

# PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA GARANTÍA, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA Y DE LA COMUNICACIÓN

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Necesidad y pertinencia de la ley

Durante muchos años en Ecuador se construyó un escenario hostil para la comunicación que afectó gravemente la libertad de expresión. Este escenario de restricciones y acoso constante al periodismo y a los medios independientes fue legitimado con la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) que fue aprobada en 2013, la cual se convirtió en un instrumento normativo de carácter punitivo y en una herramienta para el incumplimiento de las obligaciones del Estado ecuatoriano de garantizar, proteger y promover la libertad de expresión y prensa.

La aplicación de la LOC supuso sanciones disciplinarias arbitrarias y desproporcionadas a los medios de comunicación, impuestas por la Superintendencia de la Información y Comunicación e impulsadas por denuncias recurrentes -casi a diario- de funcionarios públicos y autoridades sujetas, paradójicamente, al escrutinio público. Varios medios de comunicación ecuatorianos fueron castigados por la publicación de caricaturas acusadas de falsas, por titulares o por las opiniones vertidas por uno de los entrevistados que disgustaron al gobierno de turno. Tal situación concluyó en el cierre de muchos medios de comunicación debido a las restricciones impuestas por la Ley de Comunicación y su Reglamento, y en la falta de libertad de prensa, censura y muy pocos anunciantes.

Los medios de comunicación locales más pequeños fueron los que más sufrieron las consecuencias de la aplicación de la LOC: constantes multas económicas, descalificaciones permanentes por parte de las autoridades, censura en internet y aplicación de legislación restrictiva atentatoria a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. El uso abusivo y selectivo de este cuerpo legal restrictivo naturalizó la censura previa con la imposición de contenidos oficiales y la orden de transmitir y/o publicar réplicas, rectificaciones o disculpas públicas. Hubo persecución a tuiteros, blogueros, administradores de páginas de Facebook y los medios de comunicación se concentraron en manos de pocos; en fin, se enarboló un panorama desolador en Ecuador para las libertades democráticas esenciales.

Si bien en el gobierno del licenciado Lenin Moreno Garcés y en el período legislativo anterior se realizaron reformas en la LOC que buscaron suprimir los aspectos punitivos de la norma, no se avanzó ni profundizó en aspectos significativos del ejercicio de los derechos a la comunicación, la libertad de expresión y la libertad de prensa. Los datos en los años 2019 y 2020 son contundentes.

El 2019 fue el año de mayor violencia contra la prensa en el gobierno del licenciado Lenin Moreno Garcés. Se registraron 212 ataques contra la libertad de expresión y fueron 373 medios de comunicación, periodistas y trabajadores violentados. Cifras comparables solamente con el número de ataques y víctimas del gobierno del economista Rafael Correa, en el año 2014.<sup>1</sup>

Fundamedios reportó -en 2019- un incremento del 47% de agresiones a la prensa, aunque entre enero y septiembre de 2019 se reportaron 78 alertas, cuando en 2018, en el mismo período, se emitieron 122. Es decir, se había producido una disminución del 56% en el número de agresiones hasta el mes de octubre de 2019, pero, en dicho mes, mientras duró el paro nacional con ocasión de la eliminación del subsidio de los combustibles, las alertas se dispararon: se contabilizaron 116 incidentes violentos que dejaron un saldo de 138 periodistas y trabajadores de la comunicación agredidos, 32 debido a la retención o secuestro masivo de periodistas en el ágora de la Casa de la Cultura de Quito.<sup>2</sup>

En 2019, se registraron, además, 97 ataques contra la infraestructura de canales de televisión, prensa escrita y estaciones radiales, de estos, el 74% se produjo en el mes de octubre.<sup>3</sup>

El 2020 estuvo marcado por la crisis sanitaria mundial producto de la pandemia por Covid-19. Respecto del 2019, el número de alertas registradas disminuyó. Se registraron 138. Sin embargo, en este año, 23 periodistas fallecieron y más de 700 trabajadores de la comunicación perdieron sus empleos debido al impacto del Covid-19 en el trabajo del periodismo. En este año, 954 medios de comunicación, periodistas, activistas o ciudadanos fueron agredidos, lo cual representó un incremento del 254% con relación al 2019; en particular, el 90% de las alertas correspondieron a 863 periodistas agredidos.<sup>4</sup>

Uno de los casos más representativos fue la condena dictada en contra del periodista Juan Sarmiento, quien quedó obligado a pagar una sentencia de 10 días de prisión, una multa equivalente al 25% de una remuneración básica y a ofrecer disculpas públicas al ex gobernador de Napo, Patricio Espíndola Lara. Por otro lado, el periodista Henry Córdova fue agredido violentamente el 28 de abril de 2021 en las afueras del domicilio de un familiar en Quinindé. Su recuperación demoró algo más de seis meses. Los fotógrafos del Diario Expreso, Valentina Encalada y Miguel Canales, fueron agredidos, asimismo, físicamente el 14 de mayo de 2020 mientras cubrían el plantón convocado por la Coordinadora de Organizaciones Sociales del Guayas para protestar por el intento de recorte presupuestario en la Educación Superior. De igual manera, el periodista Henry Dueñas fue agredido el 14 de julio de 2020 por un grupo de mujeres, mientras realizaba una cobertura al sur de Guayaquil para atender un pedido de los moradores que se quejaban que la zona se había convertido en un foco de prostitución. El 19 de febrero de 2020, el reportero del canal online

---

<sup>1</sup> Fundamedios Expresión de libertad, *Informe 2019: Los malos tiempos continúan*, <<https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2019/12/Informe-FDM-EC-2019-2.pdf>>, consulta: junio de 2021.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Fundamedios Expresión de libertad, *Fundamedios Ecuador 2020: La pandemia marcó el ritmo del trabajo periodístico*, <<https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2020/12/Informe-2020-EC2-2.pdf>>, consulta: junio de 2021.

Judío Tv en Facebook, Andrés Mendoza, fue amenazado de muerte por dos desconocidos que acudieron a su vivienda. Asimismo, el periodista Darwin Eugenio del medio Coca Visión recibió una amenaza de muerte a través de un mensaje WhatsApp.<sup>5</sup>

De modo que, las amenazas de muerte, los insultos, las agresiones físicas y los despidos masivos de periodistas, entre otros, dan muestra que el ejercicio del periodismo en Ecuador sigue siendo un oficio de riesgo. Por ello, la LOC debe ser reformada en aspectos significativos del ejercicio de los derechos a la comunicación, la libertad de expresión y la libertad de prensa, a tono con los estándares internacionales en la materia y las previsiones constitucionales contenidas en nuestro texto magno de 2008.

## **2. Constitucionalidad de la ley**

La libertad de prensa y la libertad de información son corolarios de la libertad de expresión. La libertad de prensa engloba la promoción de la libertad de expresión en el amplio conjunto de los medios de comunicación. En Ecuador, nuestro marco constitucional dispone lo siguiente.

La disposición transitoria primera de la Constitución de la República (CRE) establece que la Asamblea Nacional debe aprobar una Ley de Comunicación, necesaria -según la previsión constitucional- para el desarrollo de la misma. La CRE, en concordancia con los principios y normas de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, reconoce los derechos a la comunicación que comprenden: la libertad de expresión, la información y acceso en igualdad de condiciones al espectro radioeléctrico y a las tecnologías de información y comunicación.

El artículo 16 de la CRE establece que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a 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; al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; a la creación de medios de comunicación social y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas; al acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad; y a integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.

El derecho a 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, supone a su vez el derecho de todas las personas, en forma individual y colectiva, a 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; y a acceder

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No puede existir reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley y en caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública puede negar la información.<sup>6</sup>

A dicho efecto, la CRE establece que la ley debe regular la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación; fomentar la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente; y, prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.<sup>7</sup>

Respecto del derecho a la creación de medios de comunicación social y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, el Estado tiene las obligaciones de garantizar la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y debe precautelar que en su utilización prevalezca el interés colectivo. Debe facilitar la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada; y no puede permitir el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.<sup>8</sup>

Asimismo, la CRE, en el artículo 20, garantiza la cláusula de conciencia a toda persona, el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.

Y lo dicho a tono con los derechos de libertad contenidos en los numerales 6 y 7 del artículo 66 de la CRE: el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones y, el derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.

A dicho efecto, la CRE prevé un sistema de comunicación social que debe asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información, la libertad de expresión y debe fortalecer la participación ciudadana. El sistema debe estar conformado por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos

---

<sup>6</sup> Art. 18, Constitución de la República de Ecuador.

<sup>7</sup> Art. 19, Constitución de la República de Ecuador.

<sup>8</sup> Art. 17, Constitución de la República de Ecuador.

y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado debe formular la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En tal virtud, la ley -por disposición constitucional- debe definir su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.<sup>9</sup>

Debe advertirse además que, por mandato directo del pueblo ecuatoriano en la Consulta Popular de 2011 (pregunta 9), debe inevitablemente articularse al sistema previsto en el texto constitucional un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios y establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores.

En tal virtud, el proyecto que se propone sustituye la Ley Orgánica de Comunicación vigente, a tono con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República y los estándares regionales y universales en materia de los derechos de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación. En específico, el presente proyecto de ley se construye sobre tres pilares que articulan finalmente la configuración normativa para el ejercicio de tales derechos y sobre tres obligaciones del Estado correlativas de aquellos. A saber:

1. “El derecho a la libertad de expresión es un derecho de toda persona y no cabe restringirlo a un grupo de personas o a una determinada profesión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, dijo que la Convención Americana garantiza el derecho a la libertad de expresión `a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. Sostiene que, la libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda`”.<sup>10</sup>
2. “El derecho a la libertad de expresión tiene una doble dimensión, individual y colectiva. Una de las consecuencias de esta doble dimensión es que no se puede menoscabar una de ellas invocando la justificación de la preservación de la otra. La Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte IDH sobre “La colegiación obligatoria de periodistas”, señala que “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.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 384, Constitución de la República de Ecuador.

<sup>10</sup> Consejo Consultivo del Center for International Media Assistance, *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*, <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>>, consulta: junio de 2021.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

3. “El derecho a la libertad de expresión comporta deberes y responsabilidades, pero cualquier limitación es legítima sólo bajo criterios muy específicos. La jurisprudencia interamericana ha explicado que la interpretación de las restricciones a la libertad de expresión debe juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas, dado que la libertad de expresión es esencial para toda forma de gobierno democrática.”<sup>12</sup>

En consecuencia, de los estándares señalados, resultan obligaciones esenciales del Estado: a. respetar el derecho y abstenerse de interferir en el goce del mismo; proteger y ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas y dar cumplimiento al derecho; y, tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacerlo efectivo.<sup>13</sup>

### **3. Protección de grupos de atención prioritaria**

La CRE en el Capítulo III, del Título II, indica los grupos de atención prioritaria en Ecuador. El presente proyecto de ley que acoge el marco constitucional y los estándares en materia de derechos humanos de ningún modo afecta los derechos y garantías constitucionales de los ecuatorianos y menos aún, de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria. En cuyo caso, cabe hacer mención especial de los niños, niñas y adolescentes.

De conformidad con el artículo 46, numeral 7, de la CRE, el Estado debe adoptar medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes, la protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. En consecuencia, las políticas públicas de comunicación deben priorizar su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. A dicho efecto, deben establecerse limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.

En tal virtud, el presente proyecto de ley dispone que las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social, para lo cual establece la obligación de señalar mediante una calificación orientativa e informar a los espectadores, sobre la mayor o menor idoneidad del programa respecto de niños, niñas y adolescentes.

### **4. Enfoque de género**

A fin de garantizar que el presente proyecto de ley incorpore el enfoque de género, se utilizaron en el análisis y elaboración del mismo, tres criterios:

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

1. Se revisó el marco normativo propuesto para identificar y subsanar cualquier desigualdad en el reconocimiento de derechos entre mujeres y hombres. Se tomó en cuenta las demandas y reivindicaciones de las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de mujeres y se han considerado las recomendaciones de los foros internacionales, los instrumentos firmados y los compromisos regionales y mundiales adoptados por el país.
2. Se analizó si los derechos consagrados en el presente texto logran ser efectivamente ejercidos por mujeres y hombres, de manera que no existan desigualdades en la efectiva capacidad de ejercer tales derechos. Asimismo, se indagó la posible existencia de desigualdades cruzadas, a dicho efecto se buscaron y -de ser el caso- se adoptaron recomendaciones hechas por personas u organizaciones expertas en los temas que aborda el texto propuesto.
3. Se cuidó, de manera razonable, el uso del lenguaje empleado en el texto propuesto. Por intermedio del lenguaje, en muchas ocasiones, se transmiten, refuerzan y transforman significados y creencias sobre lo femenino y masculino; por lo que, se evitó hacer uso de términos y expresiones que reflejan estereotipos discriminatorios basados en el sexo.

De esta manera se ha buscado que el texto propuesto, y en particular la exposición de motivos, incorpore el enfoque de género, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## **5. Mecanismos para la obtención de recursos económicos**

La ley que se propone sustituirá la LOC vigente, en consecuencia, no requiere de recursos económicos distintos de los que actualmente se encuentran previstos para el entramado institucional actual; más aun cuando uno de los objetivos del texto propuesto es eliminar y desmontar la institucionalidad creada para la persecución de medios de comunicación y periodistas y para la restricción arbitraria de los derechos de libertad de expresión y de comunicación.

## **6. Indicadores, medios de verificación y responsables del cumplimiento de la ley**

Los derechos de libertad de expresión y de comunicación son derechos humanos. En la medición de los derechos humanos se identifican distintos tipos de indicadores. Los que comúnmente se utilizan son los indicadores de insumos, de procesos y de resultados.<sup>14</sup> El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicita se enuncien los principales indicadores del cumplimiento de la ley, esto es, los principales indicadores de resultados.

Los indicadores de resultados reflejan los niveles de vigencia, ejercicio o -desde una perspectiva negativa- violación de los derechos humanos en la práctica. Un indicador de

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, <[https://www.ohchr.org/documents/publications/human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf)>, consulta: junio de 2021.

resultados tiene que hacer referencia a la situación en un espacio y tiempo determinados.<sup>15</sup> A dicho efecto se propone la creación -como ocurrió en México- de un indicador de libertad de expresión y de comunicación en Ecuador, como medio de verificación óptimo y suficiente del cumplimiento de la ley, que tome en consideración al menos las siguientes variables (9):

1. Acceso a la información pública. Evalúa el desempeño del sistema nacional de acceso a la información pública por medio de sus resultados en la proporción de solicitudes de información pública resueltas por año (número de solicitudes presentadas/resoluciones favorables), número de recursos de revisión concedidos a favor de quien solicita la información por año, y el número de resoluciones judiciales efectivamente cumplidas respecto del derecho de acceso a la información pública por año.
2. Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación. Mide el goce del derecho de acceso a la información en términos de la proporción de hogares y personas que pueden utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (acceso a internet, uso de internet, uso de celular activado, uso de teléfonos inteligentes y analfabetismo digital). Los datos provendrían periódicamente de la información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
3. Variedad en los medios de comunicación. Evalúa la existencia de medios de comunicación de diferentes sectores, tanto públicos como privados y comunitarios, que puedan expresar la variedad de puntos de vista a nivel local, incluyendo los pueblos originarios y minorías lingüísticas.
4. Estructuras de propiedad de los medios de comunicación. Mide la pluralidad que existe en las estructuras de propiedad de los medios de comunicación y en consecuencia la concentración de la propiedad en los sectores de radio, televisión e impresos. También evalúa la transparencia en la propiedad de las empresa de medios de comunicación.
5. Libertad de asociación y manifestación. Evalúa el grado de libertad de asociación y manifestación tomando en consideración el número de organizaciones de la sociedad civil inscritas por cada cien mil habitantes. Y debe considerar también si el marco legal obstaculiza la realización de protestas públicas.
6. Participación de las mujeres en los medios de comunicación. Mide la representación de las mujeres laborando en puestos de liderazgo y toma de decisiones en las empresas de medios de comunicación (presidencia, dirección general, dirección financiera y dirección editorial).
7. Independencia de los medios de comunicación. Mide el grado de independencia de los medios de comunicación respecto del control gubernamental. Evalúa el gasto en publicidad oficial y el grado en el que éste puede utilizarse como herramienta política de control de los medios.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

8. Independencia del control gubernamental. Mide el nivel de control que puede ejercer el gobierno sobre los medios de comunicación. A dicho efecto debe considerarse: la existencia de normas con criterios claros y objetivos para la distribución de partidas presupuestarias en publicidad oficial, la transparencia en el gasto público en este rubro, y el nivel de concentración del gasto en publicidad oficial.
9. Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos. Evalúa la responsabilidad del Estado de conservar un ambiente propicio para el libre ejercicio de la libertad de expresión. A dicho efecto considera la protección de la seguridad física de las personas defensoras de derechos humanos y de las personas que ejercen el periodismo, según el número de homicidios y agresiones registradas en su contra, toma en cuenta la efectividad de las instituciones para procurar e impartir justicia y el funcionamiento de los mecanismos y unidades estatales de protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas (número de casos abiertos / número de sentencias condenatorias, soluciones mediante mecanismos alternativos de solución de controversias o acuerdos reparatorios).

Respecto de la metodología del indicador de libertad de expresión y de comunicación podría observarse asimismo la experiencia mexicana y adjudicar a cada variable, que mide un aspecto específico, un puntaje del uno al diez; y, la media de las variables determinaría la puntuación del indicador.<sup>16</sup> La entidad responsable de emitir un informe anual explicativo y conclusivo del indicador de libertad de expresión y de comunicación en Ecuador, y en consecuencia, del nivel de cumplimiento del texto legal propuesto será la Defensoría del Pueblo, de conformidad con la atribución prevista en el literal g del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Dicho informe debería ser entregado a la Asamblea Nacional dentro del primer trimestre de cada año para el proceso de seguimiento y evaluación de la ley, según lo previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. A dicho efecto, podría considerarse también los indicadores que desarrolle el Consejo de Comunicación, entidad especializada que se encargaría de garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y prensa en Ecuador.

En dicho contexto se propone la presente Ley Orgánica para la Garantía, Promoción y Protección de la Libertad de Prensa y de la Comunicación.

## **REPÚBLICA DEL ECUADOR**

### **ASAMBLEA NACIONAL**

#### **EL PLENO**

---

<sup>16</sup> Vid. <<https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/44-2-indice-estatal-de-libertad-de-expresion-en-mexico-2019-nuevo-leon/file>>, consulta: junio de 2021.

## **CONSIDERANDO**

Que el numeral 1 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado garantizar el goce efectivo de derechos sin discriminación alguna;

Que el artículo 16 de la Constitución de la República establece que todas las personas tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; a un acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación; y, a la creación de medios de comunicación social, y al acceso igual de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias;

Que el artículo 17 de la Constitución de la República establece que el Estado facilitará la creación y el fortalecimiento de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada;

Que el artículo 20 de la Constitución de la República establece que el Estado garantizará el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación o laboren en cualquier actividad de comunicación;

Que el artículo 384 de la Constitución de la República establece que el sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana; y, que el Estado tendrá la obligación de formular la política pública de comunicación consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales de Derechos Humanos;

Que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce a la libertad de opinión y expresión como un derecho humano;

Que el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio;

Que el numeral 2 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión, que 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 elección;

Que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece también que no se podrá restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias

radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones;

Que ninguna normativa debe coartar la libertad de expresión o de prensa, porque el ejercicio de estas libertades es un derecho inalienable del pueblo ecuatoriano;

Que el Estado debe adoptar mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra comunicadores, incluida la condena pública a todo acto de agresión, omitiendo cualquier declaración que pueda elevar el riesgo para las y los periodistas;

Que el Estado debe garantizar la existencia de mecanismos jurídicos e institucionales que permitan realizar las investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas, trabajadoras y trabajadores de los medios de comunicación;

Que ningún periodista o medio de comunicación debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público;

Que la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por el Estado;

En ejercicio de las facultades dispuestas en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

## **LEY ORGÁNICA PARA LA GARANTÍA, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA Y DE LA COMUNICACIÓN**

### **CAPÍTULO I OBJETO Y PRINCIPIOS GENERALES**

**Artículo 1.- Objeto.-** Garantizar, defender y promover el derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa fomentando la pluralidad, diversidad e interculturalidad.

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación.-** La presente Ley es de orden público y de observancia general para todas las personas e instituciones en el territorio nacional.

**Artículo 3.- Definiciones.-** Para la aplicación de la presente Ley se tomarán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Libertades de expresión y de prensa:** Toda persona tiene el derecho a 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 medio de su elección. Este derecho no estará sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores, de conformidad con lo previsto en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

2. **Medios de comunicación públicos:** Son medios subvencionados por la entidad pública que fundadamente los crea, libres de subordinación política, cuyo objetivo es poner a disposición de la ciudadanía contenidos de interés público.
3. **Medios de comunicación privados:** Son organismos de derecho privado, autosustentables, cuya transmisión de contenidos son generalmente patrocinados, con autonomía programática y libertad de elegir la dirección editorial.
4. **Medios de comunicación comunitarios:** Son medios de comunicación independientes, de propiedad y gestión de las comunidades, que tienden a la participación ciudadana, el diálogo abierto y la transparencia local.
5. **Interés público:** Es el objetivo de la acción de toda la colectividad, se constituye en garantía de los intereses individuales y colectivos y se concreta en normas y pautas de la administración pública.
6. **Real malicia:** Es la intención de causar daño a una persona con información inexacta, publicada en un medio de comunicación, conociendo su falsedad o con la sola intención de dañar.
7. **Información falsa:** Toda información fabricada, creada y publicada deliberadamente para engañar e inducir a terceros a poner en duda hechos verificables.

**Artículo 4.- Principios.-** En el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de prensa se aplicarán además de los principios previstos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, los siguientes:

- a. **Máxima garantía:** El derecho de expresión no podrá ser restringido por vías o medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de neseseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
- b. **Máxima publicidad:** Toda información que se encuentre en poder de los sujetos obligados deberá ser completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones definidos por Ley y ser además legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática.
- c. **Legalidad:** Toda persona estará sujeta a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral pública, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
- d. **Independencia de los medios de comunicación:** Los medios de comunicación son libres e independientes, garantizarán la democracia, el respeto a la Constitución de la

República y actuarán con pluralismo y tolerancia, privilegiando en todo momento la libertad de expresión y de prensa. Es característica de la independencia mediática facilitar el diálogo e incentivar la participación ciudadana en actos democráticos y asuntos de interés público.

- e. **Pluralismo e igualdad:** Se fomentará el acceso a los medios de comunicación y la pluralidad de la propiedad de medios.

## **CAPÍTULO II PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍA**

### **Sección I PROMOCIÓN**

**Artículo 5.- De los medios de comunicación.-** Los medios de comunicación tradicionales y digitales en todas sus modalidades son actores del desarrollo, en especial de la sociedad de la información basada en la libertad de expresión y en la pluralidad.

La comunicación se considerará una actividad fundamental para ejercer, promover y proteger el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones.

**Artículo 6.- Eximentes de responsabilidad.-** La actividad comunicacional realizada por los medios de comunicación o trabajadores de la comunicación se presume de buena fe, por tanto, no podrán ser accionados administrativamente o procesados judicialmente por:

- a. Difundir información sobre asuntos de interés público;
- b. Emitir opiniones sobre asuntos de interés público;
- c. Realizar y difundir investigaciones periodísticas; y,
- d. Expresar cualquier clase de manifestación humorística o artística, sobre hechos de interés nacional o internacional.

Las posibles responsabilidades ulteriores por las opiniones de articulistas, entrevistados o terceras personas que han participado o contratado espacios en los medios de comunicación, no generan responsabilidades solidarias de ninguna índole al medio de comunicación que las difunde.

La presunción de buena fe en la actividad comunicacional se extinguirá siempre que se demuestre la concurrencia de los siguientes elementos: daño demostrable, hecho generador atribuible al medio de comunicación o comunicador ejecutado con real malicia y nexo causal entre el daño y el hecho atribuible al responsable.

### **Sección II PROTECCIÓN**

**Artículo 7.- Obligaciones del Estado.-** El Estado tendrá las siguientes obligaciones respecto a los medios de comunicación, periodistas y trabajadores de la comunicación:

- a. Promover las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de Derechos Humanos;
- b. Fortalecer a los medios de comunicación;
- c. Garantizar, proteger y promover la independencia editorial y la autonomía financiera, la transparencia y la participación ciudadana en los medios públicos;
- d. Garantizar la independencia de los medios privados;
- e. Promover a través de los medios públicos la reducción de la brecha del conocimiento y garantizar la producción y difusión de contenido intercultural, en las zonas urbanas y rurales;
- f. Garantizar el derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura;
- g. Garantizar la libertad de expresión en Internet;
- h. Fomentar la alfabetización mediática digital y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías;
- i. Estimular la sostenibilidad económica de los medios comunitarios;
- j. Adoptar mecanismos para la distribución equitativa y transparente de frecuencias para el funcionamiento de los medios de comunicación y la prestación de servicios de radiodifusión y televisión; y,
- k. Garantizar y proteger la seguridad de los periodistas y trabajadores de la comunicación, acorde con el el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad y los indicadores del ODS 16.10.1.

**Artículo 8.- Prohibiciones.-** Se prohíbe cualquier acto de instigación, agresión, presión, represalia o represión en contra de periodistas y medios de comunicación del país, quienes cometan este tipo de actos será juzgados conforme la normativa vigente.

Se prohíbe al Estado:

- a. Adquirir o poseer acciones o participaciones o derechos de propiedad sobre medios de comunicación privados.
- b. Censuras de cualquier en Internet. Se prohibirá también censuras realizadas por actores privados.

### **Sección III GARANTÍA**

**Artículo 9.- Derecho a la réplica o respuesta.-** Se garantiza el derecho a la réplica o respuesta a toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.

**Artículo 10.- Derecho a la rectificación.-** Se garantiza el acceso al derecho a la rectificación a las personas que hayan sido agraviadas de forma directa por informaciones inexactas o elaboradas con real malicia. El ejercicio de este derecho se sujetará a los estándares internacionales de Derechos Humanos.

**Artículo 11.- Participación ciudadana.-** Las políticas relacionadas con la garantía, promoción, protección del ejercicio de la libertad de prensa y expresión, en su construcción, incluirá la participación de la sociedad civil, medios de comunicación, gremios de periodistas y academia.

### CAPÍTULO III

#### SOSTENIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**Artículo 12.- De la inversión y sostenibilidad en medios de comunicación.-** La libertad de expresión es un derecho fundamental y la función social de medios de comunicación y periodistas es pilar para la democracia; por lo que, es necesario que la sociedad y el Estado establezcan mecanismos para el fortalecimiento del ejercicio periodístico que realizan los medios de comunicación, en tal virtud, el Estado a más de los incentivos determinados en el presente capítulo implementará políticas públicas que incentiven la inversión y sostenibilidad de los medios de comunicación privados y comunitarios.

**Artículo 13.- Incentivos generales.-** El Estado garantizará a todos los medios de comunicación la liberación de aranceles, impuesto de salida de divisas e impuesto al valor agregado de los equipos, recursos y materia prima que los medios de comunicación utilicen para la producción y emisión de contenidos.

**Artículo 14.- Incentivos a medios privados.-** En el proceso de inversión de los medios de comunicación privados el Estado garantizará:

- a. El acceso a capitales lícitos de personas naturales o jurídicas domiciliadas en Ecuador, con la sola excepción de las restricciones constitucionales. Y que, por el período de dos años, las nuevas inversiones no realicen el pago del 50% del impuesto a la renta.
- b. El acceso a capitales lícitos de personas naturales o jurídicas extranjeras. Estos capitales no podrán exceder el 25% del capital accionario o de participaciones de los medios de comunicación.
- c. La exoneración del pago del impuesto a la renta por el período de dos años, para toda inversión de nuevos medios de comunicación, emprendimientos de periodistas y trabajadores de la prensa.

**Artículo 15.- Incentivos a medios comunitarios.-** En el proceso de inversión de los medios de comunicación comunitarios el Estado deberá:

- a. Decretar como beneficiarios tributarios a los movimientos, organizaciones sociales y de la sociedad civil que creen y operen medios de comunicación. Estos, podrán acceder a líneas de financiamiento generadas por las instituciones financieras del Estado.
- b. Declarar como prioritario y gestionar ante la Cooperación internacional, el financiamiento de las actividades de los medios de comunicación.
- c. Restar las donaciones o contribuciones especiales realizadas por personas naturales o jurídicas para la operación de los medios de comunicación, de sus declaraciones del Impuesto a la renta.

## **CAPÍTULO IV**

### **DEL CONSEJO DE COMUNICACIÓN**

**Artículo 15.- De la entidad garantista.-** El Consejo de Comunicación será la entidad especializada encargada de garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y prensa de conformidad con lo establecido en la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

**Artículo 16.- Funciones.-** El Consejo de Comunicación tendrá las siguientes funciones:

- a. Garantizar el ejercicio, promoción y cumplimiento del derecho a la libertad de expresión y prensa;
- b. Elaborar, coordinar y ejecutar proyectos de capacitación interinstitucional;
- c. Analizar el riesgo que tienen las y los periodistas y trabajadores de la comunicación;
- d. Activar mecanismos y acciones para prevenir y proteger a periodistas y demás trabajadores de la comunicación;
- e. Formular políticas y procedimientos específicos de prevención y protección a periodistas;
- f. Precautelar que la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones sean inclusivos;
- g. Establecer criterios de responsabilidad ulterior de conformidad con lo establecido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos;
- h. Incentivar procesos de autorregulación de los medios de comunicación privados y comunitarios;
- i. Vigilar los procesos de autorregulación y participación ciudadana en los medios públicos del país y el cumplimiento de los principios de autonomía, independencia editorial, pluralidad, participación, transparencia y rendición de cuentas;
- j. Regular la obligación de los medios de comunicación de señalar mediante una calificación orientativa e informar a los espectadores, sobre la mayor o menor idoneidad del programa respecto de niños, niñas y adolescentes; y,
- k. Implementar indicadores para medir la correcta aplicación de esta Ley.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA.-** En los casos en los que se decrete el estado de excepción, la censura previa no podrá versar sobre información que no tenga relación con los motivos del estado de excepción o con la seguridad del Estado, para lo cual deberán considerarse los parámetros establecidos en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

**SEGUNDA.-** Todo gobierno entrante deberá ratificar en un plazo máximo de noventa (90) días desde su posesión su compromiso con las Declaraciones de Chapultepec y de Salta.

**TERCERA.-** En concordancia con el Día Mundial de la Libertad de Prensa, se declara en todo el territorio nacional el 3 de mayo como el Día Nacional de Libertad de Prensa. Las diferentes funciones del Estado e instituciones públicas promoverán acciones educativas sobre las libertades de expresión y de prensa.

**CUARTA.-** En caso de conmoción o atentado en contra de la infraestructura de un medio de comunicación será obligación de la fuerza pública proteger y garantizar la continuidad de los servicios comunicacionales.

**QUINTA.-** La Defensoría del Pueblo emitirá un informe anual sobre el respeto a la libertad de expresión en Ecuador. El informe deberá ser remitido a la Asamblea Nacional dentro del primer trimestre de cada año, como herramienta para el proceso de seguimiento y evaluación de la presente ley.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Presidente de la República conformará en el plazo máximo de sesenta (60) días el Consejo de Comunicación, que estará formado por las instituciones estatales encargadas de generar la política de protección, prevención y apoyo a la investigación de casos de violencia contra periodistas, por representantes de la sociedad civil, de los gremios de periodistas, medios de comunicación y la academia. Una vez conformado el Consejo, el mismo contará con un plazo de treinta (30) días para desarrollar sus lineamientos y parámetros de trabajo periódico interno.

**SEGUNDA.-** Medios Públicos EP. deberá transferir todas las acciones o participaciones o derechos de propiedad que actualmente posee de medios de comunicación privados, en un plazo no mayor a 12 meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley.

**TERCERA.-** En un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días, todas las instituciones del Estado que mantengan obligaciones económicas pendientes de cualquier clase con los medios de comunicación deberán cancelarlas de modo improrrogable.

**CUARTA.-** En un plazo no mayor a ciento ochenta días (180) días, la Asamblea Nacional deberá reformar la Ley Orgánica de Telecomunicaciones para armonizar e incluir únicamente el procedimiento para la concesión de frecuencias para la operación y funcionamiento de los

medios de comunicación públicos, privados y comunitarios de conformidad con los principios de transparencia, equidad, justicia y pluralidad que privilegien la libertad de prensa, evitando la concentración y acaparamiento del espectro radioeléctrico. Deberá garantizarse el acceso a un mínimo del 33,33% del espectro radioeléctrico para los medios de comunicación comunitarios.

## **DISPOSICIONES REFORMATORIAS**

**PRIMERA.-** Agréguese en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Cultura el siguiente literal:

“g) Preservar, afirmar, respetar y promover la diversidad de la expresión cultural, los conocimientos y las tradiciones indígenas mediante la creación de contenidos de información variado y la utilización de diferentes métodos, entre otros, la digitalización del legado educativo, científico y cultural, a través de los distintos medios de comunicación.”

**SEGUNDA.-** Agréguese en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Cultura el siguiente literal:

“m) **Fomento a la producción nacional y producción nacional independiente.-** Los medios de comunicación audiovisual del país, públicos, privados y comunitarios adoptarán las medidas necesarias para impulsar la producción audiovisual nacional independiente. Los medios radiales adoptarán las medidas necesarias para difundir de forma prioritaria y equitativa la producción musical nacional.”

**TERCERA.-** Agréguese el siguiente inciso en el artículo 182 del Código Orgánico Integral Penal:

“No habrá lugar a responsabilidad penal en el escrutinio realizado por periodistas, medios de comunicación u otra persona que ejerza su derecho a la libertad de expresión, a funcionarios públicos en temas que versen sobre su desempeño o actuación en el ejercicio de su gestión.”

**CUARTA.-** Refórmese el numeral 1 del artículo 396 del Código Orgánico Integral Penal, que en adelante dirá:

“1. La persona que, por cualquier medio, profiera expresiones en descrédito o deshonra en contra de otra, con excepción de aquellos casos en los que dichas expresiones versen sobre el desempeño o actuación de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.”

**QUINTA.-** Elimínese el penúltimo inciso del artículo 225 del Código Orgánico para la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

## **DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

**PRIMERA. -** Deróguese la Ley Orgánica de Comunicación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 del 25 de junio de 2013, sus reformas publicadas en el Suplemento

del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero de 2019 y en el Suplemento del Registro Oficial No. 382 de 1 de febrero de 2021 y, todas sus disposiciones generales.

**SEGUNDA.-** Deróguese la Disposición reformativa vigésima tercera de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado.

**TERCERA.-** Deróguense todas las disposiciones generales y especiales que se contrapongan con la presente Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

**ÚNICA.-** La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.