

Quito, D. M., 17 de septiembre del 2014

SENTENCIA N.º 003-14-SIN-CC

CASO N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

1.1. Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0014-13-IN

Luis Fernando Torres Torres, por sus propios derechos, el 28 de junio de 2013, presentó acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, la cual fue signada con el N.º 0014-13-IN. La Secretaria General, el 28 de junio de 2013, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en providencia del 04 de julio de 2013 a las 11:42, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0014-13-IN.

Caso N.º 0023-13-IN

Diego Rodrigo Cornejo Menacho, en calidad de procurador común de Consuelo Albornoz Tinajero, Juan Andrade Heymann, Diego Araujo Sánchez, Ramiro Ávila Santamaría, Rodrigo Xavier Bonilla Zapata, Luis Xavier Buendía Venegas, Cristóbal Ernesto Buendía Venegas, Felipe Eugenio Burbano de Lara Correa, Juan Carlos Calderón Vivanco, Jaime Andrés Carrión Mena, Iván Oswaldo Carvajal Aguirre, César Coronel Garcés, Ana María Correa Crespo, Manuel Oswaldo Chiriboga Vega, Gonzalo Dávila Trueba, Germán Asdrúbal de la Torre Morán, Lolo Fcheverría Rodríguez, Simón Espinoza Cordero, Christoph Julius Baumann, José Hernández, Jeanette Hinostroza Oviedo, Carlos Jijón Morante, Lucía Lemos Silva, Ana Karina López Ramón, Francisco Michelena Ayala, Javier Esteban Molina Bonilla, Jaime Mantilla, Alberto Molina Flores, Paco Moncayo Gallegos, Patricio Moncayo Moncayo, César Montúfar Mancheno.

Clemente Alfredo Negrete, Diego Oquendo Silva, Lautaro Gonzalo Ojeda, Andrés Tarquino Páez, Rodrigo Simón Pachano, Antonio Francisco Parra Gil, Blasco Peñaherrera Solah, César Pérez Barriga, Mario Prado, César Ricaurte Pérez, Hernán Rodríguez, Antonio Rodríguez Vicéns, Marco Antonio Rodríguez Peñaherrera, Carlos Esteban Rojas Araujo, Martha Roldós Bucarán, María Paula Romo Rodríguez, Juan Carlos Solines Moreno, Diego Hernán Ordóñez Guerrero, Manuel Gonzalo Ortiz Crespo, Rodrigo Tenorio Ambrosi, Enrique Antonio Valle Andrade, Julio Antonio Velasco Jarrín, Luis Fernando Verdesoto Custode, Jorge Vivanco Mendieta, Alfonso Ernesto Albán Gómez y Pedro Zambrano Lapentti, el 03 de septiembre de 2013 presentó acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. El día 03 de septiembre de 2013, la Secretaria General de la Corte Constitucional certificó que la acción N.º 0023-13-IN tiene identidad de objeto y acción con el caso N.º 0014-13-IN. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, en providencia del 23 de enero de 2014 a las 11:03, admitió a trámite la presente acción y dispuso su acumulación al caso N.º 0014-13-IN.

Caso N.º 0028-13-IN

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar Marín, Andrea Torres Montenegro, Natalia Ordóñez Rivera, Ricardo Castrillón Baranovski, Martín Tamayo Serrano, Juan Ignacio Mena Mora y Mateo Calero Larrea, por sus propios derechos, el 13 de diciembre de 2013 presentaron acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. La Secretaria General, el 13 de diciembre de 2013 certificó que la acción N.º 0028-13-IN tiene identidad de objeto y acción con el caso N.º 0014-13-IN. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, en providencia del 23 de enero de 2014 a las 10:01, admitió a trámite la presente acción y dispuso su acumulación al caso N.º 0014-13-IN.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 19 de febrero de 2014, avocó conocimiento de la misma.



1.2. Normas acusadas

Las normas acusadas de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación, aprobada por la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2013 y publicada en el Registro Oficial, tercer suplemento N.º 022 del 25 de junio de 2013, por la forma, son: artículos 4, 6, 10 numeral 4 e inciso final; 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 58, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 88, 93, 94, 96, 97, 98, 110 y 112; disposiciones transitorias primera, sexta, undécima, décima octava, décima novena, vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima tercera, vigésima cuarta; disposiciones reformatórias cuarta, quinta y sexta y la disposición derogatoria segunda; y por el fondo: artículos 1, 2, 3, 5, 6, 10 numeral 3 literales a y f, numeral 4 literales e, i, j e inciso final, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 30, 38, 40, 42, 48, 55, 56, 59, 61, 63, 64, 71, 84, 90 y 96, mismos que serán transcritos en el desarrollo de los problemas jurídicos.

1.3. Fundamentos de las demandas

Caso N.º 0014-13-IN

El legitimado activo, Luis Fernando Torres Torres, en lo principal, manifiesta que demanda la inconstitucionalidad por la forma de varios artículos de la Ley Orgánica de Comunicación, en tanto no existió un oportuno debate de su contenido. Aduce que en la sesión de la Asamblea del 14 de junio de 2013, debió abrirse el segundo debate para que el ponente incorpore a la ley los cambios sugeridos en el Pleno. Considera que al no haber sido incorporados, tanto los nuevos artículos como los modificados durante el segundo debate, como ordena el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se violó el procedimiento parlamentario que, según el artículo 137 de la Constitución, exige dos debates.

En lo que respecta a las disposiciones que acusa por el fondo, argumenta que conforme lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, los derechos se ubican como la fuente integradora de la actividad constitucional, siendo indispensable su reconocimiento y protección. En lo referente a los derechos a la comunicación,

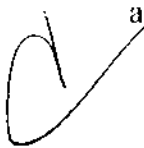
precisa que las normas constitucionales forman lo que se podría llamar “ideario constitucional de la comunicación libre”. Señala que los artículos de la Ley Orgánica de Comunicación establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos a la comunicación y a la expresión. Establece que la distorsión conceptual de la norma *ibidem* coloca a los medios privados de comunicación, en calidad de prestadores de un servicio público, y por ende en la difícil posición de asumir responsabilidades civiles extracontractuales, lo cual, a su criterio, resulta ajeno al esquema de la Constitución de Montecristi.

Sostiene que tanto la acción popular, reconocida en el artículo 10 de la norma *ibidem*, la censura previa, determinada en su artículo 18, el linchamiento mediático a terceros, establecido en el artículo 26 de la Ley, la infracción administrativa tipificada en el artículo 61 de la Ley, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como también el artículo 76 numerales 3 y 6 de la norma suprema. De igual forma, aduce que existe un cúmulo de competencias controladoras y sancionatorias de la Superintendencia de Comunicaciones, desbordando las funciones reconocidas al Estado en el artículo 17 de la Constitución.

Caso N.º 0023-13-IN

Los accionantes, Diego Rodrigo Cornejo Menacho, en calidad de procurador común, en su demanda señalan que la Ley de Comunicación, desde la exposición de motivos, está plagada de imprecisiones, ambigüedades y de una deficiente técnica jurídico-legislativa. En lo que respecta a la inconstitucionalidad de la Ley por la forma, señalan que esta se produce tanto por violar la competencia del órgano que ejerce la potestad normativa, como por vulnerar el trámite o procedimiento de formación de la norma, ya que el proyecto que finalmente se votó difería fundamentalmente del que se notificó dentro del término legal a los asambleístas, en el que se incluyeron articulados que nunca fueron debatidos en el Pleno de la Asamblea Nacional, ni en el anterior período ni en el actual.

Las disposiciones que acusan de inconstitucionales por el fondo, a su criterio vulneran el principio de legalidad establecido en la Constitución de la República, al atribuir la competencia a la función ejecutiva para regular en el ámbito administrativo el ejercicio de los derechos a la comunicación.



Adicionalmente, señalan que los medios de comunicación no prestan un servicio público, y que por ende la comunicación es un derecho que no puede ser menoscabado por una norma de rango inferior a la norma suprema. Argumentan que el artículo 10 de la Ley contiene una notable incongruencia respecto del artículo 9, mismo que establece que los medios de comunicación deberán expedir por sí mismo códigos deontológicos; sin embargo, el artículo 10 establece de manera imperativa un catálogo de supuestas normas mínimas que deben integrar los códigos de los medios de comunicación, las cuales, a su criterio, son inconstitucionales.

Establecen que intentar responsabilizar a los medios de comunicación administrativa, civil y penalmente por los comentarios de los ciudadanos que interactúan a través de las redes virtuales, contraviene todos los estándares internacionales que garantizan el libre flujo de comunicación. De igual forma, consideran que el artículo 22 de la Ley, al agregar como condicionamiento previo a la libertad de expresión la “precisión” afecta todos los principios que informan el derecho a la comunicación y se constituye en una virtual reforma constitucional. Respecto a los artículos 40 y 41 que regulan el derecho a la reserva de fuente y del secreto profesional respectivamente, establecen que en estos se desconoce a los periodistas los derechos constitucionales y los consignados en tratados internacionales.

Sostienen que tanto el Consejo de Regulación como la Superintendencia de la Información son organismos que afectan gravemente los derechos constitucionales e instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la comunicación y al flujo de información indispensable para la existencia de un Estado democrático.

Manifiestan que en la ley no se hacen diferenciaciones respecto a los medios de comunicación, y en ella se imponen obligaciones, cargas y responsabilidades similares a todos los medios, sin demostrar que aquel tratamiento resulte necesario en una sociedad democrática.



Caso N.º 0028-13-IN



Los accionantes, Farith Simon Campaña, y otros, en su demanda de inconstitucionalidad, precisan que en varios artículos de la Ley de Comunicación no se realiza una explicación razonada y clara sobre el motivo y la forma de la restricción para proteger un bien jurídico legítimo.

Argumentan que en los artículos 2 y 6 de la Ley se excluye a los extranjeros no residentes en el Ecuador del ámbito de protección, de forma injustificada, provocando su discriminación, y constituyendo una limitación a un derecho fundamental.

En cuanto al artículo 42 de la norma ibídem, señalan que se establece la obligación de titulación previa al ejercicio permanente de actividades periodísticas, lo cual, a su criterio, limita de manera ilegítima el derecho a la libertad de expresión, al imponer una barrera a la libre difusión de información a través del uso pleno de los medios de comunicación.

Sostienen que en el artículo 30 se establecen tres causales de información de circulación restringida, las cuales son inconstitucionales, ya que instituyen limitaciones injustificadas al derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 18 de la Constitución. En lo que al artículo 56 numeral 3 se refiere, manifiestan que las potestades de la Superintendencia de la Información y Comunicación implican una injerencia por parte del Estado en la intimidad personal de los ciudadanos. Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de Comunicación, a su criterio, vulnera el artículo 66 numeral 6 de la Constitución y artículo 13 de la Convención Americana, pues no solo omite fijar los objetivos legítimos bajo los cuales se podría restringir la libertad de expresión, sino que prescribe que la emisión de opiniones está sujeta a responsabilidad. Finalmente, aducen que el artículo 40 de la Ley limita la garantía de reserva de fuente a aquellas personas que difundan información de interés general, con lo cual se crea una obligación indirectamente de revelarla.

1.3. Pretensión

Dentro de las demandas se solicita la inconstitucionalidad de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de Comunicación: Art. 1 por el fondo dentro de la causa N.º 023-13-IN; Art. 2 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa



N.º 028-13-IN; Art. 3 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 023-13-IN; Art. 4 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 5 inconstitucionalidad por el fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 6 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN, y por el fondo dentro de la causa N.º 0028-13-IN; Art. 10 numeral 4 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN, y por el fondo del numeral 4 literal **j** dentro de las causas 0014-13-IN y 023-13-IN; adicionalmente en la causa N.º 0023-13-IN se solicita la inconstitucionalidad por el fondo de los literales **e, i** y del numeral 3 literales **a** y **f**, y en la causa N.º 0014-13-IN se solicita la inconstitucionalidad por el fondo del inciso final del mencionado artículo; Art. 17 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0028-13-IN; Art. 18 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 19 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 20 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN, y por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 21 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 22 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 23 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 24 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN, y por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 25 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 26 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 27 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 30 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0028-13-IN; Art. 38 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 40 inconstitucionalidad por el fondo dentro de las causas N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN; Art. 42 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0028-13-IN; Art. 43 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-14-IN; Art. 44 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 47 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-14-IN; Art. 48 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-14-IN, y por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 49 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º

0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 50 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 53 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 55 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 56 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN, y por el fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0028-13-IN; Art. 58 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0028-13-IN; Art. 59 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 61 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0014-13-IN; Art. 63 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0014-13-IN; Art. 64 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0014-13-IN; Art. 71 inconstitucionalidad por la forma y fondo dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 74 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 76 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 78 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 79 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 80 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 81 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 83 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 84 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN y por el fondo dentro de la causa N.º 0014-13-IN; Art. 85 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 88 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 90 inconstitucionalidad por el fondo dentro de la causa N.º 0023-13-IN; Art. 93 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 94 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 96 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN y por fondo dentro de la causas N.º 0023-13-IN; Art. 97 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 98 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 110 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; Art. 112 inconstitucionalidad por la forma dentro de las causas N.º 0014-13-IN y 0023-13-IN; disposiciones transitorias primera, sexta, undécima, décima octava, décima



novena, vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima tercera, vigésima cuarta; disposiciones reformatórias cuarta, quinta y sexta y la disposición derogatoria segunda de la Ley Orgánica de Comunicación por la forma dentro de la causa N.º 0014-13-IN.

1.4. Contestación a la demanda

- **Gabriela Rivadeneira, en calidad de presidenta de la Asamblea Nacional, en lo principal manifiesta:**

Respecto a la demanda presentada dentro del caso N.º 0014-13-IN, argumenta que la misma carece de sustento legal, ya que el proyecto de Ley en lo formal cumplió con el trámite constitucional y legal establecido. En cuanto a la alegación de inconstitucionalidad por el fondo, señala que en la demanda no existen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, enunciándose simplemente los artículos impugnados. Sostiene que los bienes jurídicos protegidos como la información y comunicación deben tratarse como un ejercicio puro y simple de una actividad cuyo receptor indistintamente y por cualquier medio es el público. Manifiesta además, que en cuanto al establecimiento de sanciones por incumplimiento de parámetros, el actor contradice su pretensión.

Establece que la Ley Orgánica de Comunicación contempla y consagra la censura previa, la difusión de temas de interés público, así como también el derecho a la honra y a la buena costumbre, por lo que no hay ninguna inconstitucionalidad. Aduce que el accionante no establece de ninguna manera si la disposición impugnada adolece de restricciones desproporcionadas.

En cuanto a la causa N.º 0023-13-IN, el procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional, menciona que todas las actuaciones legislativas de la Asamblea en el proceso de creación de la Ley Orgánica de Comunicación han sido aprobadas como corresponde. Precisa que las disposiciones que acusan los accionantes no son inconstitucionales como señala, así respecto de la prohibición de censura previa, responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, derecho a la réplica, linchamiento mediático, derecho a la reserva de la fuente, de la Superintendencia de la Información y Comunicación, caducidad y prescripción, responsabilidades comunes, difusión y tiraje, inversión en



publicidad privada se citan dos opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se recalca que la definición constitucional respecto a que la telecomunicación y el espectro radioeléctrico forman parte de los sectores estratégicos se encuentra reproducida en la misma Ley, donde además se define a la información como un bien público y a la comunicación social como un servicio público.

Respecto a la causa N.º 0028-13-IN, el procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional, en lo principal señala que la supuesta discriminación establecida en los artículos 2 y 6 resulta legítima y razonable. En cuanto a la supuesta discriminación por la titulación obligatoria, precisa que no se violenta ningún principio constitucional, ya que, al contrario, los fortalece. Establece de forma general que la Ley Orgánica de Comunicación recoge el espíritu de la Constitución de la República; en tal sentido, argumenta que los requisitos de proporcionalidad, necesidad e idoneidad se encuentran plenamente justificados. Finalmente, añade que la comunicación social, al ser un servicio público, debe ser prestado con transparencia y calidad, precautelando los derechos de quien recibe la información.

- Alexis Mera, en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, en lo principal sostiene:

Sobre la demanda presentada dentro del caso N.º 0014-13-IN, señala que respecto a la comunicación como servicio público, mediante un acto normativo se podrán determinar otros servicios públicos cuya provisión será responsabilidad del Estado. Sobre la excesiva práctica informativa, menciona que las normas de la Ley buscan empoderar al ciudadano con herramientas para la defensa de sus derechos. En cuanto a la vaguedad conceptual, manifiesta que los órganos jurisdiccionales tienen la potestad exclusiva de ser los intérpretes finales del ordenamiento jurídico. Con relación a las nociones de linchamiento mediático, temas de relevancia pública y contenidos discriminatorios, señala que no constituyen una facultad discrecional, sino un concepto jurídico indeterminado. En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma que la Ley Orgánica de Comunicación fue extensamente discutida y debatida antes de su aprobación. En tal sentido, solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad.



Respecto de la causa N.º 0023-13-IN, argumenta que la Ley Orgánica de Comunicación cumple con el mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, que ordena a la Asamblea expedir una Ley de Comunicación. Sostiene que respecto a las opiniones personales, estas generan responsabilidad, mientras que sobre las normas deontológicas, precisa que se constituyen en lineamientos elementales para la difusión de todo hecho noticioso e informativo de relevancia pública. Sobre el linchamiento mediático, señala que el Código Internacional de Ética Periodística dispone el respeto de las personas a la vida privada y dignidad humana. De igual forma, se refiere a la impugnación del derecho a la reserva, del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Superintendencia de la Información, caducidad y prescripción, difusión de tiraje, inversión en publicidad privada, señalando en lo general que no se contraponen al ordenamiento constitucional.

En cuanto a la causa N.º 0028-13-IN, en lo que a los derechos de los extranjeros se refiere, señala que la finalidad de las disposiciones de la Ley Orgánica de Comunicación es transparentar la estructura societaria de los medios de comunicación social, a fin de verificar el cumplimiento de los preceptos constitucionales. La titulación obligatoria para el ejercicio periodístico no implica una restricción a la libertad de expresión. Sobre la información de circulación restringida argumenta que la reserva es una herramienta idónea para evitar ataques ilegales a la honra y reputación de los sujetos investigados. Aduce que la atribución de la Superintendencia de requerir información tiene como destinatarios a las personas que se encuentran relacionadas con la comunicación. Por lo expuesto, solicita que se desechen las demandas de inconstitucionalidad propuestas.

- **Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en lo principal manifiesta:**

Respecto al caso N.º 0014-13-IN, argumenta que refiriéndose a las inconstitucionalidades por el fondo, la regulación y control del Estado en actividades como la comunicación es una obligación para garantizar el derecho de las personas a recibir información que reúna las características establecidas en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República. En tal sentido, se

refiere a las principales alegaciones presentadas por el legitimado activo, resaltando que respecto al principio de proporcionalidad, en el presente caso no se evidencia la existencia de un conflicto de derechos; en cuanto a la calificación de la actividad de los medios de comunicación social como un servicio público, manifiesta que la Asamblea Nacional tiene plenas facultades para calificarlo como tal.

Sobre el incumplimiento de los parámetros deontológicos, la censura previa y difusión de temas de interés público, la exigencia de precisión de la información, puntualiza el fin que estas normas tienen, así como también el marco constitucional que regularía el linchamiento mediático. En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, establece que el marco institucional no pierde su vigencia por la renovación de los asambleístas.

En lo que al caso N.º 0023-13-IN respecta, sobre la inconstitucionalidad por la forma, plantea un análisis similar al presentado dentro de la causa 0014-13-IN. Mientras que en cuanto a la inconstitucionalidad por el fondo, precisa de forma general que respecto al artículo 1 de la Ley existe una distorsión de interpretación por parte del legitimado activo. De igual forma, manifiesta que el sistema de comunicación social se conforma con la participación ciudadana, y que la Constitución de la República garantiza tanto el derecho a opinar libremente como el derecho a la honra e intimidad de las personas. Sobre los artículos 5, 10 numeral 3 literales a y f, numerales 20, 21, 24, 48, 59, 90 y 96 de la Ley en su orden argumenta que no contradicen la Constitución y resalta los derechos que estas normas garantizan. En lo que respecta al artículo 10 numeral 4 literal i, señala que los accionantes vuelven a caer en un error de interpretación, lo mismo que sucede con los artículos 38, 40 y 48 de la Ley Orgánica de Comunicación. Finalmente, manifiesta que los artículos impugnados, lejos de violar los derechos constitucionales y humanos, se fundamentaron en formas como la Constitución de la República, consulta popular del 7 de mayo de 2011, y Convención Americana de Derechos Humanos. En tal sentido, solicita que se rechace la presente acción.

Sobre la inconstitucionalidad por el fondo planteada dentro del caso N.º 0028-13-IN, aduce que los derechos establecidos en la Ley de Comunicación amparan a nacionales y extranjeros que residen en el Ecuador. Precisa que las

telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico son, según la Constitución, sectores estratégicos, reservando para el Estado el derecho de administración y gestión. Argumenta que el artículo 42 de la norma *ibidem* garantiza el ejercicio a la actividad profesional y protege a los ciudadanos que tienen derecho a recibir información de calidad. En cuanto al artículo 30 señala que el Estado garantiza el derecho de participación de los ciudadanos, y restringe ciertos temas por razones de interés nacional. Bajo este mismo análisis, se refiere al artículo 56 numeral 3, así como también al artículo 17 sobre el cual establece que el derecho a opinar libremente está sujeto a responsabilidades ulteriores. Sobre el artículo 40 determina que este prohíbe la obligación de revelar la fuente de información, determinando que la difusión de información será sometida a responsabilidad ulterior. En tal sentido, solicita que se rechace la acción propuesta.

- **Escritos presentados por terceros con interés (*amicus curiae*)**

Patricio Estuardo Barriga, en calidad de presidente y representante del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación

En lo principal, señala que la regulación prevista por la Ley Orgánica de Comunicación potencializa los derechos de comunicación y su ámbito de regulación. En su escrito se refiere a los artículos 3, 10 numeral 3 literal I, 17, 18, 22, 30, 42, 48 y 96, destacando que estos no contradicen la Constitución de la República, y refiriéndose a los bienes jurídicos que cada uno de estos protege.

Fernando Alvarado Espinel, en calidad de secretario nacional de Comunicación

Respecto del principio de proporcionalidad, señala que existe una errada aplicación de este. En cuanto al objeto y ámbito de la Ley Orgánica de Comunicación, precisa que la misma se expidió bajo la Disposición Transitoria Primera de la Constitución y siguiendo lo dispuesto en el artículo 384 de la norma suprema. De igual forma, en lo que respecta a la institucionalidad del sistema de comunicación, resalta que este no pertenece a la función ejecutiva. En términos generales, expresa que no se puede hablar de inconstitucionalidad porque las normas de la Ley dan cumplimiento estricto y armónico a las normas

constitucionales. Finalmente, solicita que la Corte acepte su informe y lo considere al momento de resolver.

Carlos Ochoa Hernández, superintendente de la Información y Comunicación

Respecto a la comunicación como servicio público, los medios de comunicación social están obligados a cumplir una función social, como parte de un servicio público a la colectividad, el que debe ser prestado con responsabilidad y calidad, otorgando a los ciudadanos una información veraz, contrastada, precisa y contextualizada. Señala además que con la LOC, se busca evitar que la comunicación sirva para enriquecer a ciertos grupos de poder, en base a noticias manipuladas conforme a los intereses económicos.

Sobre los códigos deontológicos, manifiesta que guarda total armonía con el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República. En cuanto a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, menciona que no es de obligatorio cumplimiento ni vinculante porque no ha sido ratificada por el Estado ecuatoriano.

Referente al linchamiento mediático, sostiene que dicha figura no es una restricción a la libertad de prensa, sino que la finalidad es proteger al ciudadano, al no permitir que se difunda información de manera sistemática que pretenda su desprestigio.

En relación a la creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación, expresa que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, y de ninguna manera a la Función Ejecutiva. Manifiesta que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene competencia para designar a los superintendentes de entre las ternas propuestas por el presidente de la República.

En cuanto a la opinión y responsabilidad, sostiene que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa, como lo señala el artículo 18 de la LOC, que prohíbe la censura previa, pero el referido derecho está sujeto a responsabilidades ulteriores, a fin de evitar su uso abusivo.



Finalmente, solicita a la Corte Constitucional que acepte el informe y lo considere al momento de resolver.

Gissela Dávila Cobo, secretaria ejecutiva del CORAPE

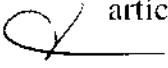
Solicita la inscripción y comparecencia de la organización a la Audiencia pública.

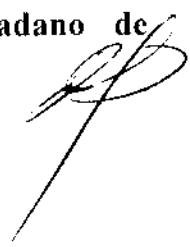
Marcia Guzmán Jaramillo, vocera de Colectivo CONMIPROPIAVOZ

Solicita la inscripción y comparecencia a la audiencia pública a celebrarse en la presente causa, por cuanto alega que su presencia se torna indispensable, a fin de expresar su absoluto respaldo a todas las disposiciones contenidas en la referida Ley, ya que según señala tiene la absoluta seguridad que precautela, ampara y protege la libertad de expresión de los ciudadanos. En tal sentido, considera que la Ley Orgánica de Comunicación responde a un legítimo proceso de democratización de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación.

Dumar Enrique Iglesias Mata, en calidad de presidente de la Confederación Nacional de Periodistas del Ecuador

Establece que los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de Comunicación desarrollan la conformación y los objetivos del Sistema de Comunicación Social, el que, conforme al texto constitucional, debe asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación, información y la libertad de expresión, y fortalecer la participación ciudadana. Agrega que los artículos 7 y 18 de la Ley se encuentran en armonía con el artículo 18 de la Constitución de la República. Sostiene que los artículos 34, 36 y 113 desarrollan y amplían los conceptos determinados en los artículos 16 y 17 de la Constitución. Lo mismo sucede con los artículos 39, 41 y 42, los que a su criterio se refieren a lo dispuesto en el artículo 20 de la norma suprema.


Carlos Vera Quintana, en calidad de representante de la Fundación PENSAR CRÍTICO y coordinador del Observatorio Ciudadano de Comunicación y Derechos



Establece que conforme a lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución, la determinación de que la comunicación es un servicio público se enmarca en el marco constitucional vigente. Argumenta que los artículos 7 y 18 de la Ley de Comunicación se encuentran relacionados con el artículo 18 de la Constitución de la República. Menciona que los artículos 34, 36 y 113 desarrollan y amplían los conceptos determinados en los artículos 16 y 17 de la Constitución. El derecho a la rectificación, réplica o respuesta, consagrado en el artículo 66 de la Constitución, es incluido en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica de Comunicación. Finalmente, agrega que la cláusula de conciencia, secreto profesional y reserva de fuente garantizados en el artículo 20 de la Constitución, se encuentran desarrollados en los artículos 39, 40, 41 y 42 de la Ley.

Jorge Andrés Peñafiel Cedeño

Considera que la Ley Orgánica de Comunicación genera un esquema jurídico que afecta directamente al derecho a la libertad de expresión, en tanto se afecta la sustancia misma de la libertad de expresión, que de derecho sustancial es convertido en un servicio. Manifiesta que la norma ibídem contiene artículos que vulneran en forma directa normas y principios constitucionales, así como también estándares internacionales de derechos humanos.

1.5. Audiencia Pública

Conforme la razón sentada por el actuario del despacho, con fecha 18 de marzo de 2014 se celebró la audiencia pública dentro del presente caso, a la cual asistieron Luis Fernando Torres, Diego Rodrigo Cornejo, en calidad de procurador común, juntamente con su abogado defensor, doctor Enrique Herrera; y Farith Simón Zavala, en sus calidades de legitimados activos; doctor Francis Abad, en representación de la Asamblea Nacional; doctor Alexis Mera, por la Presidencia de la República, y doctor Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado, en sus calidades de legitimados pasivos; y como terceros con interés comparecieron los señores: licenciado Carlos Ochoa Hernández, en calidad de superintendente de la Información y Comunicación; abogado Paúl Mena Zapata, como coordinador general de Asesoría Jurídica de la Secretaría Nacional de Comunicación; abogado Diego Guarderas Donoso, en



calidad de coordinador de Asesoría Jurídica del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación; Marcia Guzmán, en calidad de vocera del colectivo CONMIPROPIAVOZ; doctor Dumar Iglesias Mata, en calidad de presidente de la Confederación Nacional de Periodistas del Ecuador; Carlos Vera Quintana, como representante de la Fundación Pensar Crítico; Gisela Dávila, en calidad de secretaria ejecutiva de Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador, y Alex Campaña, por sus propios derechos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

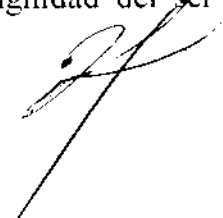
2.1. Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d**, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

2.2. Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

El modelo constitucional vigente en el Ecuador desde el año 2008, además de garantizar un conjunto más amplio de derechos, establece la supremacía constitucional y la aplicación directa de la Constitución como la garantía del respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales. En este sentido, la Constitución de la República se posiciona como la máxima norma del ordenamiento jurídico, que orienta y delimita el actuar estatal conforme lo determinado en el artículo 424 de la Constitución.

De esta forma, tanto la Asamblea Nacional como todo órgano con potestad normativa, tienen la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser



humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Es decir, toda norma de rango infraconstitucional debe guardar conformidad con los preceptos constitucionales y con los instrumentos internacionales que reconozcan derechos.

A fin de precautelar dicha conformidad, se estableció el control abstracto de constitucionalidad como aquel mecanismo por medio del cual el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia efectúa un examen de las disposiciones jurídicas, a fin de determinar si estas se encuentran en armonía con el texto constitucional. Es decir, el control abstracto de constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad normativa.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 011-13-SIN-CC, precisó:

En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema¹.

La atribución de efectuar el control abstracto de constitucionalidad se encuentra reconocida a la Corte Constitucional en el artículo 436 de la Constitución de la República, en el que se determina: “2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”. Siendo así, corresponde a la Corte verificar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, tanto por el fondo como por la forma, con el objeto de detectar aquellas que por su evidente contraposición con la norma constitucional deban ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 011-13-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0048-11-IN.

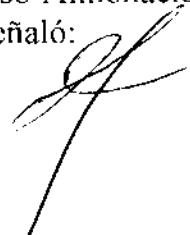


El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, para el examen de constitucionalidad la Corte Constitucional no debe efectuar únicamente su análisis fundamentándose en la contraposición de la disposición impugnada con el texto constitucional, sino además con los instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, cuando reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. En consecuencia, para garantizar de mejor forma los derechos constitucionales, el control de constitucionalidad no debe ser visto como el único mecanismo a ser implementado por la Corte, sino que además se debe tener en cuenta la existencia del control de convencionalidad como el mecanismo por medio del cual los jueces nacionales pueden efectuar el análisis de una norma, tomando en consideración la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias que dotan de contenido a la Convención emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y todos aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador; en suma, aquello que se denomina el *ius commune* interamericano.

El control de convencionalidad tiene su origen en el desarrollo del sistema interamericano de Derechos Humanos, del que se desprende un control concentrado de convencionalidad y el control difuso de convencionalidad. El primero es el efectuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando al conocer un caso concreto determina la compatibilidad de un acto supuestamente violatorio de derechos con el Pacto de San José y todos aquellos instrumentos derivados de este. Por su parte, el segundo es el efectuado por los jueces de las jurisdicciones nacionales, cuando analizan los casos tomando en consideración su ordenamiento jurídico, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile, sobre este tipo de control señaló:

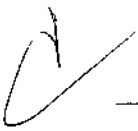


La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1. de la misma (...) La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. **En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**². (Lo resaltado fuera del texto).

En virtud de la irradiación constitucional que experimenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dentro del cual no solo existe un reconocimiento expreso de la supremacía constitucional, sino también de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar de contenido integral a los derechos, por ende a la dignidad humana, de lo que se deriva un control integral sobre el respeto a los derechos constitucionales/humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el voto razonado del juez ad-hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor en relación a la sentencia del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* determinó:

El “control difuso de convencionalidad” convierte al juez nacional en juez interamericano: en un primer y auténtico guardián de la Convención Americana, de sus Protocolos adicionales (eventualmente de otros instrumentos internacionales) y de


² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, sentencia de 26 de septiembre de 2006, p. 53.

la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta dicha normatividad. Tienen los jueces y órganos de impartición de justicia nacionales la importante misión de salvaguardar no sólo los derechos fundamentales previstos en el ámbito interno, sino también el conjunto de valores, principios y derechos humanos que el Estado ha reconocido en los instrumentos internacionales y cuyo compromiso internacional asumió. Los jueces nacionales se convierten en los primeros intérpretes de la normatividad internacional, si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos y la nueva "misión" que ahora tienen para salvaguardar el *corpus juris* interamericano a través de este nuevo "control"³.

Siendo así, la Corte Constitucional, como la máxima garante de los derechos constitucionales, en el presente caso procederá a efectuar un control de constitucionalidad y de convencionalidad de las disposiciones jurídicas demandadas, tanto por la forma como por el fondo, para lo cual no solo tomará como fundamento la Constitución de la República, sino además los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sean necesarios dentro del presente análisis.

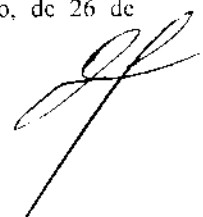
2.3. Análisis constitucional

2.3.1. Control formal

Los accionantes Luis Fernando Torres Torres y Diego Cornejo Menacho, procurador común, demandan la inconstitucionalidad por razones de forma de la Ley Orgánica de Comunicación, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial N.º 022 del 25 de junio de 2013.

Como quedó apuntado en el acápite referente a la naturaleza jurídica de la acción pública de inconstitucionalidad, el contenido de la Constitución de la República es una limitación material para el ejercicio de la actividad normativa; sin embargo, la supremacía del texto constitucional no se limita a aquel ámbito, puesto que en relación a la producción legislativa, la Constitución establece la

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, voto razonado del juez ad-hoc Eduardo Ferrer MacGregor, dentro de la sentencia del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, de 26 de noviembre de 2010, p. 9.



competencia y procedimiento para la expedición, reforma o derogatoria de una ley, debiendo la Corte Constitucional garantizar la supremacía constitucional también en la esfera formal. Por este motivo, el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República establece como una competencia del máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, la siguiente:

2. Conocer y resolver las **acciones públicas de inconstitucionalidad**, por el fondo o **por la forma**, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. (Resaltado fuera del texto).

Concordantemente, los artículos 113 y 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen la atribución de la Corte Constitucional en caso de impugnación de una ley.

Determinación y resolución de los problemas jurídicos planteados dentro del control formal de constitucionalidad

La Corte Constitucional sistematizará su análisis en los siguientes problemas jurídicos:

- 1. En la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación, la Asamblea Nacional ¿cumplió con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, relativos al segundo debate?**

Luis Fernando Torres Torres⁴ indica que existen “(...) artículos nuevos y modificados [que] no fueron materia de ningún debate en la sesión del 14 de junio del 2013. El ponente de la ley incorporó tales normas cuando el segundo debate estaba cerrado, en contra de lo que expresamente señala el Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (...)”.

Adicionalmente, especifica⁵ que de acuerdo al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el segundo debate “...el Ponente podrá incorporar

⁴ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, fs. 15 y vta; Demanda caso N.º 0023-13-IN, fs. 20.

⁵ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, fs. 15 y vta.

cambios al proyecto de Ley que sean sugeridos en el Pleno...”, situación que – afirman– no ocurrió.

Diego Cornejo Menacho, procurador común⁶, señala que “(...) el documento sometido a votación y su contenido no responde a lo determinado en el artículo 61 de la Ley de la Función Legislativa, al incluir articulados que nunca fueron debatidos en el Pleno de la Asamblea Nacional, ni en el anterior periodo, ni el actual (...)”.


Añade⁷ que “(...) el legislador ponente, de manera arbitraria y sin sustento legal o constitucional, incorporó cambios que nunca fueron sugeridos por el Pleno, tal como lo dispone el inciso quinto del artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”.

En este sentido, los accionantes consideran que la inclusión de modificaciones al proyecto por parte del ponente previo a la votación, infringió el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que regula el segundo debate del procedimiento legislativo, norma que tiene relación con el artículo 137 de la Constitución de la República, que establece:

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. (Resaltado no forma parte del texto.)

El artículo 61 inciso quinto de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina: “...Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno”.

En cuanto a los cambios que pueden incluirse a un proyecto de ley en segundo debate, la Corte Constitucional de Colombia ha contemplado en sentencia N.º C-1040-05⁸ como aspectos a tomar en cuenta:



⁶ Cfr. Demanda caso No. 0023-13-IN, fs. 20.

⁷ Cfr. Demanda caso No. 0023-13-IN, fs. 20 vta. y 21.

⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia N.º C-1040-05, del 19 de octubre de 2005.

...que los cambios producidos en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo pueden ser amplios y considerables, en tanto guarden relación con los temas principales del proyecto y no necesariamente con aquellos tratados en forma aislada e individual por un artículo específico. (Entiéndase primera vuelta como primer debate).

Por tanto, los proyectos de orden legislativo siempre pueden admitir cambios mientras dure el segundo debate, el que se cierra con la votación; y con el fin de lograr un sólido instrumento normativo estos cambios sugeridos en el Pleno pueden ser considerables dentro de los temas centrales del proyecto, ya que lo contrario sería coartar la discusión parlamentaria y obligar al Pleno a sujetarse a un texto quizá ya no aplicable por la dinámica de las circunstancias y del tiempo transcurrido en el que sería expedida la ley, o a un texto que no responda a la real voluntad y criterio de quienes finalmente la aprueban. La Corte colombiana añade⁹ que "...no depende de que se identifique el texto o expresión que se considera nuevo frente a lo aprobado en primera vuelta, pues es posible que se trate de una modificación o **de una adición autorizadas expresamente por el ordenamiento jurídico**". (Resaltado fuera del texto.)

En el caso ecuatoriano esta posición adquiere relevancia en virtud de que el ordenamiento legal vigente, específicamente la ley que regula a la Función Legislativa, abre la posibilidad para la incorporación de cambios en el proyecto durante el segundo debate hasta el momento de la votación, dado que permite al ponente incorporar modificaciones, conforme el citado artículo 61 de la Ley ibídem, siempre que sean sugeridos en el Pleno durante el segundo debate, el que, en razón de lo extenso que puede ser el tratamiento de un cuerpo normativo, puede tener lugar en una sesión, pero dividida en varios días, tal como prevé el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa sobre la suspensión y reanudación del debate.

Conforme obra de la documentación remitida por el órgano legislativo, el segundo debate del proyecto de la mencionada ley inició en la sesión 136 el 15 de noviembre de 2011, con la lectura del informe de mayoría y del informe complementario presentados por la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación; posteriormente, se evidencia que la sesión 136 fue suspendida y

⁹ Ibidem.

reanudada, continuando con la reunión 136-A el 16 de noviembre de 2011, 136-B el 17 de noviembre de 2011, 136-C el 22 de noviembre de 2011, 136-D el 24 de noviembre de 2011, 136-E el 11 de abril de 2012 y 136-F el 14 de junio de 2013, en la cual se realizó la votación del proyecto.

De este modo, se desprende que el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación fue debatido en varias reuniones del Pleno de la Asamblea Nacional, conforme el artículo 137 de la Constitución de la República, en armonía con el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Ahora bien, se debe precisar que el debate culmina el momento en que se procede a votar el proyecto; así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional comparada, al señalar¹⁰:

Considerando que el debate es uno sólo y se inicia al abrirlo el Presidente y termina con la votación general (...) el mismo continúa abierto a lo largo de las distintas instancias, de acuerdo a la dinámica que se le imprima por la plenaria, y sólo se entenderá cerrado con la votación del articulado y no antes, aun cuando el proceso de discusión y en diferentes días.

En este orden, y conforme lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el ponente puede presentar modificaciones hasta antes de la votación del proyecto.

Sobre esta atribución del ponente, primero se debe precisar que la norma legal le otorga exclusivamente la competencia por la que “podrá incorporar” los cambios, observaciones y sugerencias que se suscitan en el Pleno, como se observa, de forma potestativa y no obligatoria.

En este orden, según el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, le corresponde a la presidenta o presidente de la Asamblea disponer que se proceda a votar determinado proyecto legislativo, lo cual, conforme el acta 136-F de la reunión del 14 de junio de 2013, que consta entre la documentación remitida por la Asamblea Nacional, se verificó después de que el ponente incorporó las últimas modificaciones al proyecto y una vez que estas

¹⁰ Ibidem.

fueron dadas a conocer a todas las y los asambleístas para que se pronuncien a favor o en contra de las mismas, verificándose de este modo que la incorporación de los cambios por parte del asambleísta Mauro Andino el 14 de junio de 2013 en el Pleno de la Asamblea¹¹, estuvo conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues tuvo lugar antes de la votación.

Vale aclarar que le corresponderá en todos los casos al Pleno de la Asamblea Nacional, decidir en votación su conformidad o inconformidad con lo propuesto en el informe para segundo debate de la comisión especializada o con el texto para votación propuesto por el ponente, en observancia del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que lo define como el “máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional”. En el caso sub examine, tras haberse difundido entre las y los asambleístas el texto definitivo, en la reunión del 14 de junio de 2013 se procedió a la votación del proyecto de la forma que decidió el propio Pleno, el cual manifestó su acuerdo con el texto puesto a su consideración aprobando el proyecto de ley.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad, por la forma, de la Ley Orgánica de Comunicación, esta Corte determina que dentro del procedimiento legislativo se realizó el segundo debate en varias reuniones, el cual es determinante para un adecuado ejercicio democrático, pues en él se pueden realizar modificaciones al proyecto de ley; adicionalmente, el segundo debate concluye al momento en que se efectúa la votación del proyecto de ley, ocasión en la que el máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional, el Pleno, acepta o no, mediante votación, los textos puestos a su consideración, perfeccionando así el ejercicio democrático de construcción de un cuerpo legal; por tanto, esta Corte Constitucional determina que en el trámite de aprobación de la ley, la incorporación de textos previo a la votación por parte del ponente, que fueron sometidos a decisión del Pleno, observa, en lo concerniente a este punto de análisis, los principios y reglas previstos en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.



¹¹ Expediente, Actas, a fs. 1116

Respecto a la legitimidad de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación y del ponente dentro de la tramitación de la Ley Orgánica de Comunicación

Luis Fernando Torres Torres¹² estima que el procedimiento legislativo contrarió el artículo 125 de la Constitución de la República, toda vez que:

...la Asamblea se integra por comisiones especializadas permanentes, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución. En términos constitucionales no es posible que comisiones ocasionales integren la Asamblea y participen en la formación de la voluntad política legislativa. Las comisiones especializadas ocasionales, previstas en el Art. 24 de la LOFL, no están habilitadas para suplir a las comisiones especializadas permanentes en el trámite de leyes. El ponente de la LOC presidió la Comisión Ocasional de Comunicación durante la legislatura anterior. A partir del 14 de mayo de 2013 quedó desintegrada tal Comisión Ocasional. La condición de ponente, en la sesión del 14 de junio de 2013, no se derivó del encargo hecho por una comisión especializada permanente. En consecuencia, al haberse incorporado los nuevos artículos y los cambios por quien había sido ponente de una comisión ocasional, en la legislatura pasada, se vulneró además, el Art. 125 de la Constitución, en cuanto al procedimiento parlamentario observado para la aprobación y votación de la LOC.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

Art. 24.- El Consejo de la Administración Legislativa propondrá la creación de comisiones especializadas ocasionales, que serán aprobadas e integradas por el Pleno de la Asamblea Nacional, y terminará cuando se cumplan los fines para los cuales fueron creadas.

De lo expuesto, la Asamblea Nacional, en pleno ejercicio de sus facultades legales, puede crear –como en efecto lo hizo– comisiones especializadas ocasionales para el tratamiento de determinados proyectos parlamentarios.

En el presente caso, el Consejo de Administración Legislativa, mediante resolución AN-CAI.-09-020 del 9 de septiembre de 2009, propuso al Pleno de la Asamblea Nacional la creación de cuatro comisiones de esta naturaleza, entre ellas la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. Su creación e integración fue aprobada por el Pleno de la Asamblea mediante resolución del 16,

¹² Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, fs.15 vta. y fs. 16.

de septiembre de 2009, con el objeto de tramitar el proyecto parlamentario que generó la Ley Orgánica de Comunicación.

En la primera sesión de la Comisión, realizada el jueves 17 de septiembre de 2009, se designó como presidenta a la asambleísta Betty Carrillo Gallegos y como vicepresidente al asambleísta Mauro Andino.

Posteriormente, tras la renuncia presentada por la prenombrada asambleísta, el 23 de junio de 2010 la Comisión eligió como presidente a Mauro Andino, quien actuó como ponente del proyecto de la Ley Orgánica de Comunicación.

Es necesario considerar que la Ley Orgánica de Comunicación se tramitó en dos periodos legislativos distintos, lo cual ocasionó que se presenten una serie de escenarios no regulados. Durante el primer periodo legislativo, el estudio y análisis del proyecto estuvo a cargo de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, la cual elaboró los informes para primer y segundo debate. Fue esta comisión la que designó como ponente al asambleísta Mauro Andino Reinoso. El cambio de la legislatura tuvo lugar el 14 de mayo de 2013, conservando Mauro Andino su calidad de asambleísta, mas la comisión, al haber sido ocasional, no se volvió a conformar.

Frente a esta circunstancia, el Consejo de Administración Legislativa correspondiente al período legislativo 2013-2017, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante Resolución CAL 2013-2015-003, dispuso:

Artículo Único.- Con la finalidad de **continuar con el trámite de los proyectos de ley, se mantendrán** como ponentes de los informes para primer y segundo debate, aquellos asambleístas que durante el presente período legislativo, sigan integrando las respectivas Comisiones Especializadas que emitieron el informe o los que sus integrantes que a su vez designen. En el mismo sentido, **se mantendrán los ponentes de aquellos proyectos de ley, para los cuales se hubieren integrado Comisiones Ocasionales, y que siguen integrando la Asamblea Nacional.**

De no encontrarse en el supuesto comprendido en el inciso anterior, las Comisiones Especializadas deberán designar de entre sus miembros nuevos ponentes. (Resaltado fuera de texto).



En este orden, el CAI viabilizó la continuidad en la tramitación de los proyectos de ley cuya iniciación correspondió al periodo legislativo anterior. De esta forma, en el caso que nos ocupa, permitió que quien actuó como ponente del proyecto de la Ley Orgánica de Comunicación, continúe ostentando tal calidad para efectos de tramitar una ley en observancia no solo de la disposición transitoria primera de la Constitución de la República, sino además acatando la voluntad del soberano en la consulta popular de 7 de mayo de 2011.

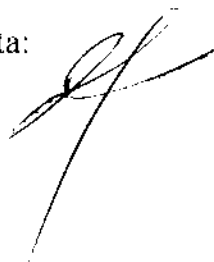
En conclusión, del análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad, por la forma, de la ley en análisis, en cuanto a la actuación de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación y a la actuación del asambleísta ponente en la reunión del 14 de junio de 2013, esta Corte Constitucional afirma que la Asamblea Nacional, en pleno ejercicio de sus facultades legales previstas en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa creó la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación para la tramitación de este proyecto de ley; adicionalmente, se reitera que la actuación del legislador ponente de este proyecto de ley estuvo legitimada en virtud de la resolución del Consejo de Administración Legislativa; por tanto, esta Corte Constitucional determina que en el trámite de aprobación de la ley, la conformación de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación así como la actuación del asambleísta ponente durante el segundo debate observó, en lo concerniente, los principios y reglas previstos en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

- 2. En la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación, ¿se cumplieron los principios de publicidad y unidad de materia previstos en los artículos 137 y 136 de la Constitución de la República, respectivamente?**

 **Respecto del principio de publicidad**

Luis Fernando Torres Torres¹³ manifiesta:

¹³ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, a fs. 15.



El texto que fue votado y aprobado por el Pleno, el 14 de junio de 2013, incluyó nuevos artículos y modificó otros, con relación al texto distribuido con la convocatoria, el (sic) 12 de junio de 2013, que había sido debatido en la Asamblea que concluyó sus funciones el 14 de mayo de 2013. Inclusive, en el texto aprobado el 14 de junio de 2013, se incorporaron algunos cambios al texto entregado a los asambleístas el 13 de junio de 2013. Entre el 12 de junio de 2013 y el 14 de junio de 2013, hubo tres textos de la LOC...

Diego Cornejo Menacho, procurador común¹⁴, señala que se infringió el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa por cuanto:

El texto del proyecto de ley a votarse, que se acompañó a la transcrita convocatoria, difiere sustancialmente del que efectivamente fue sometido y votado el día 14, el mismo que incluyó nuevos artículos y modificó otros; incluso, el otro texto que fue entregado el día 13 de junio también sufrió modificaciones al momento de ser votado. En síntesis, hubo tres versiones del Proyecto de Ley durante las 48 horas previas a la votación; (...) el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, que finalmente se votó, no cumplió con la norma del artículo 129, pues, el proyecto que se aprobó difería fundamentalmente del que se notificó dentro del término legal a los asambleístas.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en referencia al principio de publicidad establece ciertos parámetros a ser verificados dentro del control formal de constitucionalidad:

Art. 115.- Publicidad.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, y las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que:

1. Los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique;
2. Los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido;
3. Los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y,
4. Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.

¹⁴ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, a fs. 21.

El principio de publicidad busca la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas debatidas, votadas o modificadas, sean conocidas por todas las y los asambleístas; estableciéndose, para tal efecto, ciertos parámetros cuyo cumplimiento en el caso concreto se analizará a continuación:

- 1. Título o nombre que identifique al proyecto parlamentario**
- 2. Exposición y descripción de su contenido**

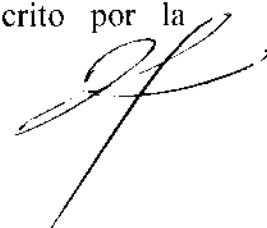
Del expediente, el proyecto sometido a votación remitido por el ponente con oficios N.º 015-MA-2013¹⁵ y N.º 019-MA-2013¹⁶ del 13 y 14 de junio de 2013 se denominó “Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación”; adicionalmente, tanto el proyecto inicial como los informes para primero y segundo debate contienen la exposición de motivos y la descripción del contenido del proyecto.

- 3. Notificación de los proyectos parlamentarios con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y,**
- 4. Notificación a todas las y los asambleístas con las modificaciones al proyecto inicial.**

Respecto de la publicidad, el artículo 137 de la Constitución establece dos parámetros que deben cumplirse en la tramitación de un proyecto de ley:

- a) La distribución del proyecto entre los asambleístas; y,
- b) La publicación de un extracto del proyecto.

Es importante anotar que las disposiciones constitucionales respecto de la publicidad tienen el propósito de fomentar el debate, tanto interno (al interior de la Asamblea Nacional), cuanto externo (entre los distintos actores de la sociedad civil), para lo cual resulta indispensable que se difunda el contenido del proyecto. En la especie, ambos parámetros se cumplieron conforme se evidencia en el memorando PAN-09-08 del 15 de septiembre de 2009, suscrito por la



¹⁵ A fs. 1041

¹⁶ A fs. 1116

asambleísta Irina Cabezas en su calidad de primera vicepresidenta de la Asamblea Nacional.

Sobre la antelación y la forma en la que debe efectuarse la notificación para poner en conocimiento de las y los asambleístas un proyecto parlamentario, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el primer inciso del artículo 129 establece lo siguiente:

Art. 129.- De la notificación, lectura y aprobación del orden del día.- Las y los asambleístas serán notificados del orden del día por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, a través del portal web oficial de la Función Legislativa, o de los correos electrónicos.

En relación a ambos puntos, de la documentación remitida por la Asamblea Nacional se evidencia que mediante correo electrónico¹⁷ la Secretaría General de la Asamblea Nacional convocó a las y los asambleístas a la continuación de la sesión N.º 136 a realizarse el día viernes 14 de junio de 2013 a las 10:30, con el siguiente orden del día: “Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación (Votación)”, convocatoria que tiene fecha 12 de junio de 2013 a las 09:59, dándose pleno cumplimiento a lo previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Los accionantes alegan, ante la existencia de tres proyectos de ley previo a la votación, que se debía adjuntar a la notificación el texto final del proyecto de la Ley Orgánica de Comunicación, aseveración infundada, pues el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa no establece que a la convocatoria debe adjuntarse el proyecto definitivo a ser votado. En relación a los cambios al proyecto que deben ser difundidos entre las y los asambleístas, se verifica que el ponente los notificó previo a la votación del proyecto¹⁸, habiendo sido notificadas las últimas modificaciones de la siguiente forma:

¹⁷ A fs. 992

¹⁸ **Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional:** Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.º 015-MA-2013 del 13 de junio de 2013, número de trámite 141492. **Notificado:** Mediante correo electrónico de 13 de junio de 2013 de la Secretaría General.

Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional: Fe de erratas al artículo 44 del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.º 018-MA-2013 del 13 de junio de

Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional: Texto final del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.º 019-MA-2013 del 14 de junio de 2013, número de trámite 141601¹⁹.

Notificado: Mediante correo electrónico de 14 de junio de 2013 de la Secretaría General²⁰.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad, por la forma, de la Ley Orgánica de Comunicación, esta Corte Constitucional considera que en referencia al principio de publicidad, el proyecto de ley tuvo un título y un nombre, así como una exposición y descripción de su contenido; considera además que cumplió con la antelación y la forma en que las modificaciones deben ser dadas a conocer a las y los asambleístas, ya que la convocatoria y el orden del día para la continuación de la sesión N.º 136 de la Asamblea Nacional fue enviada a todas las y los asambleístas con 48 horas de anticipación, debiendo recalcar que la norma legal en mención no establece la obligación de que junto con la convocatoria se debe remitir el proyecto definitivo a ser votado. Adicionalmente, se desprende que el texto para la votación fue difundido entre las y los asambleístas por medio del correo electrónico; por lo tanto, esta Corte Constitucional determina que la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación cumplió el principio de publicidad exigido en el artículo 137 de la Constitución, así como lo dispuesto en los artículos 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 115 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Respecto al principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia se encuentra contemplado en el artículo 136 de Constitución de la República, como un requisito para la tramitación de un proyecto parlamentario, al establecer: “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”, en concordancia está el artículo 56 de la Ley Orgánica de la

2013, número de trámite 141158. **Notificado:** Mediante correo electrónico del 14 de junio de 2013 de la Secretaría General.

¹⁹ A fs. 1116 (Acta 136-F), 14 de junio 2013.

²⁰ A fs. 1115 íbidem.

Función Legislativa que lo contempla como requisito para la calificación del proyecto por parte del Consejo de Administración Legislativa.

La Corte Constitucional, para el período de transición²¹, en relación con este principio, en sentencia N.º 028-12-SIN-CC, determinó: ...el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte.

De la cita, el examen de constitucionalidad formal en cuanto a la unidad de materia, debe iniciar por determinar el contenido temático del cuerpo legal, para posteriormente analizar si las disposiciones que lo componen se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático.

El artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que para verificar aquella adecuación temática, se debe observar el cumplimiento de los siguientes elementos: La referencia de todas las disposiciones de una ley a una sola materia; la correspondencia entre la totalidad del contenido del proyecto con su título, y la conexidad entre las disposiciones legales. En definitiva este principio requiere de la legislatura el tratamiento de proyectos parlamentarios que cuenten con la suficiente coherencia en la determinación del título, la materia, el ámbito, así como una relación jurídica de correspondencia normativa.

La norma legal en análisis de control formal de constitucionalidad lleva por título: Ley Orgánica de Comunicación; su objeto es, según su artículo 1, desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente; en relación a esta denominación y ámbito se han establecido los siguientes contenidos: Disposiciones preliminares y definiciones, principios y derechos, sistema de comunicación social, regulación de contenidos, medios de comunicación social y espectro radioeléctrico, contemplados en los Títulos I, II, III, IV y V, respectivamente; es decir, al revisar todo el contenido de la ley, no se identifican

²¹ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia 028-12-SIN-CC, casos Nos. 0013-12-IN, 0011-12-IN, 0012-12-IN, 0014-12-IN y 0016-12-IN, acumulados.

disposiciones que no se encuentren relacionadas directamente con la comunicación y los derechos vinculados a la comunicación, que equivale a que su contenido guarda coherencia temática con una materia específica, con su título y entre todos sus enunciados.

En conclusión, del análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad, por la forma, de la ley en análisis, en cuanto al principio de unidad de materia, esta Corte Constitucional considera que la Ley Orgánica de Comunicación es un cuerpo normativo que sistemática e integralmente se refiere a una sola materia, la que tiene correspondencia con su título y presenta una relación jurídica de coherencia entre todas sus disposiciones bajo un mismo eje temático. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación cumplió con el artículo 136 de la Constitución de la República, así como con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional respecto al control formal

Se ha abordado en amplitud el análisis del control formal de constitucionalidad, por lo que, en atención a la demanda, resta abordar brevemente el principio de discontinuidad legislativa alegado por los accionantes, aun bajo la premisa de que **dicho principio no está previsto dentro del procedimiento legislativo consagrado en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.**

Luis Fernando Torres Torres expresa²² que “En el derecho parlamentario tiene fuerza la idea de la discontinuidad legislativa, de tal manera que cada nueva legislatura debe entenderse desde la perspectiva de una voluntad democrática diferente” Añaden que “las iniciativas legislativas, que han pasado por la fase constitutiva caducan cuando el órgano legislativo es disuelto o cuando expira su mandato”.

El referido artículo 118 de la Constitución de la República establece:

²² Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, fs. 14 vta; y demanda caso N.º 023-13-IN, fs. 21.

Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito.


Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.

El enunciado constitucional alegado y citado en ningún momento hace referencia al “principio de discontinuidad legislativa” o a la supuesta caducidad de las iniciativas legislativas de los períodos legislativos anteriores; tampoco la norma prescribe que al inicio de cada legislatura los proyectos parlamentarios que se encontraban en trámite de la legislatura anterior tengan que “comenzar de cero”; además, en las normas que rigen el procedimiento legislativo no existe algún principio o regla que determine cómo proceder con los proyectos de ley en trámite dejados por las legislaturas anteriores, por lo que no se encuentra norma ni constitucional²³ ni legal²⁴ que reconozca el alegado principio de “discontinuidad legislativa” y que haya sido inobservado durante la tramitación de la presente ley.

Adicionalmente, el principio de constitucionalidad y legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, no existe norma alguna que otorgue competencia o facultad a una dependencia pública a cumplir con el principio de “discontinuidad legislativa” que, como ya quedó señalado en líneas anteriores, no existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Sin embargo, ante la confusión manifiesta corresponde a esta Corte



²³ El artículo 123 de la Norma Fundamental se refiere a la sesión de instalación del cuerpo legislativo.

²⁴ El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se refiere a la instalación de la nueva legislatura.

aclarar que los órganos de las instituciones del Estado gozan de “impersonalidad” según la cual, en palabras de Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo²⁵, refiriéndose a Burdeu, afirman: “...el órgano prescinde de los individuos que obran por el Estado. Se trata de un término impersonal que contempla sólo la organización estatal y coloca en plano secundario a los individuos aunque su concurso es indispensable para el funcionamiento de toda organización”.

En este sentido, la asamblea o parlamento constituye un órgano del Estado; su constitución como órgano permanece, mas no las personas que lo conforman, por lo que el desarrollo, culminación y validez de sus actuaciones no están condicionadas a su integración, sino a la voluntad del órgano. En el ámbito que nos ocupa, el trámite dado a un proyecto de ley corresponde al órgano y su continuación o archivo atañe a la voluntad del mismo, que conlleva la voluntad de quienes lo conforman en determinado momento y adquiere la calidad institucional, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

Por lo expuesto, ya que el “principio de discontinuidad legislativa” no se halla previsto en ningún enunciado normativo del control formal de constitucionalidad, esta Corte Constitucional determina que en la tramitación de la Ley Orgánica de Comunicación no se ha transgredido el procedimiento legislativo, pues este “principio de discontinuidad legislativa” no forma parte de las reglas y principios del procedimiento legislativo previstos en la Constitución de la República y en la Ley de la Función Legislativa.

2.3.2. Control material

La supremacía material de la Constitución se traduce en la obligación por la cual el contenido de todas las normas que componen el ordenamiento jurídico debe mantener conformidad y coherencia con el texto constitucional y el *ius commune* interamericano.

Determinación y resolución de los problemas jurídicos planteados dentro del control material de constitucionalidad

²⁵ Pablo Lucas Verdú, Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Manual de Derecho Político, Madrid, Tecnos, volumen I, tercera edición corregida, 2001, pp. 206-207.

La Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir de los siguientes problemas jurídicos:


- 1. El artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Objeto y ámbito*, ¿contraviene los principios de legalidad y constitucionalidad y de competencia exclusiva, así como el principio de no restricción de los derechos establecidos en los artículos 226, 261 y 11 numeral 4 de la Constitución de la República, respectivamente?**

Texto del artículo:

Art. 1.- Objeto y ámbito.- Esta ley tiene por objeto desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente.

Diego Cornejo Menacho, procurador común²⁶, manifiesta en su demanda que de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226, en armonía con el artículo 261 de la Constitución de la República, existen competencias exclusivas del Estado central y que ninguna de las disposiciones referidas le faculta a la Función Ejecutiva a regular, en ese ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación y "... que sean autoridades de rango inferior, derivadas de la Presidencia de la República, quienes regulen, controlen y sancionen los de los medios de comunicación".

Añade que el artículo 11 numeral 4 de la Constitución señala que "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales"; y que, por tanto, no existiría la atribución para restringir derechos por parte de la Asamblea Nacional.

 Concluye que en el informe anual correspondiente al año 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos habría emitido cuestionamientos a los órganos de control de medios cuyos miembros son elegidos por el Ejecutivo.

²⁶ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja 21 vta.

Respecto al principio de constitucionalidad y legalidad

El principio de constitucionalidad y legalidad, establecido en el artículo 226 de la Norma Suprema, consagra que las actuaciones de las instituciones del Estado y de todas las personas que, en el ejercicio de la potestad estatal, actúen a nombre del Estado, se realicen en virtud de las competencias previstas en la Constitución y en la **ley**.

Por su parte, el artículo 261 de la Constitución de la República contempla las competencias exclusivas del Estado central, tales como la defensa nacional, la protección interna y el orden público, las relaciones internacionales, el registro de personas, la planificación, entre otras. En este sentido, el artículo 261 de la Constitución de la República, dentro del contexto de la organización territorial del Estado y la delimitación de competencias en los distintos niveles de Gobierno, realiza una enumeración de las competencias que solamente las podría ejercer el Estado central y no otros niveles de Gobierno.

Volviendo al artículo 226 de la Constitución de la República, las competencias y facultades de las instituciones y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones.

A juicio de los accionantes, los objetivos de desarrollar, proteger y regular “en el ámbito administrativo” los derechos de comunicación, implican una atribución excesiva que el legislador ha otorgado a la “Función Ejecutiva”; sin embargo, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación únicamente establece el objetivo y ámbito de la Ley, lo cual fue establecido por la Asamblea Nacional en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le son conferidas, a fin de que en su papel de legislador y conforme lo determinado en el artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República, regule mediante Ley Orgánica el ejercicio de los derechos constitucionales, como es el caso de los derechos de comunicación. En tal sentido, el artículo analizado en ningún momento establece u otorga competencias a ninguna entidad administrativa del Estado, como erradamente sostienen los accionantes.

Sobre la afirmación realizada por el legitimado activo, de que en el año 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe habría cuestionado la parcialidad de órganos de control de medios cuyos miembros son elegidos por el Ejecutivo, la Corte Constitucional no observa ninguna relación jurídica entre una presunta vulneración del principio de legalidad y constitucionalidad con la norma contenida en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación, la cual únicamente determina el objeto y ámbito de aplicación de la misma, sin hacer ninguna referencia a los órganos de control ni su integración, de modo que en nada afecta ni pone en duda la presunción de constitucionalidad de esta norma, ni tampoco la condiciona a lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2005.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la disposición legal que contempla el objeto y ámbito de la Ley Orgánica de Comunicación, esta Corte Constitucional determina que el artículo 261 de la Constitución de la República contiene las atribuciones del Estado central dentro del régimen de organización territorial del Estado por lo que sus atribuciones no se agotan en las que constan en dicho artículo; al contrario, el artículo 226 de la Constitución de la República, dentro del principio de constitucionalidad y legalidad, establece que las competencias y facultades de las instituciones y de quienes actúen en virtud de una potestad estatal les serán atribuidas por la Constitución y la ley; mas, el artículo en análisis, al referirse al objeto y ámbito, no está asignando ninguna competencia a ninguna institución ni persona que se encuentre actuando en virtud de una potestad estatal, menos aún al Ejecutivo como afirman los accionantes. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 226 y 261 de la Constitución de la República.

Respecto a la regulación de los derechos constitucionales


El artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República establece que mediante ley orgánica se debe “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

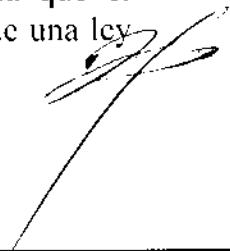
En armonía con lo expuesto, la Ley Orgánica de Comunicación, siendo un cuerpo legal orgánico, **regula** el ejercicio de los derechos a la comunicación

establecidos constitucionalmente, sin que en ningún caso dicha disposición determine la **restricción** de derechos, términos que en materia de derechos y garantías es fundamental distinguir.

Adicionalmente, los accionantes no advierten que el mismo artículo 11 por ellos citado, numeral 8. dispone que el contenido de los derechos debe desarrollarse de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas, disposición constitucional que es concordante con aquella que faculta a la Asamblea Nacional a expedir leyes orgánicas que regulen derechos y garantías constitucionales, ya que esta regulación puede ser hecha a través de normas y debe ir en la línea de progresividad de los derechos; adicionalmente, esta Corte Constitucional determina que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación, respecto a su objeto en la regulación de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente, no implica la vulneración del artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República, pues los accionantes equiparan erróneamente al verbo “regular” con “restringir”, inobservando el artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República, que faculta a la Asamblea a expedir normas orgánicas que “regulen” derechos y garantías constitucionales.

Cabe señalar que el principio de progresividad de los derechos también se encuentra establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...]”. El artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación regula el ejercicio de los derechos a la comunicación en el ámbito administrativo, regulación que se enmarca en lo establecido en el artículo 18 de la Constitución de la República, desarrollando el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa.

 **En conclusión**, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contiene como objeto de la Ley Orgánica de Comunicación la regulación de los derechos a la comunicación constitucionalmente establecidos, esta Corte Constitucional determina que el ámbito de la ley concuerda con los casos que ameritan la expedición de una ley



orgánica según la Norma Suprema, esto es, regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, en este caso, de aquellos vinculados a los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente, sin que de su texto se desprenda de ninguna forma la restricción de los mismos. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República.

- 2. El artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Titularidad y exigibilidad de los derechos*, ¿contraviene la disposición constitucional que establece los mismos derechos y obligaciones para las personas ecuatorianas y las extranjeras que se encuentran en territorio ecuatoriano, y el principio de igualdad, reconocidos en los artículos 9 y 11 numeral 2 de la Constitución de la República, respectivamente?**

Texto del artículo:

Art. 2.- Titularidad y exigibilidad de los derechos.- Son titulares de los derechos establecidos en esta Ley, individual o colectivamente, todas las personas ecuatorianas y extranjeras que residen de manera regular en el territorio nacional, sin importar su cargo o función en la gestión pública o la actividad privada, así como los nacionales que residen en el exterior en los términos y alcances en que sea aplicable la jurisdicción ecuatoriana.

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar y otros²⁷, demandan la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, señalando que "... excluye a los extranjeros no residentes en Ecuador del ámbito de protección de forma injustificada y provoca su discriminación". Expresan que el artículo 9 de la Constitución de la República garantiza a las personas extranjeras que se encuentran dentro del territorio nacional los mismos derechos y obligaciones que los ecuatorianos. Agregan que la norma vulnera también la garantía establecida en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como su artículo 24 que se refiere a la igualdad ante la ley.

²⁷ Cfr. Demanda caso N.º 0028-13-IN, foja 21.

Si bien es cierto que la proclama de derechos surge a lo largo de la historia como límite del abuso del poder, uno de los desafíos más importantes que conlleva la progresiva consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia radica en que el Estado cumpla con uno de sus deberes primordiales que según el artículo 3 de la Constitución de la República es: “1.- Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

La noción de dignidad humana²⁸ que constituye fuente de derechos, lleva implícito el reconocimiento del principio de igualdad, por lo que no puede justificarse un tratamiento jurídico diferente o privilegiado hacia ninguna persona, a menos que la condición jurídica particularizada sea diferente, o el trato diferenciado se justifique en generar una igualdad de condiciones entre dos sujetos de derechos.

El constituyente, al determinar los principios que rigen el ejercicio de los derechos, estableció el principio de igualdad del siguiente modo:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

²⁸ Respecto al concepto de dignidad humana nos referimos in extenso durante el desarrollo del artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación.

En la misma línea, la Constitución de la República consagra al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación dentro del artículo 66 numeral 4: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Por otra parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, se refiere a la igualdad ante la ley en su artículo 24; este señala que todas las personas, sin discriminación, tienen derecho a igual protección de la ley.

Las normas citadas buscan impedir la generación de privilegios a determinados sujetos de derechos, evitando un tratamiento discriminatorio respecto de otras personas. En este sentido, ante situaciones que son paritarias o idénticas, el Estado debe responder de manera igual, y debe contemplar un régimen jurídico diferente cuando se presentan circunstancias distintas; en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional²⁹:

“Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados”.

De la cita, hay una doble dimensión de la igualdad que se manifiesta, en primer lugar, en un trato igualitario para el caso de una situación jurídica y fáctica idéntica, y un trato diferenciado que permita generar situaciones de igualdad ante una desigualdad fáctica. Esta Corte Constitucional³⁰, respecto a las dimensiones del principio de igualdad, ha expresado lo siguiente:

a) La dimensión formal se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SEP-CC, caso N.º 1917-11-EP.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 619-12-EP.


b) La dimensión material, en cambio, se establece en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, al señalar: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Esta dimensión del derecho supone en cambio, que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos.

Las dimensiones en las que se manifiesta la igualdad jurídica se fusionan en la noción de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya que su plena vigencia y universalización se produce cuando su ejercicio se efectúa en condiciones iguales para todas las personas.

En consecuencia, al examinar una norma jurídica que establece un trato diferenciado para una misma situación fáctica se deben considerar ambas dimensiones, ya que no puede existir un trato diferenciado, a menos que tal diferenciación sea fundamentada, razonable y proporcional para quienes lo reciben, y que la justificación de la norma distintiva exima a quienes la expidieron de generar un trato discriminatorio. Al respecto, esta Corte³¹ ha señalado lo siguiente:

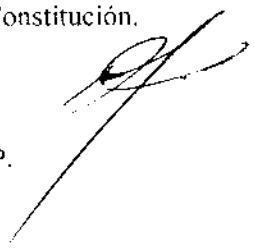
Resulta claro para esta Corte, en primer lugar, que todas aquellas “distinciones” que se fundan en los criterios expuestos en la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, prima facie son inconstitucionales a menos que se demuestre lo contrario, dada la carga argumentativa y probatoria que implica justificar para quienes establecen un trato diferente que el mismo es razonable y proporcional; y en segundo lugar, solo una justificación razonable exime a quienes hayan establecido distinciones, de la responsabilidad de que pueda imputárseles un tratamiento discriminatorio.

Respecto a la titularidad de los derechos y deberes de las personas extranjeras, el artículo 9 de la Norma Fundamental prescribe:



Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.


³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 0445-11-EP.



La norma constitucional citada refleja las consideraciones axiológicas de la dignidad humana y el reconocimiento del ser humano como sujeto de derechos, independientemente de su nacionalidad, por lo que disponer que las personas extranjeras que se encuentran en territorio ecuatoriano son titulares de los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas, de acuerdo con el texto constitucional, es lo coherente con el principio de igualdad.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación señala como titulares de los derechos contenidos en ese cuerpo normativo a “(...) todas las personas ecuatorianas y extranjeras que **residen de manera regular en el territorio nacional**, sin importar su cargo o función en la gestión pública o la actividad privada, así como los nacionales que residen en el exterior” (resaltado no corresponde al texto), lo que evidencia un tratamiento jurídico distinto, no justificado, a las personas extranjeras que no residen de manera regular en el territorio nacional, excluyéndolas del ámbito y objeto de la Ley Orgánica de Comunicación, por lo que la interpretación literal de la norma impugnada implica que este segmento de personas no es titular de los derechos contenidos en ese cuerpo legal.

De lo expuesto, el precepto del artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, al establecer como titulares de los derechos contenidos en esa ley únicamente a las personas extranjeras que residen de manera regular en el Ecuador, contradice lo establecido en el artículo 9 de la Constitución de la República, ya que excluye de los derechos y obligaciones contenidos en ese cuerpo legal a las personas extranjeras que no residen de manera regular en el territorio nacional, vulnerándose su derecho y el principio a la igualdad consagrado en la Norma Fundamental, que prescribe que todas las personas, tanto ecuatorianas cuanto extranjeras que se encuentren en el territorio nacional sin realizar distinción alguna en función de la “regularidad” de su permanencia— gozan de los mismos derechos y obligaciones.

 **En conclusión**, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone que son titulares de los derechos contenidos en la Ley Orgánica de Comunicación las personas extranjeras que **residen de manera regular** en el territorio nacional, esta Corte Constitucional determina que dicha expresión contiene una diferenciación de


trato injustificada, contraria al precepto constitucional establecido en el artículo 9 que concede la titularidad de derechos a las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano, lo cual además de tornarse como una transgresión al principio de igualdad constituye una evidente discriminación. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación contraviene los artículos 9, 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, así como inobserva el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que, de acuerdo a los principios de preservación del derecho, interpretación conforme y declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, consagrados en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, declara la inconstitucionalidad sustitutiva de la frase “**que residen de manera regular**”, sustituyéndola por la frase “**que se encuentren**”.

De esta manera, el texto del artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:


Art. 2.- Titularidad y exigibilidad de los derechos.- Son titulares de los derechos establecidos en esta Ley, individual o colectivamente, todas las personas ecuatorianas y extranjeras **que se encuentren** en el territorio nacional, sin importar su cargo o función en la gestión pública o la actividad privada, así como los nacionales que residen en el exterior en los términos y alcances en que sea aplicable la jurisdicción ecuatoriana. (Resaltado no corresponderá al texto).

3. **Los artículos 3 y 17 de la Ley Orgánica de Comunicación, Contenido comunicacional y Derecho a la libertad de expresión y opinión, ¿contrarían el derecho a la libertad de opinión y expresión de las personas, establecido en el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República?**

Texto de los artículos:



Art. 3.- Contenido comunicacional.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por contenido todo tipo de información u opinión que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación social.



Art. 17.- Derecho a la libertad de expresión y opinión.- Todas las personas tienen derecho a expresarse y opinar libremente de cualquier forma y por cualquier medio; y serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley.

Diego Cornejo Menacho, procurador común³², expresa que la "...Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia diferencia entre información y opinión, ya que la primera podría ser objeto de responsabilidad ulterior, lo que no sucede respecto de la opinión, la cual responde a criterios subjetivos de quien las emite..." y que existe el riesgo de afectar derechos constitucionales al abrir la posibilidad de sancionar a las personas por sus opiniones.

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar y otros³³ manifiestan, en relación a los términos información y opinión, que "La ley no realiza distinción alguna entre estos dos conceptos y de esta manera, extiende a la opinión, el régimen de responsabilidad aplicable a la información". Expresan³⁴ que una opinión que no contenga aseveraciones de hecho, no puede estar sometida a restricciones ni mucho menos puede ocasionar que se le imponga una sanción a quien la emita.

Efectuaremos el análisis del artículo 3, *contenido comunicacional*, conjuntamente con el artículo 17, *Derecho a la libertad de expresión y opinión*, por cuanto en el primero la ley engloba dentro del contenido comunicacional a la información y a la opinión; de igual forma, en el segundo la ley aborda el derecho a expresarse y opinar libremente y establece responsabilidad por las expresiones, cuestión que motiva las referidas demandas de inconstitucionalidad de este artículo.

Respecto a la diferenciación entre opinión e información

La Corte Constitucional considera necesario distinguir los conceptos de *información y opinión*. En relación al primer concepto, el constituyente en el artículo 18 numeral 1 ha establecido las características que deben ser observadas

³² Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja 22 vta.

³³ Cfr. Demanda caso 0028-13-IN, foja 43.

³⁴ Cfr. Demanda caso 0028-13-IN, foja 45.

por quienes generan y difunden información de hechos, acontecimientos y procesos de interés general, que conllevan a que la información que se difunda a través de los medios de comunicación debe ser veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa.

En referencia al segundo concepto, las citadas características no son ni jurídica ni fácticamente aplicables, dado que las opiniones constituyen manifestaciones exteriorizadas de puntos de vista propios sobre aspectos de la realidad, públicos o no, que suceden en la cotidianidad de la vida en sociedad.

La sentencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵, dentro del caso *Kimel vs. Argentina*, explica lo anotado al señalar que:

Las opiniones vertidas por el señor Kimel no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas (...) En principio, la verdad o falsedad se predica sólo en relación a hechos. De allí que no puede ser sometida a requisitos de veracidad la prueba respecto de juicios de valor.

Analizando el derecho comparado, se observa que la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado respecto a la diferencia entre opinión que se incluye dentro de la libertad de expresión, y la afirmación de los hechos que se encuentra contenida en la libertad de información.

La Corte Constitucional colombiana, mediante sentencia T-040/13, ha prescrito que:

Se diferencia de la **libertad de expresión** en sentido estricto en que ésta protege la transmisión de todo tipo de pensamientos, opiniones, ideas e informaciones personales de quien se expresa, mientras que **la libertad de información** protege la comunicación de versiones sobre hechos, eventos, acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo. Es un derecho fundamental de “doble vía”, que garantiza tanto el derecho a informar como el derecho a recibir información veraz e imparcial. Así mismo, la libertad de información supone la necesidad de contar con una infraestructura adecuada para difundir lo que se quiere emitir, mientras que la libre expresión son necesarias

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Kimel Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93.

únicamente las facultades y físicas y mentales de cada persona para exteriorizar su pensamiento y opinión (...). (Resaltado no corresponde al texto).

Ahora bien, si las opiniones no deben ser objeto, por ejemplo, de verificación, al no tratarse de información que contiene aspectos fácticos, sí constituyen un contenido susceptible de ser producido, recibido, difundido e intercambiado a través de los medios de comunicación social y en ese contexto pasan a conformar el contenido comunicacional que contempla la Ley Orgánica de Comunicación, sin que ello signifique de ninguna forma que el legislador conciba a los dos términos de manera similar y los regule sin diferenciación.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la disposición legal que define el contenido comunicacional, esta Corte Constitucional determina que el hecho de que el legislador haya establecido que la información y la opinión son componentes del contenido comunicacional, entendido este como el que se produce, recibe, difunde e intercambia a través de los medios de comunicación, de ninguna manera implica la asimilación de los dos conceptos, ya que de la lectura integral del cuerpo legal se verifican las diferencias ya puntualizadas en el análisis. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el derecho a la opinión y expresión contenido en el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República.

Respecto al derecho a la libertad de expresión y la responsabilidad que genera la opinión

Asumir que el derecho a la libertad de expresión y opinión es un derecho absoluto y que por lo tanto, no existe ningún límite racional a su ejercicio, resulta un equívoco, dado que el ejercicio de todo derecho encuentra su límite en los derechos de las demás personas³⁶. En referencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*³⁷, manifestó:

³⁶ Respecto a que los derechos no son absolutos nos referimos in extenso durante el análisis del artículo 6 de la ley en estudio.

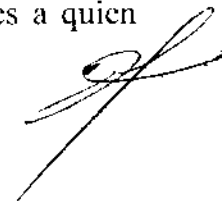
³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de noviembre de 2011, párr. 43 y 50.

43. ...la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa”

... 50. En este contexto, la Corte debe encontrar un equilibrio entre la vida privada y la libertad de expresión que, sin ser absolutos, son dos derechos fundamentales garantizados en la Convención Americana y de la mayor importancia en una sociedad democrática. El Tribunal recuerda que el ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. La necesidad de proteger los derechos que pudieran verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención.

Por lo tanto, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de opinión tiene que necesariamente desarrollarse en respeto y salvaguarda de los demás derechos constitucionales; precisamente ahí radica la importancia del reconocimiento establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Comunicación, en el sentido de que las personas serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley, sin que aquello establezca, per se, alguna sanción, como equivocadamente lo asumen los accionantes.

Ninguna de las dos disposiciones legales en análisis establecen por sí mismas algún tipo de sanción a las actividades informativas o de opinión, pues la norma contiene elementos descriptivos, mas no sancionadores, razón por la cual llama la atención de esta Corte que se argumente por parte de los accionantes que por el simple hecho de encontrarse los términos información y opinión previstos en el mismo artículo existe un riesgo inminente de imposición de sanciones a quien emite sus opiniones.



La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 3, garantiza el principio de tipicidad³⁸ al señalar:

Art. 76. 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa, o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no previstas por la Constitución o la ley...

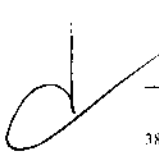
De la cita, la referencia contenida en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Comunicación, en el sentido de que quienes ejerzan su derecho a expresarse y opinar “serán responsables por sus expresiones de acuerdo con la ley”, ratifica el hecho de que una persona solamente podrá ser sancionada por una expresión u opinión, cuando su conducta se halle expresamente tipificada como infracción en una norma de rango legal y por ende, no constituye un tipo en sí mismo; dicho de otro modo, será necesario que una norma de rango legal tipifique de forma expresa la conducta que implique un abuso de la libertad de opinión por violar derechos de terceras personas, como por ejemplo el derecho al honor— y contemple una sanción específica para que dicha conducta pueda ser sancionable.

Aclarado este punto, es preciso realizar algunas reflexiones en torno a la responsabilidad que genera la opinión. En párrafos precedentes se estableció que existe una distinción razonable entre *información* y *opinión*, ya que la opinión no está sujeta a verificación, como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo citado previamente; no obstante, aun cuando la *opinión* no está sujeta a un análisis de veracidad, sí debe guardar una apropiada consonancia con el respeto a los derechos de los demás y la protección de la seguridad pública, conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 13 numeral 2 establece:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o


³⁸ Respecto al principio de tipicidad nos referimos in extenso durante el análisis del artículo 10 de la ley en estudio.

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

De la cita, las opiniones que se emiten a través de los medios de comunicación social, no se encuentran excluidas de la regulación que el ordenamiento jurídico prevé en ciertos casos, como aquellos en los que mediante la emisión de opiniones en medios de comunicación se trasgreden otros derechos fundamentales como el honor, el buen nombre o la reputación. En estos casos, el ordenamiento jurídico debe proveer a quien se considere afectado los mecanismos más apropiados para garantizar un equilibrio entre el ejercicio legítimo del derecho a la comunicación mediante información u opinión en medios de comunicación, y la salvaguarda de otros derechos establecidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos, tales como el honor y el buen nombre así como la protección de la seguridad nacional.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contiene el derecho a la libertad de expresión y opinión, esta Corte Constitucional determina que el derecho constitucional a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, ya que encuentra sus límites razonables en los derechos de los demás; además, al contener elementos descriptivos mas no sancionadores, no contempla en sí mismo una sanción solo por ejercer el derecho a la opinión, sino que esta deberá encontrarse debidamente tipificada en la ley; finalmente, la responsabilidad ulterior por opinión es un principio que se encuentra recogido de la Convención Americana de Derechos Humanos con el fin de tutelar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; en el mismo sentido, existen una multiplicidad de fallos³⁹ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que los artículos 3 y 17 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República.

4. Los artículos 5, 71 y 84 de la Ley Orgánica de Comunicación, Medios de comunicación social, Responsabilidades comunes y Definición de los

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile; caso Ivher Bronstein vs Perú; caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica; caso Ricardo Canese vs Paraguay; caso Palamara Iriverarne vs. Chile; entre otros.

medios de comunicación privados, respectivamente, ¿contravienen los derechos a la comunicación e información y a la libertad de expresión, contenidos en los artículos 16, 17, 18 y 66 numeral 6 de la Constitución de la República, respectivamente, así como el artículo 314 del texto constitucional?

Texto de los artículos:

Art. 5.- Medios de comunicación social.- Para efectos de esta ley, se consideran medios de comunicación social a las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a las personas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta medios impresos o servicios de radio, televisión y audio y video por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet.

Art. 71.- Responsabilidades comunes.- La información es un derecho constitucional y un bien público; y la comunicación social que se realiza a través de los medios de comunicación es un servicio público que deberá ser prestado con responsabilidad y calidad, respetando los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y contribuyendo al buen vivir de las personas.

Todos los medios de comunicación tienen las siguientes responsabilidades comunes en el desarrollo de su gestión:

1. Respetar los derechos humanos y promover su plena aplicabilidad;
2. Desarrollar el sentido crítico de los ciudadanos y promover su participación en los asuntos de interés general;
3. Acatar y promover la obediencia a la Constitución, a las leyes y a las decisiones legítimas de las autoridades públicas;
4. Promover espacios de encuentro y diálogo para la resolución de conflictos de interés colectivo;
5. Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad;
6. Servir de canal para denunciar el abuso o uso ilegítimo que los funcionarios estatales o personas particulares hagan de los poderes públicos y privados;
7. Impedir la difusión de publicidad engañosa, discriminatoria, sexista, racista o que atente contra los derechos humanos de las personas;
8. Promover el diálogo intercultural y las nociones de unidad y de igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales;
9. Promover la integración política, económica y cultural de los ciudadanos, pueblos y colectivos humanos; y,

10. Propender a la educomunicación.

Art. 84. Definición.- Los medios de comunicación privados son personas naturales o jurídicas de derecho privado con o sin finalidad de lucro, cuyo objeto es la prestación de servicios públicos de comunicación con responsabilidad social.

Luis Fernando Torres Torres⁴⁰ afirma que “Los medios de comunicación privados prestan el servicio de comunicación al público (...) El Estado no tiene a su cargo la prestación del servicio público de comunicación, según el Art. 314 de la Constitución”.

Por su parte, Diego Cornejo Menacho, procurador común⁴¹, afirma que “...el concepto de servicio público que el constituyente de Montecristi taxativamente estableció en el artículo 314 de la Constitución cuales (sic) son los denominados servicios públicos (...) es del todo evidente, que los medios de comunicación social no prestan un servicio público...”.


Respecto a la facultad del legislador para catalogar a una prestación como servicio público y respecto a la facultad para delegarlo a la iniciativa privada

El artículo 314 de la Constitución de la República establece que:

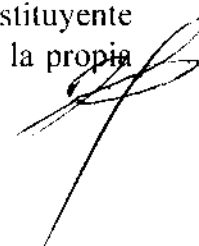
“Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.”

De la disposición constitucional citada, es evidente que el constituyente estableció, de manera no taxativa, algunos servicios públicos; además, la propia


⁴⁰ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, foja 10 vta.

⁴¹ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja 23 vta.



Constitución de la República otorgó a la Asamblea Nacional la facultad para que, a través de un acto legislativo, se incluyan otros servicios públicos distintos de los constitucionalmente establecidos, debiendo aquellos creados por ley observar los mismos principios y regirse a las mismas reglas constitucionales y legales establecidas de manera general para los servicios públicos.

Adicionalmente, la normativa constitucional en su artículo 316 segundo inciso establece:

“Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley”.

De la cita, la norma constitucional considera la posibilidad de que el Estado delegue la prestación de aquellos servicios a la iniciativa privada en los casos que establezca la ley, siendo siempre responsable de que el servicio público sea suministrado a la ciudadanía bajo los principios establecidos en el artículo 314 segundo inciso de la Constitución de la República; por lo tanto, no existe ningún condicionamiento constitucional que impida que el legislador determine, mediante ley, qué servicios públicos pueden ser asumidos desde la iniciativa privada, ni que se excluya a estos actores en el ejercicio y satisfacción de estas prestaciones. En tal virtud, la disposición establecida por el legislador en los artículos 5, 71 y 84 de la Ley Orgánica de Comunicación, respecto a que la comunicación constituye un servicio público que es prestado por los medios de comunicación públicos, comunitarios y privados –personas naturales o jurídicas de derecho privado, con o sin finalidad de lucro–, constituye una delegación en ejercicio de la atribución que le fue otorgada en los artículos 314 y 316 de la Constitución de la República.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de las disposiciones legales por las que el legislador cataloga a la comunicación como un servicio público, esta Corte Constitucional determina que dicho acto legislativo fue expedido en ejercicio de la facultad que




la Constitución de la República le otorga al legislador en el artículo 314 para catalogar servicios públicos mediante ley; de igual forma, el legislador expidió las disposiciones legales por las que delega a los medios privados la prestación del servicio público de comunicación en base a lo dispuesto en el artículo 316 de la Norma Suprema, que establece que el Estado podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de estas actividades. Por lo expuesto, respecto a la facultad del legislador para catalogar a una prestación como servicio público y respecto a la facultad para delegarlo a la iniciativa privada, esta Corte Constitucional determina que los artículos 5, 71 y 84 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen los artículos 314 y 316 de la Constitución de la República.

Respecto a la comunicación como servicio público y a la información como bien público

De manera general, *servicio público* es toda actividad que se efectúa en beneficio de un conjunto de destinatarios quienes, por la existencia de un interés general o común, demandan la prestación de los mismos a los cuales les compete un régimen especial, dada la relevancia social que comporta. En este sentido, los servicios públicos constituyen prestaciones que satisfacen una necesidad de *interés general*, cuya cobertura puede realizarse a través de la gestión directa del Estado o, a través de entes privados, tal como se establece en el marco constitucional vigente.

La Constitución de la República establece que los servicios públicos, así como las políticas públicas que se correlacionan, tienen la jerarquía de garantías constitucionales de los derechos; así, el Título III de la Carta Magna, al determinar las garantías constitucionales, luego de señalar lo que debe entenderse por garantías normativas, se refiere, en el Capítulo Segundo, a las denominadas garantías institucionales o administrativas, entre las que se encuentran las políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Concretamente, el artículo 85 numeral 1 de la Constitución de la República señala:



La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:



1. Las políticas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

El Título III de la Constitución que se complementa con el conjunto de disposiciones referentes a las garantías jurisdiccionales configura el marco sistemático, conceptual e institucional que le otorga el carácter eminentemente garantista al modelo de Estado constitucional de derechos y justicia de la Carta de Montecristi, distinguiéndose, como uno de los elementos fundamentales que contribuyen a definir ese carácter, precisamente, la determinación de las políticas y servicios públicos como garantías de los derechos. De esta forma, todo el aparato institucional y funcional del Estado, en definitiva, se erige como una gran garantía del respeto a los derechos, para guardar coherencia con el mandato que estipula como el primero de los deberes del Estado la garantía de efectivo goce de los mismos, conforme dispone el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, el citado texto constitucional contiene una directriz normativa que obliga a que la prestación de los bienes y servicios públicos se oriente a hacer efectivos el buen vivir y, en general, todos los derechos, directriz que conduce a un análisis complementario indispensable: a partir del artículo 12, la Constitución desarrolla el amplio conjunto de los derechos que otorgan significado normativo al buen vivir, empezando con los derechos al agua y a la alimentación, continuando con los derechos a gozar de un ambiente sano, para llegar a los derechos de la comunicación e información. Seguirán luego los relativos a la cultura y ciencia, a la educación, al hábitat y vivienda, a la salud y al trabajo y seguridad social.

De aquí que se pueda colegir que los derechos a la comunicación y a la información configuran parte del contenido constitucional de los derechos del buen vivir, por lo cual, de conformidad con el artículo 85 numeral 1 de la Constitución, su satisfacción debe garantizarse necesariamente mediante la prestación de un servicio público.

Establecida la pertinencia constitucional de la obligatoriedad del Estado en cuanto a garantizar el goce efectivo de los derechos a la comunicación e información mediante la implementación legal de un servicio público –el servicio

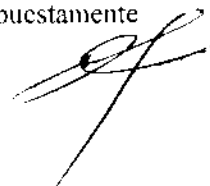
público de comunicación– conviene analizar el significado de la comunicación como derecho, pues Luis Fernando Torres, dentro de la audiencia pública celebrada el 18 de marzo de 2014, manifestó que: “...la Constitución no establece artículos que permitan transformar a los derechos en potestades públicas y servicios públicos...”. De este modo, el legitimado activo argumenta una supuesta contradicción entre la condición dual que otorga la Ley Orgánica de Comunicación al derecho a la comunicación, al catalogarlo además como un servicio público.

Al respecto, los artículos 314 y 326 numeral 15 de la Norma Fundamental establecen actividades que constituyen servicios públicos, y que, a su vez, se encuentran directamente vinculados con derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la salud (Art. 32), el agua (Art. 12), la educación (Art. 32), la justicia (tutela efectiva, Art. 75), la seguridad social (Art. 34); o aquellos sectores denominados estratégicos.

A partir del análisis constitucional, esta Corte considera que los servicios públicos constituyen una garantía constitucional de los derechos, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Constitución de la República. En efecto, si los derechos son verdaderos vínculos y límites del poder público, surgen entonces obligaciones de acción y abstención: las primeras cuando existe la obligación estatal de generar las vías idóneas para que las personas gocen del ejercicio de ellos, y en las segundas, cuando es necesario que el Estado restrinja su accionar y deje en arbitrio de la persona cómo ejercitarlos. Sin embargo, estas categorías no son absolutas pues, todos los derechos exigen un cierto nivel de acción para su efectividad, como también un nivel de abstención estatal, característica que no es ajena en el derecho a la libertad de expresión.

La Corte Constitucional, haciendo propia la reflexión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de las esferas de la libertad de opinión, desde la opinión consultiva OC-5/85, no puede desconocer que el derecho a la libertad de expresión no debe vincularse solo con el aspecto individual, sino también con el colectivo, pues comprende:

33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente




destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

Con esto se generan obligaciones de abstención para el Estado, como por ejemplo la prohibición de censura previa, pero también obligaciones de acción, como por ejemplo la adopción de medidas proporcionales que aseguren el derecho a la colectividad, es decir, "...la libertad de expresión puede verse también afectada sin la intervención directa de la acción estatal"⁴². Ahora bien, como se ha analizado en el primer problema jurídico, el legislador tiene la obligación de desarrollar el contenido de los derechos a través de las normas que estime idóneas, necesarias y proporcionales para tales fines, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8; en el caso del ejercicio del derecho a la libertad de expresión se ha estimado conveniente elevarlo a servicio público.

La comunicación comporta un interés colectivo y los medios de comunicación social prestan un servicio público por medio del cual satisfacen las necesidades de la ciudadanía de acceder y ejercer los derechos a la información y a la comunicación. De ahí que los prestadores del servicio público de comunicación materializan el ejercicio de este derecho a la colectividad. De este modo, no resulta contradictoria o excluyente la consideración de la doble dimensión de la comunicación, en tanto derecho y a la vez servicio público prevista en la Ley

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 56.

Orgánica de Comunicación, pues estas dos dimensiones actúan de forma correlativa y complementaria.

Esta doble dimensionalidad de los derechos ya ha sido analizada, por ejemplo por la Corte Constitucional colombiana, en relación al derecho al agua, la que mediante sentencia T-1089/12, analiza su doble naturaleza, señalando:

...esta corporación ha reconocido y reiterado el carácter fundamental del derecho al agua, como fuente de vida y presupuesto ineludible para la realización de otros derechos como la salud, la vivienda y el saneamiento ambiental, fundamentales para la dignidad humana. Acorde con ello, el derecho al agua se traduce entonces en “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

Añade que:

Conforme con su configuración constitucional y legal, **el agua también ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como un servicio público** a cargo del Estado, cuyo contenido prestacional exige de las autoridades competentes, la realización de políticas públicas orientadas a asegurar su goce efectivo a todos los habitantes del territorio nacional, sin distinción alguna, pero con prioridad sobre aquellos en situación de debilidad manifiesta. (Resaltado fuera de texto).

Esta realidad no es ajena a nuestro país, puesto que el modelo de Estado exige del poder público la adopción de todas las medidas tendientes a la real eficacia de estos derechos. La dualidad que comporta ciertos derechos y su condición de servicio público, lejos de constituir elementos de exclusión, son elementos complementarios que buscan un pleno ejercicio de derechos para todas las personas, el cual, precisamente constituye el interés general previamente señalado.

En este contexto, los medios de comunicación como prestadores de servicio público, constituyen las vías o canales con las cuales las personas no solo acceden a la información, sino que también intervienen y difunden su expresión y pensamiento. Cabe señalar que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al consagrar la libertad de pensamiento y expresión, señala en su número 1:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. **Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas** de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, **o por cualquier otro procedimiento de su elección.** (El resaltado no forma parte del texto).

De este modo, dentro de los “procedimientos de su elección”, para ejercitar el derecho a la libertad de expresión, se encuentran los medios de comunicación pues a través de los mismos las personas buscan, reciben y difunden información, tal como lo ha señalado a su vez el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

Sobre esta base, los medios de comunicación se constituyen en prestadores de un servicio público por ser el canal entre la información y opinión de las personas con el resto de la sociedad a través de la doble faceta, garantizando de este modo aquellos derechos. Para tal efecto, los medios no pueden restringir el ejercicio de las personas a la libertad de expresión, siendo el Estado, por aquella dimensión colectiva, el llamado a garantizar el acceso de todas las personas a la información y opinión del resto, así como a la producción y difusión de sus contenidos comunicacionales, a través de la regulación propia de cada servicio público, sin que esta implique el menoscabo de los derechos a la comunicación e información; por el contrario, la intervención se centra en coadyuvar a la consecución de su pleno ejercicio enfocado hacia todos los miembros de la sociedad.

En definitiva, el servicio público es toda actividad que persigue la satisfacción de un interés general; el ejercicio de los derechos a la comunicación e información en su doble perspectiva comporta un interés general –dimensión colectiva–, por lo que quienes prestan este servicio, esto es, los medios de comunicación, realizan actividades tendientes a, por un lado, permitir a las personas expresarse libremente y, por otro, acceder a la información que se difunde por su intermedio, debiendo aquella actividad ser garantizada por parte del Estado, puesto que de por medio se encuentra la satisfacción del interés general de todas las personas.

✓ Sobre la base del análisis realizado se concluye que la condición de servicio público no puede determinarse por la simple consideración del sujeto que ejerce

su prestación, ya que como hemos visto esta no se encuentra exclusivamente a cargo del Estado, sino por el interés general que comporta. De ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la referida opinión manifestó:

70. La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Es decir, no es una actividad que se desarrolle dentro de los parámetros exclusivos del mercado, pues está ligada al ejercicio democrático de la sociedad, con lo cual se identifica los destinatarios; además, se establece la actividad y finalidad del servicio, aspectos relacionados a la categorización como un servicio público.

Sobre este análisis, es pertinente analizar entonces el régimen que la Constitución ha previsto para los servicios públicos, dado que en el artículo 314 se dispone: “El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad”. Para establecer la pertinencia de la comunicación como servicio público, la Corte pasará a verificar si reúne estas características.

La **obligatoriedad** parte de la noción de que la persona o entidad que presta el servicio público se encuentra obligada a cumplirlo. Esto implica, en palabras de Fauzi Hadman⁴³ que “... la negativa a prestar el servicio debe tenerse como una falta gravísima”. En este contexto, la obligatoriedad se encuentra descrita como una responsabilidad que pesa sobre quién presta el servicio público. En el caso del servicio público de comunicación, dado que a través de este se satisface el derecho contenido en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 18 de la Constitución de la República, se genera un deber jurídico de

⁴³Hamdan Amad, Fauzi., Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2008, Pág. 46

prestación por parte de quien provee este servicio, que además se convierte en responsable de la no prestación o de la mala ejecución del servicio, configurándose de esa forma el derecho del usuario a seguir las acciones civiles, administrativas e incluso penales que dieren lugar por el incumplimiento de esta prestación.

La **generalidad** "...significa que todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio"⁴⁴. El servicio público de comunicación constituye una prestación que debe ser cubierta de forma general y no particular; así también, las actividades que son ejercidas por los medios de comunicación permiten el ejercicio de derechos constitucionales a la comunicación, información y libertad de expresión, así como de otros derechos constitucionales, de forma general, importantes en la consolidación del sistema democrático, como los derechos de participación.

El parámetro de **uniformidad** significa que "...todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones"⁴⁵. Así, el servicio de comunicación debe efectuarse en beneficio de todas las personas sin distinción alguna, conforme el principio de igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Fundamental; no obstante, se admiten casos en los que de manera razonable, la Constitución y la ley establecen un trato diferente para determinadas personas, por cuanto esta distinción permite la concreción de la igualdad material y el ejercicio del derecho protegido por parte de los individuos o colectivos que reciben el trato diferenciado.

En cuanto al parámetro de la **eficiencia**, en lo que respecta a la prestación de servicios públicos "...supone que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetos, de la mejor manera posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones"⁴⁶. De esta manera, la prestación de los servicios públicos debe contar con un modelo de gestión efectiva que permita la satisfacción de la necesidad

⁴⁴Gordillo, Agustín. Op. Cit. Pág. 401

⁴⁵Ibidem.

⁴⁶Jinesta, Ernesto. "Los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas". Constitución y Justicia Constitucional, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 2009. Pág. 3

colectiva que está llamado a cumplir, logrando de esa manera el ejercicio del derecho atinente a la prestación. En el caso del servicio público de comunicación, este principio se verificará en el acceso pleno, permanente, universal, a una información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general bajo el empleo de las herramientas técnicas y tecnológicas disponibles, de forma que los ciudadanos y ciudadanas accedan plenamente a este derecho.

El parámetro de **responsabilidad** deriva del principio de obligatoriedad, ya que los prestadores del servicio público se encuentran sujetos a obligaciones derivadas de la administración de un servicio de interés público. De ahí que se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y las disposiciones expedidas válidamente por las entidades competentes, disposiciones que deben ser cumplidas por todos los actores del proceso comunicacional, que se encuentran sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que den lugar por motivo de los contenidos comunicativos que difundan a través de los medios de comunicación.

La **universalidad**⁴⁷ "...es un complemento al principio de igualdad de acceso que atiende, más específicamente, a la cobertura del servicio, que ha de llegar y ser accesible a todos los destinatarios". La universalidad se traduce por lo tanto en la posibilidad real que todas las personas accedan a todo tipo de información dentro del marco legal. En el caso del servicio público de comunicación, al fundamentarse éste en un derecho constitucional/humano, es imperativo que la cobertura de este servicio se produzca para todos los titulares de este derecho, sin distinción o reparo alguno.

El principio de la **accesibilidad**⁴⁸ implica "...un conjunto de características de que debe disponer un entorno, producto o servicio para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas y, en

⁴⁷Escribano Collado, Pedro. Actividad Administrativa de Servicio Público. En Universidad de Sevilla. <http://personal.us.es/pescribano/pdf/Tema4-ServicioPublico3.pdf>

⁴⁸Alonso López, Fernando (dir. y coord.). Manual del curso básico: La accesibilidad en el servicio público. Convenio entre el Instituto de Estudios Europeos (UAB) y el IMSERSO. 2005. España Pág. 12

particular, por aquellas que tienen alguna discapacidad”. En este sentido, debe comprenderse a la accesibilidad como un elemento complementario a la noción de universalidad, ya que implica a una serie de condiciones que permiten a todas las personas la satisfacción de la necesidad que atañe a la prestación del servicio. En el caso de la comunicación, el parámetro de accesibilidad se aplica en cuanto esta actividad, al hallarse directamente vinculada al ejercicio de un derecho humano, debe prestarse en condiciones que permitan maximizar, en la mayor medida posible, la satisfacción de este derecho, en especial a las personas con discapacidad, a través de las herramientas tecnológicas y lingüísticas que permitan a estas personas la obtención y difusión de información de interés general.

La **regularidad** implica que los servicios públicos deben ser prestados y ejercidos de “...conformidad a reglas y condiciones preestablecidas”⁴⁹. Así, el Estado debe establecer un marco regulatorio en el que se determinen los requisitos mínimos de calidad y eficiencia con los que el servicio debe ser prestado. Como quedó indicado, en el Ecuador el servicio público de comunicación cuenta con un régimen jurídico constitucional y legal que establece los principios, preceptos, reglas y regulaciones que deben ser cumplidos por los actores del proceso comunicacional, previsto en la Constitución de la República -artículos 16, 17, 18, 19, 20, 46, 47, 57, 66, 100, 115, 165, 261, 312, 313, 316, 340, 380 y 384- y, en este caso, en la Ley Orgánica de Comunicación.

Sobre la **continuidad**, el servicio público “...reside, pues, en que se satisfaga oportunamente sea en forma intermitente, sea en forma ininterrumpida, según el tipo de necesidad de que se trate- la necesidad pública”⁵⁰. De lo citado se colige que la prestación del servicio público debe ser oportuna, cuestión que en el caso del servicio público de comunicación debe ser permanente y continua, debido a que el desarrollo de las relaciones sociales, políticas, culturales, artísticas y de toda índole de una colectividad se genera de manera constante, haciéndose necesaria la transmisión de los acontecimientos de interés general que se producen en estos ámbitos de las relaciones humanas, impidiendo vacíos de

⁴⁹ Gordillo, Agustín. Op. Cit. Pág. 401

⁵⁰ *ibidem*.

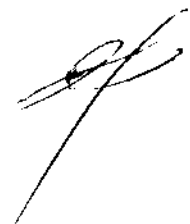
información que provocarían vulneraciones a derechos que se derivan del derecho a la comunicación e información.

Finalmente, sobre la **calidad**⁵¹, esta se define por "...su relación con un conjunto de factores variables o sujetos a cambios en cada caso, de modo que, en realidad, afectan a aspectos esenciales del funcionamiento del servicio público (...). Dada la variabilidad de estos factores, la virtualidad real del principio no es otra que atribuir a la Administración facultades de regulación y planificación, de ejecución y adaptación y de control que permitan asegurar y, en su caso, mejorar los niveles o estándares de la prestación. En este sentido, los factores que permiten delimitar la calidad de un servicio público se encuentran determinados por los estándares que son propios de cada prestación, que debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario. En el caso de la comunicación, la Constitución de la República establece cuáles son las características que debe reunir la información de interés público a la que el ciudadano tiene derecho a acceder, por lo que debe comprenderse que el servicio de comunicación cumple con el principio de calidad, al reunir las condiciones constitucionales y al observar los preceptos legales y demás regulaciones que el orden jurídico ha establecido para este caso.

De este análisis se deriva que la exigibilidad del derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva se adecúa a los principios establecidos en la Constitución de la República para el régimen de los servicios públicos de manera general. Ahora bien, han señalado los accionantes que al determinarse a la comunicación como un servicio público compete su prestación exclusivamente al Estado y esto contradice el ejercicio mismo de los titulares del derecho, es decir, a las personas.

La Constitución, en el artículo 313, establece qué sectores se consideran estratégicos, y en el artículo 315 determina que "El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas...". Adicionalmente se preceptúa en el artículo 316 que "El Estado podrá delegar la participación en los


⁵¹ Escribano Collado, Pedro. Op. Cit.



sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria...". Varias reflexiones deben realizarse a partir de lo preceptuado por la Constitución y lo alegado por los accionantes.

De las normas constitucionales transcritas se colige entonces que existen derechos que forman parte de los sectores estratégicos y que también les corresponde el régimen de servicios públicos. Este es el caso del derecho al agua, en tanto derecho pertenece al sector estratégico y también le corresponde el régimen de servicio público. Ahora bien, un derecho puede o no estar ligado a un sector estratégico y/o servicio público, como ocurre con el derecho a la educación y su régimen de servicio público para satisfacer su dimensión colectiva. Este es el caso entonces de la comunicación como derecho y el régimen de servicio público, que puede ser ejercido tanto por el Estado como por particulares, de lo cual se deriva el equívoco en el que incurren los accionantes al señalar que para ejercer la libertad de expresión siempre se requerirá de la autorización estatal. Esta Corte insiste en que la interpretación convencional y constitucional de la categorización a la comunicación como servicio público se traduce en la obligación estatal de generar el ambiente propicio para el intercambio de ideas, sin interferencias directas o indirectas, lo cual asegura una sociedad democrática.

A manera de ejemplo de todo lo expuesto, podemos analizar el caso del artículo 150 de la Constitución colombiana, que le habilita al legislador a establecer que servicios pueden ser considerados como públicos. Así, mediante Ley N.º 182 de 1995⁵², condición ratificada mediante la Ley N.º 1507 de 2012, se determinó que la televisión es un servicio público que puede tener naturaleza pública o privada; sin embargo, independientemente de aquello, produce y difunde información a los miembros de la sociedad, por lo que los prestadores del servicio público de televisión cumplen con un interés general. Trasladando esta lógica al caso ecuatoriano se observa que los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, quienes difunden la información a todas las personas favoreciendo

⁵² "ART. 1º Naturaleza jurídica, técnica y cultural de la televisión. La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política." <http://www.antv.gov.ec/normatividad/ley-182-de-1995>

el libre mercado de ideas y acontecimientos de interés general, prestan un servicio a la colectividad, pues el ejercicio de los derechos a la comunicación e información comporta un interés general que debe ser garantizado a todas las personas.

La televisión, sin lugar a dudas, constituye uno de los medios con mayor impacto masivo en la sociedad. La Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-654/03, señaló al respecto que "...el servicio público de televisión está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales, y tiene por finalidad informar veraz y objetivamente...".

Asimismo, mediante sentencia C-497 de 1995, manifestó:

La televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. (...) En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente.

De este modo, se evidencia que la televisión adquiere relevancia en virtud del contenido comunicacional que por su intermedio se difunde, pues tiene un impacto masivo que se vincula directamente en las relaciones sociales, afectando directamente la vida de los individuos. Cabe precisar que la actividad audiovisual emplea para su funcionamiento el espectro radioeléctrico, del cual se realizarán a continuación algunas consideraciones.

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental



como un sector estratégico⁵³. En este sentido, *prima facie*, corresponde al Estado la gestión, administración, regulación y control en lo referente a la prestación del servicio comunicativo, estableciéndose la participación privada dentro de un régimen de excepcionalidad que es definido por las normas secundarias del ordenamiento jurídico; es decir, la Ley Orgánica de Comunicación y demás normas competentes.

En la sentencia N.º 001-12-SIC-CC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico, de la siguiente manera⁵⁴:

Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución. Es así que el artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación establece una distribución de las frecuencias que se encuentran en el espectro radioeléctrico del Estado,

⁵³ Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

⁵⁴ Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia N.º 001-12-SIC-CC. Caso N.º 0008-10-IC.

procurando que esta se efectúe de manera equitativa entre los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios.

En tal virtud, la condición de servicio público de la comunicación y la posibilidad que los medios de comunicación, incluso los privados, sean prestadores del servicio público de comunicación, tiene sustento, además, en que los medios auditivos y audiovisuales, incluso los privados, emplean para la prestación de su servicio el espectro radioeléctrico que, como ha quedado evidenciado, es un sector estratégico de responsabilidad del Estado, el cual puede intervenir en la prestación del servicio conforme la normativa constitucional y legal, sin que aquello implique el menoscabo de los derechos de información y comunicación para las personas en general y periodistas y medios de comunicación en particular.

Finalmente, el artículo 71 de la Ley Orgánica de Comunicación reconoce a la información como un bien público. Al respecto, el accionante Diego Cornejo Menacho, procurador común⁵⁵, sostiene:

Este artículo establece dos definiciones: en primer lugar que la **información es un bien público**; y en segundo lugar, que la comunicación es un servicio público. Para el primer caso, los promotores de la Ley desconocen el párrafo segundo del artículo 604 y los inmediatos siguientes del Código Civil ecuatoriano, que definen cuales son bienes públicos, a los que llama bienes nacionales de uso público o bienes públicos, y en ninguno de los articulados al respecto se hace mención a la información como un bien público.

Conforme la cita, el accionante cuestiona la calidad de bien público que el legislador dio a la información, señalando que el artículo 604 del Código Civil⁵⁶

⁵⁵ Cf. Demanda caso 0023-13-IN, foja. 36.

⁵⁶ Código Civil ecuatoriano. "Art. 604.- Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales."

determina los bienes públicos, sin que, en su criterio, la información esté incluida en esa norma legal.

El ejercicio del control de constitucionalidad implica la confrontación de la norma demandada con el texto constitucional; mas, el asunto que plantea el legitimado activo no constituye un problema de constitucionalidad, sino una presunta antinomia entre dos normas de rango legal, cuestión respecto a la cual la Corte Constitucional, como en reiteradas ocasiones se ha manifestado, carece de competencia para pronunciarse y debe resolverse en función de las normas aplicables al ámbito dentro del cual el conflicto se produce.

Sin perjuicio de lo anotado, cabe mencionar que en la ya citada opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana acerca de la libertad de expresión y la vinculación a la información como bien público se determinó:

66. Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana. De ahí que los alegatos que sitúan la colegiación obligatoria como un medio para asegurar la responsabilidad y la ética profesionales y, además, como una garantía de la libertad e independencia de los periodistas frente a sus patronos, deben considerarse fundamentados en la idea de que dicha colegiación representa una exigencia del bien común.

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.



De ahí que la información sea un bien público conforme la Ley de Comunicación no menoscaba el derecho de propiedad sobre los medios de comunicación, las herramientas mediante las cuales se efectúa el proceso periodístico y la propiedad intelectual de los contenidos informativos, porque estos elementos se encuentran protegidos por el derecho común y las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Comunicación.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de las disposiciones legales que establecen que la comunicación es un servicio público y la información es un bien público, esta Corte Constitucional determina que el servicio de comunicación satisface una necesidad de interés general, como es el ejercicio de los derechos constitucionales de las personas a la comunicación, la información y la libertad de expresión, entre otros, y sus características son plenamente compatibles con los principios establecidos en el artículo 314 segundo inciso de la Constitución de la República para todos los servicios públicos. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional reitera que el servicio de comunicación constituye un servicio público catalogado por ley, conforme el artículo 314 inciso primero de la Constitución de la República, y que debe prestarse bajo los principios establecidos en el segundo inciso de esta misma disposición, por lo que los artículos 5, 71 y 84 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el artículo 314 de la Constitución de la República.

Respecto a la doble dimensión del derecho a la comunicación: a difundir y a recibir información, y respecto a la doble faceta de los medios de comunicación: titulares del derecho y prestadores del servicio público de comunicación

Luis Fernando Torres Torres⁵⁷ expresa que "...los artículos 5, 71 y 84 desfiguran al Estado constitucional de derechos con la declaración que los medios de comunicación privados son prestadores del servicio público de comunicación y no titulares del derecho de información. Vulneran el contenido de los artículos 16, 17, 18 y 66:6 de la Constitución, así como lo dispuesto en el Art. 314 de la misma Constitución".

⁵⁷Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, foja. 11.

Diego Cornejo Menacho, procurador común⁵⁸, considera que "...la comunicación es un derecho que no puede ser menoscabado por una norma jurídica de rango inferior a la Carta Magna". Respecto del artículo 71 de la ley señala⁵⁹ "...cuando definen a la comunicación como un servicio público, cometen un fraude a la Ley Suprema, que en su artículo 16 reconoce la comunicación como un derecho".

Del análisis de las normas constitucionales invocadas por los accionantes se puede determinar que la intención del constituyente fue categorizar tanto a la comunicación cuanto a la información como derechos con rango constitucional, sin excluir de su goce y ejercicio a ninguna persona, pública o privada; así lo determinan los primeros incisos de los artículos 16 y 18 de la Norma Suprema: "(...) **Todas las personas**, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: (...)" (Resaltado no corresponde al texto).

Los derechos previstos en la Constitución de la República son garantizados y ejercidos de conformidad con una serie de principios contenidos en su artículo 11; así, el numeral 6 señala "(...) Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (...)". Además, prescribe la norma constitucional enunciada en el numeral 2: "(...) Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...) La ley sancionará toda forma de discriminación (...)". En este sentido, los derechos de comunicación e información, como todo derecho, no admiten discriminación o diferenciación entre quienes pueden ejercerlos; razón por la cual, los medios de comunicación social son tanto titulares de los derechos a la comunicación e información como prestadores del servicio público de comunicación.

Según Luigi Ferrajoli⁶⁰, para proporcionar información, los medios de comunicación deben actuar en el ejercicio de dos derechos:

⁵⁸ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja.31 vta.

⁵⁹ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja. 23 vta.

⁶⁰ Ferrajoli, Luigi, artículo *Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica*, Pág. 2, disponible en:

http://blogjesussilyaherzogm.typepad.com/el_blog_de_jess_silva_her/files/ferrajoli_libertad_informacion.doc

...por un lado, la libertad de manifestación del pensamiento y el derecho de información; por el otro, el derecho a la información (el derecho a recibir información veraz y lo menos manipulada posible). El primer derecho es un derecho individual de libertad que consiste en la inmunidad ante prohibiciones o censuras o discriminaciones; el segundo es un **derecho social que consiste en la expectativa de recibir informaciones veraces, lo más completas posibles y que no se encuentren deformadas por condicionamientos que respondan a intereses concretos**. Uno es un derecho de los que quieren expresar opiniones y difundir informaciones y es esencial para el carácter liberal de un sistema político; el otro es un derecho de todos los ciudadanos y constituye otro presupuesto fundamental de la democracia. La garantía de uno consiste en la prohibición de prohibir o, como sea, de limitar la información. La garantía del otro consiste en la **obligación de informar correctamente**" (Resaltado no corresponde al texto).

De la cita, el derecho a la comunicación presenta una doble dimensión que actúa de forma correlativa, compatible y complementaria: por una parte, se encuentra el derecho a la libertad de expresión y de opinión, denominados derechos de libertad, cuyos titulares son todas las personas, naturales o jurídicas individualmente consideradas, entre las que se encuentran los medios de comunicación social; y por otra, el derecho a recibir información, con especial énfasis en aquella de interés general, cuyo titular es la colectividad y para el cual los medios de comunicación constituyen actores. Es en estas dos dimensiones que la comunicación es un servicio público que se presta a través de los medios de comunicación social, al permitir su acceso a todas las personas, así como a colectivos para expresarse, y al entregar información, sobre todo de interés general, con las características constitucionalmente determinadas.

Desde esta perspectiva, el razonamiento del accionante incurre evidentemente en una falacia, al argumentar que al ser la comunicación un servicio público consecuentemente genera la negación de la comunicación como derecho de quienes lo prestan, afirmación que no encuentra fundamento en ningún contenido de la ley, ya que ninguna norma de la ley *sub examine* cuestiona de ninguna forma lo relacionado con la titularidad de los derechos constitucionales a la comunicación e información, lo que conllevaría a afirmar por analogía y a manera de ejemplos, que los médicos no son titulares del derecho a la salud, que

los profesores no son titulares del derecho a la educación, o que los abogados no son titulares del derecho a la defensa.

Por otra parte, Diego Cornejo Menacho, procurador común, sostiene que al catalogar a la comunicación como un servicio público "...cometen un fraude a la Ley Suprema"; si bien no explica en qué consiste el supuesto fraude, es decir cuál es la norma de cobertura que se estaría utilizando para evadir o distorsionar la norma constitucional, es evidente que al tener el derecho a la comunicación la doble dimensión que ha quedado explicada, cuando se trata del derecho de todas las personas y colectivos a difundir información y a recibirla, el hecho de considerar a los medios de comunicación como prestadores de servicio público, lejos de limitar o condicionar el derecho, coadyuva a su plena realización.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de las disposiciones que establecen que la comunicación es un derecho constitucional, un servicio público y un bien público, esta Corte Constitucional determina que respecto a la doble dimensión del derecho a la comunicación: a difundir y a recibir información y respecto a la doble faceta de los medios de comunicación: titulares del derecho y prestadores del servicio público de comunicación, los prestadores del servicio público de comunicación, es decir, los medios de comunicación y más que nada las personas titulares de los mismos, no se encuentran de ninguna forma limitadas o excluidas del ejercicio de los derechos a la comunicación, información y libertad de expresión ya que los artículos 16 y 18 de la Norma Constitucional establecen la titularidad de dichos derechos a todas las personas, sin distinción. Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que los artículos 5, 71 y 84 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen los artículos 16, 17, 18 y 66 numeral 6, así como el artículo 314 de la Constitución de la República.

- 5. El artículo 6 inciso final de la Ley Orgánica de Comunicación, *Medios de comunicación social de carácter nacional*, ¿contraviene el derecho a la creación de medios de comunicación social y el derecho a la propiedad, consagrados en los artículos 16 numeral 3 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República, respectivamente?**

 **Texto del artículo:**

Art. 6.- (...) Los medios de comunicación social de carácter nacional no podrán pertenecer en todo o en parte, de forma directa o indirecta, a organizaciones o compañías extranjeras domiciliadas fuera del Estado Ecuatoriano ni a ciudadanos extranjeros, salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional.

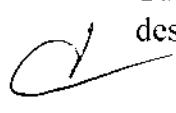
Farith Simon, Daniela Salazar y otros⁶¹ alegan que “Una distinción basada simplemente en la nacionalidad no puede considerarse legítima si no está debidamente motivada. El inciso final del artículo 6 de la LOC no está haciendo una distinción objetiva que le permita limitar el derecho de la propiedad de los extranjeros...”, pues, en su criterio, el artículo 16 numeral 3 de la Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a la creación de medios de comunicación, sin hacer distinción alguna sobre las personas que pueden ejercer este derecho. Concluyen que “...tanto los extranjeros como los nacionales pueden crear estos medios de comunicación...”.

La disposición legal demandada contempla una limitación del derecho a la propiedad de los medios de comunicación de carácter nacional para las personas que se encuentran en una determinada situación jurídica, tanto porque no residen de manera regular en territorio ecuatoriano, es decir, son ciudadanos extranjeros sin ánimo de radicarse, como para las personas jurídicas de origen extranjero que no se encuentran domiciliadas en el país.

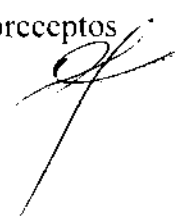
Por lo expuesto, corresponde a esta Corte analizar si la limitación a este derecho por parte de la ley es racional y objetiva, para posteriormente determinar si el enunciado normativo contraviene el texto constitucional, en particular, los artículos 16 numeral 3 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

Respecto a los derechos y su condición de no absolutos

El principio de progresividad, contemplado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, consiste en que el contenido de los derechos se desarrolle a través de la adecuación jurídica de las normas a los preceptos



⁶¹ Cfr. Demanda caso N.º 0028-13-IN, foja 25.



constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, correspondiendo esta obligación a todo órgano con potestad normativa.

En este contexto, los procedimientos legislativos cumplen la tarea de configurar y regular el ejercicio de los derechos, sin que en la expedición, codificación, reforma o derogatoria de leyes, el legislador pueda lesionarlos; aquello, sin embargo, no implica que los derechos contenidos en la Constitución de la República son ilimitados o ilimitables, lo que comportaría calificarlos como absolutos frente a la premisa general de que no existen derechos absolutos.

Es permisible que los derechos constitucionales se encuentren limitados en actos normativos de carácter general, en cuanto dicha limitación se justifique en la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos⁶². Por esta razón, el artículo 132 numeral 1 de la Constitución de la República consagra la atribución de la Asamblea Nacional para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

El principio de no restricción de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 4, implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador respecto a la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales.

En el presente caso, dadas las características de la norma demandada se genera una limitación al derecho a la propiedad, sobre lo cual esta Corte Constitucional, en sentencia N.º 077-13-SEP-CC⁶³, manifestó:

“Las instituciones del Estado, no incurren en la violación de derecho económico o derecho a la propiedad, consagrados en los artículos 33 y 66 numeral 26 de la Constitución, toda vez que, **el derecho a la propiedad no es absoluto**, pues su uso y goce puede ser subordinado al interés social dentro del contexto de una sociedad

⁶² Tribunal Constitucional español, Sala Primera, sentencia N.º 2/1982.

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 0077-13-SEP-CC. Quito, D. M., 25 de septiembre de 2013.


democrática en el que deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales (...) y es por ello que **el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada.**”(Resaltado no corresponde al texto).

De esta manera, el derecho a la propiedad puede ser limitado, siempre que aquello garantice otros derechos, como se ha detallado en líneas previas.

El derecho comparado, específicamente la ley N.º 19733 de la República de Chile, contempla una limitación para el otorgamiento de concesiones de frecuencias del espectro radioeléctrico en personas jurídicas con participación de capital extranjero en un porcentaje superior al 10%, enmarcándose en el principio de reciprocidad y proporcionalidad, en virtud de que en el país de origen de la compañía se otorgue el mismo trato jurídico a los ciudadanos chilenos⁶⁴.

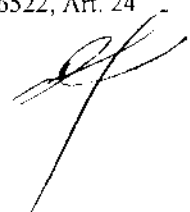
De igual manera, la República Federal Argentina expidió la Ley de Servicios Audiovisuales (Ley N.º 26522), dentro de la cual, para que una persona natural pueda ser titular de una licencia para prestar servicios audiovisuales, debe ser argentina de nacimiento o por naturalización, y en este último caso con una residencia mínima de cinco años⁶⁵. Además, en el caso de las personas jurídicas, se establece el requisito de que la compañía se encuentre legalmente constituida en la República Federal Argentina, no tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras, y no ser filiales o subsidiarias de sociedades extranjeras, o establecer relaciones contractuales que permitan al capital extranjero tomar control de las decisiones societarias⁶⁶.

De lo anteriormente expuesto, los legisladores de estos países se han preocupado de establecer limitaciones a la titularidad de quienes prestan servicios de comunicación, cuestión que se fundamenta en la naturaleza de la actividad que realizan, la cual responde al contenido y ejercicio del derecho de todas las personas a la comunicación y a la información, que debe ser respetado y


⁶⁴ República de Chile, "*Ley sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo*" Ley No.19733, Art. 9 inciso tercero.

⁶⁵ República Federal Argentina, "*Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*" Ley No. 26522, Art. 24

⁶⁶ *Ibidem*. Art. 25



garantizado como un elemento fundamental para la construcción de la democracia.

Respecto de la justificación razonable y objetiva de la limitación al ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 16 numeral 3 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República

Como ya se ha señalado, la norma demandada presenta una limitación que se verifica únicamente respecto de la titularidad sobre medios de comunicación de carácter nacional, excluyendo a los que tengan alcance regional, local o comunitario.

En lo que respecta a los destinatarios de la norma de prohibición, debe señalarse que el grupo excluido corresponde a las personas naturales extranjeras que no residen de manera regular en el país y las personas jurídicas extranjeras que no se encuentran domiciliadas en el Ecuador; por lo que la prohibición no involucra a todas las personas naturales y jurídicas extranjeras.

En este sentido, en cuanto a las personas extranjeras no residentes en el Ecuador, el término *residencia regular*⁶⁷ implica que las personas cumplan ciertos parámetros de orden legal y constitucional dentro del país, y que efectúen actividades de carácter permanente que aseguran su vinculación con el Ecuador; por ende, tienen la capacidad de ser propietarias de un medio de comunicación social de carácter nacional asumiendo los efectos jurídicos y las obligaciones de prestación del servicio público de comunicación, que implica el cumplimiento de las regulaciones y requerimientos que la ley y la autoridad definen para estos casos.

En cuanto a las personas jurídicas, la actividad societaria, como toda actividad humana, se encuentra regulada por el ordenamiento jurídico, que establece marcos de vigilancia y control en los que el Estado garantiza que la misma se desarrolle con respeto de la Constitución y la ley, evitándose prácticas que


⁶⁷ El artículo 9 de la Ley de Extranjería establece: "Art. 9.- Considérase inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación".

pongan en riesgo el ejercicio de los derechos constitucionales y el régimen de desarrollo previsto en el texto fundamental. Es así que para garantizar el ejercicio de esta potestad de control y regulación, la ley de compañías establece que las compañías extranjeras que presten servicios públicos únicamente podrán operar en el país cuando estas se establezcan en el territorio nacional⁶⁸.

Como se ha mencionado en la presente sentencia, dentro del desarrollo del análisis de los artículos 5, 71 y 84 de la Ley objeto de estudio, la comunicación es un servicio público que se presta a través de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios; nacionales, locales y regionales. En este orden, conforme el artículo 314 de la Constitución de la República, la gestión de los servicios públicos debe ser garantizada en todos los casos por el Estado, aun si la prestación se la realiza por medio de la iniciativa privada, según el artículo 316 de la Constitución.

En este contexto, el legislador ha considerado que para que el Estado pueda hacer cumplir de manera óptima las regulaciones, directrices y principios que deben regir al servicio público de comunicación, los medios de comunicación deben ser de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad ecuatoriana o, en su defecto, personas naturales que residen de manera regular en el país o de personas jurídicas extranjeras domiciliadas en el Ecuador, de forma que el Estado pueda ejercer de manera óptima y eficiente sus facultades de control y regulación, con el objetivo de lograr la máxima satisfacción de las necesidades y la materialización de los derechos inherentes a esta actividad.

Es evidente que la regulación, control y gestión del servicio público de comunicación es de competencia y responsabilidad del Estado, ya que los criterios bajo los cuales debe difundirse la información deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas; por este motivo, y para generar certeza en cuanto al cumplimiento de las disposiciones y directrices del Estado para la prestación de este servicio público, es razonable y objetivo el



⁶⁸ El artículo 6 inciso segundo de la Ley de Compañías establece: "Sin perjuicio de lo que se dispone en el Art. 415, si las actividades que una compañía extranjera va a ejercer en el Ecuador implicaren la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales del país, estará obligada a establecerse en él con arreglo a lo dispuesto en la Sección XIII de la presente Ley"

tratamiento diferenciado en cuanto a la titularidad de los medios de comunicación de mayor incidencia en la sociedad, es decir, los medios nacionales, exigiendo a sus titulares ser residentes regulares (personas naturales) o estar debidamente domiciliadas en el país (personas jurídicas), pues aquellos son requisitos que por su finalidad no limitan arbitrariamente el derecho de las personas extranjeras, sino que permiten la materialización de otros derechos e intereses constitucionales.

Si el propósito de aquellas personas es la titularidad de un medio de comunicación nacional, es decir, su fin es la prestación del servicio público de comunicación, para una producción y difusión de información de interés general con los requisitos constitucionales y legales previstos, es necesario que al menos tengan un vínculo jurídico con el país y su normativa y regulación, por lo que no se observa una restricción de los derechos alegados por los accionantes.

Por otra parte, la Constitución impone otras limitaciones constitucionales referidas a la desvinculación entre los medios de comunicación social de carácter nacional y las entidades financieras, con la finalidad de precautelar el acceso a información veraz, transparente, apartada del uso instrumental de los medios de comunicación social por grupos económicos nacionales y extranjeros, de suerte que se evite desde la lógica del mercado y los intereses políticos, la descontextualización y manipulación de la opinión pública, desnaturalizando la esencia de esta prestación. En este sentido, la prohibición contenida en la norma impugnada permite el efectivo cumplimiento de lo prescrito en el artículo 312 de la Constitución, por lo que se comprende su conexión sistemática a este precepto.

En conclusión, del análisis realizado *ut supra* de la demandada inconstitucionalidad de la disposición que establece la imposibilidad a la titularidad de los medios de comunicación de carácter nacional, a las personas naturales extranjeras que no residan de manera regular en el territorio ecuatoriano y a las personas jurídicas extranjeras no domiciliadas en el país, se desprende que esta se configura como una medida razonable y objetiva, toda vez que los derechos no son absolutos, debido a que necesariamente el Estado debe limitar para casos concretos su ejercicio, en aras de garantizar el goce y ejercicio de otros derechos; además, al ser la comunicación un servicio público que debe ser satisfecho a la totalidad de los individuos que se encuentran en el país, es



necesario que los prestadores de este servicio puedan garantizar la satisfacción del mismo, cumpliendo los parámetros de vigilancia y control que establece el Estado ecuatoriano; por lo tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 6 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 16 numeral 3 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

- 6. El artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación, Normas deontológicas, ¿contraviene el derecho a la comunicación e información, el derecho al debido proceso en la garantía de tipicidad y el derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 16 y 18, 76 numeral 3, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?**

Texto del artículo:

Art. 10.- Normas deontológicas.- Todas las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso comunicacional deberán considerar las siguientes normas mínimas, de acuerdo a las características propias de los medios que utilizan para difundir información y opiniones:

1. Referidos a la dignidad humana:

- a. Respetar la honra y la reputación de las personas;
- b. Abstenerse de realizar y difundir contenidos y comentarios discriminatorios; y,
- c. Respetar la intimidad personal y familiar.

2. Relacionados con los grupos de atención prioritaria:

- a. No incitar a que los niños, niñas y adolescentes imiten comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud;
 - b. Abstenerse de usar y difundir imágenes o menciones identificativas que atenten contra la dignidad o los derechos de las personas con graves patologías o discapacidades;
 - c. Evitar la representación positiva o avalorativa de escenas donde se haga burla de discapacidades físicas o psíquicas de las personas;
 - d. Abstenerse de emitir imágenes o menciones identificativas de niños, niñas y adolescentes como autores, testigos o víctimas de actos ilícitos; salvo el caso que, en aplicación del interés superior del niño, sea dispuesto por autoridad competente;
 - e. Proteger el derecho a la imagen y privacidad de adolescentes en conflicto con la ley penal, en concordancia con las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia;
- y,



f. Abstenerse de emitir contenidos que atenten contra la dignidad de los adultos mayores, o proyecten una visión negativa del envejecimiento.

3. Concernientes al ejercicio profesional:

- a. Respetar los presupuestos constitucionales de verificación, oportunidad, contextualización y contrastación en la difusión de información de relevancia pública o interés general;
- b. Abstenerse de omitir y tergiversar intencionalmente elementos de la información u opiniones difundidas;
- c. Abstenerse de obtener información o imágenes con métodos ilícitos;
- d. Evitar un tratamiento morboso a la información sobre crímenes, accidentes, catástrofes u otros eventos similares;
- e. Defender y ejercer el derecho a la cláusula de conciencia;
- f. Impedir la censura en cualquiera de sus formas, independientemente de quien pretenda realizarla;
- g. No aceptar presiones externas en el cumplimiento de la labor periodística;
- h. Ejercer y respetar los derechos a la reserva de fuente y el secreto profesional;
- i. Abstenerse de usar la condición de periodista o comunicador social para obtener beneficios personales;
- j. No utilizar en provecho propio información privilegiada, obtenida en forma confidencial en el ejercicio de su función informativa; y,
- k. Respetar los derechos de autor y las normas de citas.

4. Relacionados con las prácticas de los medios de comunicación social:

- a. Respetar la libertad de expresión, de comentario y de crítica;
- b. Rectificar, a la brevedad posible, las informaciones que se hayan demostrado como falsas o erróneas;
- c. Respetar el derecho a la presunción de inocencia;
- d. Abstenerse de difundir publiportajes como si fuese material informativo;
- e. Cuidar que los titulares sean coherentes y consistentes con el contenido de las noticias;
- f. Distinguir de forma inequívoca entre noticias y opiniones;
- g. Distinguir claramente entre el material informativo, el material editorial y el material comercial o publicitario;
- h. Evitar difundir, de forma positiva o avalorativa, las conductas irresponsables con el medio ambiente;
- i. Asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan; y,
- j. Abstenerse de realizar prácticas de linchamiento mediático, entendiendo por tales, la difusión de información concertada y reiterativa, de manera directa o por terceros, a través de los medios de comunicación destinada a desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública.

El incumplimiento de las normas deontológicas establecidas en este artículo podrá ser

denunciado por cualquier ciudadano u organización ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, la que, luego de comprobar la veracidad de lo denunciado, emitirá una amonestación escrita, siempre que no constituya una infracción que amerite otra sanción o medida administrativa establecida en esta Ley.


Luis Fernando Torres Torres⁶⁹ señala:

...el problema constitucional surge cuando en la parte final del artículo 10 de la LOC se establece una especie de acción popular para que cualquier ciudadano, en calidad de legitimado activo acuda ante el Superintendente de Comunicaciones para que sancione al medio de comunicación que haya incumplido las normas deontológicas establecidas no en los códigos de ética de los medios sino en el art. 10 de la LOC, sabiendo que tales normas deontológicas tienen que ver con los contenidos formativos y las pautas internas de cada medio de comunicación privado.

Por tal motivo, considera que “la interferencia en el ejercicio del derecho a la comunicación es, en este punto, excesiva”. Estima también que la norma contraría los artículos 76 numeral 3, y 82 de la Constitución de la República, pues, en su criterio, no cumple con la “precisión y debida tipificación de la infracción administrativa”.

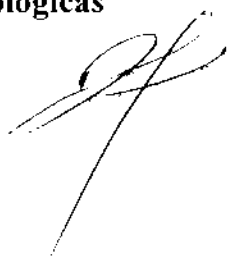
Diego Cornejo Menacho, procurador común⁷⁰, considera que “Este artículo y el noveno de la Ley revelan una notable incongruencia, pues el 9 establece que los medios de comunicación deberán expedir por sí mismos códigos deontológicos, a pesar de lo cual, el 10, establece de manera imperativa un catálogo de supuestas normas mínimas que deben integrar los códigos de los medios de comunicación”. Asimismo, demanda la inconstitucionalidad de las normas previstas en el artículo 10 numeral 3 literales **a** y **f**, así como del numeral 4 literales **e**, **i**, y **j** de la Ley Orgánica de Comunicación, que serán analizadas individualmente una vez que esta Corte se pronuncie en relación a las alegaciones apuntadas en líneas previas.

Respecto a la alegada “interferencia en el ejercicio del derecho a la comunicación” que genera la determinación de las normas deontológicas



⁶⁹ Cfr. Demanda caso N.º 014-13-IN, foja. 11 vta.

⁷⁰ Cfr. Demanda caso N.º 023-13-IN, foja. 24



En el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación el legislador estableció la observancia a “normas deontológicas”, las que en criterio de los accionantes son normas morales, es decir, contenido axiológico. La Corte no puede dejar de advertir que la alegación presentada por los accionantes conlleva a un debate ius filosófico acerca de la teoría del derecho que se encuentra por detrás del modelo constitucional vigente, razón por la cual conviene pasar revista al cambio constitucional impuesto en Montecristi.

En efecto, en el Estado legicéntrico, las normas positivas son el centro del desarrollo del ordenamiento jurídico, con lo cual el positivismo es la teoría del derecho que se encuentra respaldando este modelo de Estado, la Constitución es un programa político a seguir y son las normas de orden legislativo las que dotan centralmente de contenido a los derechos. Esta situación se modifica en el denominado Estado Constitucional, modelo adoptado en el 2008, pues la Constitución es norma suprema, directamente aplicable, cuyo eje articulador es la eficacia de los derechos constitucionales/humanos, razón por la cual la ley pierde centralidad, generándose otras fuentes jurídicas, es decir, reconociendo el pluralismo jurídico, en el que se verifica la existencia de valores, principios y reglas.

La legitimidad para la efectiva tutela de los derechos se encuentra en la dignidad humana; de ahí que en la Constitución ecuatoriana se reconozca por ejemplo en el artículo 11 numeral 7 que “El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”, con lo cual, expresamente el ordenamiento jurídico nacional tiene apertura a otras fuentes del derecho siempre que tutelen de manera adecuada los derechos constitucionales/humanos.

Sobre esta base, la apelación a criterios axiológicos por parte del legislador en la ley reconoce que todo ordenamiento jurídico posee una carga moral, es decir, avalando la dualidad en la naturaleza del derecho. En este sentido, el problema de la utilización del término “normas deontológicas” debe ser analizado desde la teoría del derecho que se encuentra por detrás del modelo constitucional ecuatoriano. El uso de términos que impliquen *prima facie*, apelar a criterios



axiológicos no puede ser tachado de incorrecto en la medida en que estos, en el presente caso posibilitan comprender los tipos normativos en la ley. Los contenidos del mencionado artículo deben corresponderse recíprocamente con los posibles hechos de la realidad, en virtud que establecen criterios valorativos referentes a la conducta que se debe observar cuando una persona participe, según señala el propio artículo, en el ejercicio comunicacional.

En el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación se determina una serie de preceptos mínimos que deben cumplir de manera obligatoria los actores vinculados al proceso comunicacional; así también, se establece el derecho de las personas a presentar denuncias por el incumplimiento de estas disposiciones por parte de los medios, ante la Superintendencia de Información y Comunicación, siendo la sanción prevista la amonestación escrita, siempre y cuando no se encuentre sancionada con otra medida establecida en la misma ley.

El artículo objeto del presente examen contempla normas que se encuentran divididas en cuatro categorías:

- Dignidad humana,
- Grupos de atención prioritaria,
- Ejercicio profesional; y,
- Prácticas de los medios de comunicación social.

Por lo que, para examinar la alegación del accionante Luis Fernando Torres Torres, de que "...la interferencia en el ejercicio del derecho a la comunicación es, en este punto, excesiva", se analizará el contenido de cada categoría que conforma el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación.

Las disposiciones que conforman la primera categoría, contenidas en el numeral 1 del artículo 10 de la ley en análisis, **referidas a la dignidad humana**, prescriben aspectos tales como el respeto a la honra y la reputación de las personas, la abstención de realizar y difundir contenidos y comentarios discriminatorios, y el respeto a la intimidad personal y familiar. De este modo, se evidencia que el legislador consideró pertinente establecer normas que, dentro del proceso comunicacional, desarrollen y permitan la protección de los derechos constitucionales a la honra y buen nombre de las personas, a la igualdad y no

discriminación y a la intimidad personal y familiar, consagrados en el artículo 66 numeral 7, en el artículo 11 numeral 2, en el artículo 66 numeral 4, y en el artículo 66 numeral 20 de la Constitución de la República, respectivamente.

En la segunda categoría, contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la ley en estudio, constan las normas relacionadas con los **grupos de atención prioritaria**, y se prevén enunciados que buscan, entre otros aspectos, evitar que niñas, niños y adolescentes imiten comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud; así como el uso y difusión de imágenes o menciones identificativas que atenten contra la dignidad o los derechos de las personas con graves patologías o discapacidades; la protección del derecho a la imagen y privacidad de adolescentes en conflicto con la ley penal, en armonía con las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia y Código Orgánico Integral Penal, y la abstención en la emisión de contenidos que atenten contra la dignidad de los adultos mayores o proyecten una visión negativa del envejecimiento.

La Constitución de la República, en su artículo 35, define los grupos que requieren atención prioritaria en el ámbito público y privado:

Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. (El resaltado no forma parte del texto).

De la cita, las disposiciones que contempla el artículo 10 numeral 2 de la Ley Orgánica de Comunicación constituyen una medida legislativa que materializa la atención prioritaria que la Constitución reconoce a las personas que forman parte de los mencionados grupos.

En relación a la tercera categoría, contenida en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación, concerniente al **ejercicio profesional**, se establecen conductas tales como el respeto a los presupuestos constitucionales de verificación, oportunidad, contextualización y contrastación en la difusión de información de interés general; la abstención de omitir y tergiversar intencionalmente elementos de la información u opiniones difundidas; impedir la censura en cualquiera de sus formas. En este sentido, aquellas medidas buscan

garantizar el derecho a la información previsto en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, pues con la implementación y acatamiento de las mismas, quienes prestan el servicio público de comunicación adquieren una obligación que trasciende de la simple difusión de contenidos, ya que para materializar el enunciado constitucional, la producción, intercambio y publicación de la información debe estar orientada a que todas las personas conozcan los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, con la observancia de conductas como las anotadas, que coadyuvan a que el ejercicio profesional del proceso comunicacional sea prestado con eficiencia y cumpliendo su fin constitucional. Entonces, dentro de esta categoría constan normas que buscan la defensa y ejercicio de los derechos a la cláusula de conciencia, reserva de fuente y el secreto profesional, aspectos vinculados expresa y directamente con el artículo 20 de la Constitución de la República.


Finalmente, la cuarta categoría de normas deontológicas, contenida en el numeral 4 del artículo 10 del mismo cuerpo legal, corresponde a las relacionadas con las **prácticas de los medios de comunicación social**, y contempla, entre otras, disposiciones vinculadas con el respeto a la libertad de expresión, de comentario y de crítica, y con la rectificación de las informaciones falsas o erróneas, aspectos que garantizan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la rectificación, réplica o respuesta, consagrados en el artículo 66 numerales 6 y 7 de la Constitución de la República, respectivamente; el mismo numeral dispone que los medios de comunicación social tienen la obligación de respetar el derecho a la presunción de inocencia, previsto como una garantía del derecho al debido proceso en el artículo 76 numeral 2 del texto constitucional.

En definitiva, tras examinar el contenido de las cuatro categorías de normas deontológicas que ha previsto el legislador en el artículo 10 de la ley objeto de análisis, esta Corte Constitucional observa que aquellas disposiciones, lejos de constituir medidas de intromisión o interferencia estatal en materia de derechos a la comunicación e información, como lo afirma el accionante Luis Fernando Torres Torres, tienen como propósito que dentro del proceso comunicacional se observen principios relacionados con la adecuada conducta profesional y garantizar derechos constitucionalmente establecidos. Son parámetros mínimos que tienen como fin garantizar el ejercicio simultáneo de los derechos constitucionales.

Además, de acuerdo con el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, todos los derechos son interdependientes, por lo que no existe una vulneración a la Norma Suprema cuando se establece que el ejercicio de un derecho constitucional, como el derecho a la comunicación, deba realizarse en armonía con otros derechos como los derechos de personas y grupos de atención prioritaria, normas del debido proceso, derechos de libertad, entre otros; al contrario, es lo correcto, puesto que ningún derecho es absoluto, requieren límites para no impedir el ejercicio de otros derechos.

En relación a la alegación del accionante Diego Cornejo Menacho, procurador común, sobre una supuesta "*notable incongruencia*" entre los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de Comunicación, al tratarse de un asunto de orden legislativo y no constitucional, no es factible ningún pronunciamiento.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contempla normas deontológicas a ser consideradas en el proceso comunicacional, esta Corte Constitucional determina que, lejos de constituir interferencia por parte del Estado, permiten la materialización de derechos constitucionales, no solo en relación a los derechos a la comunicación e información, sino que abarca muchos otros derechos, como el derecho a la honra y buen nombre de las personas, a la igualdad y no discriminación, a la intimidad personal y familiar, derechos de personas y grupos de atención prioritaria, derechos a la cláusula de conciencia, reserva de fuente y el secreto profesional, derecho de libertad de expresión y el derecho de rectificación, réplica o respuesta, derecho a la presunción de inocencia, previsto como una garantía del derecho al debido proceso, lo cual es congruente con uno de los más altos deberes del Estado, que es garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales, según el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraría los artículos 16 y 18 de la Constitución de la República.

 **Respecto a la alegada falta de "precisión y debida tipificación de la infracción administrativa"**

La garantía de tipicidad, que se encuentra incluida dentro de las garantías del derecho al debido proceso, se halla consagrada en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, de la siguiente manera:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser **juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.** (Resaltado no corresponde al texto).


De esta forma, la Constitución de la República establece la obligación de que todas las infracciones administrativas, penales o de otra naturaleza se encuentren previamente establecidas en la Constitución y la ley, de forma que el ejercicio de la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa o judicial se enmarque en preceptos claros que eviten cualquier tipo de interpretación discrecional que conlleve a la arbitrariedad y a la vulneración de los derechos de las personas.

Este principio de *tipicidad* constituye un elemento fundamental en materia sancionatoria que no es exclusivo del ámbito penal, sino también corresponde al ámbito administrativo.

La garantía de *tipicidad* guarda estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República. En relación a esta vinculación entre los dos derechos, esta Corte Constitucional, en sentencia N.º 076-14-SEP-CC⁷¹ sostuvo:

...la tipicidad también tiene fundamental importancia, ya que garantiza que los actos que se constituyan en conductas antijurídicas sean sancionados conforme el legislador lo ha regulado, lo cual se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la seguridad jurídica en lo referente a la aplicación de normas jurídicas, previas, claras y públicas.

En este orden, las normas que establecen una sanción deben tener una descripción precisa de la conducta no permitida; de esta forma, además de imponer un límite a la conducta del ciudadano, limita también el accionar del



⁷¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-14-SEP-CC, caso N.º 1678-11-EP.



Estado, de manera que la imposición de sanciones no quede al arbitrio o subjetividad de la autoridad sancionadora, sino que constituya la consecuencia legalmente prevista de haber incurrido en una conducta previamente tipificada por el legislador, garantizando así la protección de los derechos de las personas.

La Corte Constitucional colombiana⁷², por su parte, ha indicado que el principio de *tipicidad* exige tres requisitos esenciales para su cumplimiento:

- a) Que sea el legislador quien establezca la sanción;
- b) Que el establecimiento de la sanción sea anterior al cometimiento del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; y,
- c) Que la sanción se determine plenamente, es decir, que sea determinada y no determinable.

Al respecto, es indudable que para que una conducta humana sea considerada como infracción, necesariamente tiene que ajustarse a la acción u omisión contemplada detalladamente en los presupuestos que la han tipificado como infracción o delito dentro de un cuerpo legal. Al indicarse que dicha tipificación debe constar dentro de un cuerpo legal, se entiende que es el legislador quien tipifica la norma y establece la sanción correspondiente para dicha conducta.

El hecho de que la conducta considerada como infracción, así como su sanción, sean tipificadas en forma previa al cometimiento de la acción, se enmarca en el principio de que nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no se encuentre tipificado como infracción. Asimismo, con relación a la sanción, es incuestionable que aquella debe estar claramente determinada, de forma tal que no existan dudas en referencia a su aplicación, y debe estar sujeta al principio de proporcionalidad entre infracción y sanción.

En este contexto, la garantía de *tipicidad* se encuentra directamente relacionada con el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en la observancia de los preceptos constitucionales y en la aplicación, por parte de la autoridad, de normas jurídicas previas, claras y válidamente expedidas. Si la autoridad únicamente puede imponer sanciones previstas por la ley ante

⁷² Corte Constitucional de Colombia, C-713/12.

conductas que se encuentren tipificadas como infracciones, es concluyente que el cumplimiento de la garantía de tipicidad coadyuva a la materialización de la seguridad jurídica.

El legislador, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución de la República⁷³, estableció en el inciso final del artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación, la acción popular ante la Superintendencia de la Información y Comunicación para denunciar el incumplimiento de las normas deontológicas, la que impondrá como sanción una amonestación escrita, siempre que no esté prevista en la misma ley otra sanción.

En cuanto a si la configuración de la infracción responde a una correcta tipificación, esta Corte evidencia una adecuada y precisa delimitación de las conductas típicas, pues en la norma constan expresamente las acciones que deben ser observadas dentro del proceso comunicacional, así como la sanción que la Superintendencia de la Información y Comunicación impondrá en caso de que se incumpla con alguna de las disposiciones que consagra el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación; una vez establecida la correcta tipificación de la infracción, corresponde a la autoridad sancionadora su aplicación debida, conforme a los estándares constitucionales, cuyo error u omisión no puede ser atribuible al texto y estructura de la norma; de la misma forma, corresponde a todas las personas acatar y cumplir la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, conforme al artículo 83 numeral 1 de la Constitución de la República.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que impone una sanción frente al incumplimiento de las normas deontológicas, esta Corte Constitucional determina que su estructura normativa se halla conforme al principio de tipicidad y al derecho a la seguridad jurídica, dado que se establecen inequívocamente las conductas de obligatorio acatamiento en el proceso comunicacional, cuyo

⁷³Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.”

incumplimiento genera la sanción prevista expresa y claramente en el inciso final de la norma legal; por lo tanto, la Corte Constitucional determina que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 76 numeral 3, y 82 de la Constitución de la República.

Respecto a la demanda de inconstitucionalidad de las normas deontológicas establecidas en el artículo 10 numeral 3 literales a y f, y numeral 4 literales e, i y j de la Ley Orgánica de Comunicación

Diego Cornejo Menacho, procurador común⁷⁴ sostiene, en relación al artículo 10 numeral 3 literal a, que “El artículo 7 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, establece que condicionamientos previos tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el Derecho a la Libertad de Expresión reconocido en los instrumentos internacionales”. Por otra parte, demanda la inconstitucionalidad del artículo 10 numeral 3 literal f de la Ley Orgánica de Comunicación, por cuanto en su criterio “los instrumentos internacionales que hacen relación al derecho humano de expresión y de comunicación imponen restricciones al Estado para aplicar la censura previa, no incluye como sujetos generadores de la acción de censura previa a instituciones privadas o particulares...”. Así también, impugna el contenido del numeral 4 literal e del artículo sub examine, por cuanto en su criterio “...el Estado podría intervenir en la línea editorial, en los noticieros, en las crónicas que realicen los medios de comunicación, lo cual vulnera la disposición del numeral 1 del artículo 16 de la Constitución”.

Las normas transcritas se analizarán de forma conjunta, pues su contenido tiene relación con el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, que establece:

Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir **información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa** acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de **interés general**, y con responsabilidad ulterior”.
(Resaltado no corresponde al texto).

⁷⁴ Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, fojas 24, 24 vta. y 25.

En relación a las normas deontológicas previstas en la Ley Orgánica de Comunicación, artículo 10 numeral 3 literales **a** y **f**, se evidencia que estas tienen fundamento en la disposición constitucional citada, puesto que precisamente lo que buscan es que el ejercicio profesional de quienes se vinculan con el ámbito comunicacional, tenga como finalidad la producción y difusión de información de interés general *veraz, oportuna, contextualizada y contrastada y sin censura previa*, garantizando de este modo el ejercicio del derecho a la información, reconocido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

Todas las características que debe reunir la información de interés general a las que se hace referencia en la Ley Orgánica de Comunicación se encuentran previstas de forma expresa en el artículo 18 de la Constitución y, por tanto, lejos de contravenir la Constitución, la ley desarrolla el ejercicio del derecho a la comunicación.


En cuanto a la norma deontológica que contempla el artículo 10 numeral 4 literal **e** de la Ley Orgánica de Comunicación, una información cuyo contenido no sea coherente o consistente con su titular transgrede las características constitucionales previstas en el artículo 18 numeral 1, ya que inducir a las personas a tener otra percepción de determinado contenido informativo conlleva a la descontextualización de la noticia, por lo que mal podría afirmarse que dicho parámetro es contrario a la Constitución, ya que la característica de *contextualización* aplica al contenido comunicacional y a la relación de este con su titular, los dos son un componente de la *veracidad*. De este modo, el precepto deontológico objeto de estudio no implica una intervención estatal en la línea editorial de los medios de comunicación, en razón de que estos tienen el deber de publicar información al tenor del artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, y corresponde al Estado velar por el cumplimiento de la Constitución y por la tutela de los derechos en ella contenidos.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la disposición legal que contempla las normas deontológicas concernientes al ejercicio profesional que obligan a respetar los presupuestos constitucionales de verificación, oportunidad, contextualización y contrastación en la difusión de información de interés general e impedir la

censura previa en cualquiera de sus formas, y en cuanto a la norma relacionada con las prácticas de los medios de comunicación social que les dispone que los titulares sean coherentes y consistentes con el contenido de las noticias, esta Corte Constitucional determina que tales disposiciones desarrollan el cumplimiento del artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, al garantizar que la producción y difusión de información de interés general sea realizada de forma veraz, verificada, oportuna, contextualizada, contrastada y sin censura previa. Por lo expuesto, el artículo 10 numeral 3 literales a y f, y el numeral 4 literal e de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el artículo 18 de la Constitución de la República.

Respecto a la demanda de inconstitucionalidad de la norma deontológica establecida en el artículo 10 numeral 4 literal i de la Ley Orgánica de Comunicación, que contempla la obligación de los medios de comunicación social de asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan, sobre la que Diego Cornejo Menacho, procurador común⁷⁵, sin mayor argumentación y sin elementos de relevancia constitucional opina de manera general que “atentaría contra principios generales del derecho recogidos en nuestra Constitución”; al tener esta disposición relación con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunicación, Responsabilidad solidaria de los medios de comunicación, esta Corte se pronunciará en el desarrollo de dicho artículo 21.

De igual forma, respecto al artículo 10 numeral 4 literal j de la Ley Orgánica de Comunicación, *linchamiento mediático*, sobre la que Diego Cornejo Menacho, procurador común⁷⁶, manifiesta que “De tener vigencia la referida norma se acabará el periodismo de investigación, lo cual con seguridad será celebrado por los desfalcadores de fondos públicos; en consecuencia, tal norma es incompatible con el artículo 18 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a buscar y producir información”, ya que se encuentra tipificado como una infracción administrativa dentro del artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación, esta Corte analizará la constitucionalidad del presente enunciado deontológico cuando examine el mencionado artículo.



⁷⁵ Demanda caso N.º 023-13-IN, foja 25.

⁷⁶ Demanda caso N.º 023-13-IN, foja 25 vta.

7. El artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Prohibición de censura previa*, ¿contraviene el derecho a la comunicación e información, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 16 y 18, artículo 66 numeral 6, y artículo 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación establece:


Art. 18.- Prohibición de censura previa.- Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desaprobe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero.

Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa.

Quienes censuren previamente o ejecuten actos conducentes a realizarla de manera indirecta, serán sancionados administrativamente por la Superintendencia de la Información y Comunicación con una multa de 10 salarios básicos unificados, sin perjuicio de que el autor de los actos de censura responda judicialmente por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral.

Luis Fernando Torres Torres⁷⁷, en su demanda de inconstitucionalidad, manifiesta que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación "...establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos a la comunicación y a la expresión".

En el caso que nos ocupa, es evidente que los medios de comunicación tienen el deber jurídico, constitucionalmente establecido, de difundir la información de interés general, por lo que el legislador ecuatoriano ha considerado necesario plasmar ese deber jurídico en una norma legal que prohíba, que de forma



⁷⁷ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, foja 6.

deliberada y reiterada, un medio de comunicación no difunda información de interés general, prohibición que de no estar acompañada de una sanción constituiría una norma ineficaz.

Por tanto y debido a que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación contiene elementos sancionadores, esta Corte Constitucional considera pertinente someterla al juicio de proporcionalidad, con el objeto de establecer si la medida que prevé la norma y la consecuente sanción prevista para su inobservancia son o no idóneas, necesarias y proporcionales con la finalidad constitucionalmente protegida, cuya consecución persigue este artículo de la Ley Orgánica de Comunicación.

Examen de proporcionalidad

El artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

Principio de Proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Con respecto a este método de interpretación, esta Corte ha señalado, mediante sentencia N.º 048-13-SCN-CC, que: "...la proporcionalidad como mecanismo de interpretación jurídica y solución de antinomias entre principios constitucionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es la aplicación del principio de igualdad jerárquica de los mismos". Adicionalmente, la Corte Interamericana ha determinado que:

39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:
- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
 - b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
 - c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y



d) Que estas causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.


40. Esta norma precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Constitución señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (supra 35) la definición legal deber ser necesariamente expresa y taxativa⁷⁸.

La idoneidad de este mecanismo para verificar la legitimidad o ilegitimidad de la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos, parafraseando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reside en que permite identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y que la carga de la prueba de las posibles restricciones a este derecho se encuentren en manos del Estado⁷⁹. En suma, que toda limitación que impida a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información deba sujetarse a un control en el marco del test de proporcionalidad.

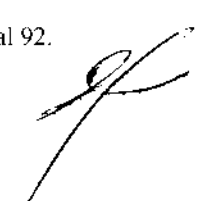
En la referida demanda se cuestiona que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación considere como censura previa la omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público y que dicha omisión sea considerada una infracción administrativa.

Con el propósito de aplicar el examen de proporcionalidad, es importante empezar por identificar si la norma cuestionada persigue o no un **fin constitucionalmente protegido**.

El artículo 18 numeral 1 de la Constitución establece como un derecho de todas las personas el buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general; es decir, en el Ecuador todas las personas tienen el derecho de recibir información de los acontecimientos de interés general y, por ende, los medios de comunicación no podrán omitir su difusión de forma deliberada y recurrente; así, es


⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85.

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y otros vs. Chile, párrafos del 90 al 92.



constitucionalmente legítimo incorporar en el ordenamiento jurídico mecanismos a través de los cuales se garantice el ejercicio de dicho derecho, por medio de medidas que exijan a los medios adecuar su funcionamiento al referido artículo constitucional.

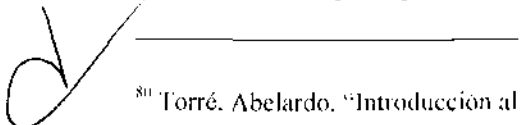
Una vez que se ha determinado que la parte cuestionada de la norma del artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación persigue un fin constitucionalmente válido, corresponde someter a la norma a los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, a fin de determinar si es o no inconstitucional, como se alega en la demanda.

El legislador ha previsto como mecanismo para alcanzar dicho fin constitucionalmente protegido, el tipificar un acto de censura previa e imponer una sanción de carácter administrativo a aquellos medios de comunicación que, de forma deliberada y recurrente, no difundan temas de interés público. Corresponde a la Corte Constitucional establecer si dicho mecanismo adoptado por el legislador es idóneo o no para alcanzar el fin constitucionalmente protegido. El examen de **idoneidad** se supera si se logra determinar que la norma es eficaz para alcanzar el fin constitucionalmente protegido.

El tipificar una conducta como infracción de cualquier tipo -incluida la infracción administrativa- evidencia la intención del legislador de incorporar una prohibición en el ordenamiento jurídico, prohibición que carecería de eficacia si no va acompañada de una sanción que sirva como elemento disuasivo a las personas que, por cualquier motivo, incurran en dicha conducta.

Es necesario en este punto señalar que según el referido autor Abelardo Torre⁸⁰, una sanción “es un hecho positivo o negativo, impuesto aun mediante la fuerza, al responsable de una transgresión. Esto implica que la violación de un deber jurídico, es el presupuesto necesario de la sanción”.

Por ende, esta Corte Constitucional considera idóneo para hacer efectiva la obligación de los medios de difundir información de interés general, que su omisión se haya tipificado como una infracción administrativa que genera una

⁸⁰ Torre, Abelardo, “Introducción al Derecho”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, Pág. 165.

sanción que servirá como instrumento para disuadir a los medios de comunicación para que no incurran en una conducta que se encuentra constitucionalmente proscrita por atentar contra los derechos de las personas, específicamente el derecho de todas las personas para acceder a información de interés general como lo establece el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República; de este modo, es idóneo, para proteger el fin constitucional ya descrito, que se haya previsto una medida que impone a los medios de comunicación la obligación de publicar información de interés general, determinando una sanción para su incumplimiento.

Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde someter a la norma cuestionada al examen de **necesidad**, que implica la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas, sin perder su idoneidad. Una norma solamente podrá superar el examen de necesidad si se comprueba que no existe otra medida, que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas.

Un acto puede generar consecuencias en distintos ámbitos, según lo haya considerado el legislador; por ende, incurrir en una conducta prohibida por el ordenamiento jurídico puede acarrear al infractor consecuencias en el ámbito administrativo, civil y penal. De forma general se ha considerado que las sanciones de carácter administrativo son menos rigurosas que las de carácter civil o penal, como se analizará en el estudio del artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación.

En el caso del artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación, la no difusión reiterada y deliberada de hechos de interés general ha sido tipificada como una infracción de carácter administrativo que acarrea una sanción pecuniaria, es decir, la medida objeto de estudio conlleva la responsabilidad de menor gravedad dentro del ordenamiento jurídico, por lo que la Corte Constitucional considera que no existe una medida menos lesiva para los infractores que sea igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente protegido de que las personas accedan a la información de interés general y, por ende, la norma supera el examen de necesidad.



Finalmente, una vez que la norma cuestionada ha superado el examen de idoneidad y el examen de necesidad, corresponde aplicarle el examen de **proporcionalidad en sentido estricto**, el cual, de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concreta en la existencia de un equilibrio entre la protección y restricción constitucional.

Es evidente que toda medida legislativa que conlleva la imposición de una sanción implica una limitación de derechos al infractor, la cual solamente será inconstitucional si se evidencia que la limitación impuesta no es equivalente al riesgo de vulneración del derecho constitucional que la norma pretende garantizar.

Por otra parte, el no limitar levemente el derecho de los medios de comunicación y no establecer una medida que implica una sanción en el ámbito administrativo para el caso de aquellos que, deliberada y reiteradamente no difundan información de interés general, pondría en grave riesgo el derecho de todas las personas a recibir información de los acontecimientos de interés general, por lo que una restricción leve de los derechos de los medios de comunicación para evitar un riesgo grave de vulneración de derechos de todas las personas, indudablemente supera el examen de proporcionalidad.

Es importante advertir que la tipificación de la conducta implica que la no difusión de los temas de interés público sea “deliberada y recurrente”, es decir, que no se trata de una restricción que pretende garantizar de forma absoluta y sin límite el derecho a recibir información de los acontecimientos de interés general, sino que únicamente se sanciona dicha omisión cuando existe la intención de no hacerlo (deliberada) y la omisión es reiterada (recurrente); es decir, cuando la violación al derecho es muy grave y prácticamente implica su anulación.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que tipifica a la censura previa sancionada administrativamente con multa, esta Corte Constitucional determina que esta persigue un fin constitucionalmente protegido, es idónea para alcanzarlo, es necesaria al no existir otro mecanismo igualmente idóneo pero menos lesivo a los derechos para conseguirlo, y finalmente conserva el equilibrio entre la restricción

a los derechos que implica una medida sancionatoria y la necesidad de protección del derecho de todas las personas a recibir información de los acontecimientos de interés general. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 16, 18 y 66 numeral 6 de la Constitución de la República.

Respecto a la noción de *interés general* y a la autoridad competente para determinar el *interés general*, análisis del derecho a la seguridad jurídica

Luis Fernando Torres Torres⁸¹ impugna la constitucionalidad del artículo *sub examine*, en virtud que:

...en el artículo 18, al final del primer inciso (...), se tipifica una omisión como censura previa, sin especificar al responsable atribuyéndole al ente sancionador, con una amplia discrecionalidad, la competencia para determinación del hecho de interés público omitido, a sabiendas que, en el inciso segundo de ese mismo artículo legal, las responsabilidades por tal censura no se limitan al ámbito administrativo, sino que llegan, inclusive, a los ámbitos civil y penal.

De esta manera, en su criterio, se produciría una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Diego Cornejo Menacho⁸², procurador común, impugna la constitucionalidad de la norma jurídica en mención, ya que considera que "...nos enfrentamos a la subjetividad de la norma, que trae como consecuencia incertidumbre y afectación al principio de seguridad jurídica...", pues en su criterio, no se define qué autoridad efectuará la calificación de la información que se considera de interés público.

Dentro de los elementos que componen la norma jurídica, esta Corte Constitucional evidencia, en primer lugar, una prohibición que se encuentra enmarcada en el hecho de censurar previamente un contenido informativo con la finalidad de obtener beneficio propio, beneficiar a una tercera persona o

⁸¹ Cfr. Demanda caso N.º 0014-13-IN, foja 12.

⁸² Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, foja 26.

perjudicar a un tercero, u omitir de manera deliberada y recurrente la difusión de información catalogada como de interés público, y finalmente, la sanción administrativa que se impone como consecuencia de incurrir en la conducta prohibitiva: una multa equivalente a diez salarios básicos unificados del trabajador en general.

Para analizar la posible inconstitucionalidad de la norma impugnada, esta Corte procederá a analizar el alcance de la noción *interés general* que consta en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República y su relación con los términos *interés público* y *relevancia pública* que, conjuntamente con aquel, constan en la Ley Orgánica de Comunicación, con la finalidad de evidenciar la supuesta indeterminación del concepto.

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación, en virtud de que –a decir de ellos– vulnera el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto el ente sancionador tiene la competencia de determinar en cada caso lo que se considera como información de *interés general*, lo que daría lugar a un ejercicio discrecional que vulneraría el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Norma Suprema.

La Constitución de la República, en su artículo 82, define el derecho a la seguridad jurídica de la siguiente manera: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Como lo ha mencionado esta Corte Constitucional en varios fallos, la seguridad jurídica, que comprende el respeto a la Constitución y a las normas del ordenamiento jurídico, se encuentra reconocida como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia, y para que el accionar de la autoridad se encuentre dotado de juridicidad, las decisiones que adopte deben estar fundamentadas en normas jurídicas claras, previas y públicas que delimiten su actuación en los asuntos sometidos a su conocimiento.

De la lectura de la Ley Orgánica de Comunicación se evidencia que en el artículo 18 se hace mención a la “información de interés público”; en el artículo 22, por

ejemplo, se hace referencia a la “información de relevancia pública”, y el artículo 74 trata sobre las materias informativas que conciernen al “interés público”; es decir, del texto de la Ley se evidencia la utilización de los tres términos mencionados:

- “interés general”,
- “relevancia pública”; e,
- “interés público”

En este contexto, el artículo 7 *ibídem* determina el contenido de la “información de relevancia pública o de interés general”; mientras que el artículo 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación establece una definición de lo que se concibe como “información de relevancia o interés público”.

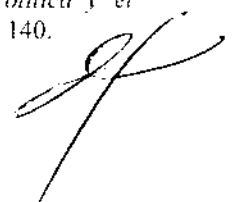
A partir de lo expresado se determina que los elementos de relevancia pública y de interés público son asimilables al interés general, el cual se halla constitucionalmente establecido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

En este sentido, el *interés general* se determina en virtud de los intereses comunes o compartidos de la mayoría de los individuos de la sociedad, y que responden a los valores y principios que esta posee en un determinado momento, anteponiéndose a los intereses particulares, sin que esto signifique que los primeros anulen a los segundos, lo que evidencia un pacto en la sociedad, dentro de una construcción democrática, por los elementos que sí han sido considerados por autores como Jorge Correa⁸³, quien manifiesta:

En este punto de nuestro desarrollo podemos afirmar que **el interés público es un principio esencial del sistema político** y un concepto básico de la acción político-administrativa, fundamentalmente porque **debe definirse por las instituciones públicas de decisión normativa y ejecutiva, dando satisfacción a las necesidades o expectativas de la comunidad (...)**. (Resaltado no corresponde al texto).



⁸³Correa Fontecilla, Jorge. “*Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho*”. Universidad de la Rioja. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2254414.pdf, Pág. 140.



De la cita, el *interés general* no es estático ni permanente, sino que es dinámico y en su proceso evolutivo sufre transformaciones en función de los cambios sociales y políticos por los que atraviesa una sociedad, siendo fundamental que la institucionalidad que lo determina sea el resultado de la confluencia simultánea de intereses de la mayor parte de los sectores de la sociedad. En ese mismo sentido José Julio Hernández Rodríguez⁸⁴ manifiesta:

El interés general **es un concepto indeterminado que tendrá que ser concretado en cada período histórico por parte de los poderes públicos** tras el examen que éstos hagan de las necesidades y exigencias de la sociedad a la que sirven. Este concepto abarca dentro de sí a una alta gama de posibilidades de concreción, que en principio hay que considerar justos en el plano teórico. (Resaltado no corresponde al texto).

Entonces, el *interés general* constituye un concepto cuya aplicación y delimitación se va efectuando en función de los objetivos de una sociedad y de conformidad a los asuntos sometidos a conocimiento de la autoridad, quien lo configura a través de las decisiones jurídicas que adopta frente al fenómeno fáctico que es sometido a su conocimiento, en aplicación de la normativa correspondiente; y dado que la Constitución de la República es la máxima manifestación del pacto social, los asuntos de *interés general* deberán sustentarse en los principios, valores y normas que en ella han sido consagrados; en el caso ecuatoriano, deberá estar enmarcado en la protección de los derechos y en la consecución del *sumak kawsay* o buen vivir, elemento transversal del ordenamiento jurídico y de la estructura social ecuatoriana.

Así lo ha reconocido el artículo 7 de la Ley Orgánica de Comunicación, al establecer que esta información corresponde a los asuntos públicos, mientras que, por su parte, el Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación establece la definición de "información de relevancia o interés público", dotándola de tres elementos fundamentales, acorde con los objetivos y marco constitucional vigente:

⁸⁴ Hernández Rodríguez, José Julio, *Comunicación y Servicio Público (Una Aproximación Interdisciplinaria)*. En *Revista de Estudios Jurídicos (Nueva Época)*. Universidad de la Rioja, Octubre-Diciembre 2001, Pág. 172. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27677>

“Art. 7.- Información de relevancia o interés público.- Es información de relevancia pública la que puede afectar positiva o negativamente los derechos de los ciudadanos, el orden constituido o las relaciones internacionales, que se difunde a través de los medios de comunicación social”.

En este sentido, se evidencia que tanto la Ley Orgánica de Comunicación como su Reglamento ofrecen los lineamientos básicos en los cuales se circunscribe la información de interés general, la cual responde a objetivos sociales plasmados en la Constitución de la República y que conciernen a todas las personas.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Comunicación, dentro del Sistema Nacional de Comunicación, creó el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación. El artículo 47 de la referida ley define al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación con “...personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera”. Entre las competencias que la Ley otorga a este Consejo, en el artículo 49 numerales 1, 2 y 6, constan:

1. Establecer los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación e información;
2. Regular el acceso universal a la comunicación y a la información;
6. Elaborar y expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y su funcionamiento.

Una vez establecido el marco general conceptual de la noción de *interés general*, así como definida su naturaleza dinámica y distinta para cada tiempo y circunstancias, resta solo afirmar que la doctrina concibe la factibilidad de que sea el poder público el que, dentro de un amplio espectro de posibilidades de concreción, lo adecúe a las necesidades y exigencias de la sociedad a la que sirve. En esta línea el legislador, en ejercicio de sus facultades constitucionales previstas en el artículo 132 de la Norma Suprema, expidió la Ley Orgánica de Comunicación con el fin de regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, y creó una institución: el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, cuyas atribuciones son, entre otras, establecer los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios.

de comunicación e información y regular el acceso universal a la comunicación y a la información, atribuciones dentro de las cuales está plenamente facultado para cumplir con este importante cometido.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la disposición legal que otorga a la Superintendencia de la Información y Comunicación la competencia para sancionar a quienes, de forma directa o indirecta, censuren previamente, y la supuesta discrecionalidad que conlleva la determinación de los hechos de *interés general* cuya difusión se ha omitido, esta Corte Constitucional determina que la noción de relevancia pública e interés público empleados en la Ley deben ser asimilables a la *información de interés general*, conforme el artículo 18 numeral 1 de la Constitución, la misma que se encuentra definida tanto en la Ley Orgánica de Comunicación como en su Reglamento, sin que su establecimiento en el artículo 18 de la Ley otorgue a la autoridad discrecionalidad para determinar qué constituye información de interés general. Por otro lado, y dada la *dinámica* en la información, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación, en ejercicio de las competencias atribuidas en la ley, determinará cuáles son los parámetros, en observancia de los artículos 7 de la Ley Orgánica de Comunicación y de su Reglamento, de la información de interés general, para lo cual expedirá los actos normativos necesarios, garantizando así la seguridad jurídica. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 82 de la Constitución de la República.

8. El artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación, *responsabilidad ulterior de los medios de comunicación*, ¿contraviene el derecho a una comunicación libre, reconocido en el artículo 16 numeral 1 de la Constitución de la República?

El artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación establece:

Art. 20.- Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación.- Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, en los ámbitos administrativo, civil y penal cuando los contenidos difundidos

sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona.


Los comentarios formulados al pie de las publicaciones electrónicas en las páginas web de los medios de comunicación legalmente constituidos serán responsabilidad personal de quienes los efectúen, salvo que los medios omitan cumplir con una de las siguientes acciones:

1. Informar de manera clara al usuario sobre su responsabilidad personal respecto de los comentarios emitidos;
2. Generar mecanismos de registro de los datos personales que permitan su identificación, como nombre, dirección electrónica, cédula de ciudadanía o identidad, o;
3. Diseñar e implementar mecanismos de autorregulación que eviten la publicación, y permitan la denuncia y eliminación de contenidos que lesionen los derechos consagrados en la Constitución y la ley.

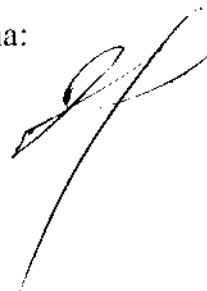
Los medios de comunicación solo podrán reproducir mensajes de las redes sociales cuando el emisor de tales mensajes esté debidamente identificado; si los medios de comunicación no cumplen con esta obligación, tendrán la misma responsabilidad establecida para los contenidos publicados en su página web que no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona.

Diego Cornejo Menacho, procurador común⁸⁵, refiere que la protección a la reputación debe estar garantizada solo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público, o una persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Añade que en estos casos debe probarse que en la difusión de las noticias, el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. Señala que intentar responsabilizar a los medios de comunicación administrativa, civil y penalmente por los comentarios de los ciudadanos que interactúan a través de las redes virtuales, "...contraviene todos los estándares internacionales que garantizan el libre flujo de comunicación, incluyendo el generado desde la sociedad civil".

La Constitución de la República determina:



⁸⁵Cfr. Demanda caso N.º 0023-13-IN, fs. 26 vta.



Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. **Una comunicación libre**, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos”. (Resaltado no forma parte del texto).

El mencionado derecho, dentro de un sistema democrático, constituye un pilar fundamental del intercambio de ideas y opiniones, garantizando la pluralidad en la información.

Como ya hemos visto, la propia Constitución de la República en su artículo 18 numeral 1, prevé expresamente como una de las características de la información, la responsabilidad ulterior; de igual forma la Convención Americana de Derechos Humanos⁸⁶ consagra el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, reconociendo que el ejercicio de este derecho puede dar origen a responsabilidad ulterior para precautelar la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Ahora bien, la primera parte de la norma legal prescribe que habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, únicamente en dos circunstancias:

- Cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio de comunicación; y,
- Cuando los contenidos difundidos no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona.

⁸⁶Convención Americana de Derechos Humanos. “Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura **sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”(Resaltado no corresponde al texto).

Por lo que no tiene asidero alguno la alegación de que los medios pueden ser objeto de responsabilidad ulterior por el contenido comunicacional que es difundido por las personas que trabajan en ellos o inclusive por personas invitadas para dar sus opiniones, ni aquella de que la responsabilidad ulterior para los medios de comunicación es en todos los casos, pues el artículo en examen establece taxativamente los dos casos en los que cabe la responsabilidad ulterior.

En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁷, dentro del caso *Mémoli vs. Argentina*, citando fallos anteriores⁸⁸, manifestó:

El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, **también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, inclusive para asegurar “el respeto a los derechos o la reputación de los demás”** (literal “a” del artículo 13.2). Estas limitaciones tienen carácter excepcional y no deben impedir, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. (Resaltado no corresponde al texto).

De las citas, la responsabilidad ulterior opera con posterioridad a la emisión del contenido, para evitar así incurrir en censura previa; adicionalmente, el ilegítimo ejercicio del derecho a la libertad de expresión genera responsabilidad ulterior de los medios de comunicación con el fin de tutelar o reparar vulneraciones de derechos.

Es claro también que existen razones de trascendental importancia dentro del régimen de tutela de derechos para justificar la existencia de la responsabilidad ulterior; estas son, según la citada Convención Americana, el respeto a los derechos y la reputación de los demás; así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. En el mismo sentido, el

⁸⁷Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mémoli Vs. Argentina*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de agosto de 2013, párr. 123.

⁸⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C N.º 107, párr. 120; y, Caso *Kimel Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008, serie C N.º 177, párr. 43.

artículo 19 de la Ley Orgánica de Comunicación establece que la responsabilidad ulterior se genera por "...difundir contenidos que lesionen los derechos establecidos en la Constitución y en particular los derechos de la comunicación y la seguridad pública del Estado, a través de los medios de comunicación. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o de cualquier otra índole a las que haya lugar", disposición que va exactamente en la misma línea de la contenida en la Convención Americana de Derechos Humanos, y cuyas características de los contenidos que generan la responsabilidad ulterior deberán entenderse incorporadas al artículo 20 de la misma ley.

En relación al orden público como una de las razones por las que caben limitaciones a ciertos derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁹ ha señalado: "...dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público".

Dado que la finalidad de toda actividad estatal es la promoción y protección de los derechos de las personas, resulta lógico que el ejercicio abusivo de la libertad de expresión que conlleva la vulneración de derechos constitucionales, sea objeto de responsabilidad ulterior, por lo que constitucionalmente cabe la responsabilidad ulterior de los medios de comunicación prevista en la Ley Orgánica de Comunicación al guardar armonía con la Constitución de la República y la Convención Americana de Derechos Humanos, además de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la alegada inconstitucionalidad de la disposición legal que contempla la responsabilidad ulterior para los medios de comunicación, esta Corte Constitucional considera que dicha disposición, que se encuentra en plena armonía con la Constitución de la República, permite que la difusión e intercambio de información se realice, sin incurrir en censura previa, dentro del marco de respeto a los derechos

⁸⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985.

constitucionales y la seguridad pública del Estado, y únicamente bajo la verificación de los dos supuestos establecidos en la misma norma legal: cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio de comunicación o cuando los contenidos difundidos no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona. Por lo tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 16 numeral 1 de la Constitución de la República.


Respecto de la responsabilidad penal

Otro aspecto esgrimido por los legitimados activos tiene que ver con la sanción penal de la cual pueden ser objeto los medios de comunicación. El artículo que nos ocupa señala que “Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, en los ámbitos administrativo, civil y penal...”, lo cual en criterio de Diego Cornejo Menacho, procurador común, “resulta un anacronismo que la ley [...] persevere en imponer en nuestro derecho positivo sanciones que están desapareciendo en el mundo moderno”.

De la redacción de la norma objeto del presente análisis, se desprende que esta no establece en primer término o únicamente una sanción penal, sino dentro de los ámbitos de responsabilidad administrativo, civil y penal.

En relación a las sanciones penales como mecanismos de responsabilidad ulterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁰ ha señalado que:

43. La Corte reitera su jurisprudencia constante en el sentido que “no estima contraria a la Convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones”. **Tanto la vía civil como la vía penal son legítimas**, bajo ciertas circunstancias y en la medida que reúnan los requisitos de necesidad y proporcionalidad, como medios para establecer responsabilidades ulteriores ante la expresión de informaciones u opiniones que afecten la honra o la reputación. Al mismo tiempo que el artículo 13.2.a de la Convención establece que “el respeto a los derechos o la reputación de los demás” puede ser motivo para fijar responsabilidades ulteriores en el ejercicio de la libertad de expresión....


⁹⁰Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008, serie C No. 78.

71. En consecuencia, la protección de la honra y reputación de toda persona es un fin legítimo acorde con la Convención. Asimismo, **el instrumento penal es idóneo porque sirve el fin de salvaguardar, a través de la conminación de pena, el bien jurídico que se quiere proteger**, es decir, podría estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo. (Resaltado no corresponde al texto).

Adoptando esta misma línea, la Corte Constitucional estima que el establecimiento de sanciones penales como herramienta para la imposición de responsabilidad ulterior, solo será contraria a la Constitución siempre y cuando no esté legalmente tipificada y no sea *idónea, necesaria y proporcional* para tutelar los derechos que podrían verse menoscabados por expresiones vertidas, por lo que no es correcto generalizar que toda norma que establezca como modalidad de responsabilidad ulterior una sanción penal es inconstitucional.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la responsabilidad ulterior de los medios de comunicación en los ámbitos administrativo, civil y penal, siendo que la norma no establece ni el tipo ni la sanción penal específica, sería admisible que la responsabilidad ulterior se plasme en una norma como sanción de naturaleza penal observando los parámetros delimitados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 16 numeral 1 de la Constitución de la República.

Respecto de los comentarios en las páginas web de los medios de comunicación

En relación a la supuesta responsabilidad de los medios de comunicación por los comentarios de los ciudadanos que interactúen a través de sus páginas web, se debe señalar que la disposición demandada precisamente establece como regla general que los comentarios y expresiones vertidos en los portales web serán responsabilidad personal de quienes los emitan, salvo que el medio omita adoptar determinadas medidas:


1. Informar de manera clara al usuario sobre su responsabilidad personal respecto de los comentarios emitidos.

2. Generar mecanismos de registro de los datos personales que permitan su identificación, como nombre, dirección electrónica, cédula de ciudadanía o identidad, o;
3. Diseñar e implementar mecanismos de autorregulación que eviten la publicación, y permitan la denuncia y eliminación de contenidos que lesionen los derechos consagrados en la Constitución y la ley.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación hace referencia a las nuevas tendencias y a los innovadores mecanismos de interacción social que se han desarrollado con el apareamiento de Internet y el creciente proceso de uso y consolidación de las redes sociales, en relación con los medios de comunicación. Las publicaciones electrónicas establecidas en las páginas web de los medios de comunicación social, sin duda, constituyen nuevas formas de entender el ejercicio de la comunicación en el contexto de la sociedad de la información, pero fundamentalmente en la posibilidad de acceder a la información de forma más rápida, inmediata y a gran escala, no solo local, sino regional y mundial.

El acceso a la información contenida en las páginas web de los medios de comunicación procura dotar a las personas a gozar del derecho de buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información y a acceder libremente. Sin perjuicio de aquello, los comentarios u opiniones que los ciudadanos expresan en las páginas web de los medios de comunicación, en ejercicio de su derecho constitucional a la libertad de opinión y expresión reconocido en el artículo 66, numeral 5 de la Constitución de la República, constituyen constitucionalmente manifestaciones legítimas de este derecho.

Por ello, la norma contenida en el artículo 20 se ha referido a “comentarios formulados”, los cuales se distinguen naturalmente del mismo hecho informativo del cual se comenta. De este modo, los comentarios u opiniones deben ser asumidos por aquella persona que los emite y, por lo tanto, existen razones objetivas y racionales para que los medios de comunicación sean avocados a informar de manera clara al usuario sobre su responsabilidad personal al momento de colocar un comentario u opinión.

 En este sentido, el primer requerimiento establecido en la norma no requiere mayor pronunciamiento porque precisamente trata de evitar que el medio de