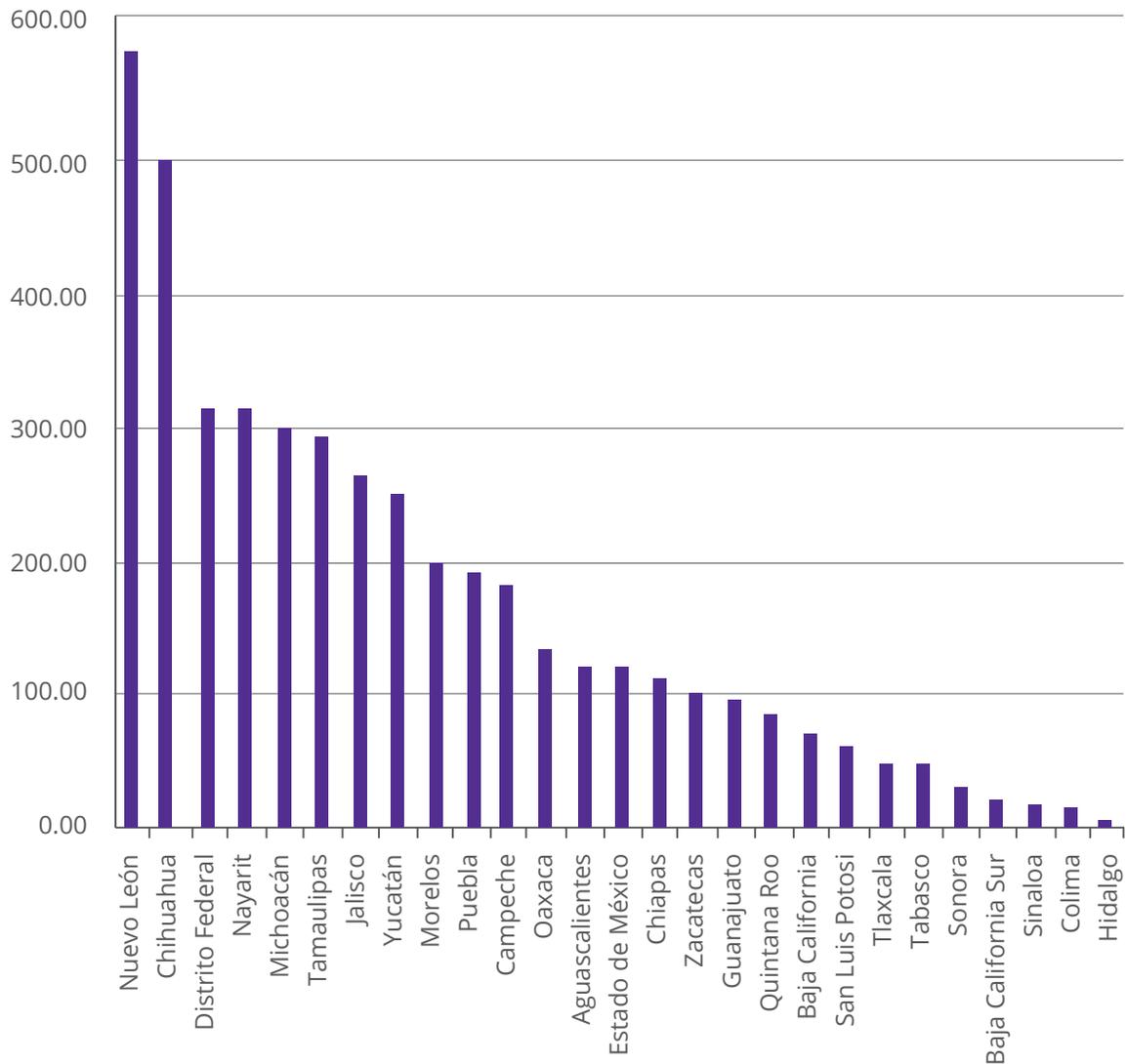
Gráfica 8. Gasto en publicidad oficial en 27 entidades federativas para el año 2010 (a precio de 2013)



Los estados de Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz no entregaron información para 2010.

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice 2012

Gráfica 9. Gasto en publicidad oficial en 27 entidades federativas para el año 2011 (a precio de 2013)



Coahuila, Durango, Guerrero, Querétaro y Veracruz no entregaron información para 2011.

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice 2012

La información para los últimos dos años (2010 y 2011) permite ampliar el comparativo a las 27 entidades federativas que contestaron a las solicitudes (gráfica 8 y 9). El estado que más gasta es Nuevo León con 548.95 mdp en 2010 y 568.69 mdp en 2011. Después le siguen para 2010 Nayarit, Chihuahua, Distrito Federal y Michoacán; y para el 2011 Chihuahua, Distrito Federal, Nayarit, y Michoacán.

Cuadro 2. Un caso emblemático del retiro de publicidad oficial

En Guanajuato, la alternancia política que se dio en los años noventa, fue un motor para algunos cambios en la relación entre el gobierno y los medios de comunicación. Sin embargo, este avance no ha sido suficiente para garantizar la libertad de expresión y terminar con la asignación discrecional y arbitraria de la publicidad oficial. Hasta hace poco seguía existiendo en el estado una polarización del paisaje mediático a causa de la existencia de una lucha ideológica entre el gobernador y el periódico con mayor circulación del estado, el a.m., al cual le retiraron la publicidad oficial en 2007 luego de que publicara una nota sobre la relación entre los gobiernos panistas del estado y la sociedad secreta católica del Yunque.

La disputa entre el gobernador y este medio de comunicación dio origen a dos recomendaciones sobre el establecimiento de criterios claros para la determinación de la distribución de la publicidad oficial, una de la CNDH y otra de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, ambas fueron rechazadas. En este sentido, el informe final de la autoridad a la CNDH señalaba que los derechos humanos estaban reservados para las personas físicas y no morales; que el gobierno estatal había expuesto con claridad los razonamientos para asignar publicidad a los medios de comunicación y que omitir la publicidad oficial a los diarios de mayor circulación no ocasiona perjuicio al derecho a la información de la sociedad guanajuatense.

A lo largo de la controversia, el periódico a.m. denunció y documentó en repetidas ocasiones que el Gobierno de Guanajuato mantenía la asignación de presupuesto por concepto de publicidad oficial a periódicos de escasa circulación *“Al Sol de León le paga por lo menos mil ejemplares diarios que regalan en las casas. A los otros, Correo, Milenio y El Heraldito, que juntos no llegan a la mitad de circulación de a.m., los sostiene con publicidad oficial.”*

De esta manera, el conflicto que se generó en Guanajuato no solo ha servido para ilustrar la ausencia de criterios objetivos en la asignación de los recursos de publicidad oficial sino que ha hecho evidente la falta de transparencia en las cuentas públicas. El acceso a los datos sobre el gasto en comunicación social y publicidad es inconsistente entre las distintas fuentes de información consultadas, situación que pone en tela de juicio la veracidad de la misma.

El caso de retiro de publicidad oficial del a.m ha sido un caso paradigmático que refleja claramente el uso que se le da a este concepto de gasto para premiar o castigar la línea editorial de los medios de comunicación.

EL SOBREEJERCICIO

Ejercer mayor presupuesto que el originalmente autorizado por los órganos legislativos es una práctica muy común en los estados. En 2010 y 2011, casi las dos terceras partes de los estados sobrejercen los montos aprobados por sus respectivos congresos en publicidad oficial.

En 2010, son 19 estados los que sobrejercen, entre los cuales 13 estados tienen sobreejercicios superiores a 10mdp. El sobreejercicio más importante es el de Nuevo León (359 mdp) seguido por Nayarit (299 mdp) y luego Yucatán (197 mdp).

Tomando en cuenta los 25 estados donde obtuvimos información sobre el presupuesto aprobado y ejercido en el año 2010,¹⁴ el total del presupuesto sobreejercido alcanza 1,323 mdp.

Esto se repite en 2011: 18 estados sobrejercen de los cuales 15 con un monto superior a 10mdp. Los tres primeros estados con mayores sobreejercicios siguen siendo Nuevo León (351.9 mdp), Nayarit (259.4 mdp) y Yucatán (213 mdp).

Tomando en cuenta los 24 estados donde obtuvimos información sobre el presupuesto aprobado y ejercido en el año 2011¹⁵, el total de presupuesto sobreejercido alcanza 1,380 mdp.

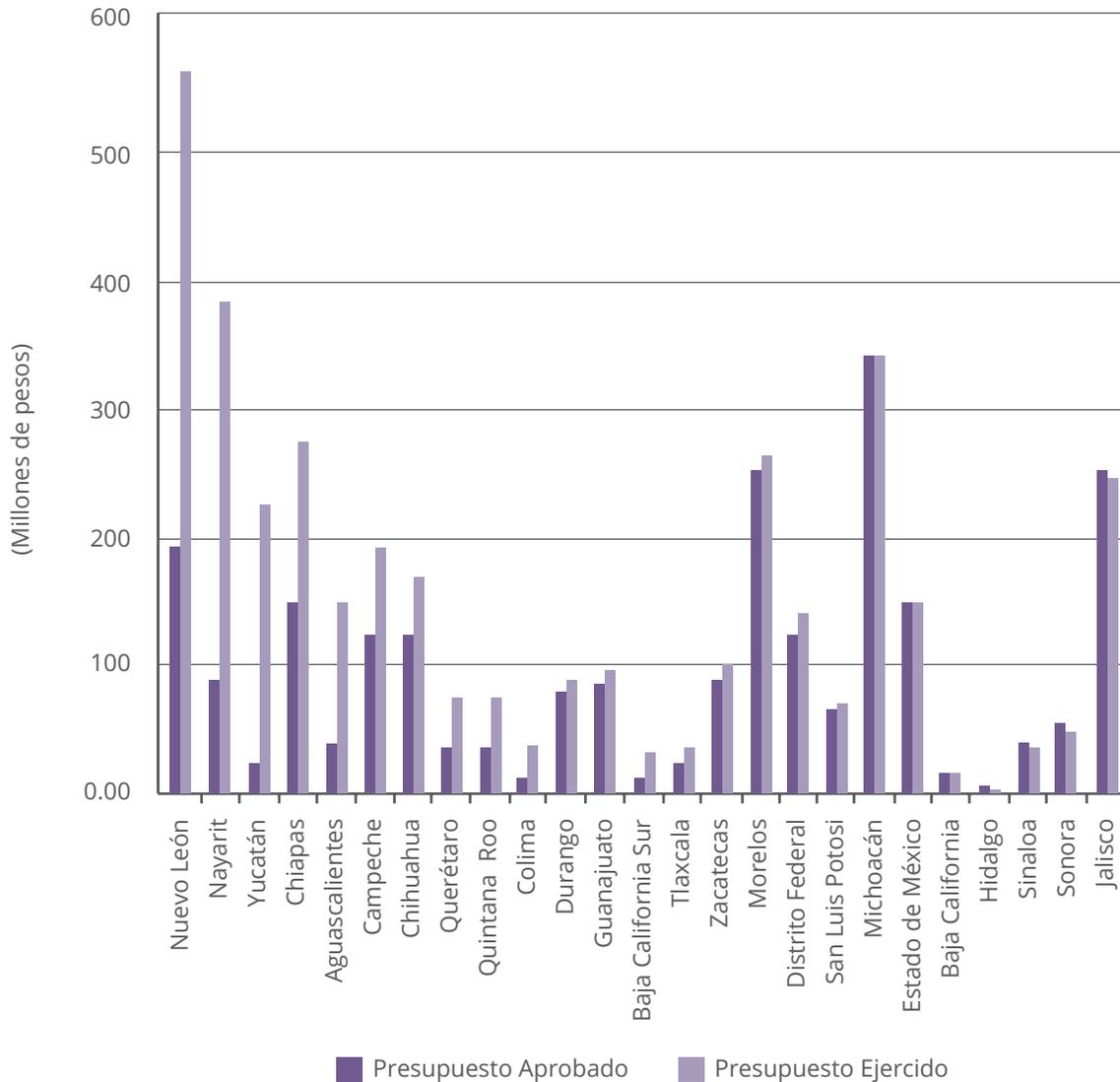
Identificar y controlar los sobreejercicios es importante pues pueden ser la señal de una ausencia de planeación adecuada del presupuesto. Y el hecho de que esta práctica se repita año con año muestra los límites (o las ausencias) de los sistemas de ejercicio presupuestario en función de resultados. También es el reflejo de un control débil por parte de los Congresos locales quienes son los responsables de aprobar el presupuesto y vigilar su ejercicio.

¹⁵ Redacción, "Suman en Querétaro nueve diarios locales", *Libertad de Palabra*, 4 de septiembre del 2012. <http://www.libertaddepalabra.com/2012/09/suman-en-queretaro-nueve-diarios-locales/> (última

¹⁴ Los Estados que contestaron sobre el presupuesto aprobado y ejercido en el período 2010 son: Nuevo León, Nayarit, Yucatán, Chiapas, Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Querétaro, Quintana Roo, Colima, Durango, Guanajuato, Baja California Sur, Tlaxcala, Zacatecas, Morelos, Distrito Federal, San Luis Potosí, Michoacán, Estado de México, Baja California, Hidalgo, Sinaloa, Sonora y Jalisco.

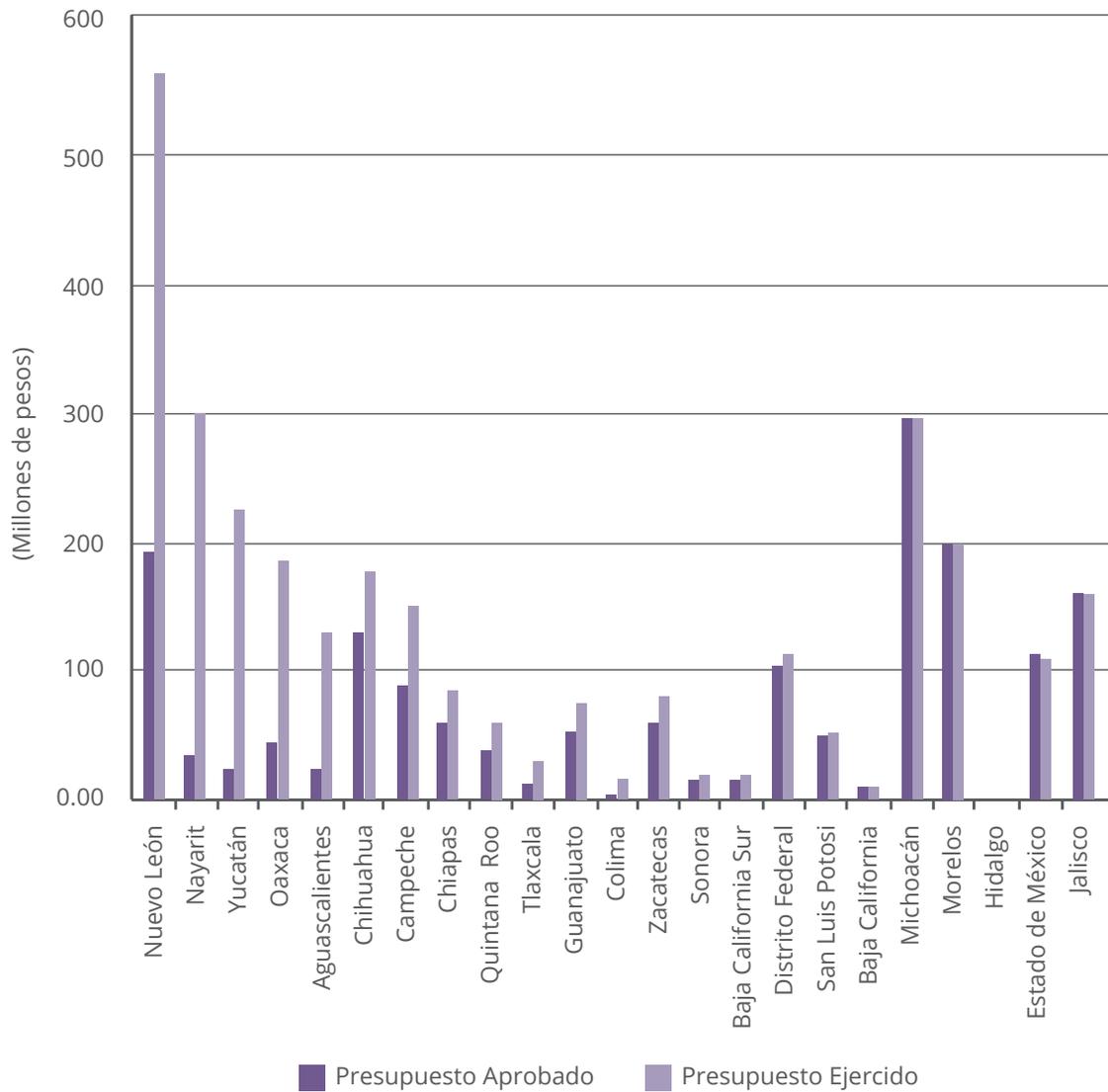
¹⁵ Los estados que contestaron sobre el presupuesto aprobado y ejercido en el período 2011 son: Nuevo León, Nayarit, Yucatán, Oaxaca, Aguascalientes, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala,

Gráfica 10. Presupuesto aprobado vs ejercido 2010 en 25 entidades federativas (pesos de 2013)



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas. Los estados de Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz no contestaron.

Gráfica 11. Presupuesto aprobado vs ejercido 2011 en 24 entidades federativas (pesos de 2013)



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas. Los estados de Coahuila, Guerrero, Durango, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz no contestaron.

Cuadro 3. Una simulación de pluralidad informativa.

“Sale caro hacer un buen gobierno, sale más barato comprar los medios”.

Germán Espino, UAQ

En Querétaro, el pluralismo informativo es reciente.¹⁶ Hace 10 años, sólo existían dos periódicos: *Noticias y El Diario de Querétaro*. Se tuvo que librar una larga batalla para que un tercero entrara en el paisaje mediático. Por fin, en 2002, el a.m. logró arraigarse en Querétaro y, desde entonces, se han multiplicado los medios escritos. Hoy en día existen más de cinco periódicos importantes *a.m*, *El Corregidor*, *el Diario de Querétaro*, *Noticias*, *Plaza de Armas* y, el más reciente, *El Universal-Querétaro*; además de un gran número de semanarios (más de 40).

A pesar de esto, lejos de impactar positivamente en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a saber de la ciudadanía, esta proliferación de medios ha sido fuente de una relación perversa entre la autoridad y la prensa ya que muchos de estos medios hacen uso del chantaje para sobrevivir **“Estos semanarios institucionalizan los boletines de prensa. Los publican tal cual y luego van con el funcionario a reclamar que le pague.”** La pluralidad de la información se acantona en una dimensión cuantitativa y no cualitativa que logra simular una aparente apertura a distintas voces.

Los medios de comunicación se encuentran siempre sumisos a la voluntad del gobernador en función **“Hay contratos oficiales para comprar publicidad oficial y contratos extraoficiales para comprar la línea editorial”**. Por esta razón, no hay grandes confrontaciones entre los distintos medios ya que la mayoría reciben un monto determinado sin que exista racionalidad en su asignación. Los contratos son anuales, se envían las propuestas al inicio del año y al final el gobierno les informa cuanto les darán **“Es como una tarjeta de crédito. Te**

¹⁶ Redacción, “Suman en Querétaro nueve diarios locales”, *Libertad de Palabra*, 4 de septiembre del 2012. <http://www.libertaddepalabra.com/2012/09/suman-en-queretaro-nueve-diarios-locales/>(última consulta octubre 2012)

contrato por tanto al año pero solo es un depósito mensual. Es una forma de premio o castigo. Si hay algo que no me gustó en este mes, recorto la cantidad.”

Tampoco la alternancia política generó transformación alguna en la política de comunicación del Estado; la asignación de la pauta publicitaria sigue negociándose directamente con el gobernador, quien a falta de regulación en materia de publicidad oficial tiene la capacidad de repartir la pauta a su antojo, sin seguir ningún tipo de criterio *“los medios rehacen el pacto corporativo con el gobernador en función, no tienen un color, eso lo aprendieron muy bien”*.

Así, la prensa se ha convertido en un discreto vocero del gobierno que se refleja en contenidos informativos homogéneos y uniformes *“(Hace 30 años), no podías tocar al gobernador ni al ejército. Ahora, se regresó completamente igual. Tal vez a unos funcionarios de menor jerarquía (se puede) pero al gobernador NO”, “la publicidad es primordial en la construcción de la nota, parte de que no se va a publicar la información porque existe un convenio de publicidad y no se va a dañar la imagen del gobernante en turno”*.

Sin embargo, el alcance del Gobernador no termina en medios y periodistas que dependen enteramente de los recursos obtenidos por publicidad, sino que se extiende hasta el sector privado, ya que se percibe que los empresarios también se encuentran sometidos al poder del Gobernador en turno. Lo que destaca de las entrevistas, es que la iniciativa privada se alinea a las necesidades del gobierno.

A pesar de todo, existe una imposibilidad real de rastrear este gasto; el gobierno se resiste a transparentar los montos asignados por este concepto a sus distintos proveedores. El nuevo gobierno reveló mediante una solicitud de acceso a la información los montos asignados por proveedor de 2004 a 2008, los cuales ascendían los 555mdp y se publicaron en el periódico *Tribuna*, sin embargo, los gastos erogados desde el 2009 a la fecha no han sido abiertos.

DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA

Gracias a la información entregada en 16 entidades en 2010 y 14 entidades en 2011, se analizó la repartición del gasto en publicidad oficial por tipo de proveedores y medios de comunicación. En algunos de estos estados, la información solo se entregó desglosada por proveedores. Por lo tanto tuvimos que deducir con base a la información entregada el tipo de medio a qué correspondía cada proveedor.

Para una mayor comprensión de los resultados, es importante explicar que en la categoría "Otro" se encuentran los proveedores que no pertenecen a las otras categorías (gasto en impresión, producción, la renta de espectaculares, etc.) así como los proveedores imposibles de identificar.

En 2010, el promedio del gasto en publicidad oficial de 16 entidades federativas se reparte de la siguiente manera: 37% a Televisión, 29% a Prensa Escrita, 15% a Radio, 17% a otros y 2% a Internet.

En 2011, el promedio del gasto en publicidad oficial de 14 entidades federativas se reparte de la siguiente manera: 34% a prensa escrita, 31% Televisión, 20% a Radio, 13% a otros y 2% a Internet.

Los resultados muestran que el gasto en televisión y en prensa escrita es el más importante. Podemos intentar una primera aproximación: la predominancia (política, económica y comunicativa) de la televisión en México explica la importancia del gasto de esta categoría. En ciertas entidades, este gasto es tan importante que rebasa el 50% de la inversión en medios.

En 2010, en Jalisco existe una concentración del gasto en publicidad oficial muy importante, la televisión representa el 87%; el Estado de México por su parte asigna el 62% al mismo medio; y el Distrito Federal un 58%.

En 2011, en Puebla, el gasto en televisión representa el 63% (Televisa 49% y TVAzteca 13% del gasto total). En el Distrito Federal y en el Estado de México es el 62%. En el Distrito Federal Televisa representa 37% del gasto total y TVAzteca 23%. Asimismo en el Estado de México, la inversión en publicidad oficial en Televisa representa 41% y en TVAzteca 20%.

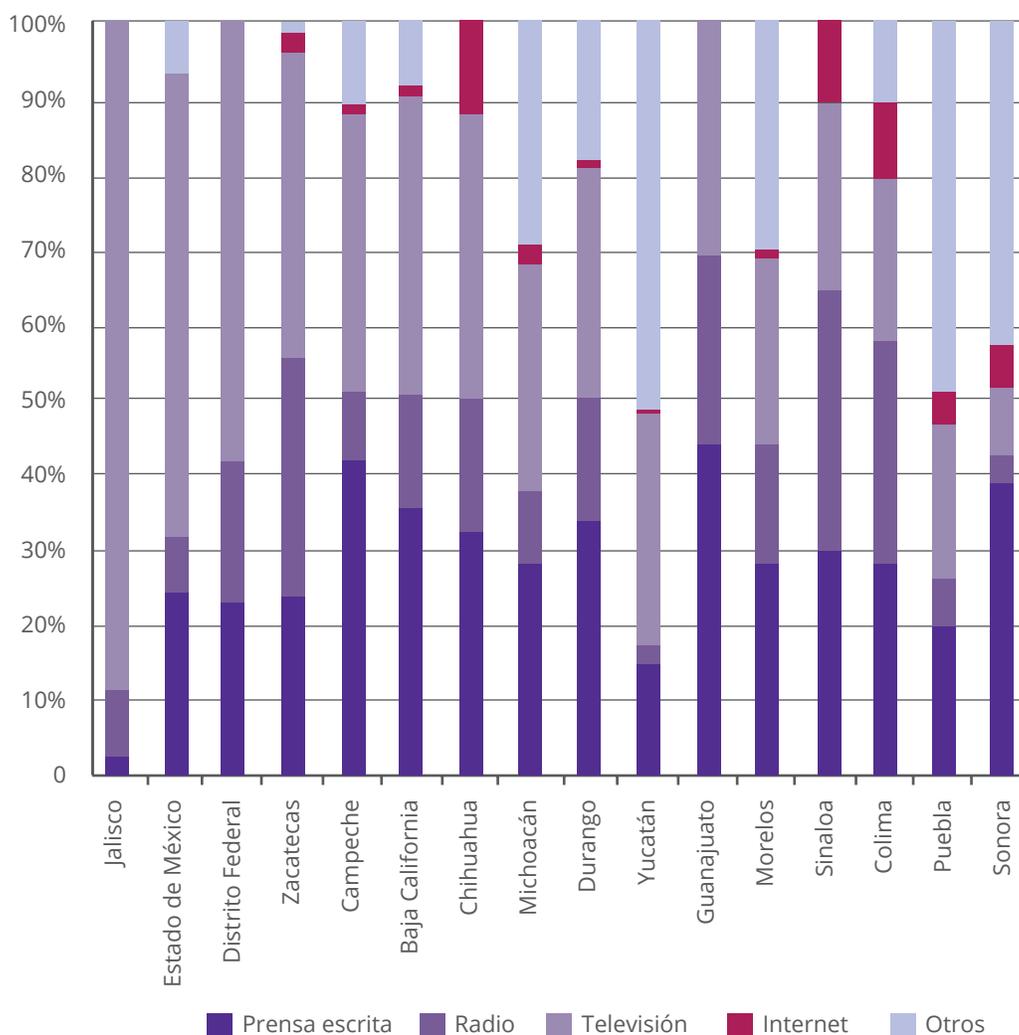
Esta tendencia guarda relación directa con los niveles de concentración mediática en el país, sobre todo en la televisión. Aunque el fenómeno se expresa con distintos niveles o es más crítico en ciertos estados.

En la prensa, la importancia del gasto en publicidad oficial tiene otras explicaciones: la permanencia de viejos hábitos de una prensa dependiente del poder. Los millones de pesos que reciben cada año una multitud de periódicos y revistas locales no son señal de una prensa dinámica y fuerte sino que esto disimula un sistema de subsidios. Además este sistema permite a los gobiernos mantener la opinión pública controlada. Esta prensa depende de la publicidad oficial y no se puede dar el lujo de tener una posición crítica.

La poca inversión en Internet llama la atención. Esto se puede explicar por el retroceso en los estados de la construcción y del reconocimiento de la prensa en Internet. Sin embargo, aun cuando el Distrito Federal cuenta con un amplio número de medios por Internet, reporta niveles muy bajos del gasto.

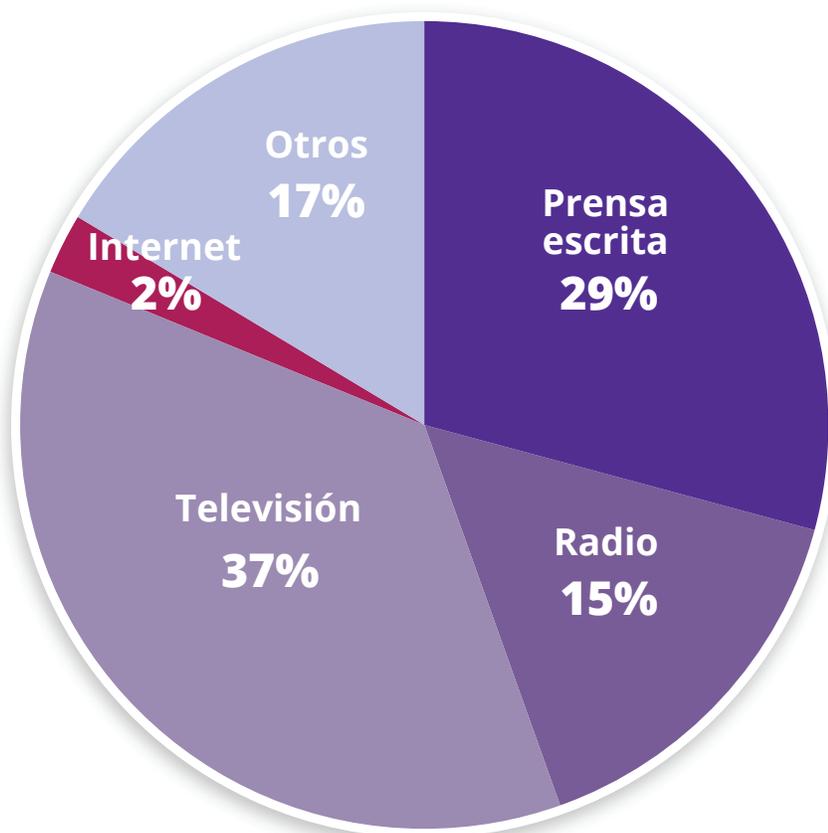
Además, este dato es contrario a lo que se constató durante la investigación de campo. En todos los estados visitados, la tendencia es a la multiplicación de páginas de Internet que también viven de la publicidad oficial. Entonces el porcentaje tan bajo puede explicarse de la siguiente manera: no todos los gastos en publicidad oficial han sido reportados y/o, en unos casos, pueden reportarse en la categoría "Otros".

Gráfica 12. Reparación del gasto en publicidad oficial en 16 entidades federativas por tipo de medio (2010)

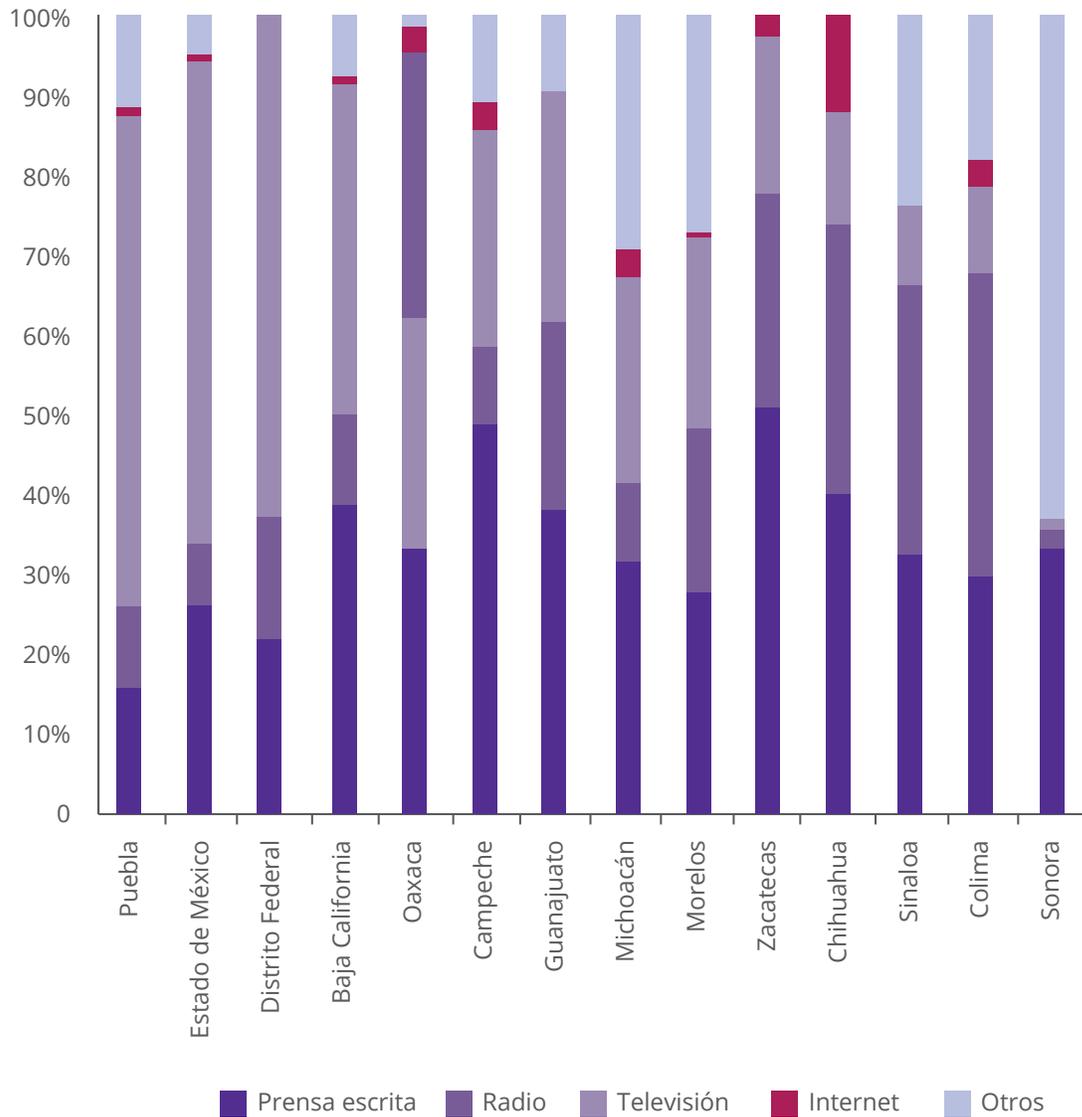


Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas.

Gráfica 13. Promedio de la repartición del gasto en 16 entidades federativas por tipo de medios en 2010

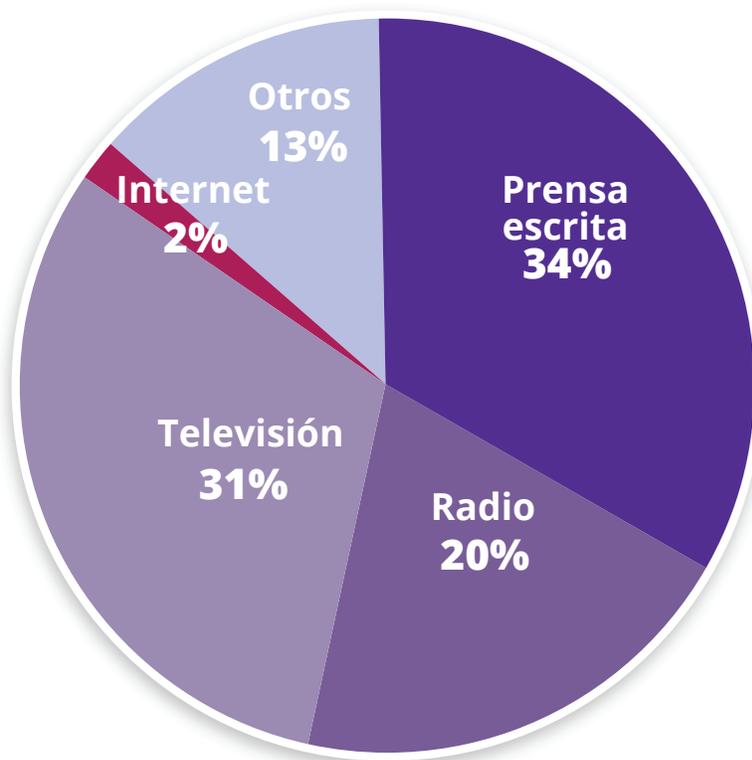


Gráfica 14. Repartición del gasto en publicidad oficial en 14 entidades federativas por tipo de medio (2011)



Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información y los recursos de revisión del índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas.

Gráfica 15. Promedio de la repartición del gasto en 14 entidades federativas por tipo de medios en 2011



CONCLUSIÓN

Este análisis permite afirmar que las entidades federativas ejercen recursos millonarios por concepto de publicidad oficial de forma opaca, con alto nivel de discrecionalidad (llegando a extremos de arbitrariedad de forma injustificada) y que, son gastos que tienden a aumentar cada año.

La información disponible muestra que en algunos estados este derroche de recursos públicos alcanza niveles preocupantes. En Chihuahua, el gasto en publicidad oficial en el 2011 representa el 50% de los gastos del Seguro Popular previsto en el presupuesto 2013 del estado (998,474,444 pesos). En el Distrito Federal, el gasto ejercido en publicidad oficial en 2011 es el triple del presupuesto asignado al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal para 2013. En Nayarit, los recursos ejercidos en 2011 en publicidad oficial equivalen al presupuesto estatal aprobado en 2013 para la educación media superior (291,413, 883.62 pesos).

Estos recursos asignados sin reglas claras afectan el paisaje mediático de los estados e influyen directamente en uno de los factores elementales de la vida democrática del país: la libertad de prensa. En Puebla, con la llegada del nuevo gobierno la asignación a medios cambió completamente de perfil. En 2010, el gobierno anterior invirtió 17% del gasto en publicidad oficial en televisión. En 2011, primer año del nuevo gobierno, este porcentaje crece hasta representar un 63% del gasto. Por otro lado, de 2005 a 2011, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, y Tlaxcala y, los gastos más altos en publicidad oficial se realizan en año electoral o un año antes de las elecciones.

Aunque es incipiente, la transparencia de los gastos en publicidad oficial en los estados ha permitido identificar y documentar malas prácticas en el ejercicio de estos gastos que según varios decretos de presupuestos estatales, se debe de ejercer de manera racional y selectiva. Por ejemplo, el gobierno de Puebla al transparentar los gastos de su predecesor evidenció inconsistencias graves en los desgloses de este gasto. Los periódicos locales hablaron de “presta nombres y empresas fantasmas”. En efecto, en el desglose 2010, existe una lista importante de personas físicas que recibieron dinero sin tener lazos aparentes con los medios poblanos. El mismo caso se reproduce en Yucatán. Las prácticas de este estado en comunicación han sido cuestionadas, sobre todo las cuentas de 2010 en las cuales se repartió mucho dinero a empresas fantasmas y a personas físicas que no tenían nada que ver con el oficio como lo reportaron varios artículos y reportajes periodísticos.

A pesar de qué la transparencia y el acceso a la información sirvieron para evidenciar estas malas prácticas, no existe ningún tipo de investigación o sanciones que se derivan de estas evidencias.

Para que el ejercicio transparente del poder se transforme en un ejercicio de calidad de los recursos públicos es imprescindible que los abusos no solamente se detecten sino también que se sancionen. La impunidad y una rendición de cuentas débil en los estados favorecen el desarrollo del uso irracional, incongruente y hasta ilegal de los recursos. Existen numerosos actores involucrados en el seguimiento de los procesos de planeación, ejecución y evaluación del gasto en publicidad oficial en los estados. Después de analizar estos resultados, es legítimo preguntarse ¿qué hacen los congresos estatales para monitorear el ejercicio del presupuesto en materia de publicidad oficial? o ¿Cómo las contralorías estatales fiscalizan estos gastos?

Cuadro 4. Ante la alternancia, mecanismos de asignación diferentes.

Puebla no había tenido una alternancia política en la historia sino hasta el 2010 donde Rafael Moreno Valle de la alianza PAN, PRD, Nueva Alianza y Convergencia ocupó la gubernatura del estado. Antes, el partido hegemónico era el PRI, siendo su último gobernador Mario Marín.

Esta alternancia vino acompañada de un rediseño del paisaje mediático que afectó sobre todo a la prensa escrita y digital, un “reacomodo” que se logra a través de la asignación arbitraria de la pauta publicitaria.

A la llegada del nuevo gobernador se planteó la necesidad de criterios objetivos y transparentes para la asignación de la pauta, sin embargo, esto solamente fue parte del discurso inicial del Secretario de Comunicación Social que después quedó en el olvido. A pesar de las buenas intenciones del nuevo gobierno, lo único que cambió fueron los mecanismos para ejercer presión en contra de los medios como lo señaló un periodista entrevistado ***“Son mecanismos diferentes, Mario Marín a través del dinero y el nuevo gobierno a través de presiones fuertes como llamadas o pedir que corran a algún periodista.”***

Desde antaño los medios poblanos han dependido del gobierno, del total de los ingresos que reciben un 80 – 90% proviene de los recursos públicos, situación que los pone a merced de los cambios políticos. Así, a la llegada de Moreno Valle la prensa se vio severamente afectada en sus finanzas por un recorte presupuestal importante en materia de publicidad oficial; algunos periódicos tuvieron que despedir a sus periodistas o recortar sus efectivos como es el caso de la ***Jornada del Oriente***; el periódico ***El Heraldo de Puebla*** pasó de recibir más de 12 millones de pesos en el 2008 a no recibir nada con el cambio de gobernador en 2011; mientras que el periódico ***Síntesis*** cuya partida de publicidad oficial apenas alcanzaba los 4,500 pesos en el 2008 recibió 10 millones de pesos en 2011.

Además, son pocos los anunciantes privados y existen prácticas gubernamentales que afectan de manera importante la relación entre los medios y este sector; existen casos en que el mismo gobierno le solicita al anunciante privado no comprar la publicidad a un medio que es crítico.

Sin embargo, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla juega un importante papel de contrapeso que permite mantener a los medios que no son beneficiarios directos del poder ejecutivo estatal. La BUAP posee uno de los mayores dispendios de publicidad oficial del Estado según *“El gasto en este rubro ha aumentado en un 700% en el año. Gracias a la publicidad oficial de la BUAP, los medios priistas subsisten ya que no cuentan con Publicidad Oficial del Gobierno del Estado”* declaró uno de los periodistas entrevistados.

A pesar de esto, el ejercicio de estos recursos – tanto del poder ejecutivo como de la BUAP - se encuentra en total opacidad. Hasta el 2012 y después de un golpe mediático en contra del Gobierno del Estado de Puebla, este puso a disponibilidad de la ciudadanía la información sobre los contratos firmados por concepto de publicidad oficial, pero al momento de ejercer el derecho a la información no entregaron nada.

Todo esto pone énfasis en la ramificación de las malas prácticas ejercidas en la asignación de publicidad oficial tanto por el poder ejecutivo como por otros poderes y órganos autónomos, e insta a la necesidad de una regulación sobre los recursos designados a publicidad oficial, el criterio con el que se asignan dichos recursos y la transparencia de su ejercicio.

En este sentido, ha habido un intento de regulación por parte de un diputado panista quien presentó en el último período de sesiones de 2012 una iniciativa de ley. Sin embargo, esta no ha sido discutida dentro de la Asamblea debido a la falta de actores interesados.

Capítulo 2

El uso arbitrario de la publicidad oficial

En México, las autoridades – históricamente - han sido autoras de censura sutil o indirecta a través del uso arbitrario y discrecional de publicidad oficial. El proceso de transición democrática no ha revertido la relación perversa que existe entre los gobiernos federal y locales y la prensa.

El poder del Estado para imponer criterios de restricción en el acceso a los recursos para publicidad oficial puede ser empleado como mecanismo encubierto de censura a la información que se considere crítica a las autoridades. A este proceso se le ha llamado censura indirecta, previa o sutil. Tal como lo señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, no existe un derecho intrínseco a recibir recursos publicitarios por parte de los medios de comunicación. Sin embargo, cuando el Estado asigna recursos de manera discriminatoria, imparcial y sin transparencia, se viola el derecho fundamental a la libertad de expresión al censurarlo de forma indirecta.¹⁷ Asimismo, la falta de pluralidad en la asignación de publicidad oficial, afecta directamente en el derecho a la información de la audiencia que atiende los contenidos de medios al que se le discrimina.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado el tema de las presiones financieras a las que se refirió como “interferencias indirectas con la libertad de expresión” como en el caso Radio Ñandutí, de 1987, en el cual determinó que las autoridades paraguayas habían violado el Artículo 13 de la CADH, al someter a la radio y a su director a diversas formas de hostigamiento, que incluyeron presiones a empresas privadas para que no se publicitaran en la emisora. La CIDH recomendó que el gobierno compensara a Radio Ñandutí por sus pérdidas financieras.¹⁸

¹⁷ Cfr. CIDH, *Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 354, párr.49*

¹⁸ *Humberto Rubin v. Paraguay (caso Radio Ñandutí), sentencia del 28 de marzo de 1987, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 9 rev. 1, p. 111. Citado en El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina.- 1a ed. - Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles; New York: Open Society Institute, 2008. P. 32*

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, en un caso paradigmático, que el Estado debe garantizar el derecho a la información; obligación que incluye tanto la que es producida o se encuentra en posesión de los órganos de gobierno, como la que es propia de los particulares. Asimismo, dicha garantía debe cumplirse no sólo respecto de su difusión, sino también de su recepción por el público en general o destinatarios del medio. Por lo tanto, el derecho a saber no se constriñe a la información pública gubernamental, sino a información de toda índole.¹⁹

En consecuencia, la publicidad oficial trasciende a la vigencia de los principios de libre competencia para enmarcarse en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la información, tanto en su aspecto pasivo como activo. La asignación discrecional de las pautas publicitarias opera en demérito de la población en general, pues con la lógica de “premio-castigo” a los medios afines o contrarios al oficialismo, se restringe de manera indirecta tanto la expresión de los comunicadores como el acceso a información relevante para la toma de decisiones de una sociedad.

Así, a lo largo de este estudio, Fundar y ARTICLE 19 han documentado varios casos de censura sutil a través del uso arbitrario de publicidad oficial a través de los años:

- a/ 2007, Gobierno del estado de Guanajuato: El caso de retiro injustificado de publicidad oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato al periódico A.M y Al Día por la publicación de un reportaje que vinculaba al PAN con la organización “El Yunque”.
- b/ 2008, Gobierno Federal: El caso de retiro injustificado de publicidad oficial del Gobierno Federal ante la publicación de una serie de investigaciones generadas entre noviembre de 2004 y agosto de 2008, en las que se da cuenta de irregularidades cometidas en la asignación de contratos millonarios por funcionarios de alto nivel del sector energético, la Presidencia de la República, y contratistas de PEMEX.
- c/ 2009, Gobierno Federal: El caso de disminución injustificada de la asignación de publicidad oficial a la revista Proceso después de la publicación de un artículo crítico a la política de seguridad del Gobierno del ex Presidente Felipe Calderón.
- d/ 2009, Gobierno Federal: Los casos de negación injustificada por parte de la Secretaría de Salud a la asignación de publicidad oficial a las radios comunitarias Nandía y la Voladora.

¹⁹ Caso Radio Nandía (Mie Nillu Mazateco, A.C.), Amparo en Revisión 531/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro. Ver S.J.F. y su Gaceta, 10a. Época, 1a. Sala, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Pág. 262

- e/ 2009, Gobierno Municipal: El caso de Radio Bemba en el que el Gobierno Municipal le retiró injustificadamente la asignación de la publicidad oficial.
- f/ 2012, Gobierno Federal: El caso de asignación discriminatoria de publicidad oficial al Diario de Juárez por parte de la SSP para difundir logros de la Policía Federal en esta ciudad fronteriza.

La intención de este capítulo es aportar argumentos sobre la exigibilidad de los derechos a la libertad de expresión e información, ya sea por afectaciones directas al trabajo de los medios de comunicación o por las consecuencias en los derechos de las audiencias. Para ello se muestran el tipo de violaciones a los derechos humanos y al marco jurídico nacional e internacional en las que incurre el Estado al momento de hacer una asignación arbitraria de los recursos estatales para publicidad. La falta de una regulación específica en esta materia, le da un papel preponderante al Poder Judicial de la Federación para proteger los derechos que por los abusos en la asignación de estos recursos –son vulnerados.

Guía para la defensa en contra del uso arbitrario de la publicidad oficial ante el Poder Judicial.

La falta de regulación de la asignación de publicidad oficial genera un espacio de indefinición normativa que puede derivar en diversas violaciones de derechos tanto de los medios de comunicación, como de los periodistas que trabajan en ellos y de la audiencia que recibe la información. Lo anterior, debido a su negación, retiro o suspensión durante su ejecución. Dichas violaciones las podemos clasificar en: formales y materiales. Estas violaciones dibujan un conjunto de escenarios que pueden preverse de manera clara teniendo como brújula las causales de violación de los principios para regular la publicidad oficial previstos por la OEA.

VIOLACIONES FORMALES.

Las garantías de legalidad y seguridad jurídica –artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- implican que todos los actos de autoridad deben estar fundados y motivados dentro de un procedimiento claramente previsto en una ley expedida con anterioridad al hecho.

Podemos entender por fundamentación la cita del precepto jurídico que le sirva de apoyo a la autoridad para emitir el acto; y por motivación la manifestación de los razonamientos, causas específicas y circunstancias particulares que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto.²⁰

²⁰ Cfr. “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Junio de 1992, tomo 54, Pág. 42, Jurisprudencia (Constitucional)*; y “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.” *Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, SEGUNDA SALA, Volumen XLVIII, Tercera Parte, Pag. 36, Tesis Aislada(Constitucional), 6a. Época.*

La previsión de un procedimiento adecuado en la materia, puede ser abordada desde dos puntos de vista:

1. El primero tiene que ver con el procedimiento de asignación de bienes públicos a particulares -específicamente la publicidad oficial- vislumbrando los principios y requisitos que debe satisfacer.

Partamos de un imperativo: en México, para garantizar una asignación objetiva, transparente y legal de la publicidad oficial es necesario contar con una normatividad que sirva para la fundamentación de los actos de autoridad. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH" o Pacto de San José) obliga a los Estados Parte a adoptar las medidas legislativas o de otra índole que considere pertinente para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidas en el tratado. Por su parte el numeral 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "PIDCP") reconoce en términos similares, el compromiso de los Estados de adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho Pacto y que no estuviesen ya garantizados.

Al respecto, la Corte IDH ha interpretado que el cumplimiento de la obligación derivada del art. 2, implica la adopción de medidas en dos vertientes: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la CADH o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.²¹

Por ello se requiere que los Estados adopten una regulación adecuada para la distribución de las pautas publicitarias del sector público con arreglo a objetivos legítimos (utilidad pública); con base en criterios de distribución claros, públicos y previamente establecidos; mediante una planificación adecuada del avisaje estatal; mediante mecanismos de contratación abiertos, transparentes y no discriminatorios; garantizando la pluralidad informativa; y previendo un órgano fiscalizador en la asignación de las pautas.²² Ya que de lo contrario cualquier fundamentación deriva inconventional y en consecuencia inconstitucional por falta de la normativa que sirva de fundamento.

²¹ Cfr. Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C. 68, párr. 137; *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C. No. 154, párr. 118 y *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C. 212, párr. 213.

²² CIDH, *Informe Anual, Volumen II, Documento 5*, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 361, párr.82

2. Las garantías de control administrativo y judicial de las decisiones adoptadas sobre publicidad oficial, entendido desde la perspectiva del derecho de acceso a la justicia.

Ahora, si bien en México no se cuenta con una normatividad específica para la asignación de la pauta oficial si existen otras fuentes de derecho que garantizan a nivel nacional e internacional la seguridad jurídica de las personas y que pueden ser invocadas para su defensa al momento de ser objetos o sujetos de un trato arbitrario y discrecional.

Cualquier decisión de la autoridad que conlleve necesariamente la determinación directa o indirecta de derechos, requiere de controles efectivos a través de recursos legales que tutelen los derechos en juego. El derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido para proteger los derechos humanos se encuentra previsto en los artículos 2.3 del PIDCP y 25 de la CADH.²³ En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce en su artículo 17 la garantía de tutela jurisdiccional efectiva al ordenar que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirle de manera pronta, completa e imparcial conforme a los plazos y términos que fijen las leyes.

²³ El artículo 2.3 del PIDCP dispone que:

“a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Por su parte el artículo 25 de la CADH establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

El recurso deberá ser substanciado ante autoridad competente, la cual decidirá sobre los derechos de la persona y desarrollará las posibilidades del mismo. Los Estados se comprometen a garantizar que las decisiones adoptadas dentro del recurso serán acatadas y adoptadas.

Asimismo deberán satisfacer **los derechos procesales o reglas mínimas** denominadas “garantías del debido proceso”. La CPEUM en sus artículos 14 y 16, así como la CADH en su artículo 8 establecen que para la determinación de derechos y obligaciones de una persona en el orden civil, laboral, fiscal u otro, la autoridad debe garantizar: a) que la persona sea oída dentro de un plazo razonable; b) por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (juez natural), c) establecido con anterioridad por la ley (reserva de ley).

Los artículos 14 y 16 de CPEUM y el artículo 8 de la CADH reconocen el llamado “debido proceso legal”, el cual abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.²⁴ Por su parte “el art. 25.1 de la CADH establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales.”²⁵ “Al respecto, este Tribunal ha señalado que “[l]a existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la CADH, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática [...]”²⁶

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. De esta manera, se ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales²⁷.

²⁴ Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2010, Serie C No. 217, párr. 178.*

²⁵ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 78.*

²⁶ Corte IDH, *Castañeda Gutman*, supra nota 92, párr. 78; *Escher y otros*, supra nota 2, párr. 195; y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 139.*

²⁷ Cfr. OEA, *El Acceso a la Justicia como garantía de los DESC, Estudio De Los Estándares Fijados por el SIDH, OEA/Ser.LV/II.129, Doc. 4, 7 de septiembre 2007, párr. 77*

En este sentido, en nuestro país, el artículo 103 y 107 de la CPEUM prevé un recurso judicial de protección de garantías y de derechos humanos llamado juicio de amparo el cual tiene como objetivo primordial reparar y/o detener la afectación generada por leyes o actos de autoridad que violen o vulneren los derechos humanos para así restituirlos.

En cuestión de publicidad oficial, la Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (en adelante “Relatoría”) ha dispuesto que “[t]odas las contrataciones deberían ser aprobadas, en última instancia, por funcionarios públicos con entrenamiento técnico cuya conducta y decisiones sean pasibles de control administrativo y judicial.”²⁸ Dichos mecanismos de control deberán ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida.²⁹

En relación al concepto de “efectividad” exigido a las acciones o recursos de amparo y sus equivalentes, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado su idoneidad y naturaleza reparadora³⁰ señalando que:

*“[S]egún este principio, la existencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención, constituye una transgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, **sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, proveer lo necesario para remediarla.** No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.”*³¹

²⁸ CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 356, párr. 56

²⁹ Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

³⁰ Cfr. Ayala Corao, Carlos, *Recepción de la Jurisprudencia Internacional sobre Derechos Humanos por la jurisprudencia Constitucional, Universidad Carlos III, España*, pág. 40.

³¹ Cfr. Corte IDH, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, Serie A. 09, párr. 24.*

Ello puede ocurrir cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad.³²

Así, ante la violación inminente de los derechos de libertad de expresión y de información por el uso arbitrario de la pauta oficial, el juicio de amparo - en el caso mexicano- debe obligar a la autoridad a generar las condiciones necesarias para garantizarlos. Si no es así, entonces este juicio sería inefectivo.

Además, este punto, se vincula con la necesidad de establecer dentro de la normatividad que regule la publicidad oficial la creación de un órgano externo que regule su asignación. Dicho órgano debe reunir los requisitos mínimos de imparcialidad e independencia para asegurar que no se materialicen prácticas discriminatorias en la contratación de las pautas. Las mismas características, en principio, deben ser satisfechas por los órganos jurisdiccionales que revisen la decisión.

Para un mejor estudio, se presentan diversos ejemplos de casos en los que se han sufrido abusos en la asignación de publicidad oficial para señalar a través de los mismos las diversas violaciones que pudiesen generar estos actos. Es importante mencionar que el tipo de violaciones que se describen no son exclusivas del caso que se describe, un mismo caso puede abarcar todas las violaciones o únicamente algunas de ellas.

Tipo de violaciones formales

Caso Radio Nandía.

Radio Nandía es una radio comunitaria de la zona mazateca de Oaxaca que solicitó la asignación de publicidad oficial de la Secretaría de Salud, por considerar esta información necesaria para el desarrollo de los miembros de su comunidad. Esta al contestar a la petición de Radio Nandía le informó:

³² Cfr. Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70, párr. 191; *Caso Abril Alosilla y otros vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de marzo de 2011, Serie C No. 223, párr.75 y *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 01 de julio de 2011, Serie C No. 227 párr. 127.

“Para lograr ese objetivo, la Dirección General de Comunicación Social elige los medios para difundir el quehacer institucional conforme a lo establecido en el artículo 9 de los Lineamientos general (sic) para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias y entidades de la administración pública federal que para cada ejercicio fiscal emite la Secretaría de Gobernación, así como en el artículo 18 (sic) Presupuesto de Egresos de la Federación y artículo 1 en al (sic) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en función a los siguientes factores:

Público objetivo

Perfil del medio

Cobertura del medio (rating en caso de radio y TV y tiraje en caso de medios impresos)

Capacidad del medio para cumplir con oportunidad y

No estar sancionado por la Secretaría de la Función Pública

*En el caso de ***** (sic) *****, se trata de una radiodifusora Comunitaria, que no cubre las expectativas de difusión de la Secretaría de Salud para lograr sus objetivos y que aunque cuenta con registro, se encuentra en etapa de proyecto, por esta razón no es posible considerar a de ***** (sic) *****, como opción para difundir el quehacer institucional.”*

Esta respuesta de la autoridad provocó un juicio de amparo³³ que eventualmente fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien determinó otorgarle la protección de la justicia al considerar que la Secretaría de Salud había violado el derecho a la libertad de expresión y a informar de la Radio, así como el derecho de la audiencia de la comunidad de Mazatlán en Oaxaca a recibir información necesaria para tomar decisiones para su bienestar y desarrollo.

³³ Amparo en revisión 531/2012. El caso de Radio Nandía fue litigado ante la SCJN por Litiga OLE y AMARC. Resolución disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

1. Falta de fundamentación y Motivación.

Normas aplicables: artículos 14 y 16 en relación con el 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 en relación con el 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Argumentación: Es una violación formal en estricto sentido.³⁴ Consiste en la omisión total de citar el precepto legal al caso concreto así como las razones fácticas de la decisión. La Relatoría OEA sobre Libertad de Expresión ha dicho que "(a)l momento de adjudicar la pauta, el Estado debería fundar por escrito y claramente cuáles fueron los parámetros utilizados, y la manera en que fueron aplicados."³⁵

La falta de fundamentación y motivación inciden directamente sobre la invalidez del acto mediante el cual la autoridad asigna la pauta publicitaria. La distribución otorgada sin un escrito que funde y motive las razones de la concesión es un acto que violenta las garantías de legalidad y seguridad jurídica, por lo que resultaría nulo de pleno derecho. A la vez, se estarían violentando de manera indirecta el derecho a la libre expresión y acceso a la información así como la prohibición de censura por medios indirectos que obliga al Estado.

2. Indebida fundamentación y motivación:

Normas aplicables: artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Argumentación: Aunque se puede considerar una violación formal, atiende a los aspectos materiales de la decisión. Esto significa que si bien existe la invocación de una ley y los supuestos fácticos para su aplicación, no hay relación lógica ni jurídica entre ambos elementos.³⁶

³⁴ Cfr. "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL" Tesis: XXI. 1o. 90 K, *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, RIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO, Tomo XIV, Septiembre de 1994, Pag. 334, Tesis Aislada (Común)*; y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR." Tesis: I.3o.C. J/47, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Pag. 1964, Jurisprudencia (Común)*

³⁵ CIDH, *Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 355, párr. 51*

³⁶ Cfr. "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL" y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.", *op. cit.*

La incorrecta relación de los elementos normativos y fácticos tiene como efecto que un acto de autoridad en materia de publicidad oficial deba ser considerado ilegal. Por ende, cabe la posibilidad de su impugnación y revocación.

En esta medida, cuando se somete a consideración de un órgano revisor, éste tendría que analizar los argumentos de fondo sobre la negativa, retiro o suspensión injustificados de la pauta publicitaria. Sin embargo, en la mayoría de los casos se regresa el caso a la autoridad para que replantee sus argumentos y encuadre las razones y circunstancias específicas de su decisión en la norma aplicable. Se debe buscar, en aras de perfeccionar los mecanismos de control, que siempre se atienda al “mayor beneficio” de la persona que impugna evitando que se repongan los procedimientos indefinidamente.

De esta manera en el caso que se presenta, la Secretaría de Salud, debió especificar de forma clara y exhaustiva como es que Radio Nandía no cumplía con los lineamientos, señalando claramente a qué se refiere con “etapa de proyecto” así como las razones específicas, hechos y circunstancias dan lugar a la negación de la asignación de publicidad oficial.

En el mismo orden de ideas que el apartado anterior, un acto incorrectamente fundado y motivado en la distribución de pautas publicitarias oficiales afecta de manera indirecta la libre circulación de información e ideas.

Al final, en la mayoría de los casos se regresa el caso a la autoridad para que replantee sus argumentos y encuadre las razones y circunstancias específicas de su decisión en la norma aplicable. Es decir, un amparo para efectos.

3. Falta de un recurso sencillo y rápido para la protección de derechos violados:

Normas aplicables: artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Argumentación: La Corte Interamericana ha manifestado que “el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática (...).”³⁷ En este sentido, ha sido contundente en decidir –sobre las posibilidades reales

³⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Castillo Páez*, sentencia de 3 de noviembre de 1997, párrs. 82-83; *Caso Suárez Rosero*, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 65; *Caso Blake*, sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 102; *Caso Paniagua Morales y otros*, sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 164; *Caso Castillo Petruzzi y otros*, sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 184; *Caso Durand y Ugarte*, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 101; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 112.

del recurso- que no basta que los recursos existan formalmente, sino que “deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos.”³⁸

Como ya lo mencionamos, el debido proceso legal entraña los requisitos que debe satisfacer el Estado en cualquier instancia procesal para que las personas estén en condiciones de defender sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.³⁹ En suma, las garantías del debido proceso no son formalidades inocuas o sin sentido, sino verdaderas salvaguardas frente a una eventual arbitrariedad en la actividad estatal.⁴⁰

Sobre las garantías mínimas procesales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que aquellas previstas para la materia penal -artículo 8 párrafo 2 de la Convención Americana- trascienden a los demás órdenes (civil, laboral, fiscal, administrativo) y que “las características de imparcialidad e independencia (...) deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas. (D)ichas características no sólo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos”.

Sobre el particular, el Comité sobre Derechos Humanos de la ONU ha señalado que el requisito de competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna.⁴¹

³⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; *Caso Cantos*, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; *Caso Juan Humberto Sánchez*, sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 121; *Caso Maritza Urrutia*, sentencia de 27 de noviembre de 2003, párr. 117, entre otros.

³⁹ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros (Panamá)*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72., párr. 92; *Caso Fermín Ramírez (Guatemala)*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. párr. 78; *Caso del Tribunal Constitucional (Perú)*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. párr. 68 y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217, párr. 178.

⁴⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado los siguientes: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Cfr. “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.” Tesis: P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, PLENO, Tomo II, Diciembre de 1995, Pag. 133, Jurisprudencia (Constitucional, Común)*.

⁴¹ ONU, Comité DH, *Observación General número 32, Art. 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia*, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 del 23 de agosto de 2007, párr. 19.

En lo que respecta al principio de independencia, los Estados deben adoptar medidas concretas que lo garanticen dentro del poder judicial, protegiendo a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. En cuanto al requisito de imparcialidad, los jueces no deben permitir que su fallo esté influenciado por prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra.⁴² Los mismos principios y obligaciones operan para órganos administrativos con capacidad para determinar derechos.⁴³

Ahora bien, la asignación de publicidad oficial no es un derecho de los medios como claramente lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.⁴⁴ Sin embargo, la arbitrariedad en su retiro o la suspensión de las pautas concedidas puede traducirse en violaciones a sus garantías procesales y a derechos sustantivos como la libertad expresión y acceso a la información, igualdad, entre otros. Además, debe entenderse que la contratación de la publicidad en algún medio implica derechos y deberes recíprocos, susceptibles de afectarse por el incumplimiento de las partes.

Actualmente, la falta de una regulación adecuada se traduce en la ausencia de mecanismos claros para impugnar la asignación de publicidad oficial. La experiencia recoge que los medios afectados por decisiones consideradas arbitrarias en la concesión de las pautas han acudido directamente al juicio de amparo indirecto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto dos revisiones de amparo promovidas por medios comunitarios afectados a los cuales la Secretaría de Salud Federal retiró publicidad oficial.⁴⁵ En ambos casos, los Jueces de Distrito en materia administrativa cuyas resoluciones se revocaron habían negado el amparo en primera instancia debido a la “falta de interés jurídico”. Es decir, consideraron que no

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem*, párr. 18

⁴⁴ *Cfr. CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 354, párr.49*

⁴⁵ *Caso La Voladora Radio, Amparo en Revisión 248/2011, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Caso Radio Mazateca, Amparo en Revisión 531/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

podían acudir al amparo porque no se acreditaba un agravio directo, puesto que no existe un marco legal que acredite que estas radios son poseedoras de un derecho subjetivo. Ello se puede desprender de la falta de procedimientos claros para inconformarse contra los actos relacionados con la asignación de publicidad.

De esta manera, la falta de un recurso rápido y efectivo para impugnar las decisiones de la autoridad en la asignación de publicidad oficial acarrea a su vez una violación reiterada del derecho a la libertad de expresión del medio que la solicita, su derecho a informar y el derecho de la audiencia a ser informada.

Por ello, la ley deberá prever mecanismos claros y precisos que garanticen los derechos procesales de las partes para dirimir los conflictos que se generen. Sin engendrar procedimientos complejos, existe la posibilidad de remitir a otras leyes. En todo caso, el control administrativo y judicial en materia de publicidad oficial deberá reunir las condiciones mínimas de imparcialidad e independencia. El mantenimiento de competencia por parte de los jueces que intervienen en estos casos, para promover y controlar la sanción de un marco jurídico adecuado, puede ser una herramienta fundamental para avanzar hacia la reforma legal en esta problemática de un modo efectivo.⁴⁶

4. La falta de un marco regulatorio en materia de publicidad oficial:

Caso Revista Proceso

El 29 de abril de 2009, la revista Proceso interpuso una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra el gobierno de Felipe Calderón por discriminación en su contra por haber efectuado grandes recortes en la publicidad que se le asignaba y utilizar el dinero público para castigar y presionar o para premiar y favorecer a los medios de comunicación, según su línea editorial.

Después de una investigación de tres años, la CNDH determinó que efectivamente hubo violación a los derechos a la legalidad, la seguridad jurídica y a la libertad de expresión de la revista al no existir un marco jurídico adecuado que limite la asignación discrecional de publicidad oficial y la discriminación de los medios.

⁴⁶ CIDH, *Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 351, párr. 31*

Así, la CNDH determina 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 los ejercicios fiscales de 2009 a 2012 no contempla criterios objetivos, claros y transparentes en que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios, situación por la cual se deja a voluntad de los servidores públicos la contratación de los medios de comunicación.

Los distintos informes de las autoridades muestran cómo cada una adopta criterios diferenciados entre sí que no suponen la existencia de procedimientos y criterios claros y transparentes para la asignación de publicidad oficial, como puede ser el perfil de audiencia, la cobertura geográfica, el tiraje y circulación de la revista, entre otros.

Por ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional y la Secretaría de Salud informan que el prestigio de los medios es uno de los criterios para asignar la pauta, lo cual es totalmente subjetivo. De la misma manera la Secretaría de Salud advierte que para la asignación de la pauta realiza un análisis casuístico de las campañas sanitarias y los mensajes a difundir, conforme a principios generales de cobertura geográfica, tiraje, target o público objetivo, perfil del medio, periodicidad, costos y oportunidad de distribución, criterios que a juicio de esa dependencia eliminan todo rasgo de discrecionalidad del proceso de asignación de la publicidad. Además, informa que aunque el Proceso goza de prestigio y cumple con varios de los criterios considerados para el otorgamiento de publicidad, no hace lo propio respecto al principio del target o población objetivo al que van dirigidos los mensajes que difunde la dependencia, toda vez que ésta es la población más vulnerable y menos informada de la sociedad, aquellos grupos con menor grado de instrucción.

Finalmente, la CNDH recomienda a la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación que elabore criterios objetivos, transparentes e imparciales, en el que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y distribución de publicidad en los medios electrónicos e 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 dentro del ejercicio 2013.

Normas aplicables: Artículos 2 y 13.3 de la CADH, 2.2 en relación con el 19 del PIDCP, 6, 14 y 134 de la CPEUM, Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Principio 7 de la Declaración de Chapultepec. También aplica los artículos 6 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Todo a la luz de los Principios sobre publicidad oficial adoptados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA en su informe anual 2010.

Argumentación: Esta es una violación que facilita la discrecionalidad y arbitrariedad que lesionan la libertad de expresión. La falta de equidad en la participación de las campañas vulnera de manera indirecta el libre flujo de ideas en la sociedad. El acceso y la difusión de información se restringen y corren el peligro de uniformizarse ante la prevalencia de criterios políticos en la distribución de las pautas.⁴⁷

Una dudosa base legal, configura una violación a la obligación de los Estados Parte de las Convenciones Internacional e Interamericana contra la Corrupción -artículos 6 y 3 respectivamente- de tomar medidas preventivas que eviten la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.⁴⁸ La falta de una regulación clara en materia de publicidad oficial, así como la falta de vigilancia en su asignación

⁴⁷ CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 352, párr. 36

⁴⁸ "Artículo 6.

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.

3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción...."

contravienen medidas preventivas para garantizar la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos así como la integridad, la transparencia y la obligación de rendición de cuentas; lo cual deriva ostensiblemente en actos de corrupción.⁴⁹

Sobre ello se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el llamado caso Río Negro, al obligar a la provincia de Neuquén a presentar un marco jurídico adecuado sobre publicidad oficial. En ese sentido, manifestó que no bastaba la actividad de los jueces para reparar los daños producidos por un proceso que derivara en este tipo de prácticas discriminatorias, sino que era imperativa la existencia de un procedimiento preestablecido que contuviera reglas claras.⁵⁰

En México, mediante adiciones realizadas en el 2007 al artículo 134 constitucional, se delimitó el carácter institucional de la pauta gubernamental, al igual que sus fines. Además, se determinó la obligación de los servidores públicos de utilizar con imparcialidad los recursos bajo su responsabilidad, así como el establecimiento de sanciones en el marco legal para el caso contrario.⁵¹

⁴⁹ El artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción estipula que son actos de corrupción “ (...) c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero”

⁵⁰ Corte Suprema de Justicia de Argentina, Caso Editorial Río Negro S.A. vs Provincia de Neuquén, 5 de septiembre de 2007

⁵¹ Los últimos tres párrafos del artículo 134 constitucional se leen:

“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Aunado a ello, en el artículo 41 constitucional se incluyó la prohibición del uso de la pauta gubernamental durante las campañas electorales.⁵²

Este desarrollo normativo da cuenta de que el Estado se ha ocupado de regular la publicidad oficial. Además por sí mismo constituye un conjunto de fuentes objetivas que permiten identificar que la intención legislativa es reducir la altísima discrecionalidad y reconoce que pueden existir prácticas indebidas.

No obstante, a diferencia de lo sucedido con relación al manejo de la pauta en el contexto electoral, a la fecha, el artículo 134 no ha sido reglamentado a pesar de existir el mandato del poder reformador hacia el legislativo federal de que adecuara las leyes que correspondieran en un plazo no mayor de 30 días naturales que, evidentemente, ha vencido.⁵³ A partir de ello puede inferirse que la ausencia de un marco regulatorio violenta la obligación constitucional de establecer reglas y procedimientos claros en la materia.

A nivel federal, la única guía existente en materia de publicidad oficial se localiza en los Lineamientos en materia de comunicación social que Ejecutivo Federal emite cada año (en adelante “los Lineamientos”) y en el Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante “PEF”).⁵⁴ Sin embargo, son omisos en el establecimiento de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios para la contratación de la publicidad oficial. Además, como es evidente, no cuentan con un nivel normativo significativo. En cambio, en materia electoral existe una completa regulación tanto a nivel constitucional (artículos 4 fracción III) como legal (artículos 2, 228 y 347 del COFIPE).

La naturaleza jurídica reglamentaria de los lineamientos obstaculiza y debilita la implementación de estas obligaciones pues: “[los lineamientos] pueden ser reformados, adicionados o abrogados discrecionalmente por los órganos del Ejecutivo Federal que las acordaron [...] y no introducen sanciones a las conductas contrarias a las previstas.”⁵⁵

⁵² “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

⁵³ Sexto artículo transitorio del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

⁵⁴ Cfr. 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.

⁵⁵ Ernesto Villanueva. *Publicidad Oficial, transparencia y equidad, capítulo cuarto*. 2a. Edición, 2010

En el PEF se regulan, entre otras cosas, el uso de los tiempos oficiales, las posibilidades que existen para reasignar y modificar los presupuestos y los mecanismos para informar sobre el uso de los recursos presupuestarios. Sin embargo, la vigencia del PEF es de un año. Lo mismo sucede con los lineamientos. La temporalidad de ambos instrumentos no abona a la construcción de un marco jurídico sólido.

De esta forma, la legislación secundaria existente en el ámbito federal es insuficiente para garantizar la asignación transparente y equitativa de la pauta publicitaria. El marco jurídico no establece un procedimiento de distribución de la publicidad, competitivo, abierto, transparente y público. A lo anterior, se suma la débil instrumentación de la legislación existente y la ausencia de mecanismos de control efectivos que garanticen su cumplimiento.

En el ámbito local sólo en algunos casos existen ciertos lineamientos generales para la distribución de la pauta,⁵⁶ aun así no garantizan la asignación no discriminatoria de los recursos, no obstante que, por el mismo decreto del 17 de noviembre de 2007 en su artículo sexto transitorio se estableció el mandato hacia los poderes legislativos estatales para que adecuaran su legislación a más tardar en un año.

Los Lineamientos del Ejecutivo Federal remiten a algunas leyes como: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; Ley de Planeación; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; Código Federal de Instituciones y Proceimientos Electorales; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; entre otras.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (en adelante “Ley de Adquisiciones y su Reglamento”), resultan aplicables en este caso de forma plena en razón de la materia regulada y los sujetos obligados. En efecto, el artículo 3 fracción IX de la Ley de Adquisiciones señala como materia de la norma los servicios de cualquier naturaleza que signifiquen un pago para las dependencia y entidades públicas, con excepción de aquellas actividades que contemplen un régimen de contratación específico regulado en una norma especial. Por otro lado, el artículo 5 del Reglamento, señala como servicios excluidos los prestados por entidades bancarias y notarios públicos.

⁵⁶ Por ejemplo, las Normas Generales en Materia de Comunicación Social para la Administración Pública del Distrito Federal señalan que: “La contratación de servicios de información, difusión y publicidad con medios de comunicación privados u oficiales, se llevará a cabo con base en las tarifas comerciales debidamente acreditadas; la penetración, audiencia o lectoría garantizada por las instituciones oficiales y profesionales que la estudian, así como la cobertura idónea para el tipo de campaña que será difundida. La contratación antes referida, contará con el soporte respectivo...”

Sin embargo la Ley de Adquisiciones y su Reglamento, resultan insuficientes para regular una materia compleja como la publicidad oficial. Los Lineamientos, exigen de la aplicación de dicha ley a los medios públicos. Además, dicho marco normativo no alcanza a otros poderes del Estado.⁵⁷ En las entidades existen leyes similares: algunas de ellas regulan a todos los poderes, otras solamente al Ejecutivo, y unas cuantas limitan la materia a bienes muebles. Por ello, aun con sus propias limitaciones, podría resultar un apoyo legal en lo que resulte benéfico para generar un espacio de transparencia y estricta rendición de cuentas en la asignación de dinero público para campañas de comunicación social.

En esta lógica, por ejemplo, puede aprovecharse en cierta medida los mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por entidades estatales en la materia. Los artículos 65 a 76 de la Ley de Adquisiciones federal prevén una instancia de inconformidad en la contratación de servicios públicos a titulares privados.

Así el marco normativo ubicado en los Lineamientos y la Ley de Adquisiciones la actividad jurisdiccional será siempre insuficiente mientras el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales no elaboren un marco regulatorio adecuado. En otras materias de contratación pública existen leyes especiales, por ejemplo, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados a las Mismas que prevé una serie de criterios técnicos particulares que deben valorarse para el otorgamiento del contrato de obra.

Lo cierto es que la omisión legislativa en la materia abre el camino para su impugnación por la vía del amparo, toda vez que la falta de voluntad estatal para legislar la materia provoca un potencial peligro a la libertad de expresión y el acceso a la información de interés público. La reforma constitucional en materia de amparo publicada en 2011 prevé en el artículo 103 Fracción I de la CPEUM que los ciudadanos/as pueden promover el juicio de amparo contra “normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección reconocidas en (la) Constitución, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Con lo anterior, a partir de una interpretación extensiva mediante la cual se considere como “actos y omisiones de autoridad” la falta de emisión de leyes sobre publicidad oficial por el Poder Legislativo, se abre la posibilidad de acudir al amparo. Al entrañar una posible violación indirecta de un derecho fundamental como la libre expresión y al afectar los principios de equidad y proporcionalidad en la

⁵⁷ El artículo 1 de la Ley de Adquisiciones señala como entidades obligadas a cumplir la regulación: las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; La Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal

asignación de recursos públicos, derivado de la necesidad de salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, se abre el camino para demandar por medio de amparo una regulación clara y precisa que evite la discrecionalidad.

5. Falta de criterios claros y transparentes en la distribución de las pautas:

Normas aplicables: artículos 2 y 13.3 de la CADH, 2.2 en relación con el 19 del PIDCP, 6, 14, 16 y 134 de la CEPUM, Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Principio 7 de la Declaración de Chapultepec. También aplica el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Argumentación: es visto como una de los principales problemas en la materia, pues ha significado la asignación discrecional de las pautas bajo una racionalidad de tipo político. Actualmente, la falta de criterios de distribución puede saltar a primera vista. Estamos acostumbrados a ver como las pautas se distribuyen a partir de “valores entendidos” como: favoritismo político, censura previa en ciertos temas, afinidad personal, propaganda velada en forma de nota periodística, restricciones a medios incómodos, etc.

La manera como actualmente se asignan las pautas no coincide con la normatividad internacional en la materia. Tal como lo establece el artículo 9 inciso c) de la Convención ONU contra la Corrupción en toda contratación pública se deberán aplicar criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.

La Relatoría OEA sobre Libertad de Expresión ha dicho que “(l)as campañas deben decidirse sobre la base de criterios de asignación claros, públicos y que hayan sido establecidos con anterioridad a la decisión publicitaria. Al momento de adjudicar la pauta, el Estado debería fundar por escrito y claramente cuáles fueron los parámetros utilizados, y la manera en que fueron aplicados.” ⁵⁸

De forma ilustrativa y en el mismo tenor de la Relatoría OEA sobre Libertad de Expresión, en Argentina, la Corte Suprema de Justicia exigió a la Provincia de Neuquén “la formulación de ciertos y definidos parámetros objetivos que permitan un adecuado escrutinio judicial acerca de la ilegalidad o irrazonabilidad en la conducta u omisión estatal en la asignación de los fondos gubernamentales

⁵⁸ CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 355, párr. 51

destinados a la distribución de la publicidad oficial.”⁵⁹ Bajo esta idea, los criterios de asignación no solamente son de utilidad para los contratistas sino también para los y las jueces que tengan un caso de esta naturaleza bajo su conocimiento.

Tal como lo ha establecido la Relatoría OEA para la Libertad de Expresión, los Estados deben considerar como criterio principal de asignación el público meta a quien va dirigido la campaña publicitaria. En este sentido:

“[L]a publicidad oficial debe orientarse a la efectividad del mensaje, esto es, a que la pauta sea recibida por el público al que se desea impactar con la campaña. A través del público objetivo se establece el universo de medios elegibles; luego, deberían ser consideradas las mediciones de circulación o audiencia –las que deben ser amplias y comprensivas- y el precio, que nunca deberá ser superior al que abona un anunciante privado, entre otras variables a considerar.”⁶⁰

La Ley de Adquisiciones, en su artículo 29, establece entre los requisitos fundamentales de una convocatoria de licitación pública: la descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, así como los aspectos que la entidad convocante considere necesarios para determinar el objeto y alcance de la contratación. Así también se deberán publicar los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo- beneficio.

Sin embargo, tales métodos de evaluación resultan carentes de contenido pues no hay rubros o indicadores específicos a partir de los cuales evaluar. Ello afecta la equidad en la distribución de las pautas, pues la evaluación de oferentes para contratar campañas publicitarias se sujeta a criterios demasiado generales, imposibles de verificación objetiva.

Los Lineamientos estipulan que la publicidad de las unidades administrativas y dependencias federales deberá asignarse “sujetándose a criterios de calidad que aseguren congruencia con el contenido del mensaje, la población objetivo y la oferta programática. Asimismo, deberán verificar que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad”. Algunos factores a considerar en lo que concierne a los medios impresos son: el tarifario vigente, la circulación certificada, la cobertura geográfica certificada y los destinatarios (estudio sobre el perfil de lector).⁶¹

⁵⁹ Corte Suprema de Justicia de Argentina, Caso Editorial Río Negro S.A. vs Provincia de Neuquén, 14 de octubre de 2008.

⁶⁰ CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 355, párr. 53

⁶¹ Artículo 11.- CONSIDERACIONES PARA LA CONTRATACION DE MEDIOS DE DIFUSION Y SERVICIOS, fracciones V y X

Fácilmente identificable desde un principio, en el contexto vigente se puede impugnar por la vía del amparo la asignación, negación, retiro o suspensión de las pautas repartidas sin la existencia de un proceso definido y preciso que desde un principio publique los criterios de distribución.

1. Mecanismos de contratación irregulares:

Caso el Diario de Ciudad Juárez

El Diario de Ciudad Juárez, Chihuahua, denunció el uso discrecional de fondos públicos de parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), la cual ha excluido a ese medio de la contratación de publicidad oficial como una forma de represalia a su línea editorial.

Ejecutivos del diario consultados por ARTICLE 19 y Fundar, explicaron que los pasados 20, 22, 24 y 27 de febrero, el área de Comunicación Social de la SSP compró espacios publicitarios sólo a una empresa periodística para difundir logros de la Policía Federal en esta ciudad fronteriza, pero excluyó a *El Diario*, con el argumento de que su línea editorial es demasiado “dura” con la corporación. Este mismo criterio fue aplicado por las autoridades en abril de 2011, cuando se excluyó al periódico de una campaña de comunicación social de la misma Secretaría.

Normas aplicables: artículos 2 y 13.3 de la CADH, 2.2 en relación con el 19 del PIDCP, 6, 14, 16 y 134 de la CEPUM, Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Principio 7 de la Declaración de Chapultepec. También aplica el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Argumentación: La ausencia de regulación en la materia incide directamente en la falta de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios; y de reglas objetivas y predeterminadas. La publicidad de los mecanismos de contratación, garantiza el control procedimental de las partes (oferentes, Administración Pública y comunidad). De esta manera, como ya mencionamos, se puede verificar el cumplimiento de la ley y, según sea el caso, acudir ante un órgano revisor para cuestionar y subsanar las irregularidades.⁶²

⁶² CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 356, párrs. 59, 60 y 61

El artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ordena que se deberán cubrir como requisitos mínimos de los procedimientos de contratación pública:

- a/ **La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;**
- b/ **La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación.**

De conformidad con el artículo 134 de la CPEUM la licitación pública, como el procedimiento de contratación adecuado de obras y servicios públicos. Cualquier otro método -como la adjudicación directa- deberá estar claramente regulado en leyes secundarias. En el caso de la publicidad oficial, cualquier asignación directa solamente podrá ejecutarse en casos de extrema urgencia y de manera excepcional.⁶³

En México, el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones señala que las dependencias y entidades federal, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de contratación tales como: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa.

Ordena que en los procedimientos de contratación deberán de establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Sin embargo, la excepción se ha convertido en regla por lo que resulta cuestionable y jurídicamente objetable la adjudicación directa de las pautas para algún medio. Incluso, en clara contravención a la Ley de Adquisiciones que considera como excepcionales los procesos de invitación a tres personas (físicas o morales) o la adjudicación directa, la publicidad oficial se ha asignado con base en criterios poco claros sin privilegiarse la licitación pública. Para los supuestos excepcionales, la propia Ley obliga a establecer expresamente la obligación de fundar y motivar tal decisión; esgrimiendo los criterios que la sustentan y las razones que justifiquen su proceder.

⁶³ CIDH, *Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 356, párr. 62*

Para optar por no abrir un procedimiento de licitación pública las dependencias federales deberán acreditar, a grandes rasgos, que: a) no existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables; b) peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad; c) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados; d) se ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública; e) por caso fortuito o fuerza mayor; f) se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública; g) se haya declarado desierta la convocatoria; entre otras.⁶⁴

VIOLACIONES MATERIALES

Se les denomina de esta manera por las circunstancias, razones y causas particulares que no serían observadas en el procedimiento de asignación de la publicidad oficial. Vinculado a las violaciones de los principios expuestos en el capítulo 1. Este tipo de violaciones implican los motivos sustanciales de la decisión que se considere arbitraria: discriminación, falta de transparencia y acceso a la información, la violación indirecta de la libertad de expresión y de otros derechos sociales y aquellos inherentes a personas en situación de vulnerabilidad.

Tipo de violaciones materiales

1. Discriminación:

Caso la Voladora

La Voladora es una radio comunitaria ubicada en Amecameca, Estado de México, compareció en su calidad de radio permisionaria ante la Secretaría de Salud, con el fin de solicitar que se le contratara para participar equitativamente en la promoción de las campañas de comunicación social de los programas de gobierno a cargo de esa dependencia; petición que se fundó en el cumplimiento de las obligaciones para hacer efectiva la libertad de expresión y el derecho a informar, con el objeto de que no se le excluyera injustificadamente de tal contratación de publicidad, ya que ese proceder actualizaría un medio indirecto que vulneraría dichos derechos, a la luz de los artículos 6º y 7º constitucionales, 19 del Pacto

⁶⁴ Artículo 42 Ley de Adquisiciones

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que los complementa.

La petición de la Voladora dio origen a la respuesta del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud que se sustenta en lo siguiente:

“Que los mensajes que difunde la Dirección General de Comunicación Social son de carácter nacional, por lo que invariablemente busca medios de amplia cobertura que se identifiquen con el público objetivo y, en consecuencia, garanticen un alto impacto.

Que para lograr el objetivo anotado, la Dirección General mencionada elige los medios para difundir el quehacer institucional, conforme a lo establecido en los artículos 9 de 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 que para cada ejercicio fiscal emite la Secretaría de Gobernación; 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación y 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en función de los siguientes factores:

Público objetivo.

Perfil del medio.

Cobertura del medio (rating en caso de radio y televisión y tiraje en caso de medios impresos).

Capacidad del medio para cumplir con oportunidad y

No estar sancionado por la Secretaría de la Función Pública.

*Que en el caso de la quejosa recurrente *****, se trata de una radiodifusora comunitaria que no cubre las expectativas de difusión de la Secretaría de Salud para lograr sus objetivos, pues aunque cuenta con registro, se encuentra en etapa de proyecto.”*

Esta respuesta de la autoridad fue motivo de un juicio de amparo⁶⁵ que eventualmente fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien determinó otorgarle el amparo al considerar que la Secretaría de Salud había violado el derecho a la libertad de expresión y a informar de la Radio, así como el derecho de la audiencia de la comunidad de Amecameca a recibir información necesaria para tomar decisiones para su bienestar y desarrollo.

Normas aplicables: artículos 1, 2, 13.3 y 24 de la CADH, 2.2 en relación con el 19 del PIDCP, 6 y 14 de la CPEUM, Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; Principios 6 y 7 de la Declaración de Chapultepec.

Argumentación: Corresponde a una distinción injustificada y desproporcionada contra cierta persona o grupo de personas. En este sentido, la discriminación se configura cuando no hay criterios claros en la distribución de las pautas y la discrecionalidad imperante favorece o excluye a los medios por su posición editorial.

En este sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha manifestado que “es discriminatoria y constituye un supuesto de censura indirecta la adjudicación que toma en cuenta las opiniones vertidas por los medios de comunicación u otras razones injustificadas desde el punto de vista de los objetivos del aviso oficial en cuestión, como la afinidad personal o política.”⁶⁶

En el caso Río Negro, la Corte Suprema Argentina considera no discriminatorios los “criterios ‘sustancialmente relacionados’ con el propósito descrito [de la publicidad a contratar] y que [sean] neutros en relación con los puntos de vista del medio”. Partiendo del “derecho contra la asignación arbitraria o la violación indirecta de la libertad de expresión por medios económicos”, el Estado no puede utilizar criterios discriminatorios para la brindar la publicidad y no puede utilizar la publicidad como medio indirecto para inhibir la libertad de expresión.⁶⁷

⁶⁵ Amparo en revisión 248/2012. El caso de Radio La Voladora fue litigado ante la SCJN por Litiga OLE y AMARC. Resolución disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

⁶⁶ CIDH, Informe Anual, Volumen II, Documento 5, 7 de marzo de 2011. Disponible en línea (consultado en febrero de 2013): http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, p. 354, párr. 50

⁶⁷ Corte Suprema de Justicia de Argentina, Caso Editorial Río Negro S.A. vs Provincia de Neuquén, 5 de septiembre de 2007

La Suprema Corte de Justicia en México ha reconocido que el Estado debe garantizar el ejercicio de la libertad de expresión sin discriminación alguna. En todo caso las restricciones a la libre expresión deben cumplir con los criterios de: a) razonabilidad, esto es, deberá enfocarse a los fines perseguidos y; b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición en su ejercicio.⁶⁸

Bajo los anteriores criterios, es obvio que la asignación de recursos publicitarios por la afinidad o repulsión a líneas editoriales es abiertamente discriminatorio. En muchas ocasiones, las distinciones injustificadas se presentan bajo argumentos de tipo técnico con el fin de velar las verdaderas razones de la asignación, retiro, suspensión o negación de la publicidad.

En efecto, la discriminación puede ejercerse aduciendo la falta de capacidad técnica, recursos humanos o cobertura; cuando en realidad se busca condicionar el flujo de información, ideas y opiniones. Ahora bien, en el caso de existencia de pautas un poco más claras -como las establecidas para el Poder Ejecutivo Federal- puede que sean demasiado restrictivas y excluyan a priori un gran número de medios.

Puede actualizarse un caso de discriminación cuando se exige la cobertura a nivel nacional de campañas dirigidas a poblaciones focalizadas en ciertas regiones que sí cuentan con la cobertura de medios locales o comunitarios.

Se ha reconocido la función esencial y el aporte de las radios comunitarias para hacer vigente y efectivo el derecho de acceso a la información para ciertas audiencias. En efecto, para muchos mexicanos que viven en zonas rurales y aisladas, la radio comunitaria es la única manera de quedar informados.

Dentro del Informe Especial sobre la Libertad de Expresión 2008, la Relatoría reconoció que “los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades” [Además de su importancia] “...para que todos los sectores de la sociedad [...] Participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...]”⁶⁹

⁶⁸ *Caso Radio Mazateca (Mie Nillu Mazateco, A.C.), Amparo en Revisión 531/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro. Ver S.J.F. y su Gaceta, 10a. Época, 1a. Sala, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Pág. 262*

⁶⁹ *CIDH. Justicia e Inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414.*

En 2010, para el caso específico de México, la Relatoría ya recomendó reconocer las características especiales de estos medios comunitarios:

“La Relatoría observa que es necesario que el Estado reconozca la existencia particular de las emisoras comunitarias y que contemple reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales.”⁷⁰

Por el papel especial que desempeñan las radios comunitarias en el espectro radioeléctrico se ha reconocido el impacto que tiene para estos medios y para su audiencia recibir o no publicidad oficial y su contenido gubernamental. En este sentido, en su sentencia de Consideraciones de la Corte en el Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de Junio de 2005, la Corte IDH toma en cuenta que “las comunidades usan la radio comunitaria como medio informativo”, por lo que considera necesario que el Estado emita publicidad a través de una emisora radial.⁷¹

Por su parte, la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión 2007 manifiesta que “La radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad.”⁷²

Tal como referimos en párrafos anteriores, en el año 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre dos casos de radios comunitarias -La Voladora y Radio Nandía, del Edo. De México y Oaxaca- a las cuales les fueron retiradas pautas publicitarias por parte de la Secretaría de Salud aludiendo que no contaban con la cobertura necesaria para difundir las campañas oficiales.

⁷⁰ Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, capítulo III, párr. 233.

⁷¹ Consideraciones de la Corte en el Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de Junio de 2005, párrafo 253

⁷² Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión 2007 de El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información)

En ambos casos la Secretaría de Salud no tomó en cuenta ni las especificidades de La Voladora ni de Radio Nandía como radios comunitarias ni aquellas de su audiencia al momento de negarles el acceso a la publicidad gubernamental y, por tanto, se privó a su audiencia de información valiosa sobre campañas de salud lo cual a su vez restringe, de forma discriminatoria, las posibilidades de ejercicio del derecho a la salud. La principal fuente de información versaba sobre programas de seguridad social para las comunidades es esa estación de radio.

En el caso de La Voladora, la Segunda Sala afirmó que:

"[...] la autoridad responsable niega la contratación de difusión que le fue solicitada, apoyada en medidas de restricción que carecen de razonabilidad, porque se privilegia a los medios de comunicación solamente en función de su alcance general (capacidad) de difusión, y no de su cobertura real a todas las regiones o comunidades del país, lo cual posibilita que el otorgamiento de publicidad oficial se convierta en una forma discrecional y restrictiva al utilizarse con una distribución desigual indebida; medidas que pueden producir un menoscabo en la protección del respeto a los derechos de los demás radiodifusores; lo que a su vez puede generar restricciones indebidas a la comunicación y la circulación de ideas y opiniones mediante la asignación discriminatoria de publicidad oficial, ante la ausencia de legislación especializada, así como de criterios transparentes y mesurables para la asignación de publicidad gubernamental; medidas de restricción que, en ese sentido, impiden el ejercicio pleno del derecho de expresión e información. Bajo estos argumentos se concluye que las medidas de restricción anotadas carecen de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales.

De lo anterior se sigue, que la negativa de contratación de difusión de las acciones de la autoridad responsable se sustentan en medidas restrictivas que pueden impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, mediante la asignación discriminatoria de publicidad oficial a las radiodifusoras concesionarias, que priva a las radiodifusoras permisionarias del derecho de contratación equitativa de difusión con la Secretaría de Salud [...]" ⁷³

En el caso de Radio Nandía, la Primera Sala de la Suprema Corte, además de recoger los anteriores planteamientos, manifestó lo siguiente:

⁷³ Caso La Voladora Radio, Amparo en revisión 248/2011. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, sentencia de 13 de julio de 2011.

“[L]as radios comunitarias como medios de comunicación, cumplen una función de interés público para el Estado, que si bien no atiende a la cantidad de receptores o radioescuchas a los que pudiera llegar una radio comercial, lo cierto es que la trascendencia de éstas formas de expresión es más bien por la calidad de los sujetos y la finalidad de los contenidos a difundir entre éstos, pues las radios comunitarias, a diferencia de la radio comercial, no tienen ánimo de lucro y son creadas con la intención de favorecer a una comunidad o núcleo poblacional, cuyos intereses son el desarrollo de su comunidad.”⁷⁴[...]”.

A partir de los importantes precedentes citados, se establece con claridad el agravio hacia la libre circulación de información e ideas que significa adoptar ciertos criterios desproporcionados e inequitativos –como la cobertura per se- para asignar las pautas publicitarias se reconoce el carácter de interés público. De la misma manera, se reconoce que los medios comunitarios ejercen una función social de primer orden. Al acceder a zonas de extrema marginación geográfica y social, estos medios son un importante instrumento para informar sobre campañas dirigidas a la satisfacción derechos sociales.

VIOLACIÓN INDIRECTA AL DERECHO A LA LIBRE EXPRESIÓN

La ausencia de criterios claros para la asignación de la publicidad oficial permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de ésta. Esta práctica está reconocida como violatoria a la libertad de expresión. En la medida en que las presiones ocultas o indirectas ejercidas por funcionarios del gobierno tienen el propósito o efecto de interferir con la libertad e independencia de los medios, violan las normas internacionales de derechos humanos. El Artículo 13.3 de la CADH aborda el tema específicamente, sosteniendo

“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”

En el mismo sentido, la manifestación de la voluntad y de apoyo de numerosos dirigentes del mundo en defensa del derecho a la libertad de expresión rescatada en la Declaración de Chapultepec⁷⁵ en su principio 7 precisa

⁷⁴ Caso Radio Mazateco, Amparo en revisión 531/2011. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, sentencia de 24 de agosto de 2011.

⁷⁵ Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994

“Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.”

Por lo afirmado anteriormente, se reconoce que existen diversas conductas, entre las cuales están la concesión o supresión de publicidad estatal, que causan una afectación objetiva a la libertad de expresión y por lo tanto al derecho a la información. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en su Informe del año 2000, Volumen III, Pag. 34/5, al tratar el apartado 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión proclamada en octubre del Año 2000, en su 108º. período ordinario de sesiones señaló que:

“El estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”⁷⁶

El poder del Estado para imponer criterios de restricción en el acceso a los recursos para publicidad oficial puede ser empleado como mecanismo encubierto de censura a la información que se considere crítica a las autoridades. A este proceso se le ha llamado censura indirecta, previa o sutil. Al analizar el alcance de la libertad de expresión dentro del contexto de los derechos protegidos bajo la Convención, la Corte IDH reconoció que la libertad de expresión es indivisible al derecho de difusión del pensamiento y de la información. En este sentido, esta tiene una dimensión individual y una dimensión social. La Corte IDH expresó que:

“[...] La libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho de hablar o de escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios [...] Asimismo, es fundamental que los periodistas [...] gocen de la protección y la independencia necesaria para realizar sus funciones en la sociedad, requisito indispensable para que esta goce de una plena libertad.”⁷⁷

⁷⁶ Declaración de principios sobre Libertad de Expresión proclamada en octubre del Año 2000, en su 108º. Período ordinario de sesiones. párr. 56

⁷⁷ Declaración de principios sobre Libertad de Expresión proclamada en octubre del Año 2000, en su 108º. Período ordinario de sesiones. párr. 57

En la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión se deja constancia que el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) destaca:

“[...] que al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales se obstruye el funcionamiento pleno de la democracia, puesto que la consolidación de la democracia en el hemisferio se encuentra íntimamente ligada al intercambio libre de ideas, información y opiniones entre las personas.”⁷⁸

En el Informe del año 2002, el Relator Especial señala que:

“Con toda certeza podría afirmarse que el estándar básico para la interpretación del contenido del derecho a la libertad de expresión lo constituye su ligazón a la democracia, y por ello resulta un derecho humano que si se pierde, pone en peligro la vigencia de todos los demás. Consecuentemente, la protección del derecho a expresar las ideas libremente es fundamental para la plena vigencia del resto. Sin libertad de expresión e información no hay una democracia plena, y sin democracia, la triste historia hemisférica ha demostrado que desde el derecho a la vida hasta la propiedad son puestos seriamente en peligro.”

La CIDH ha abordado el tema de las presiones financieras a las que se refirió como “interferencias indirectas con la libertad de expresión”. Como lo expusimos al principio del presente capítulo, en 1987, la CIDH determinó que las autoridades paraguayas habían violado el Artículo 13 de la CADH, al someter a una radiodifusora comunitaria y a su director a diversas formas de hostigamiento, que incluyeron presiones a empresas privadas para que no publicitaran en la emisora. La CIDH recomendó que el gobierno compensara al medio por sus pérdidas financieras.⁷⁹

Así también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido contundente establecen que otorgarse la publicidad oficial con una distribución desigual indebidas se pueden generar restricciones indebidas a la comunicación y la circulación de ideas y opiniones mediante la asignación discriminatoria de publicidad oficial.⁸⁰

⁷⁸ *Declaración de principios sobre Libertad de Expresión proclamada en octubre del Año 2000, en su 108º. Período ordinario de sesiones. párr. 58*

⁷⁹ *Humberto Rubin v. Paraguay (caso Radio Ñandutí), sentencia del 28 de marzo de 1987, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 9 rev. 1, p. 111. Citado en El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina, op. Cit.*

⁸⁰ *Caso La Voladora Radio, Amparo en revisión 248/2011. Caso Radio Mazateco, Amparo en revisión 531/2011, op. Cit.*

De todo lo anterior podemos inferir que cuando las razones esgrimidas por las autoridades son discriminatorias, indefectiblemente se materializa la censura indirecta y la afectación a la libertad de expresión tanto en su dimensión individual como colectiva.

VULNERACIÓN INDIRECTA DE OTROS DERECHOS HUMANOS

Además de la censura indirecta que puede sufrir la libertad de expresión a partir de criterios poco claros y transparentes en la distribución de las pautas oficiales, pueden trastocarse campañas de información sobre temas de interés público que impliquen el goce y disfrute de otros derechos humanos.

Tal como lo señaló la Suprema Corte de justicia de la Nación en el caso Radio Nandía, “la difusión de la información vinculada con los servicios de salud, guarda un papel preponderante para la sociedad, pues esta es una materia de interés público” Señala que a partir de campañas públicas de salud se puede informar sobre situaciones de riesgo (epidemias), medidas preventivas para conservar la salud o campañas de vacunación. Resalta que una comunidad desinformada, “pone en riesgo uno de los más altos valores constitucionalmente protegidos, como lo es la salud e incluso la vida.”⁸¹

El Tribunal retoma lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General número 14, sobre “El Derecho al Disfrute del más Alto Nivel Posible de Salud”, en cuyo párrafo 37, establece lo siguiente:

*“37. [...] La obligación de cumplir (promover) el derecho a la salud requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población. Entre esas obligaciones figuran las siguientes: i) fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la realización de investigaciones y el suministro de información; ii) velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados; **iii) velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios;** iv) apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.”[Resaltado fuera del original].*

⁸¹ Caso Radio Mazateco, Amparo en revisión 531/2011. Op. Cit.

En la misma línea de pensamiento se ha recomendado a los Estados por parte de diversos organismos internacionales intensificar la difusión de información sobre el peligro de contraer VIH/SIDA, sobre todo para las mujeres y niños.⁸² Así también, la difusión de campañas de sensibilización en lo concerniente a los derechos del niño y la niña, juega un papel preponderante para el pleno goce y disfrute de tales derechos.⁸³

Se ha destacado que los medios de comunicación son necesarios e indispensables para lograr una sociedad que abogue por la efectiva integración de las personas mayores⁸⁴ y para erradicar visiones estereotipadas de la mujer que incentiven la violencia en contra de ella.⁸⁵

Así también, se puede afectar la difusión de información sobre otros temas de interés público que puedan traducirse en el goce de derechos humanos como la vivienda adecuada, alimentación, educación y erradicación de la discriminación racial.

Atendiendo a la particular situación de marginación y desigualdad que padece buena parte de la población, en especial las personas que habitan zonas indígenas y rurales; la información pública en campañas es una forma de facilitar el acceso a los derechos negados. Por ende, es importante entender que cuando se niega publicidad gubernamental a una radio comunitaria, es el derecho a recibir información de esta misma comunidad que está siendo violentado. Así lo afirma en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2003:

“[...] los marcos regulatorios que protejan y estimulen los medios comunitarios son especialmente críticos para asegurar a los grupos vulnerables su libertad de expresión y acceso a la información”⁸⁶

Entre las prácticas gubernamentales que tienen por efecto afectaciones objetivas a los derechos, independientemente de la intencionalidad con la que la autoridad las llevara a cabo, están la

⁸² CEDAW, Recomendación general número 15, 9º periodo de sesiones, 1990, párr. 1. Ver también Comité sobre Derechos del Niño, Recomendación General número 4, 33º periodo de sesiones, 2003, párr. 28.

⁸³ Observación general N° 5, 34º periodo de sesiones (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), párr. 70

⁸⁴ Comité DESCA, Observación general N° 6, 13º periodo de sesiones (1995), Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, párr. 41

⁸⁵ CEDAW, Recomendación General 19, 11º periodo de sesiones (1992), La violencia contra la mujer, párrafo 24 inciso d)

⁸⁶ PNUD, Access to Information: Practice Note. UNDP-October 2003.

discrecionalidad y arbitrariedad en la asignación de contratos de publicidad oficial que, en muchos casos, permiten la discriminación de algunos medios de comunicación. Como consecuencias, tal discriminación puede afectar indirectamente los derechos sociales de amplios sectores de la población que viven en situación de pobreza.

Sonora, junio 2010

Cuadro 5. Valores entendidos.

“El otorgamiento de la pauta ha implicado para algunos medios el seguir valores entendidos, que implican no tocar a las figuras principales”.

En Sonora, como en muchos otros estados de la República Mexicana, la publicidad oficial es un juego de “estira y afloja” entre el gobierno en turno y los medios de comunicación, donde ambos procuran quedar en buenos términos y olvidan su obligación de informar a la ciudadanía. Es un juego sin reglas, donde no existen criterios sobre la asignación ni se conoce o justifica el tamaño de la partida destinada a publicidad oficial.

Durante los últimos sexenios, la asignación de la pauta publicitaria ha sido un instrumento constante de manipulación -a través del cual- diversos medios han experimentado el retiro o la amenaza del retiro de la pauta por contar con líneas editoriales críticas, dar espacios a la oposición o voz a la disidencia.

El caso de El Imparcial, el cual es el medio escrito más influyente de Sonora, es uno de los muchos ejemplos de este juego lamentable; múltiples entrevistas realizadas en el estado revelaron que durante el sexenio del Gobernador Bours, El Imparcial no recibió pauta publicitaria a causa de una línea editorial crítica hacia él.

Pero las presiones que rodean el tema de publicidad oficial no se limitan a fuerzas del gobierno para los medios, ya que de estos últimos para el gobierno también se dan imposiciones; de la entrevista con Secretario de Comunicación Social del Estado se escucharon algunas de las frases que suelen oírse de los medios y periodistas como “si no me das publicidad te pego” o “Si no hay negociación previa, va a haber golpeteo”.

De acuerdo al Secretario los medios incluso llaman para preguntar si pueden

publicar o no una nota “cobran caro su amor”, expresó que la prensa tiene una cultura que se alimenta de las debilidades de los políticos y que además, es un círculo en el que todos participan ya que incluso los columnistas y reporteros utilizan la información para “chantajear” a las autoridades.

Nuestro trabajo de campo revela que los medios del estado se mantienen operando gracias al “subsidio” que el gobierno paga por concepto de publicidad oficial. La prensa depende, en un 60%, de los montos que se le destinan por este concepto. Por ejemplo, los medios de mayor circulación y con mayor impacto (El Imparcial, Tribuna, Diario de Sonora, Expreso) reciben el 80-90% de la publicidad gubernamental. Los medios no buscan otra forma de financiamiento. Además, esta práctica se acentúa porque la prensa escrita vende sus espacios de publicidad a un costo mayor al gobierno que al público en general (hasta un 50% más).

Pero ¿cuánto gasta el Gobierno de Sonora en comunicación? Existe poca transparencia de la cantidad de dinero que se destina al rubro de comunicación social. A pesar de que a través del ejercicio del derecho a la información Sonora ha contestado puntualmente nuestras preguntas, la respuesta es inconsistente en relación con otras fuentes de información: la partida 3603 “Gastos de Difusión y Servicios Públicos y Campañas de Información” equivale a menos de 20 millones de pesos al año, mientras que de acuerdo a lo señalado por el Secretario de Comunicación Social, la dependencia que el representa cuenta con un presupuesto de alrededor de 80 millones de pesos anuales. Esta cifra incluso es cuestionable, ya que sólo Telex, la televisora local, recibe aproximadamente 40 millones anuales.

Aunado a las sumas millonarias ejercidas por este concepto, en el estado de Sonora, la comunicación gubernamental o social ha servido únicamente para rendir culto al gobernante ya que a pesar que la ley electoral ha contribuido en buena medida a que las campañas sean institucionales, se han buscado los resquicios legales para seguir haciendo propaganda. Asimismo, la venta de “paquetes” o “coberturas informativas” es una práctica común, es decir, las instituciones de gobierno buscan asegurar su presencia en los medios no sólo a través de la pauta, sino de la cobertura de sus eventos y acciones. Así, la propaganda se disfraza de nota, situación que los medios han avalado y promovido.

Sin duda la discrecionalidad en la asignación de la pauta y la falta de criterios claros para la asignación de los recursos de publicidad oficial son el núcleo de los conflictos entre el gobierno y la prensa “El gobierno del Estado ha asignado la pauta utilizando

criterios relacionados en gran medida con relaciones, amistades, afinidades e incluso complicidades que se tenga con el medio.” Los valores entendidos están tan arraigados que la libertad de expresión y el derecho a saber de la ciudadanía se han quedado de lado.

EL CASO DE RADIO BEMBA.

El caso que se presenta es un caso hipotético que versa sobre las acciones que una radio comunitaria pudiera ejercer a partir del retiro injustificado del gasto en publicidad oficial. Se dice hipotético, pues a pesar de que el retiro de publicidad oficial es un hecho verídico, no hubo acciones legales posteriores por parte del medio. Sin embargo, el caso es una ventana abierta para el análisis de la asignación arbitraria de publicidad oficial.

Radio Bemba, es una radio comunitaria, permitida,⁸⁷ que nació en el año 2000 en Hermosillo, Sonora, cuyo objetivo era el servicio comunitario de radiodifusión, un servicio público participativo y plural orientado a satisfacer las necesidades de comunicación en el municipio o área objeto de cobertura; además, buscaba facilitar el ejercicio del derecho a la información y la participación de sus habitantes a través de programas radiales que promovieran el desarrollo social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales.

La radio, en ese momento tenía 5 ejes temáticos que enmarcaban los programas que se transmitían:

- 1/ Medio ambiente
- 2/ Migración
- 3/ Derechos Humanos

⁸⁷ El artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede otorgar concesiones y permisos, pero éstos últimos sólo se otorgarán cuando el medio de difusión, ya sea radio o televisión, tenga fines oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios; en cambio, cuando el fin sea distinto de los anteriores se requerirá de una concesión.

4/ Equidad de Género

5/ Cultura alternativa.

Durante el 2004, un estudio independiente colocó a Radio Bemba entre el 6° y 9° lugar de audiencia de entre 24 radiodifusoras que operaban en Hermosillo.

De 2003 al 2006, el Gobierno Municipal contrató a Radio Bemba para llevar a cabo talleres de radio en algunos barrios y fungir como facilitadores de procedimientos de formación en las comunidades. En el siguiente trienio (2006 – 2009) Radio Bemba había sido contratado oficialmente por el Ayuntamiento de Hermosillo para transmitir su comunicación. Así, en 2007 el Ayuntamiento mantenía un contrato anual de \$3,500 pesos mensuales por concepto de “Difusión Informativa a través de notas, cápsulas, entrevistas en Radio Bemba” y en 2008 uno por \$7,000 pesos (Ver anexo 2).

Sin, embargo, sin previo aviso ni justificación aparente para el año 2009, el nuevo Ayuntamiento dejó de contratar a la radiodifusora con el argumento de que el monto asignado por concepto de publicidad gubernamental ya había sido asignado a otros medios y no había suficiente presupuesto.⁸⁸

Vale la pena destacar que la pauta fue destinada a los medios más grandes y menos críticos de la actividad gubernamental según lo expreso un directivo del medio ***“hemos visto que los otros medios en que el Ayuntamiento ha tenido injerencias han sido medios muy dóciles sin una gota de crítica. Fue muy claro en la administración pasada que se asignó a grupos afines tanto en amistad como en intenciones de hacer incidencia, se asignó a los grandes medios, a las cadenas”***.

Para este momento, Radio Bemba no había sido contratada por algún otro órgano de gobierno para difundir información gubernamental, sin pasar por alto que en algún momento fue contratada por el Instituto Federal Electoral de forma aislada y para un proyecto determinado.

Es importante señalar que si bien Radio Bemba no dependía económicamente de los ingresos que el gobierno le transfería en ese momento,⁸⁹ estos representaban el 20% del total.

El retiro injustificado de la pauta municipal causó un gran perjuicio en el círculo de acción de radio

⁸⁸ La Coordinación de Comunicación Social del Municipio estuvo dando largas a Radio Bemba durante los primeros 2 años de gobierno, argumentando la insuficiencia presupuestal para la asignación de la pauta, sin embargo, el reporte de la cuenta pública en 2009 confirmó que se habían asignado 50 mdp aproximadamente por concepto de publicidad oficial.

⁸⁹ Los ingresos de la radio eran mayoritariamente donativos y aportaciones privadas.

Bemba, se tuvieron que reducir proyectos *“teníamos un noticiero nacional que hicimos para las radios comunitarias que fue unas de las cosas que tuvimos que dejar. Tuvimos que ajustar varios de los proyectos periodísticos que hacíamos. Éramos muy vulnerables, tuvimos que llevar a cabo cortes de suministros de energía y cosas así”* señaló su director.

A partir de 2010, Radio Bemba empezó a recibir presupuesto del Gobierno del Estado de Sonora, sin que a la fecha haya vuelto a recibir ningún tipo de publicidad por parte del Municipio de Hermosillo.

Actualmente, Radio Bemba, con la intención de ya no mantenerse como radio comunitaria y actualizarse, cambió su denominación social por Zoom 95 y también su enfoque de derechos humanos.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior de este capítulo, no existe una regulación específica para la asignación objetiva y transparente de publicidad oficial en la cual se enmarquen los criterios que la autoridad debe cumplir a fin de garantizar la pluralidad, la no discriminación y el máximo impacto de la información que los gobiernos quieren publicar fomentado así un estado democrático y representativo. El uso arbitrario y discrecional de la publicidad oficial solamente puede dirimirse a través de procesos judiciales.

En este sentido, para estudiar cómo es que el caso de retiro de publicidad oficial de Radio Bemba impacta en la libertad de expresión y el derecho a la información de la audiencia partimos de lo siguiente:

- 1/ Las autoridades no pueden menoscabar los derechos humanos, impidiendo o interfiriendo en su ejercicio. Estas deben llevar a cabo todas aquellas medidas que permitan que las personas puedan gozar de ellos de forma efectiva y disfrutarlos. Todas las autoridades de cualquier nivel de gobierno deben garantizar la protección más amplia de los derechos humanos de las personas, es decir, deben garantizar la máxima protección al individuo y la colectividad (artículo 1° de la CPEUM).
- 2/ El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, de los cuales es titular Radio Bemba implica que las autoridades no pueden impedirle, obstaculizarle o restringirle injustificadamente la posibilidad de seguir transmitiendo ideas a través de su actividad como radio comunitaria permisionaria. (artículo 1° y 6° de la CPEUM en relación con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto de San José, apartado 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión).

- 3/ Las autoridades deben garantizar el disfrute del derecho a la libertad de expresión y a la información sin negar los recursos necesarios para que cumpla con sus objetivos (artículo 1º y 6º de la CPEUM en relación con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto de San José).
- 4/ La contratación para difundir publicidad oficial bajo condiciones equitativas es una exigencia al Estado Mexicano para cumplir sus obligaciones frente a la libertad de expresión y el derecho a informar (artículo 1º, 6º y 134 de la CPEUM en relación con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto de San José).
- 5/ La asignación de publicidad oficial de cualquier autoridad debe estar debidamente fundamentada en los principios de igualdad y proporcionalidad. Cualquier negativa de asignación de la pauta debe exponer claramente los motivos razonables que dan lugar a esta decisión (artículo 1º, 6º, 14, 16 y 134 de la CPEUM en relación con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto de San José).
- 6/ La asignación discrecional de la pauta oficial viola el principio de igualdad al no dársele un trato equitativo a un medio con relación a los otros medios de comunicación a quién sí se les asignó (artículo 1º y 134 de la CPEUM).

En el caso concreto:

- 7/ El Municipio de Hermosillo incumple sus obligaciones para hacer efectiva la libertad de expresión y el derecho a informar de Radio Bemba, al no permitirle difundir la publicidad oficial de sus campañas a la audiencia que alcanza, afectando así su esfera jurídica impidiéndole hacerse de los recursos necesarios para operar y cumplir con los objetivos por los que fue creada y no siendo promovidos los derechos que se encuentran involucrados tanto de la recurrente como medio de comunicación como de la comunidad como receptores o destinatarios de la información difundida (artículo 1º y 6º de la CPEUM en relación con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto de San José).
- 8/ Cualquier acto de autoridad debe estar apegado a las normas legales vigentes. Esto quiere decir que ninguna autoridad puede actuar si no existe una reglamentación que le acredite, pues de otra manera estaría siendo arbitraria y por lo tanto

vulnera los derechos humanos y las garantías jurídicas de los individuos. En este sentido, el retiro injustificado de la asignación de publicidad oficial por parte del Municipio de Hermosillo a Radio Bemba es un acto de autoridad y como tal, debe estar debidamente fundamentado en las leyes de la materia y motivado en las circunstancias, razones y hechos que lo originaron (artículo 14 y 16 de la CPEUM)

A partir de estas afirmaciones podemos iniciar un análisis de la violación al derecho a la libertad de expresión en que el Municipio de Hermosillo incurrió al retirar injustificadamente la publicidad oficial a Radio Bemba y asignarla de forma discrecional a las cadenas comerciales de radiodifusión que transmiten en el estado de Sonora.

En primer lugar vale la pena señalar que Radio Bemba, en su calidad de radio permitida, acude a la administración municipal de Hermosillo con el fin de solicitar un contrato equitativo – con respecto a los otros medios de comunicación del estado – para la promoción de las campañas de comunicación social; solicitud que se encuentra debidamente fundada ya que es obligación de la autoridad hacer efectiva la libertad de expresión y el derecho a informar conforme al principio de igualdad.

Luego, como ya hemos mencionado anteriormente, la autoridad no puede excluir injustificadamente de la asignación de la pauta oficial a algún medio sin que existan criterios objetivos para que esta se lleve a cabo, ya que este acto configura una censura indirecta vulnerando los derechos dispuestos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que los complementa.

Estas disposiciones constitucionales y convencionales son el marco de regulación del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información cuyo ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

Por tanto, es importante precisar que para garantizar efectivamente estos derechos, el Estado debe construir las condiciones para que estos derechos se puedan ejercer sin que medien arbitrariedades, con la posibilidad de implantar restricciones para alcanzar los fines de interés público y que no se limite totalmente el ejercicio de estos derechos.

En este tenor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que ***“el derecho a la información está garantizado por el Estado, lo que debe ser de manera general, incluyendo tanto la que es producida o se encuentra en posesión de los órganos de gobierno, como la***

que es propia de los particulares; garantía que debe cumplirse no sólo respecto de su difusión, sino también de su recepción por el público en general o destinatarios del medio, pues el enunciado normativo previsto en el mandato constitucional no se limita a la información pública gubernamental. Así, cualquier marco normativo o política gubernamental debe empezar por garantizar el ejercicio de ese derecho, el cual si bien puede ser restringido excepcionalmente, las restricciones correspondientes deben estar fijadas por la ley y buscar la protección y respeto de algún interés o bien jurídicamente tutelado, como: a) los derechos o reputación de los demás, b) la seguridad nacional, c) el orden público, d) la salud pública, y, e) la moral pública; de ahí que, al ser la radiodifusión un medio tecnológico para ejercer dicho derecho, el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin discriminación alguna, mediante políticas públicas en la materia; así, las restricciones deben cumplir con los criterios de: a) razonabilidad, esto es, deberá enfocarse a los fines perseguidos, y b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición en su ejercicio. ”⁹⁰

En este sentido vale la pena señalar que derivado del reconocimiento que el estado hace del derecho a la libertad de expresión existe entonces la prohibición de que se utilicen medios indirectos para restringir ese derecho, entre ellos, el establecer mecanismos discriminatorios que tengan esos efectos, como se deduce del artículo 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando establece: **“La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe estar expresamente prohibido por la ley.”**

Luego entonces, el retiro injustificado de la publicidad oficial del Municipio de Hermosillo a Radio Bemba representa un medio indirecto de restricción al derecho de libertad de expresión, encaminado a impedir de alguna manera la comunicación que esté emite y la circulaciones de sus ideas.

De esta manera, al asignar discrecionalmente el presupuesto destinado a publicidad oficial a distintos medios sin que medie razonabilidad y proporcionalidad en los criterios de asignación limita la libertad de expresión y de informar de Radio Bemba y el derecho de su audiencia a recibir dicha información.

⁹⁰ TAJ; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 262. Amparo en revisión 531/2011. Mie Nillu Mazateco, A.C. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Es decir, el Municipio al asignar arbitrariamente la publicidad oficial privilegia a los medios de comunicación –aparentemente– en función de su tamaño y su alcance, sin tomar en cuenta criterios objetivos y claros que permitan reconocer la capacidad de uno sobre del otro. Luego entonces, esto conlleva a una distribución de la pauta oficial indebida situación que viola el derecho a la libertad de expresión y a informar de Radio Bemba y además limita la comunicación y la circulación de ideas para la audiencia.

Aunado a lo anterior, las radios comunitarias, como Radio Bemba, cumplen con una función de interés público para el Estado, ya que si bien esta no tiene un alcance y cobertura como las grandes cadenas comerciales de radio, la importancia de sus formas de expresión radica en la calidad de su audiencia y la finalidad de los contenidos que difunde pues no tiene ánimo de lucro⁹¹ y su línea editorial se enfoca en la difusión de los derechos humanos de las comunidades buscando su desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las personas que las habitan.

De esta manera, si el Municipio de Hermosillo o cualquier otra autoridad no promueven la difusión de esta información de interés público a partir del apoyo a este tipo de radiodifusoras se viola el derecho a la información de su audiencia ya que se le sustrae de los servicios del estado que se publican a través de estos medios de información.

Así, el perjuicio que causa el retiro de la publicidad oficial se despliega por un trato desigual injustificado que limita estos derechos. Se reitera, que el perjuicio no es respecto a un derecho contractual, sino a la obligación de la autoridad de garantizar en el sentido más amplio la libertad de expresión y el derecho a la información, conforme al principio de igualdad.

Por estas razones el Municipio de Hermosillo debió llevar a cabo lo necesario para contratar en condiciones de equidad la publicidad oficial a particulares en aras de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información.

Del presente caso se rescata la necesidad de una regulación que fije criterios objetivos y transparentes para el uso de la publicidad oficial, que dé lugar a una distribución equitativa de la pauta y que permita a las distintas audiencias hacer uso eficiente de la información que reciben.

⁹¹ El artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede otorgar concesiones y permisos, pero éstos últimos sólo se otorgarán cuando el medio de difusión, ya sea radio o televisión, tenga fines oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios; en cambio, cuando el fin sea distinto de los anteriores se requerirá de una concesión.

Anexo 1

Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos¹

En marzo de 2011, por primera vez, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos publicó ocho principios para regular la publicidad oficial:

- 1/ **Establecer leyes especiales , claras y precisas.** Los Estados deben adoptar leyes especiales, claras y precisas para regular la pauta en cada uno de sus niveles de gobierno. Dichas normas deberían definir claramente qué se entiende por pauta oficial y establecer sanciones adecuadas para su incumplimiento.
- 2/ **Objetivos legítimos de la publicidad oficial.** Deben basarse en la inclusión de información de interés público y no deben utilizarse con fines electorales o partidarios.
- 3/ **Criterios de distribución de la pauta estatal.** Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la Publicidad Oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en su reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La Publicidad Oficial nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Esto es considerado como censura indirecta.

¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, 2010. Consultar los principios en su integridad: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/publicidad.asp>

- 4/ *Planificación adecuada.* La falta de planificación favorece el uso abusivo de la Publicidad Oficial y aumenta la discrecionalidad en manos de funcionarios que tienen el poder de distribuirla.
- 5/ *Mecanismos de contratación.* Los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos, abiertos, transparentes y no discriminatorios.
- 6/ *Transparencia y acceso a la información.* Los Estados deben publicar periódicamente toda la información relevante sobre pauta oficial y garantizar ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información. El informe detalla una amplia gama de datos que los gobiernos deben poner a disponibilidad del público.
- 7/ *Control externo de la asignación publicitaria.* Se deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de Publicidad Oficial. Los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía; los mecanismos de control externo deben de ser claros y públicos, que informen sobre la legalidad y la idoneidad de la pauta estatal, además de incluir auditorías periódicas. Además, se deben establecer sanciones en la norma que regule la Publicidad Oficial.
- 8/ *Pluralismo y Publicidad Oficial.* Los Estados deben establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios de comunicación a través de mecanismos

Anexo 2

Convenios de Prestación de Servicios

Radio para Difusión de Campañas, Actividades y Programas del Ayuntamiento de Hermosillo (2006 - 2010)

2010

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|---|--|
| Grupo Radiofónico de Hermosillo, S.A. de C.V. | <i>Difusión informativa a través de spots, notas, cápsulas, entrevistas, transmisiones en vivo de RADIO SA</i> | <i>Hasta la cantidad de \$3,000,000.00 (I.V.A incluido)</i> |
| Imagen Soluciones Integrales S.A. de C.V. | <i>Difusión informativa a través de spots, notas, cápsulas, entrevistas, transmisiones en vivo de RADIO SA</i> | <i>Tarifas: Spot de radio 20"-30": \$190.00 Entrevista: \$5,000.00</i> |
| María Jesús Charvarín Sandoval | <i>Servicio de Radiodifusión masiva en el programa Los Cheros y La Fuerza de la Palabra</i> | <i>Hasta \$127,800.00 (I.V.A. incluido) de acuerdo a las tarifas mencionadas en el contrato</i> |
| Grupo Entre Todos S.A. de C.V. | <i>Servicio de difusión masiva por publicaciones en programa Entre Todos en televisión, radio e internet</i> | <i>Hasta \$550,242.00 (I.V.A. incluido) de acuerdo a tarifas mencionadas en el contrato</i> |

2009

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---------------------------------|----------------------------|--|
| Grupo Acir, S.A. de C.V. | <i>Comunicación</i> | <i>Difusión informativa en las sig. estaciones de radio 680 AM, 1170 AM, 1580 AM y 92.3 FM</i> |
| Cinthia Zaritza Del Villar Olea | <i>Comunicación</i> | <i>Difusión informativa en las sig. estaciones de radio 680 AM, 1170 AM, 1580 AM y 92.3 FM, como responsable del programa "Panorama Informativo Sonora"</i> |

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|---------------------|--|
| Maria De Jesús Chavarín Sandoval | Comunicación | Radiodifusión en el programa Los Cheros en la estación XEDL La Fuerza de la Palabra |
| Grupo Radiofónico de Hermosillo, S.A. de C.V. | Comunicación | Difusión informativa a través de spots, notas, cápsulas, entrevistas, transmisiones en vivo en RADIO SA |
| Grupo entretodos, S.A. de C.V. | Comunicación | Difusión en radio y televisión en los noticieros entre todos |
| Imagen Soluciones Integrales, S.A. de C.V. | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de Radio 90.70 FM LA KALIENTE |
| Radiodifusoras Capital, S.A. de C.V. | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de radio CAPITAL XEHQ 920 AM |
| Sylvia Olivia Santana | Comunicación | Cobertura informativa en el programa de radio 10-4 |
| Rubén Alberto García Macías | Comunicación | Radiodifusión informativa en el programa Bandas y BAndidos de la estación 105.1 FM |
| Uniradio Promociones S. de R.L. de C.V. | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de radio Z93 de FM |
| Radiodifusora XEHOS, S.A. de C.V. | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de radio La Poderosa |
| Promotora Radiovisión, S.A. de C.V. | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de radio "Radio Fórmula" |
| Gustavo Enrique Rafael Astiazarán Rosas | Comunicación | Radiodifusión informativa en la estación de radio Stereo 100 |
| Radiodifusoras de Sonora | Comunicación | Radiodifusión en la estación de radio "La Mejor |

2008

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|---|---------------------------------------|
| Grupo Acir, S.A. de C.V. | Difusión informativa en "Radio Periódico" estación 1580 AM | \$25,000.00 (más I.V.A.) |
| Grupo Radiofónico de Hermosillo, S.A. de C.V. | Difusión informativa en Radio S.A. | \$159,090.09 (I.V.A. incluido) |

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|--|--|
| Rubén Alberto García Macías | Radiodifusión informativa en el programa Bandas y Bandidos de la estación 105.1 FM | Hasta \$200,000.00 (I.V.A. incluido) de acuerdo a las tarifas siguientes: Spot 10": \$259 Spot 20": \$350 Spot 30": \$450 Spot 40": \$500 Precios sin I.V.A. y demás que se mencionan en contrato |
| María Jesús Charvarín Sandoval | Difusión en los programas Los Cheros que se transmite en radio XEDL La Fuerza de la Palabra de 10:00 a 12:00 lunes a sábado | \$13,800.00 con (I.V.A. incluido) |
| Gustavo Enrique Rafael Astiazarán Rosas | Radiodifusión en Stereo 100 | Hasta \$1,000,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Horario normal: \$121 Noticiero: \$175 Comentario: \$385 Control Remoto: \$6,500 Entrevista: \$4,500 (más I.V.A.) |
| Radiodifusora XEHOS, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa en La Poderosa | Hasta \$1,000,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Horario normal: \$45 Noticiero: \$150 Comentario: \$350 Control Remoto: \$5,500 Entrevista: \$4,500 (más I.V.A.) |
| Uniradio Promociones S. de R.L. de C.V. | Radiodifusión informativa en la estación de radio Z93 de FM | Hasta \$1,000,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas, Horario normal: \$121 Noticiero: \$175 Comentario: \$385 Control Remoto: \$6,500 Entrevista: \$4,500 (más I.V.A.) |
| Promotora Radiovisión, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa en la estación Radio Fórmula de AM | Hasta \$1,000,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Horario normal: \$45 Noticiero: \$150 Comentario: \$350 Control Remoto: \$5,500 Entrevista: \$4,500 (más I.V.A.) |
| Sylvia Olivia Santana Acuña | Cobertura informativa en el programa de radio 10-4 | \$5,750.00 (I.V.A. incluido) |
| Infocom Consultores, S.C. | Servicios de monitoreo de los programas informativos de radio y televisión | \$11,500.00 (I.V.A. incluido) |

| Proveedor | Concepto | Importe |
|--|---|---|
| Imagen Soluciones Integrales, S.A. de C.V. | Radiodifusión en la estación de radio 90.70 La Kaliente y la Revista "La Kaliente" | Hasta \$525,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Spot radio: \$280 Noticiero mensual: \$30,000 Plana revista: \$7,000.00 (más I.V.A.) |
| Comunicaciones del Desierto, A.C. | Radiodifusión informativa en la Estación Radio Bemba | \$7,000.00 (I.V.A. incluido) |
| Grupo Acir, S.A. de C.V. | Radiodifusión en las estaciones 680 AM; 1170 AM; 1580 AM y 92.3 FM | Hasta \$835,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Spot 20": \$175 Entrevista: \$5,000 Radio tráfico: \$6,000 Boletines: \$15,000.00 Mensual |
| Radiodifusoras de Sonora, S. de R.L. | Radiodifusión en la estación 98.5 FM "La Mejor" | \$500,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Spot de 20": \$177 Spot de 30": \$243 Comentario 1 minuto: \$900 Entrevista 3 minutos: \$1,600 (más I.V.A.) |
| Grupo Entretodos, S.A. de C.V. | Difusión informativa en radio y entre todos TV (Telemax) | Televisión: \$46,000.00 mensuales (I.V.A. incluido) Radio \$275,000.00 (I.V.A incluido) Tarifas: Spot de 20": \$280 Spot de 30": \$320 Entrevista 6 minutos: \$8,000 Publirreportaje 2 minutos; \$5,000 (más I.V.A.) |
| Grupo Radiodifusoras Capital, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa en la estación de radio "XEHQ 920 AM" | Hasta \$200,000.00 (I.V.A. incluido) Tarifas: Spot 10": \$50 Spot 20": \$75 Spot 30": \$100 Spot 40": \$130 Spot 60": \$180 Mención: \$60 Comentario 30": \$120 (más I.V.A.) |

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|--|---|
| Grupo Acir, S.A. de C.V. | Difusión informativa en "Radio Periódico", consistente en entrevistas, lectura, boletines con información, entre otros. | \$25,000.00 (más I.V.A.) |
| Jesús Manuel Rojo Bernal | Servicios de radiodifusión en el programa Los Cheros en la radio XEDL La Fuerza de la Palabra | \$12,000.00 (más I.V.A.) |
| Grupo Radiofónico de Hermosillo, S.A. de C.V. | Difusión informativa a través de spots, notas, cápsulas, entrevistas | Com. Social: \$215,600,00 Tesorería: \$176,999,90 Seg. Pública: \$510,000.05 Des. Urbano: \$500,000,06 Recolección: \$159,400,00 Des. Social: \$162,999,99 (I.V.A. incluido) |
| Imagen Soluciones Integrales, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa en radio y revista "La Kaliente" | Tesorería: \$50,312.50 Seg. Pública: \$150,937.50 Com. Social: \$50,312.50 Des. Urbano: \$50,312.50 Des. Social: \$100,625.00 (I.V.A. incluido) |
| Radiodifusora XEHOS, S.A. de C.V. | RAdiodifusión en "La Poderosa" | Com. Social: \$14,662,50 Seg. Pública: \$14,662,50 Des. Urbano y Obras: \$7,331,25; Des. Social: \$7,331,25 |
| Uniradio Promociones S. de R.L. de C.V. | Radiodifusión en la estación Z93 | Com. Social: \$16,770,83 Seg. Pública: \$33,541.68 Des. Urbano: \$33,541,68 Des. Social \$16,770.85 |
| Grupo Radiodifusoras de Sonora, S. de R.L. | Radiodifusión en la estación "La Mejor" | Com. Social: \$10,000 Seg. Pública: \$30,000 Des. Urbano: \$42,000.00 Recolección: \$9,000 Des. Social: \$9,000 |
| Gustavo Enrique Rafael Astiazarán Rosas | Radiodifusión en la estación Stereo 100 | Com. Social: \$15,572,91 Seg. Pública: \$31,145,82; Des. Urbano: \$15,572,91 Des: Social: \$31,145,86 |
| Comunicaciones del Desierto, A.C. | Difusión informativa a través de notas, cápsulas, entrevistas en Radio Bemba | \$3,500.00 mensuales (I.V.A. incluido) |

| Proveedor | Concepto | Importe |
|---|--|---|
| Grupo Radiofónico de Hermosillo, S.A. de C.V. | Servicios de radiodifusión informativa | Las siguientes cantidades: Tesorería: \$176,000 Seg. Pública: \$320,000 Com. Social: \$144,000 Des. Urbano: \$320,000 Des. Social: \$120,000 Recolección: \$120,000. Dichas cantidades serán distribuidas mensualmente de la sig. manera: Tesorería: \$22,000 Seg. Pública: \$40,000 Com. Social: \$18,000 Des. Urbano: \$40,000 Des. Social: \$15,000 Recolección: \$15,000 (I.V.A. incluido) |
| Grupo Acir, S.A. de C.V. | Difundir información y mensajes, así como hacer mención de campañas que se generen en este gobierno | \$8,050.00 (I.V.A. incluido) |
| Jesús Manuel Rojo Bernal | Radiodifusión informativa en el programa "Los Cheros" | \$10,000.00 (más I.V.A.) |
| Radio Alma, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa | Las siguientes cantidades: Tesorería: \$5,000 Seg. Pública: \$16,000 Com. Social: \$5,000 Des. Urbano: \$15,000 Recolección: \$4,000 Des. Social: \$5,000,00 (I.V.A. incluido) |
| Imagen Soluciones Integrales, S.A. de C.V. | Radiodifusión informativa | Hasta las Sig Cantidades: Tesorería: \$35,000 Seg. Pública: \$112,000 Com. Social: \$35,000 Des. Urbano: \$105,000 Recolección: \$28,000 Des. Social: \$35,000 (I.V.A.incluido) |

