



Expediente: CEDH/IVG/COR/398/2016
Recomendación 39/2017

Caso: Falta de criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los medios de comunicación

Autoridad responsable: **H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz**

Quejoso: **Grupo de trabajadores de la compañía periodística *****

Derechos humanos violados: **Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión**

Contenido

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	1
II. Competencia de la CEDH	3
III. Planteamiento del problema	3
IV. Procedimiento de investigación	4
V. Hechos probados	4
VI. Derechos violados	4
Derecho a la libertad de pensamiento y expresión	5
VII. Reparación integral del daño	11
Garantías de no repetición	12
VIII. Recomendaciones específicas	12
RECOMENDACIÓN N° 39/2017	13

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a catorce de septiembre de 2017, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución o CPEUM), 4 párrafo octavo y 67, fracción II, incisos b) y c), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III y IV, y 25 de la Ley de Comisión Estatal de Derechos Humanos, 5, 16, 17 y 168 del Reglamento Interno de la misma, constituye la RECOMENDACIÓN 39/2017, que se dirige en carácter de responsable a la siguiente autoridad:
2. **2. AL PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, VERACRUZ**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 párrafos cuarto, octavo y noveno, 52, 67 fracción I, 76, 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como los aplicables a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, de conformidad con los artículos 2, 3 fracción VI, 48 y 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 126 fracción VII de la la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
3. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 167 del Reglamento Interno de este Organismo Estatal de Derechos Humanos, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. Relatoría de hechos

4. 5. En la presente Recomendación se expone el caso sobre la queja presentada por un grupo de personas trabajadoras de la ***, quienes refirieron actos que consideran violatorios al derecho humano a la libertad de pensamiento y expresión, atribuidos a servidores públicos del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, cuya inconformidad se transcribe a continuación:

4.1. 6. *En su escrito de queja recibido el día veintinueve de junio de dos mil dieciséis, en la Delegación Regional de Córdoba, Veracruz, adscrita a esta Comisión Estatal, los trabajadores de la compañía periodística***, manifestaron lo siguiente: "...1.- El pasado 1 de Enero del 2014 el ayuntamiento constitucional 2014-2017 de Córdoba, Veracruz; encabezado por el C. ***, inició actividades en términos del artículo 27 de la ley orgánica del municipio libre vigente para el estado*

de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2.- De acuerdo al numeral 35 fracción V de la ley orgánica del municipio libre vigente para el estado de Veracruz los ayuntamientos tiene las siguientes atribuciones: Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado. anexo al presupuesto de egresos, se aprobará la plantilla de personal, que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones. 3.- Tan sólo en el 2015, el ayuntamiento de Córdoba, Veracruz destinó \$6,796,562.81 pesos por concepto de servicios de comunicación social y publicidad para promocionar las actividades que realiza tal y como se puede verificar en el siguiente link: [http://transparencia.cordoba.gob.mx/uploads/UAIPM/Sujetos%20Obligados/Ayuntamiento/2014%20-%202017/IX_Presupuesto/2015/Presupuesto_de_Egresos_2015_\[act.04.02.2015\].pdf](http://transparencia.cordoba.gob.mx/uploads/UAIPM/Sujetos%20Obligados/Ayuntamiento/2014%20-%202017/IX_Presupuesto/2015/Presupuesto_de_Egresos_2015_[act.04.02.2015].pdf) 4.- Tan sólo en el 2016, el ayuntamiento de Córdoba, Veracruz destinó \$6,729,116.20 pesos por concepto de servicios de comunicación social y publicidad para promocionar las actividades que realiza tal y como se puede verificar en el siguiente link: http://transparencia.cordoba.gob.mx/uploads/UAIPM/Sujetos%20Obligados/Ayuntamiento/2014%20-%202017/IX_Presupuesto/2016/01_Proyecto_de_ley_de_ingresos_y_presupuesto_de_egresos_2016.pdf 5.- En relación al año 2014 se desconoce el monto asignado para los servicios de comunicación social y publicidad, ya que en su portal de transparencia pública no lo señala. 6.- Los abajo firmantes, somos todos trabajadores de la *** que edita el periódico ***, quienes acudimos de manera voluntaria y consciente ante esta Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHVER) para presentar una queja en contra de los CC. ***, PRESIDENTE MUNICIPAL, Y/O ***, SÍNDICO ÚNICO, ***, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, Y/O ***, DIRECTOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y/O AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA, por actos de discriminación en nuestra contra de manera directa e indirecta. 7.- Desde su fundación el periódico *** se ha destacado por tener una línea editorial independiente y crítica contra los malos gobernantes, de la cual nos sentimos bastante identificados, por lo cual al ser parte de este proyecto nos preocupa y nos afecta de manera directa que precisamente los accionistas de la empresa al no aceptar bajo ninguna circunstancia que se condicione la celebración de un convenio comercial o la compra de espacios publicitarios de acuerdo a la tarifa comercial establecida con alguna entidad gubernamental al cambio de opinión o el cerrar los espacios del medio a los ciudadanos que se sienten afectados por una decisión de la autoridad, se genere un boicot en contra de la empresa en que trabajamos fomentado e impulsado por los CC. ***, PRESIDENTE MUNICIPAL, Y/O ***, SÍNDICO ÚNICO, ***, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, Y/O ***, DIRECTOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y/O AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA, quienes condicionan a los medios de comunicación, a los reporteros y a las empresas ligadas a ser sumisas y convertirse en simples reproductores de boletines de la dirección de comunicación social, situación que *** NO ACEPTA por se actos violatorios de los numerales 1, 5, 6, 7, 17, 24, y demás relativos y aplicables a la constitución política vigente de los Estados Unidos Mexicanos. 8.- A pesar de que el periódico *** es una de los medios de mayor circulación en la región, con amplios sectores de la población que lo leen en su edición impresa o página web, nos sentimos discriminados por parte de los CC. ***, PRESIDENTE MUNICIPAL, Y/O ***, SÍNDICO ÚNICO, ***, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, Y/O ***, DIRECTOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y/O AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA que por la línea editorial independiente asumida por el medio de comunicación en el que laboramos no ha contratado ningún espacio publicitario como lo ha hecho con medios de comunicación menor o nulo impacto, por lo cual es claro y evidente que la decisión de la autoridad municipal de no hacerlo, está encaminada a castigarnos por no alinearnos a lo que ellos dicen que se debe o no decir, por lo cual es claro y evidente un acto de discriminación por las opiniones vertidas en este medio y la libertad de expresión con que gozan nuestros lectores, situación que no agrada a los hoy denunciados. 9.- En diversas ocasiones los directivos y el personal de Ventas del periódico *** han acudido en persona o a través de documentos, a exigir a los mencionados funcionarios el que los incluyan en sus compras de espacios publicitarios para avisos y otras informaciones que están obligados por Ley a hacer a la población que gobiernan. La empresa en la que trabajamos incluso les ha insistido en que esta publicidad, necesaria para nuestros lectores, la

*paguen al mismo precio que lo hacen a los medios coludidos con la autoridad municipal, que sí publican sus avisos y demás informaciones, y se han negado reiteradamente a reconocer a nuestro periódico como el medio para informar a nuestros miles de lectores, que son ciudadanos cordobenses que pagan impuestos y tienen todo el derecho de estar informados de lo que a la autoridad municipal compete, y para ello utiliza los recursos del erario público que administran. 10.- Por lo ante señalado, pedimos los suscritos se inicie un proceso administrativo en contra de CC. ***, PRESIDENTE MUNICIPAL, Y/O ***, SÍNDICO ÚNICO, ***, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, Y/O ***, DIRECTOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y/O AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA por actos de discriminación en nuestra contra por lo ya previamente señalado y fundado...”(Sic).*

II. Competencia de la CEDH

5. Las instituciones públicas de derechos humanos son medios *cuasi jurisdiccionales* y su competencia encuentra su fundamento en el artículo 102 apartado B de la CPEUM. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano, de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
6. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de nuestra Ley, este Organismo Autónomo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación en los siguientes términos:
 - a) En razón de la **materia** *-ratione materiae-*, toda vez que se trata de hechos presuntamente violatorios del a la libertad de pensamiento y de expresión.
 - b) En razón de la **persona** *-ratione personae-*, porque los actos violatorios de derechos humanos son atribuibles al H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz.
 - c) En razón del **lugar** *-ratione loci-*, porque los hechos ocurrieron en Córdoba, Veracruz.
 - d) En razón del **tiempo** *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos, han continuado desde el año dos mil dieciséis al día de hoy, actualizando nuestra competencia al haber sido puesta en conocimiento de este Organismo Autónomo el día veintinueve de junio del año dos mil dieciséis.

III. Planteamiento del problema

7. Una vez analizados los hechos que dieron origen al expediente que se resuelve y establecida la competencia de este Organismo para conocer de los mismos, se inició el procedimiento de investigación con el objetivo de recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión determinar si los hechos investigados constituían o no violaciones a derechos humanos. Por lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- 7.1. Analizar si el Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz cuenta con criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los medios de comunicación.
- 7.2. Determinar si la autoridad señalada como responsable ha observado el principio de igualdad en la contratación de medios de comunicación para su publicidad oficial.

IV. Procedimiento de investigación

8. A efecto de documentar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - 8.1. Se recibió escrito de queja firmado por trabajadores de la Compañía Periodística *** que edita el periódico “****” de Córdoba.
 - 8.2. Se solicitaron informes a la autoridad señalada como responsable en los hechos que nos ocupan.
 - 8.3. Asimismo, se solicitó una ampliación de informes al Ayuntamiento de Córdoba, Ver.
 - 8.4. Se realizó el análisis respectivo de las evidencias que aportó la parte quejosa.
 - 8.5. Se analizó de la documentación enviada por la autoridad involucrada.

V. Hechos probados

9. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprenden como probados los siguientes hechos:
 - 9.1. El Ayuntamiento de Córdoba no cuenta con un Manual o Protocolo que contenga criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, para el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los medios de comunicación.
 - 9.2. El Ayuntamiento de Córdoba otorgó de manera diferenciada los contratos que ha realizado con medios de comunicación para su publicidad oficial.

VI. Derechos violados

10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo.¹

¹ SCJN. *Contradicción de Tesis 293/2011*, sentencia de Pleno de 3 de septiembre de 2013.

11. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual de los servidores públicos responsables, como sucede en la jurisdicción penal. Por el contrario, el objetivo es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen, o no, actos u omisiones que violan los derechos humanos.²
12. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se ha verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.³
13. Asimismo, debe considerarse que con fecha veintiocho de junio del mismo año dos mil diecisiete, a través del oficio número DSC/0354/2017 fue notificada al Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, la Conciliación número 04/2017. Sin embargo, al día de hoy, la autoridad responsable no comunicó a este Organismo Autónomo su aceptación o rechazo a tal resolución.
14. Así, la materia de esta resolución se circunscribe a determinar si los hechos en análisis constituyen o no violaciones a derechos humanos y a determinar el alcance de la obligación de reparar el daño a las víctimas.

Derecho a la libertad de pensamiento y expresión

15. La libertad de expresión está consagrada en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal; en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de igual manera en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo IV de la Declaración Americana, y 4° de la Carta Democrática Interamericana.

² Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C. No. 209, párr. 78.

³ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 20 de marzo de 2013, párr. 90.

16. En ellos se otorga una protección reforzada a este derecho, pues se enumeran taxativamente los motivos por los que es legítima su limitación. Es decir, reconociendo su libre ejercicio como la regla, salvo supuestos excepcionales.⁴
17. Lo anterior se explica porque la libertad de expresión constituye uno de los pilares básicos de las sociedades democráticas. En efecto, a través de ella los ciudadanos tienen acceso a los asuntos públicos; ejercen un control social al poder, y transmiten sus inconformidades y demandas.⁵
18. Así, las personas interactúan generando un flujo de información y opiniones que posibilita el debate público que hace funcionar a un sistema democrático. Por eso, cualquier restricción de información debe estar suficientemente justificada en una necesidad imperiosa para el buen funcionamiento de la sociedad o para la protección de otros derechos fundamentales que no puedan ser tutelados a través de una medida menos lesiva. Esto configura la dimensión colectiva de la libertad de expresión.⁶
19. Sin embargo, también existe una dimensión individual de este derecho fundamental, que se refiere a la existencia de un ámbito que no puede ser invadido por el Estado. Dentro de éste, el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. La satisfacción de esta libertad es condición indispensable para evitar el control del pensamiento, y es un presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de una persona.⁷
20. Asimismo, la libertad de expresión no sólo tutela el discurso que es recibido favorablemente por el resto de la sociedad o que es considerado como inofensivo o indiferente. También protege las expresiones que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.
21. Y, si bien no existe algo como el derecho al insulto o a la injuria gratuita, las expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las

⁴ Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión, Incorporación Nacional de los Estándares Interamericanos en materia de Libertad de Expresión durante 2009, pp. 60-61, pág. 111. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, ISBN 978-0-8270-5457-8, año 2010.

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada. Capítulo II - Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión, Opinión Consultiva OC-5/85 p. 324.

⁶ Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión, Características principales del derecho a la libertad de expresión, Doble dimensión individual y colectiva, pp. 13, pág. 6. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, ISBN 978-0-8270-5457-8, año 2010.

⁷ Op. Cit., pág. 5.

creencias y posturas de la mayoría, se encuentran protegidas por este derecho fundamental. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura que deben caracterizar a una democracia. En este sentido, las líneas editoriales independientes o críticas también merecen tutela constitucional, máxime cuando la información difundida es de interés público y abona al debate democrático.⁸

22. Así, los medios de comunicación juegan un rol preponderante en la construcción de una sociedad democrática. A través de ellos se construye una parte sustantiva de la opinión pública y se despliegan ideas, conocimientos, teorías, doctrinas, ideologías, concepciones del mundo o meras opiniones personales.⁹
23. La democracia requiere de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y las decisiones de los gobernantes. Esto sólo puede lograrse cuando se tiene plena seguridad de que la libre expresión sobre lo público será garantizada y no es objeto de censura o merecedora de alguna reacción punitiva por parte de las autoridades.¹⁰
24. Particularmente, el trato diferenciado sin base objetiva y razonable al momento de contratar servicios de comunicación social, se orienta a restringir el contenido de ciertas publicaciones y la línea editorial de un medio de comunicación. Además, esta acción no sólo impacta en la esfera jurídica de las personas que sufren la censura indirecta, sino que además envía un mensaje que promueve la auto-censura y restringe el libre flujo de ideas en una sociedad democrática.
25. En ese sentido, cuando la autoridad no considera factores objetivos (como el impacto mediático, la penetración en redes sociales, el número de ejemplares impresos o el número de suscriptores) para contratar servicios de comunicación social, se puede presumir la intención de censurar de manera indirecta. Esta presunción adquiere otra dimensión cuando, además de obviar elementos objetivos en la contratación, el reparto del gasto público no se optimiza en relación a éstos.

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada. Capítulo II - Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión por Eduardo Bertoni y Carlos J. Zelada, pp. 325.

⁹ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V., La Concentración en la Propiedad de los Medios de Comunicación Social y los Instrumentos Internacionales, párrafo 53, publicado en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=270&IID=2>

¹⁰ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán, Tesis: 1ª CCXV/2009, Novena Época, Tesis Aislada (Constitucional), Tomo XXX, Diciembre de 2009.

26. Es importante destacar que [...] no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el Estado asigna esos recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión. Un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios. Aunque los Estados pueden adoptar decisiones de asignar publicidad con base en el porcentaje de la población que un determinado medio, una frecuencia o factores similares, cubren; las decisiones de asignar o no publicidad que se basan en la cobertura de actos oficiales, en críticas a funcionarios públicos o la cobertura que podría perjudicar a los contribuyentes financieros de esos funcionarios, equivale a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión. Es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicación que la negativa a asignársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel. Como sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal [...].¹¹
27. El H. Ayuntamiento afirmó que el criterio objetivo para gastar en publicidad oficial es el de ahorro y disciplina administrativa. Sin embargo, este principio exige, precisamente, que el gasto destinado a comunicación social maximice el impacto en las personas que se pretende informar desde el Ayuntamiento. Para alcanzar ese fin es preciso contar con elementos que revistan de racionalidad las decisiones de contratación y esto sólo puede lograrse cuando se consideran elementos objetivos, como el impacto mediático, la penetración en redes sociales, el número de ejemplares impresos o el número de suscriptores, antes que la línea editorial de un medio de comunicación determinado.¹²

¹¹ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V, Violaciones indirectas a la libertad de expresión, título “Asignación discriminatoria de la publicidad oficial”, párrafo 12, publicado en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=270&IID=2>

¹² Al respecto, es importante referir la frecuencia de visitas y seguidores que tiene el medio de comunicación *** pues en su página https://www.facebook.com/***/ se aprecia que a 203,376 personas les gusta. Además, en la red social de Twitter @***, ese medio tiene 10,400 seguidores aproximadamente y el el hashtag #*** en Twitter tiene un alcance en sus publicaciones de hasta 66,860 personas. Asimismo, el sitio web https://www.***.com.mx/ tiene un alcance en sus publicaciones de hasta 56,565 personas. En cambio, haciendo una comparación con otros medios de comunicación contratados por el Ayuntamiento de Córdoba, Ver., se puede apreciar que el medio cordobaenlinea.com en su cuenta de Twitter contabiliza un total de 3,237 seguidores, y en su página web tiene un alcance de 3,237 personas, además, su página en facebook cuenta con 1,073 Likes. Por otro lado, el medio de comunicación “el mundo de córdoba” en su cuenta de Twitter tiene un alcance de 53,450 personas; en su página web <http://elmundodecordoba.com/> tiene un alcance de 753,429 personas y en su página de facebook <https://www.facebook.com/Tumundoadiario/> cuenta con 403,796 likes. La

28. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho a disentir. Históricamente, su nacimiento obedece a la necesidad de salvaguardar la autonomía del individuo frente a la posibilidad de que cualquiera, ya sea la sociedad, la Iglesia o el Estado, pretenda imponer unilateralmente una visión sobre el mundo.
29. Justamente los informes del Ayuntamiento fueron insuficientes para allegarse de evidencias. La Primera Visitaduría General solicitó una ampliación a esa autoridad, y se requirió un informe detallado sobre las contrataciones de publicidad celebradas por ese Ayuntamiento con medios de comunicación, en los años 2014, 2015 y 2016, y los lineamientos que rigen la contratación de publicidad oficial.
30. En esa tesitura, el Ayuntamiento contestó lo siguiente: “...La contraloría Municipal puede evidenciar que desde su solicitud de fecha 19 de enero de 2015, el Ayuntamiento de Córdoba ha seguido los lineamientos sugeridos por el Gobierno del Estado en lo que corresponde a criterios generales de Comunicación Social. Es elemental requiera a dicha instancia fiscalizadora copia del material enunciado, sin embargo, hago entrega de impresión sencilla del mismo borrador que le fue entregado, en congruencia a la política de Transparencia de esta Coordinación...” (sic). Asimismo, únicamente se anexó copia del “Manual Organizacional de Comunicación Social”.
31. De lo anterior, esta Comisión acredita que el Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, no cuenta con lineamientos objetivos y criterios específicos de actuación que garanticen la igualdad de oportunidades en la distribución de publicidad en favor de los medios de comunicación.
32. En efecto, como consecuencia de lo anterior, esta Comisión desconoce los requisitos que un medio de comunicación tenga que cumplir para que el Ayuntamiento de Córdoba esté en condiciones de contratarlo para su publicidad, pues aunque en el informe indicó que los criterios para que un medio de comunicación pudiera ser considerado para contratación tendría que: “...a) *Ser un medio que garantice el cumplimiento a la Ley de Delitos de Imprenta, b) Atender el Derecho Pro Persona en todas sus publicaciones, y c) Garantizar el Derechos de Réplica...*”, tales requisitos no se encuentran formalmente reconocidos en lineamientos que rigen la materia precisada.

33. En ese sentido, la parte quejosa requirió a la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal: los contratos y/o convenios celebrados entre el Ayuntamiento de Córdoba en los años fiscales 2014, 2015 y 2016, incluidos soportes financieros (facturas), así como inserciones pagadas independiente de los contratos y convenios, con los medios de comunicación. Además, pidió: las órdenes de pago y de inserción de publicidad del Ayuntamiento para los periódicos “***”, “***” y “***”, en los meses de Julio, Agosto y Septiembre de 2016.
34. Una vez que tal información fue proporcionada por el Ayuntamiento a la parte quejosa, remitió a este Organismo autónomo copia de esa documentación. De lo que se aprecia que, si bien es cierto, la autoridad municipal ha celebrado contratos con el medio de comunicación “***”, se advierte que son diferenciados en comparación con otros medios de comunicación, pues, las contrataciones que la autoridad municipal realizó con el periódico ***, en el año 2014 fue sólo una con un monto total de \$2,662.00, en el año 2015 fueron doce con un monto total de \$23,958.00 y en el año 2016 fueron once con un monto total de \$29,300.00.
35. Con base en ello, se advierte la desproporción sobre las contrataciones realizadas, y la falta de criterios objetivos e imparciales trae como consecuencia la asignación discrecional de recursos financieros para publicidad oficial de la autoridad municipal.
36. Aunado a lo referido, resulta oportuno señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha establecido que la distribución discrecional de publicidad oficial constituye un acto de censura indirecta que atenta contra el derecho a la libertad de expresión.¹³
37. La censura en cualquiera de sus manifestaciones desalienta el ejercicio de este derecho. El carácter directo o indirecto de éste, dependerá si el desaliento del ejercicio es el propósito inmediato de la censura o el efecto de un acto oficial menos evidente.
38. Por ello, la libertad de expresión protege a sus titulares de aquellas acciones que tengan como consecuencia la autocensura o la inhibición del ejercicio de ese derecho. Este es el espíritu del art. 13.2 de la CADH, al prohibir la restricción de la libertad de expresión por medios indirectos, encaminados a impedir la libre comunicación y la circulación de ideas y opiniones.¹⁴

¹³ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V, Violaciones indirectas a la libertad de expresión: asignación discriminatoria de la publicidad oficial, Cuestiones básicas, p.41.

¹⁴ Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión, Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos, pp. 41, pág. 14. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, ISBN 978-0-8270-5457-8, año 2010.

39. Asimismo, [...la obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión. Aunque la jurisprudencia en esta esfera es escasa dentro del sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ofrece un marco legal contra esas violaciones indirectas, al establecer que la asignación discriminatoria de publicidad estatal, con base en la información crítica de una publicación o una radio, es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención...].¹⁵
40. De esta manera, cuando se asignan recursos de manera discrecional puede existir una vía de presión para condicionar la línea informativa o posición editorial de un medio de comunicación, lo que deriva en una transgresión al derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva, pues de manera indirecta se restringe el libre tránsito de ideas e información.¹⁶
41. En ese orden de ideas, con base en esta argumentación, se advierte que los hechos que los quejosos refirieron son constitutivos de violación al derecho humano de libertad de pensamiento y de expresión, por restringir indirectamente la libre comunicación y circulación de ideas y opiniones.
42. Lo sostenido en los párrafos precedentes, no debe entenderse en el sentido de que esta Comisión ordene la contratación con un medio de comunicación determinado, situación que escapa de su competencia, más bien que, para que no se configure una violación al derecho a la libertad de expresión, la asignación de publicidad oficial exige que ésta se funde en criterios objetivos, racionales e imparciales, nítidamente definidos que, por un lado permitan a quienes brindan el servicio de publicidad, conocer las condiciones que han de cumplirse para acceder a su contratación y, por el otro, que garantice el libre flujo de información, ideas y opiniones de toda índole.

VII. Reparación integral del daño

43. En un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma las consecuencias.
44. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada,

¹⁵ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V, Violaciones indirectas a la libertad de expresión, título “Asignación discriminatoria de la publicidad oficial”, párrafo 13, publicado en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=270&IID=2>

¹⁶ Recomendación No. 35/2012, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el primero de agosto de 2012, párrafo número 80.

transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos sufridas. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, éstas medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

45. En congruencia con lo anterior, se deberán realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que la quejosa sea incorporada al Registro Estatal de Víctimas y reciba los apoyos previstos en la Ley de Víctimas para garantizar su derecho a la reparación integral.

Garantías de no repetición

46. Las Garantías de No Repetición, son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superarlas causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.
47. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas en violación a sus derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que benefician a la sociedad en general.
48. Bajo esta tesitura, el H. Ayuntamiento Constitucional de Veracruz, Veracruz, deberá realizar en un plazo razonable, un Manual o Protocolo el cual contenga criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, para el otorgamiento y distribución de publicidad oficial a favor de los medios de comunicación, el cual deberá incluir los requisitos que éstos deben cumplir.
49. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

VIII. Recomendaciones específicas

50. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 párrafo octavo y 67 fracción II, incisos b) y c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de

la Llave; 1, 3, 4 fracciones I, III y IV, 7 fracciones II, III, IV y 25 de la Ley No. 483 de la CEDHV; 5, 1y 168 de su Reglamento Interno, se estima procedente emitir la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 39/2017

AL PRESIDENTE MUNICIPAL
DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
DE CÓRDOBA, VERACRUZ

51. **PRIMERA.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, 3 fracción VI, 48 y 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, así como aquellos aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, y 126 fracción VII de la la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el **AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA, VERACRUZ**, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que:

51.1. En un plazo razonable, se emitan lineamientos claros y criterios objetivos, imparciales y transparentes, que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y distribución proporcional de publicidad oficial en favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos.

51.2. Se lleve a cabo una supervisión en la asignación de publicidad oficial por parte del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, que incluya la evaluación adecuada para el otorgamiento en la contratación que esa autoridad municipal realiza con los diversos medios de comunicación. Además, el gasto destinado se deberá realizar conforme a los procedimientos y criterios objetivos, imparciales, transparentes y no discriminatorios que se emitan.

52. **SEGUNDA.** De conformidad con los artículos 4 fracción III de la Ley de la CEDHV y 172 de su Reglamento Interno, se hace saber a la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación que dispone de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente en el que la presente se le notifique, para que manifieste si la acepta o no; de ser la primera de las hipótesis, dispone de **QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES** para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

53. **TERCERA.** Para el caso de que dentro de los plazos indicados por la disposición legal citada en el punto anterior, no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 apartado B de la Constitución Mexicana, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa; por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el Congreso del Estado de Veracruz a efecto de que explique el motivo de la misma.

54. **CUARTA.** De conformidad con lo que establece el artículo 171 del Reglamento Interno que rige este Organismo notifíquese a los peticionarios un extracto de la presente Recomendación.
55. **QUINTA.** Con fundamento en el artículo 102 B de la CPEUM, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

A T E N T A M E N T E

DRA. NAMIKO MATSUMOTO BENÍTEZ
PRESIDENTA