

# EL DELITO DE EXPRESARTE

NUEVE LECTURAS CRÍTICAS SOBRE LA LEY DE COMUNICACIÓN



Silvia Buendía • Diego Paz Enríquez • Martha Roldós Bucaram • Salim Zaidán  
María Paula Romo (Universidad Internacional del Ecuador) • Pamela Sevilla  
Francisco Barbosa Delgado • Juan Pablo Morales • Leonardo Sempértegui V.  
Juan David Martínez Díaz • César Ricaurte • Verónica Vallejo

AUTORES

# EL DELITO DE EXPRESARTE

NUEVE LECTURAS CRÍTICAS SOBRE LA LEY DE COMUNICACIÓN

Una publicación de



**Edición General:**

Fundamedios y Colegio de Abogados de Pichincha

**Diseño y diagramación:**

José Luis Tutachá

CANVAS Publicidad

canvaspublicidad@me.com / 0984068576

**ISBN: 978-9942-28-244-6**

**Foto de la portada**

Xavier Bonilla “Bonil”

**Realización:**

**FUNDAMEDIOS**  
*Años de expresión*

**Fundación Andina para la Observación Social y Estudio de Medios**

Dir.: José Padilla N330 e Iñaquito, Edificio Platinum Oficinas, piso 6, oficina 602.

Telf.: 601-9956

Quito - Ecuador

**Colegio de Abogados de Pichincha**

Dirección: Av. 6 de Diciembre 225 y Piedrahita (esquina)

Telf: 256-7617

Quito - Ecuador

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores.

Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

# EL DELITO DE EXPRESARTE

NUEVE LECTURAS CRÍTICAS SOBRE LA LEY DE COMUNICACIÓN

Silvia Buendía • Diego Paz Enríquez • Martha Roldós Bucaram • Salim Zaidán  
María Paula Romo (Universidad Internacional del Ecuador) • Pamela Sevilla  
Francisco Barbosa Delgado • Juan Pablo Morales • Leonardo Sempértegui V.  
Juan David Martínez Díaz • César Ricaurte • Verónica Vallejo

## AUTORES

Natali Carrión • Andrea Andrade • Cristian Colt • Andrés Gómez  
Juan David Martínez • Daniela Pesantes • Andrea Romo • Anaís Mejía

## COLABORADORES



# Tabla de contenido

## PRÓLOGO

*Colegio de Abogados de Pichincha* ..... 7

## PARTE 1: PERSPECTIVA LEGAL Y

**JURISPRUDENCIAL** ..... 11

Antecedentes y contexto históricos y normativos

*María Paula Romo* ..... 11

Libertad de expresión y medios

*Francisco Barbosa* ..... 13

La libertad de expresión en el sistema interamericano  
de derechos humanos: pautas de referencia para el  
continente

*Francisco Barbosa* ..... 16

**PARTE 2: SOBRE LA INVESTIGACIÓN** ..... 52

Metodología utilizada para la investigación

*María Paula Romo* ..... 52

Hallazgos

*Pamela Sevilla* ..... 58

**PARTE 3: ANÁLISIS DE CASOS** ..... 88

Contenido discriminatorio.

*Silvia Buendía* ..... 88

Control de contenidos y humor.

*Juan Pablo Morales* ..... 96

Las reglas de Estado de Derecho y su aplicación en la Ley  
Orgánica de Comunicación (LOC).

*Leonardo Sempértegui V.* ..... 113

¿Quién define qué hechos son de interés público y deben ser cubiertos y difundidos por los medios de comunicación social? El caso resuelto por la Supercom sobre el alcalde de Loja y el diario La Hora. <i>Salim Zaidán</i> .....	138
Caso alcalde de Loja Vs. Diario <i>La Hora</i> .....	159
Dos diarios procesados ante la Supercom, por denuncia de la Supercom, en relación a un remitido sobre la Supercom.Caso Diario <i>La Hora</i> y Diario <i>Expreso</i> vs. Supercom <i>María Paula Romo y Juan David Martínez Díaz</i> .....	167
Linchamiento mediático en Ecuador: Una polémica figura legal <i>Martha Roldós Bucaram</i> .....	175
#EducaDiscrimina, la Supercom no regula <i>Diego Paz Enríquez</i> .....	187
La Institucionalidad creada por la Ley Orgánica de Comunicación <i>Verónica Vallejo Castro</i> .....	208
<b>PARTE 4: LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMUNICACIÓN</b> .....	216
Lo que ha significado la LOC para el oficio periodístico. <i>César Ricaurte</i> .....	216
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	224

## PRÓLOGO

*Por Colegio de Abogados de Pichincha*

**E**n los últimos nueve años, el debate sobre la libertad de expresión en Ecuador ha cobrado especial relevancia, debido al cada vez más notorio y evidente deterioro en su ejercicio, que ha sido perpetrado, promovido, tolerado desde el gobierno, y sus principales funcionarios y entidades públicas. El progresivo atropello a la posibilidad de buscar, recibir y difundir información por cualquier medio, se ha materializado a través de una serie de medidas judiciales y administrativas, tendientes a castigar y silenciar la posibilidad de los ecuatorianos de discutir sobre asuntos de interés público.

No es un secreto que, desde hace ya varios años, el gobierno ha sostenido una guerra social a los medios de comunicación y a los periodistas críticos con su gestión. Esta situación ha sido ampliamente denunciada por diversos órganos internacionales de protección de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de libertad de expresión; y terminó de cristalizarse con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en junio de 2013. Esta norma fue objeto de serias críticas desde su concepción, pues establecía un régimen jurídico tendiente a la regulación excesiva de contenidos, la imposición de normas deontológicas desde el Estado, y la creación de tipos normativos -como el “linchamiento mediático”- cuya imprecisión podría, en la práctica, mermar la capacidad de los medios de informar sobre cuestiones de interés nacional. Desde la entrada en vigor de la LOC, se han reportado alrededor de 582 casos de sanciones a medios de comunicación en Ecuador.

Luego de tres años, resulta imperativo evaluar la aplicación de la LOC en Ecuador, a la luz de las obligaciones internacionales en materia de



libertad de expresión, y el impacto que su aplicación ha tenido en la posibilidad de medios y periodistas de realizar su trabajo, libres de temores, sesgos o castigos. Es necesario, por tanto, determinar hasta qué punto la LOC ha contribuido a mejorar el ejercicio del periodismo y la libre expresión en el país, o, por el contrario, ha instaurado un clima de autocensura y temor en sus destinatarios. En tal virtud, Fundamedios invitó a juristas y expertos en comunicación, libertad de expresión y periodismo para ahondar en la situación del país, desde la perspectiva legal. Así, en las páginas de este libro, los lectores podrán encontrar diversos análisis jurídicos sobre los asuntos de mayor relevancia con respecto a la LOC, desde una mirada constitucional e internacional, que les dará elementos de juicio para valorar el papel que ha tenido la LOC en la democracia ecuatoriana.

En la primera parte, se hace una revisión de los antecedentes y el contexto histórico de la norma, resaltando los aspectos formales de su proceso de creación en el ámbito legislativo. Asimismo, se aborda la situación de la libertad de expresión y su relación con los medios en el Ecuador, como un factor a tomar en cuenta al momento de entender y evaluar la finalidad de la LOC en ese contexto. En este aspecto, se toman especialmente en cuenta los estándares en materia del derecho a la libre expresión creados el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que, de acuerdo a los principios de *pacta sunt servanda* y control de convencionalidad, son de obligatorio cumplimiento para el Ecuador, como Estado Parte de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH).

En la segunda parte del libro, los autores realizan análisis temáticos a partir de casos concretos donde se ha interpretado y aplicado las normas contenidas en la LOC. Éstos abordan situaciones emblemáticas referentes a cómo el Estado ha regulado situaciones relativas a contenidos discriminatorios, límites al humor político, imposición y control de contenidos, y las garantías procesales mínimas en el marco de los procesos administrativos que establece la LOC. Asimismo, se establece

un recuento crítico de un caso, en el que la Supercom denuncia ante sí misma, actuando por tanto como juez y parte en un mismo proceso. También se examinan algunos casos donde se aplicó la figura de linchamiento mediático, una de las normas más cuestionadas de la LOC.

El libro se cierra con un análisis de las consecuencias de la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación, en un Estado democrático que, para fortalecerse, exige de un clima donde la diversidad de ideas y la pluralidad estén debidamente protegidas. Finalmente, el libro cierra con una presentación de la metodología de la investigación realizada por Fundamedios para esta publicación. Serán, finalmente, los lectores quienes hagan las últimas conclusiones luego de haber leído estas páginas, a partir del análisis técnico, legal y profesional de los especialistas invitados.

Los autores que han participado con sus análisis para esta publicación, y a quienes agradecemos por colaborar con sus valiosos aportes, son: María Paula Romo, Francisco Barbosa, Silvia Buendía, Juan Pablo Morales, Leonardo Sempértegui, Salim Zaidán, Juan David Martínez, Verónica Potes, Diego Paz Enríquez, Verónica Vallejo, y Pamela Sevilla.



# PARTE 1: PERSPECTIVA LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

## Antecedentes y contexto históricos y normativos

*Por María Paula Romo*

La Asamblea Nacional del Ecuador aprobó en junio de 2013 la Ley Orgánica de Comunicación. Un proyecto de ley aprobado en medio de polémicas por su trámite y por su contenido. Ni en el debate ni luego de su aprobación la ley tuvo puntos medios; la mayor parte de posturas públicas se debatían entre quienes la denominaron “ley mordaza” y quienes la defendían como un hito en la democratización de la comunicación y la palabra.

En un ambiente caracterizado por posiciones enfrentadas respecto de la ley, incluso antes de su aprobación, buscamos un mecanismo que permita evaluar la actuación de la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom), durante los primeros años de vigencia de la ley. La Superintendencia es la agencia de control creada para la aplicación de la norma.

Para esta investigación, se examinaron de forma cuidadosa y sistemática 424 procesos iniciados en la Superintendencia de Comunicación incluidas sus seis Intendencias Zonales entre octubre de 2014 y febrero del 2016 <sup>1</sup>. Esta pesquisa se planteó con la intención de obtener información que sustente un análisis equilibrado, más allá de los casos emblemáticos o mediáticos; descubrir cifras y estadísticas que permitan

---

<sup>1</sup> No son todos los procesos resueltos en este período, sino todos a los que Fundamedios –que llevó adelante toda la recopilación de información– pudo tener acceso a través de varios pedidos de información. Vale señalar que luego de la publicación de un Boletín de Resultados Preliminares de este mismo estudio (junio 2015), la Superintendencia creó un espacio en su página institucional en el que se publican abstractos de las resoluciones (en algunos casos, la resolución completa es colocada en el portal). Cada Intendencia Zonal respondió a los respectivos pedidos de información, por lo que la fecha de cierre puede variar según se explica en el Anexo 1

evaluar la aplicación de la ley en estos años, en particular en lo que respecta a las facultades sancionatorias asignadas a la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom).

Estas páginas comprenden una explicación sobre la metodología utilizada para la recopilación de información, una lectura crítica de las cifras que resultan de esta base de datos, y algunas conclusiones y recomendaciones que se pueden derivar de los hallazgos de la investigación.

# Libertad de expresión y medios

*Por Francisco Barbosa* <sup>2</sup>

## Introducción

Ecuador vive un presente turbulento. Las protestas se han agudizado en el país a raíz de múltiples factores. La crisis económica, la recesión, pero, sobre todo, la afectación a ciertos derechos fundamentales de la ciudadanía como la libertad de expresión.

Por esta razón, desde más de un año, Fundamedios ha desplegado una labor investigativa en torno a los tres años de la ley de comunicaciones a través del trabajo adelantado por una pléyade de expertos en la libertad de expresión y su aplicación en el caso ecuatoriano.

La ingrata ley de comunicaciones del Ecuador se ha convertido en un instrumento del poder para construir una opinión a la medida del poder, sin crítica. Debe recordarse que esta ley fue expedida en el 2013 y reglamentada por el gobierno del presidente Rafael Correa en el año 2014. En principio, fue criticada por las organizaciones no gubernamentales, la Sociedad Interamericana de Prensa y por la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por contener dispositivos de control de la información, al tiempo que se establece la posibilidad de imponer multas de forma desproporcionada.

Sin embargo, más allá de repetir las críticas normativas que se hacen a ese tipo de textos y que, en parte, están trabajadas por los expertos que escriben este texto, se plantean algunas de las conclusiones que deja el avance del informe de los dos años de esa ley y que nos permitió analizar 582 procesos.

---

<sup>2</sup> Francisco Barbosa Delgado. Phd Droit Public- Université de Nantes (Francia)  
Profesor – investigador. Universidad Externado de Colombia.

Antes de enunciarlas, debe indicarse que la primera dificultad en el trabajo fue la imposibilidad de acceder a la totalidad de procesos iniciados contra medios- 606- porque la información no es pública. Por ello, el informe se realizó con los datos conseguidos por Fundamedios, convirtiéndose la procura de la información en la primera gran dificultad en el estudio adelantado. Es evidente que el principio de transparencia que debe regir el derecho público ecuatoriano y que se encuentra en el artículo 19 de la ley se desconoce al no estar esa información disponible al público.

Del informe se extraen seis grandes consideraciones.

Un primer aspecto es que, de los 582 procesos, se constató que 425 cuentan con resolución final. De estos, 425 concluyeron con sanción. Este dato es relevante para destacar que el 66% de quienes inician los procesos son funcionarios públicos o la misma entidad de control- Superintendencia de Comunicaciones-, a través de acciones de oficio.

En cuanto a los medios sancionados, el informe preliminar nos dice que el 98% de los medios sancionados son privados, y el 2%, públicos. De estos últimos, la sanción se limita a una mera disculpa, mientras que los privados han sido sancionados en su gran mayoría a través de multas.

Un segundo punto tiene que ver justamente con las sanciones que establecen multas. Estas se han convertido en un mecanismo de autocensura de los medios, al tiempo que se ha impulsado la censura indirecta a través del otorgamiento o supresión de la pauta. Pensar en la existencia de sanciones equivalentes al 10% de la facturación de los tres últimos meses, como le ocurrió al Diario *El Universo*, es una forma de castrar la libertad de expresión, la diferencia y la democracia.

Un tercer aspecto tiene que ver con la forma de ordenar las rectificaciones. En ese punto debe indicarse que el órgano administrativo del Ecuador realiza, ordena y redacta las rectificaciones contra los medios. Ha llegado al extremo de titular, diagramar y enviar artículos de opi-

nión sobre la rectificación. Inverosímil. Los abogados de esa entidad pública producen la información e imponen patrones de opinión en las salas de redacción.

Un cuarto aspecto tiene que ver con la existencia de la *Censura previa por omisión*". Esta exótica y estrafalaria figura tiene que ver con que el medio tiene la obligación de publicar información relevante. Entonces, surgen las preguntas: ¿cuál es la información relevante? y ¿cuáles los criterios para publicarla? La respuesta es simple para el órgano de control: aquella que le interese al gobierno que se publique. Esto ha hecho que varios medios deban incluir algún tipo de información porque alguna persona, normalmente un funcionario público, considera que debe ser así. Un ejemplo de lo anterior se presentó cuando el Alcalde de la ciudad de Loja presentó una rendición de cuentas. Al no cubrir ese evento, el diario *La Hora* fue sancionado.

Una quinta constatación es que las resoluciones de sanción hacen una absurda amalgama del medio y del periodista por razón de una solidaridad que se deriva de su vinculación laboral. Pensar un medio de comunicación de esa forma es internarse de nuevo en el siglo XIX, cuando los medios estaban adscritos a un partido político. El pluralismo debe ser esencial.

Por último, debe resaltarse que el control de contenidos se manifiesta en todas las resoluciones. El órgano administrativo no solo determina qué es información y opinión, sino que enuncia en el artículo 10 de la mencionada ley, un catálogo deontológico para el ejercicio del periodismo que se acompaña de sanciones por su incumplimiento. La vaguedad de las descripciones ha sido aprovechada por la Superintendencia para sancionar de forma desproporcionada.

Estas seis razones deben hacer repensar la existencia de algunas disposiciones de la ley orgánica de comunicación. La libertad de prensa y expresión tiene límites, de eso no hay duda, pero esos límites no pueden desnaturalizar o desvanecer ese derecho, que, como se señaló, es esencial para la existencia de una sociedad democrática.



# La libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos: pautas de referencia para el continente <sup>3</sup>

Por Francisco Barbosa<sup>4</sup>

La presente contribución tiene como propósito esbozar las pautas de referencia que se han establecido frente a la libertad de expresión del continente. Para ello, se tomará en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la doctrina desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En algunos casos, se utilizará la jurisprudencia de algunos de los tribunales nacionales en la región.

Para ello, el texto se desarrollará en tres partes. La primera mostrará los ejes de la libertad de pensamiento y expresión en la Convención Americana de derechos humanos. La segunda y la tercera, las tensiones que tiene la libertad de expresión con la reputación a los demás y con los límites generales como orden público, seguridad nacional, concepciones religiosas y manifestaciones minoritarias.

Por último, se establecerán las algunas reflexiones:

## **Ejes normativos de la libertad de pensamiento y expresión dentro de la Convención Americana sobre derechos humanos**

Los ejes normativos internacionales de la libertad de pensamiento y expresión se coligen de los artículos 13 de la CADH <sup>5</sup>, 4 de la Declara-

---

3 Este trabajo se desarrolló tomando en consideración lo escrito en mi libro: *El margen nacional de apreciación y sus límites en la libertad de expresión*, Bogotá, Universidad Externado, 2012.

4 Phd en Derecho Público, Université de Nantes (Francia), profesor e investigador de la Universidad Externado de Colombia.

5 El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe lo siguiente: 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 por cualquier otro

ción Americana de derechos y deberes del hombre.<sup>6</sup> Estas disposiciones plantean las dos dimensiones de la libertad de expresión que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte IDH.

En ese sentido, el tribunal interamericano ha dicho, siguiendo la línea argumentativa de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>7</sup>, que el derecho a la libertad de expresión y pensamiento no sólo constituye la difusión, sino que en realidad tales informaciones sean transmitidas a la sociedad. Por ello, se habla de dos dimensiones de la libertad de expresión: una esfera individual en la cual cada persona puede manifestar sus propias ideas, y una dimensión social que permite a la comunidad entera conocer de tales opiniones ajenas.<sup>8</sup>

Siguiendo esta idea, la Corte IDH indicó que:

cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos di-

---

procedimiento de su elección.

1. 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 la reputación de los demás, o
    - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
  2. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
  3. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecidos en el inciso 2º. Estará prohibido por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.
- 6 El artículo 4 indica: Toda persona tiene el derecho de investigación, de opinión, de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.
- 7 TEDH, Caso Handyside c. Reino Unido, sentencia del 7 de diciembre de 1976; Caso The Sunday Times c. Reino Unido, sentencia de 26 de abril de 1979; Caso Barthold c. Alemania, sentencia de 25 de marzo de 1985; Caso Lingens c. Austria, sentencia de 8 de julio de 1986; Caso Müller y otros c. Suiza. sentencia de 24 de mayo de 1988; Caso Otto-Preminger-Institut c. Austria, sentencia de 20 de septiembre de 1994; Caso Sûrek y Ozdemir c. Turquía. sentencia de 8 de julio de 1999 en <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-fr>
- 8 Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein c. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001 en <http://www.coridh.or.cr/>

menciones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Esta postura común de los tribunales de derechos humanos de explicar la libertad de pensamiento y expresión a través de la dimensión individual y colectiva, no impide que para efectos de estudiar sus ejes normativos y entender sus alcances y límites, procedamos a dividir la libertad en dos partes: (i) la libertad de acceder a pensamientos, opiniones, ideas o informaciones y; (ii) la libertad a difundir la información pensamientos, opiniones, ideas o informaciones.<sup>9</sup> Estas dimensiones serán explicadas a través de su normatividad internacional y los alcances dados por la jurisprudencia internacional de los derechos humanos sobre el tema.

### **Libertad de acceder a los pensamientos, opiniones, ideas o informaciones**

Este componente de la libertad de pensamiento y expresión comporta la libertad de buscar y recibir la información sin consideración de fronteras. Su regulación se encuentra en el artículo 13. 1 de la CADH; el artículo 19.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y el artículo 19 de la Declaración Universal de derechos humanos.

Otro documentos internacionales de « soft law » como la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH<sup>10</sup>, expresa en

---

9 Esta clasificación fue construida en parte sobre la idea de la profesora Laurence Burgorgue-Larsen, "Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 586-587

10 Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

el principio 3, que

toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, y a esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”; y en el principio 4, que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.” El alcance de este principio fue explicado por los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004 <sup>11</sup>, en la cual se precisó que “el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (...) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”. <sup>12</sup>

En cuanto a la libertad de buscar información, debe tomarse en consideración la existencia del derecho de petición que se ha establecido como mecanismo de búsqueda de información pública y de búsqueda de la verdad por parte de los miembros de las familias de víctimas de violación de derechos humanos. En ese orden de ideas, como lo señala el profesor Díez- Picazo, debe respetarse “el principio de neutralidad ideológica” <sup>13</sup>, es decir que debe tenerse la capacidad de transmitirse una información verídica a aquellos que la solicitan sin caer en el engaño.

En cuanto al derecho de petición sobre información pública, puede

---

11 Declaración de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004 Consultado en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/docListCat.asp?catID=16&IID=2>

12 Citado en el Informe de Relatoría de la Libertad de expresión de la CIDH de 2008, p. 174. Consultado en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=742&IID=2>

13 L-M, DIEZ- PICAZO, Sistema de derechos fundamentales, Madrid, Ed. Thompson- Civitas, 2003, p.282.

definirse como aquel que tiene cualquier persona de solicitar una información a las autoridades públicas y el deber de éstas de entregarla en un plazo razonable.

Esta libertad de difusión a través del derecho de petición ha tenido un cierto desarrollo en América Latina. Uno de los ejemplos más importantes se colige del caso colombiano. En ese Estado, el derecho de petición se encuentra protegido constitucionalmente a través del artículo 23 de la Constitución Política<sup>14</sup> y por el desarrollo jurisprudencial dado por la Corte Constitucional. Sobre su naturaleza el tribunal constitucional colombiano señaló:

El derecho de petición es una manifestación directa del derecho de participación que le asiste a todo ciudadano, así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, tales como el derecho a la igualdad, al debido proceso, al trabajo, etc.”. Asimismo, se ha manifestado que este derecho se traduce en la facultad que tiene toda persona de elevar ante las autoridades públicas y los particulares que presten un servicio público, solicitudes de carácter particular o general a fin de que éstas den respuesta en un término específico. Respuesta que puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la solicitud, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, pero siempre con una contestación que le permita al peticionario conocer cuál es la voluntad de la administración frente al asunto planteado. Por tanto, se satisface este derecho, cuando se emiten respuestas que resuelven en forma sustancial la materia objeto de la solicitud, sin importar el sentido de la misma<sup>15</sup>.

En Ecuador, existe el derecho a la información pública consagrada en el artículo 86 y 87 de la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2008, (Grijal-

---

14 El artículo 23 de la Constitución Política Colombiana de 1991 indica: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

15 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T- 312 del 20 de abril de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra en [www.corte-constitucional.gov.co](http://www.corte-constitucional.gov.co)

va 2012, p. 263) que establece la posibilidad de entregar información pública a los ciudadanos. Para materializar este derecho se establece el recurso de acceso a la información <sup>16</sup>.

Sin embargo, como vimos en el desarrollo de la presente investigación, el Estado ecuatoriano, impide el acceso a la información pública en este caso, como lo prueba el arduo trabajo de Fundamedios para conseguir resoluciones de sanción expedidos por la exótica Superintendencia de Comunicaciones.

Esta ejemplar posición jurisprudencial y la constitucionalización del derecho de petición se han extendido a casi todo el continente. En ese sentido, cabe recordar lo señalado por las profesoras Burgorgue-Larsen y Úbeda Torres:

la consagración constitucional del derecho a la información pública es particularmente importante en el continente. Ella ha sido tratada de dos maneras: bien sea en el marco de la adopción de nuevas constituciones, símbolo de rupturas con los antiguos pasados autoritarios; sea con la ocasión de reformas constitucionales que se desarrollaron durante los años 90". (Burgorgue y Amaya, 2008, pp. 586-587)

Desde el punto de vista del sistema interamericano de derechos humanos, se destaca la decisión de la Corte IDH en el caso *Claude Reyes vs. Chile*<sup>17</sup> en el que se consideró que

el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones

16 Algunos ejemplos se recogen por Gabriela Melo, Acceso a la información pública en Manual de justicia constitucional ecuatoriana, Quito, Cuadernos de trabajo, 2013, pp. 230-231

17 Corte IDH, caso *Claude Reyes c. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, en <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>.

de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto<sup>18</sup>.

De forma específica, la Corte se refirió a este derecho en el caso Mack Chang en el entendido de que no es posible, en caso de violaciones de derechos humanos, que las autoridades estatales se amparen “en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”<sup>19</sup>

Como se observa, el tribunal interamericano introdujo a su jurisprudencia esta nueva concepción de la libertad de pensamiento y expresión, protegiendo la transparencia que debe existir en una democracia entre el Estado y los ciudadanos. En igual sentido, impulsa la fluida comunicación que debe existir entre las personas y la administración pública. Con esta interpretación se entrelaza la libertad de expresión con la democracia, entendiendo que para que existan unas condiciones democráticas es necesario preservar la libertad de búsqueda de información de las personas, lo que otorgará mayores elementos a la población para tomar decisiones coherentes con la información existente en una sociedad.

La Carta democrática americana <sup>20</sup> planteó en su artículo 4 que “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la res-

---

18 Corte IDH, caso López Álvarez c. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006, párr. 163; caso Ricardo Canese c. Paraguay sentencia del 31 de agosto de 2004, párr. 80; y caso Herrera Ulloa c. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004 párrs. 108-111 en <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

19 Corte IDH, Caso Mirna Mack Chang, sentencia del 25 de noviembre de 2003, párrafo 180 en <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

20 Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos15.htm>.

ponsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”. Asimismo, en su artículo 6, la Carta afirma que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [...] es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Parte a “promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana”. Estos preceptos demuestran que la gestión adecuada de la administración se realiza de cara al público, permitiendo que éste pueda buscar información que permita cumplir no solamente el control ciudadano a la administración, sino, al mismo tiempo, el deber de probidad que la administración debe observar frente a la ciudadanía. Este derecho, como todos, tiene límites, y la libertad de búsqueda de información no es la excepción. Estos, como se verá en el siguiente capítulo, deben tener unas condiciones que equilibren el margen de apreciación que detenta el Estado en su interpretación.

La relación entre el derecho a la verdad y la libertad de expresión no se ha establecido oficialmente- Sin embargo, la doctrina propone un vínculo de manera insistente, comprendiendo que independientemente de su vínculo indivisible con el derecho de actuar en justicia en razón de la necesidad de determinar una verdad jurídica a favor de las víctimas y de la sociedad, se compromete igualmente la libertad de expresión en su dimensión pasiva. Esta conclusión se deriva de lo señalado por la Relatoría de Libertad de expresión de la CIDH que indicó que “la interpretación del derecho a la verdad ha evolucionado y se considera actualmente que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas y a sus familias, así como a la sociedad en general. Conforme con esta concepción, el derecho a la verdad se apoya sobre el artículo 25, así como los artículos 1 (1), 8 y 13 de la Convención”<sup>21</sup>. Sobre el derecho a la verdad, la Corte Constitucional de Colombia señaló que: “esta tiene

---

21 Informe de la Relatoría de Libertad de expresión de la CIDH 2008 “El derecho a la verdad” en Jurisprudencia interamericana en materia de libertad de expresión <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=156&IID=2>



una connotación individual y otra colectiva. Esta última se refiere al “derecho que le asiste a cada pueblo a conocer su historia, a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos, las circunstancias y los motivos que llevaron a la comisión de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”<sup>22</sup>.

De lo anterior, se colige que en el derecho interno, esta libertad de búsqueda de información ha sido atada al derecho administrativo y ha tenido un desarrollo importante por parte de la administración pública. En el campo del derecho internacional de los derechos humanos, ha gozado de una acogida importante, puesto que en el sistema interamericano, la Corte IDH se pronunció en los casos Myrna Mack Chang contra Guatemala,<sup>23</sup> en cuanto al derecho a la verdad, atado al artículo 8 y 25. También se refirió a los casos Claude Reyes contra Chile<sup>24</sup> y Gomes Lund y otros contra Brasil<sup>25</sup> sobre el derecho a la verdad frente al artículo 8 y 25, al tiempo que se estableció la violación del artículo 13 en cuanto a la dimensión pasiva de la libertad de expresión. De esta manera se generó un nuevo espacio de reflexión sobre este derecho en el seno de la jurisprudencia sobre la libertad de pensamiento y expresión.

Las decisiones de la Corte IDH son un paso inicial para permitir la ampliación del derecho a la búsqueda de información con una mayor limitación al margen de apreciación del Estado. Así, pues, el derecho autónomo a la verdad se une a la libertad de expresión en su dimensión de búsqueda de información, como se ha explicado en esta sección.

También se destaca la segunda dimensión de la libertad de recibir

---

22 Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>. Citado por el Informe del año 2010 de la Relatoria de Libertad de expresión de la OEA en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=844&IID=2>

23 Corte IDH, caso Myrna Mack Chang c. Guatemala, sentencia del 25 de noviembre de 2003 en <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

24 Corte IDH, caso Claude Reyes c. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

25 Corte IDH, caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010, párr. 202. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>. En este caso, el tribunal interamericano indicó que existe un consenso latinoamericano- lo que excluye su margen de apreciación- sobre el acceso de la información pública.

información. En esta libertad, la sociedad tiene un doble rol. El primero es de carácter pasivo, porque la sociedad es receptora de la información producida por un emisor. Y, en segundo término, la sociedad asume un rol activo al recibir la información, con lo cual se consolida el componente colectivo de la libertad de pensamiento y expresión. Una vez consolidado el componente individual-colectivo de la libertad de expresión, se estructura la democracia como espacio dialéctico de construcción colectiva.

Sobre esta construcción, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-5/85 y en reiterada jurisprudencia, señaló que la libertad de expresión es la *pedra angular* de una sociedad democrática<sup>26</sup>.

La recepción de información completa el proceso comunicacional entre el Estado y la sociedad, permitiendo que esta participe dentro de la gestión de los asuntos públicos y en el marco de un espacio de transparencia en donde los ciudadanos no tengan restricciones de ninguna índole, salvo las que sean impuestas por el Estado en virtud de las necesidades del Estado democrático.

## **Libertad de difundir pensamientos, opiniones, ideas o informaciones**

La libertad de difundir o expresar opiniones o ideas es el pilar individual de la libertad de pensamiento y expresión. Esto hace que esta difusión le permita a la sociedad recibir la información y así concretar la protección a la libertad de pensamiento y expresión en sus dos dimensiones. El derecho a la libertad de expresión y pensamiento radica en la posibilidad de todo individuo de difundir información, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio que posibilite tal labor.

---

26 Esta postura también fue señalada por el Comité de Derechos Humanos, caso *Adelayom* y otros c. Togo, párr. 7.4 (1997). Consultado en: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/VWS422R1.htm>.

La opinión es la fuente misma de la libertad de expresión. La multiplicidad de opiniones individuales contribuye a la formación de una opinión pública que coadyuva a la construcción social. La Corte IDH se ha pronunciado de forma extensiva sobre esta libertad de difusión y sobre la manera de entender sus restricciones de este derecho.

En cuanto al juez interamericano, a modo de ejemplo, puede traerse a colación el caso *Ivcher Bronstein*<sup>27</sup> en el cual se constató una violación al derecho a la libertad de expresión y pensamiento, ante las restricciones materiales impuestas a este periodista para seguir expresando sus opiniones. En igual sentido, la Corte se pronunció en el caso *Herrera Ulloa*<sup>28</sup>.

Asimismo, el Tribunal defendió la libertad de difusión de un filme *La última tentación de Cristo* contra Chile,<sup>29</sup> donde se constató esa violación. Luego, en el caso *López Álvarez c Honduras*,<sup>30</sup> la Corte IDH defendió el derecho a hablar en su lengua materna. Evento similar aplicó en el caso *Yakye Axa*<sup>31</sup> por el impedimento de las autoridades paraguayas de aceptar los alegatos en lengua guaraní. En cuanto a los escritores, la Corte IDH se pronunció sobre el derecho a la publicación de libros de funcionarios públicos en el caso *Palamara Iribarne*<sup>32</sup> y de un periodista en el caso *Kimel*<sup>33</sup>. En la Com IDH, se destaca el caso *Radio Ñanduti*,<sup>34</sup> en el cual se encontró responsable al Estado paraguayo por la presión ejercida contra una estación radial que difundía propaganda

---

27 Corte IDH, Caso *Ivcher Bronstein c Perú*, sentencia del 6 de febrero de 2001. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

28 Corte IDH, Caso *Herrera Ulloa c. Costa Rica*, sentencia del 2 de julio de 2004 pps. 108-111. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

29 Corte IDH, Caso *Última tentación de Cristo c. Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

30 Corte IDH, Caso *López Álvarez c. Honduras*, sentencia del 1 de febrero de 2006. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

31 Corte IDH, Caso *Yakye Axa c. Paraguay*, sentencia del 6 de febrero de 2006. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

32 Corte IDH, Caso *Palamara Iribarne c Chile*, sentencia del 22 de noviembre de 2005. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

33 Corte IDH, Caso *Kimel c. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

34 Com IDH, Caso *Radio Ñanduti c. Paraguay*, Informe del 28 de marzo de 1987. Consultado en: <http://www.cidh.oas.org/annual.esp.htm>

política de partidos políticos no autorizados por el gobierno y el caso de la periodista y escritora Alejandra Mattus, a quien se le incautó su libro *El libro negro de la justicia chilena* por parte de las autoridades chilenas, violando la libertad de difusión consagrada en el artículo 13 de la CADH<sup>35</sup>.

Estos asuntos tomados a modo de ejemplo del sistema interamericano, no son un examen exhaustivo, sino enunciativo de la protección emanada, sobre esta variante de la libertad de pensamiento y expresión.

La libertad de difusión se materializa a través de las expresiones orales o de signos, expresiones de carácter escrito y las expresiones visuales. Estas tres formas de expresión cobijan diversos soportes de esa libertad como la palabra, los impresos, los periódicos, los filmes, los espectáculos y cualquier otro medio existente. En los siglos XIX y XX esta clasificación no planteaba problema alguno por la constatación de medios como la palabra, el impreso- libro o periódico-, los espectáculos, el cine, los discursos, los cortejos, los desfiles o las manifestaciones.

En ese sentido, la CADH indica que la libertad de expresión permite la expresión “por cualquier procedimiento”, estableciendo que “en ese sentido cualquier limitación de los medios y posibilidades de difusión de la expresión es, directamente y en la misma medida, una afectación de la libertad de expresión”<sup>36</sup>

Sobre ese aspecto, debe advertirse que con el transcurso del tiempo y con el desarrollo de las TICS- *tecnologías de información y comunicación*-, la explicación y clasificación de los medios se complejiza, toda vez que la forma de difundir la información no es unidimensional, sino convergente o pluridimensional. En ese sentido, las clasificaciones de soportes de la libertad de expresión como telecomunicaciones -*servicios de portador, teleservicios, televisión, telemáticos, valor agregado, radio,*

35 Com IDH, Caso Mattus c. Chile, Informe del 2 de octubre de 2000. Consultado en: <http://www.cidh.oas.org/anual.esp.htm>

36 Informe de la Relatoría sobre libertad de expresión de la CIDH, 2008, p. 126. Consultado en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/>.

*auxilio o ayuda-* y las comunicaciones simples- *escritas u orales sin que medie técnica de radio, televisión u otro medio-*, han sido puestas en duda ante el surgimiento de una convergencia de redes y servicios a través de Internet, que produce no solo un punto de unión de formas de expresión en la red, sino que tiende a unificar la forma de concebir la difusión de la información.

Ejemplos de esto se observan en nuevos servicios como el de televisión por cable, que a través de una red de fibra óptica permiten la prestación de servicios de banda ancha- telefonía local o larga distancias sobre voz IP, valor agregado, e Internet. O la posibilidad de utilizar el teléfono celular como un puente de información a través de Internet. Esta circunstancia ha hecho que la información pueda ser difundida a través de canales únicos que involucran la telecomunicación o la radiodifusión y con mecanismos de movilidad que plantean enormes desafíos en torno a la regulación de la red. Un ejemplo clásico de cómo Internet ha revolucionado la difusión de información es la posibilidad de interactuar en la red a través de chats, twitter o la construcción de blogs como bitácoras de información e ideas. Estas modalidades, a su vez, se diversifican por la multiplicidad de contenidos que desmaterializan la forma de adquirir la información, llegando al punto de generar discursos en torno al reemplazo de soportes clásicos de comunicación, como el libro<sup>37</sup>.

Con esta libertad de difusión, el Estado debe actuar entre la protección de este derecho que implica una simbiosis entre las obligaciones positivas- *acciones de protección-* y la libertad de ejercicio- *obligaciones de abstención*. En ese sentido la Relatoría de libertad de expresión de la Com IDH en su informe del año 2008 expresó: “El Estado no sólo debe proteger el ejercicio del derecho a hablar o escribir las ideas y la información, sino que está en el deber de no restringir su difusión a través de la prohibición o regulación desproporcionada de los medios

---

37 Sobre este punto, véase el debate que ha liderado el profesor del College de Francia, el historiador Roger Chartier en su entrevista virtual denominada: « Le livre, son passe, son avenir ». Consultado en: <http://www.laviedesidees.fr/Le-livre-son-passe-son-avenir.html>

escogidos para que los destinatarios puedan recibirlas”<sup>38</sup>. Esta forma de entender esta libertad de difusión imbrica la dimensión individual del emisor de la información y la colectiva al permitirse la difusión de la información a la sociedad. Esta conjunción permite la configuración de una opinión pública compleja.

## **Tensiones entre la libertad de expresión frente a la reputación de los demás**

En América Latina, se han presentado tensiones en torno a los derechos. Debemos tomar en consideración que los derechos no pueden ser leídos bajo un esquema de reglas, sino de principios que las subyacen para efectos de determinar la manera de resolver las tensiones que se establecen.

La primera de esas tensiones es la que surge con la vida privada contemplada en el numeral 2, literal a) del artículo 13 de la CADH.

La reputación se funda en el honor de las personas. En ese sentido, el honor se encuentra en intrínseca relación con una concepción interna- conciencia de sus propios valores- que poseen los individuos, independiente de la opinión de los otros. *A contrario sensu*, la honestidad es exterior; se encuentra en relación con la concepción que tienen los otros de nosotros, independientemente de la honorabilidad de la persona. Puede incluso ocurrir que una persona sea honorable y suscite con su comportamiento una mal imagen. Conforme a lo anterior, el honor es interno y la honestidad es externa.

La protección de la vida privada admite sus límites legales, por lo que el emisor de la información debe tomar en cuenta la tipificación de los delitos de calumnia e injuria, o el establecimiento de responsabilidades

---

38 Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Com IDH del 2008, presentado el 8 de junio de 2009 en [www.cidh.org](http://www.cidh.org), pág. 126.

civiles o administrativas que deben ser aplicadas conforme a los estándares de necesidad y de proporcionalidad.

Las responsabilidades de un emisor de la información difieren y dependen del sujeto pasivo de expresión, es decir, si la opinión se hace sobre un funcionario público o un particular. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que el hecho de que las opiniones sobre los asuntos públicos se diferencian de aquellos emitidos sobre los sujetos privados.

### **Discursos sobre personas que gozan de una connotación pública**

La libertad de expresión se tensiona con intereses jurídicamente protegidos que limitan a ese derecho en torno a la reputación de las personas. En este análisis se procederá a abordar el discurso que afecta la reputación de las personas que tienen una connotación pública, en la jurisprudencia de la Corte IDH.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha abordado el asunto de los discursos de los periodistas contra los políticos. Para la Corte IDH, existe una estricta protección de la libertad de expresión de la prensa frente a los discursos dirigidos contra personas que tienen connotación pública. El tribunal interamericano no ha hecho distinción alguna<sup>39</sup>. En el caso *Herrera Ulloa contra Costa Rica*<sup>40</sup>, la Corte IDH confirmó este

---

39 Esta ausencia de distinción se presenta por la influencia del derecho estadounidense que considera que las personas públicas tienen que soportar un nivel de crítica mayor que cualquier otra persona. El derecho estadounidense no presenta distinción alguna como se desprende de la sentencia de la « Supreme Court », *New York Times c. Sullivan*- 376 U.S. 254, 1964, en el cual el máximo tribunal estadounidense consideró que las críticas contra el responsable de los servicios de policía de la ciudad de Montgomery no desconocían la reputación del funcionario, lo que por ende, planteaba una estricta protección de la libertad de expresión conforme a la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Sobre este tema, véase, A. Levasseur, "Liberté d'expression", en *Avancées et confins actuels des Droits de l'homme aux niveaux international, européen et national: Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 183-196, También: L. Loucaides, "Freedom of expression", en *Avancées et confins actuels des Droits de l'homme aux niveaux international, européen et national : Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 197-217. Asimismo, E. Zoller, "La Cour Suprême des États-Unis et la liberté d'expression" in *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 253-288.

40 La decisión de la Corte IDH condenó al Estado de Costa Rica por la violación de la libertad de expresión del periodista en razón de un proceso penal iniciado luego de la publicación de un texto contra el Embajador de ese país en Bélgica. Véase Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, Sentencia Félix Przedborski contra Mauricio Herrera Ulloa et

principio al condenar al Estado de Costa Rica por haber sancionado penalmente al periodista Mauricio Herrera por la crítica que este realizó contra Przedborski, cónsul honorario de Costa Rica en Bruselas. En ese sentido, la Corte IDH señaló que en el contexto del caso es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que este debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático<sup>41</sup>.

En este caso, la Corte IDH ejerció un análisis transversal de su interpretación sobre la libertad de expresión sin hacer distinción alguna entre la crítica contra las personas políticas y la crítica realizada contra los funcionarios públicos.

Esta postura queda materializada por la Corte IDH en el siguiente párrafo:

Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público<sup>42</sup>.

---

La Nación, 24 de enero de 2001 y Corte IDH, caso Herrera Ulloa contra le Costa Rica, sentencia del 2 de junio de 2004. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>.

41 Corte IDH, Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, § 128. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

42 Corte IDH, Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, § 129. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>



Dos meses después, la Corte IDH profirió una sentencia contra Paraguay en el caso Ricardo Canese- *candidato a la Presidencia del país*- por criticar al candidato de gobierno y posterior Presidente del Paraguay, Juan Carlos Wasmosy, en lo atinente a éste siendo Presidente de la empresa CONEMPA, le “pasaba” “dividendos” al ex dictador Stroessner.

Para la Corte IDH este asunto revela del interés público, lo que le permite afirmar al tribunal que:

es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes. Como ha quedado establecido, no hay duda de que las declaraciones que hiciera el señor Canese en relación con la empresa CONEMPA atañen a asuntos de interés público”<sup>43</sup>.

Para la profesora Burgorgue, “este caso le dio la ocasión a los jueces de San José de presentar su fuerza interpretativa, utilizando los fallos Incal et Browman, Tribunal EDH, 19 de febrero de 1998, Bowman c. Reino Unido; Corte EDH, 8 de junio de 1998, Incal c. Turquía”<sup>44</sup>.

43 Corte IDH, Caso Ricardo Canese c. Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004, § 98. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

44 L. Burgorgue Larsen et A.Úbeda De Torres, Les grandes décisions de la Cour Interamericaine des droits de l’homme. Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 583.

En otros asuntos, tanto la Com IDH<sup>45</sup> como la Corte IDH se han referido a las críticas formuladas contra miembros del aparato judicial en la cual se utilizan los mismos criterios de estricta protección de la libertad de expresión. Uno de esos casos es Kimel contra Argentina,<sup>46</sup> en el que se determinó que la libertad de expresión prevalece sobre el derecho a la vida privada de un ex juez en la medida en que las acciones tomadas por el Estado para sancionar al emisor de la información eran inidóneas, innecesarias y desproporcionales.

El 27 de enero de 2009 se profirió la decisión Tristán Donoso contra Panamá, en la cual la justicia de ese país condenó a un abogado por atribuir la responsabilidad de unas interceptaciones telefónicas a un ex-procurador de la Nación. La Corte advirtió que es cierto que

las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza<sup>47</sup>.

A pesar de esta estricta protección del discurso público, la sanción expuesta fue idónea, pero, por el contrario, no fue necesaria, ni proporcional.

---

45 Véase, Com IDH, Caso Alejandra Mattus, Informe del 2 de octubre de 2000. Consultado en: <http://www.cidh.org/annual.esp.htm>

46 Corte IDH, Caso Kimel c. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

47 Corte IDH, Caso Tristán Donoso c. Panamá, sentencia del 27 de enero de 2009 § 115. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

La Corte IDH profirió la sentencia *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina* del 29 de noviembre de 2011, en la que se consideró que Argentina violó la libertad de expresión de los periodistas por la condena surgida por haber publicado información presuntamente personal sobre el ex presidente de Argentina Carlos Saúl Menem. Sobre este punto, deben transcribirse algunos apartes de la decisión:

De tal modo, dos criterios relevantes, tratándose de la difusión de información sobre eventuales aspectos de la vida privada, son: a) el diferente umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el interés público de las acciones que aquellos realizan”.

“El diferente umbral de protección del funcionario público se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo cual lo puede llevar a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada. En el presente caso se trataba del funcionario público que ostentaba el más alto cargo electivo de su país, Presidente de la Nación y, por ello, estaba sujeto al mayor escrutinio social, no solo sobre sus actividades oficiales o el ejercicio de sus funciones sino también sobre aspectos que, en principio, podrían estar vinculados a su vida privada pero que revelan asuntos de interés público”.

En cuanto al carácter de interés público, en su jurisprudencia la Corte ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes.

La información relativa a la existencia del hijo no reconocido por el señor Menem, así como la relación de este último con el niño y con su madre constituían la causa principal y un elemento central e inseparable

de los hechos publicados por la revista *Noticias* que informaban sobre: a) la disposición de cuantiosas sumas de dinero hacia esas personas por parte del entonces Presidente de la Nación; b) la entrega a dichas personas de regalos costosos, y c) la presunta existencia de gestiones y favores económicos y políticos al entonces esposo de la señora Meza. Dicha información se relaciona con la integridad de los funcionarios y, aún sin necesidad de determinar si se hizo uso de fondos públicos para fines personales, la disposición de sumas cuantiosas y regalos costosos por parte de un Presidente de la Nación, así como con la eventual existencia de gestiones o interferencias en una investigación judicial, son cuestiones sobre las cuales existe un legítimo interés social en conocerlas. Por ello, para este Tribunal la información difundida por la revista *Noticias* posee el carácter de interés público y su publicación resultó en un llamado para ejercer el control público y, en su caso, judicial respecto de aquellos hechos.

Este Tribunal considera que las publicaciones realizadas por la revista *Noticias* respecto del funcionario público electivo de más alto rango del país trataban sobre asuntos de interés público, que los hechos al momento de ser difundidos se encontraban en el dominio público y que el presunto afectado con su conducta no había contribuido a resguardar la información cuya difusión luego objetó. Por ello, no hubo una injerencia arbitraria en el derecho a la vida privada del señor Menem. De tal modo, la medida de responsabilidad ulterior impuesta, que excluyó cualquier ponderación en el caso concreto de los aspectos de interés público de la información, fue innecesaria en relación con la alegada finalidad de proteger el derecho a la vida privada<sup>48</sup>.

Por último, se presentó el caso *Memoli vs. Argentina*,<sup>49</sup> en el cual el

48 Corte IDH, Caso *Tristán Donoso c. Panamá*, sentencia del 27 de enero de 2009 § 115. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>

49 Corte IDH, Caso *Memoli c. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de agosto de 2013.

tribunal interamericano consideró que Argentina no violó este derecho cuando encarceló a los periodistas Carlos y Pablo Carlos Mémoli, por la condena penal derivada de las denuncias públicas por la venta supuestamente irregular de nichos del cementerio local, por parte de la Comisión Directiva de una asociación mutua de la ciudad de San Andrés de Giles.

En la decisión, el tribunal considera que las restricciones penales o civiles son legítimas frente al exceso en el ejercicio en la libertad de expresión. Este asunto plantea un desafío en la manera en cómo se deben ponderar los derechos que se ponen en juego.

Con esta decisión, la Corte IDH altera su línea jurisprudencial, poniendo un claro énfasis frente a los dos estándares aplicables a estos casos. Uno, el umbral de protección, y el segundo, el interés público. Tanto el uno como el otro deben estudiarse en el marco del contexto de la presunta violación a la libertad de expresión.

A manera de conclusión, esta última sentencia de la Corte IDH demuestra una alteración en su acción interpretativa, toda vez que el tribunal, tanto en el caso Herrera Ulloa contra Costa Rica, como en el caso Kimel contra Argentina, consideró que los discursos emitidos por la prensa contra funcionarios públicos y contra ex jueces debían protegerse estrictamente. Sin embargo, en Mamoli, son los periodistas los que pierden la protección por los límites que se pueden establecer por vía penal o civil.

### **Personas naturales y jurídicas sin connotación pública**

Los discursos dirigidos contra personas que no tienen connotación pública tienen una particular importancia en la acción hermenéutica de la Corte IDH. La ausencia de reconocimiento de las personas hace que las críticas que deban soportar sean menores a las que se ejercen contra

las personas públicas. Esta postura es extensiva del mismo modo a los familiares o amigos de personas públicas a quienes no se les puede ni amparar de forma estricta su libertad de expresión, ni aceptar críticas que ofendan o golpeen la reputación de las personas. En esta categoría caben las críticas que a través de la publicidad son realizadas contra empresas, poniendo en juego su nombre empresarial.

No existen precedentes en el sistema interamericano, pero la importancia de cualquier caso que llegue a conocimiento de la corte dependerá de la forma en cómo se apliquen los juicios de proporcionalidad que consideran que la valoración de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto no admiten que se califique de mayor rango la libertad de expresión sobre el derecho de la vida íntima de las personas, salvo que estas se expongan de forma voluntaria y el discurso expresado frente a este tipo de personas tenga un interés de carácter público.

### **Tensiones entre la libertad de expresión y los límites generales de la libertad de expresión**

La libertad de expresión como derecho consagrado en la CIDH admite límites. El orden público y la seguridad nacional son principios emanados de la capacidad de autodeterminación del Estado y, por ello, limitados tanto por la Corte IDH. Estas limitaciones son naturales en la medida en que el Estado busca preservarse como ente abstracto y permanente. Esas acciones limitatorias deben sustentarse en el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, si la decisión interna que afecte la libertad de expresión resulta cuestionada a nivel internacional, estableciéndose la subsidiaridad procesal y luego la subsidiaridad material, los tribunales determinarán si estuvieron desproporcionadas.

Teniendo esto en mente, se procederá a realizar un análisis de la jurisprudencia de la Corte IDH con el propósito de determinar el nivel

de protección de la libertad de expresión frente a este valor específico. Para organizar la forma de análisis se abordará la jurisprudencia en tres dimensiones. La primera se referirá a los discursos emitidos sobre la seguridad nacional y el orden público. La segunda se enfocará en los discursos que tengan relación con la imparcialidad de la autoridad judicial. Y, el tercero abordará los discursos que comprometen la integridad territorial.

### **Balance entre la libertad de expresión y el orden público y la seguridad nacional**

Tanto la seguridad nacional como el orden público suelen ser utilizados por el Estado como una suerte de cláusulas de limitación de los derechos fundamentales. La libertad de expresión tanto en el sistema interamericano, como en el sistema europeo ha sufrido limitaciones a través de estas dos condiciones, producto de las tensiones que surgen en su ejercicio. La utilización de ambas potestades debe realizarse conforme al principio de proporcionalidad.

Para efecto de entender estos conceptos, la seguridad nacional puede ser definida como la existencia de condiciones adecuadas y efectivas en la vida de los habitantes de una sociedad. La facultad de protección de esa seguridad nacional se encuentra en cabeza del Estado, cuya función en general radica en la protección de los derechos humanos de los habitantes de ese Estado. Kristicevic, Vivanco, Méndez y Potter demostraron cómo esa seguridad nacional en el marco del análisis de los sistemas de protección de derechos humanos, debe someterse a unos límites específicos, a saber: un tiempo limitado y la existencia de unas circunstancias específicas claramente definidas y establecidas. (Krsticevic, Vivanco, Méndez y Potter, 1998, p. 92).

Para abordar estas limitaciones, debe estudiarse la libertad de expre-

sión a partir de dos dimensiones- *activa y pasiva del emisor* -. La dimensión activa aborda la capacidad de emitir información, comunicación o ideas sobre casos de carácter público, mientras que la segunda se encuentra en relación con la capacidad de la sociedad de exigir una información pública del Estado. Esta dimensión activa de la libertad de expresión ha tenido desarrollo jurisprudencial en el sistema interamericano - *tanto la Comisión IDH como la Corte IDH*-, con lo cual se han abordado las tensiones que surgen cuando se contrasta con estos valores generales incluidos en el artículo 13 de la CADH.

En todos los casos, sin excepción, ha existido una sospecha en torno a la invocación por parte del Estado de razones de interés nacional o de orden público para impedir la emisión de información. Estas acciones del Estado se han materializado a través de dos caminos. El primero es la censura, y el segundo es la imposición de sanciones a través de la fórmula de responsabilidades ulteriores contemplada en el artículo 13 de CADH.

En el caso Clark contra Granada,<sup>50</sup> ese Estado había censurado una serie de libros, incautados en el aeropuerto central de ese Estado. La violación del artículo 13 se materializó por la realización de actos de confiscación y prohibición de libros violando el doble derecho a recibir e impartir información a “toda persona”, tanto al interior como hacia afuera de la comunidad, sin distinción de fronteras. Dentro de esa misma línea, se sitúa el informe de la CIDH<sup>51</sup> en el cual se condena al Estado de Chile por censurar previamente. Se trata de una conducta prohibida por el artículo 13 de la CADH, toda vez que ordenó la prohibición distribución y circulación del libro titulado *Impunidad di-*

50 Comisión IDH, Informe No.2/96, caso 10.325, Clark contra Grenada 1º de marzo de 1996. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/95span/cap.III.grenada10.325.htm> . En este caso, el Estado de Grenada incauta en el aeropuerto principal del país varios libros relativos a la independencia de Grenada y a los movimientos de liberalización y revolución enviados desde los Estados Unidos, alegando la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública. Los peticionarios señalan que tal detención constituye violación al derecho a la libertad de difundir información por medio escrito. Además, es una grave limitación al derecho que posee la sociedad de estar informado.

51 Com IDH, Informe No. 11/96, caso 11,230, Martorell contra Chile, 3 de mayo de 1996. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/96span/Chile11230.htm> .



*plomática*, escrito por Francisco Martorell, que narra las circunstancias que condujeron a la partida del ex Embajador argentino en Chile Oscar Spinosa Melo.

Otro caso que la CIDH resolvió en el mismo sentido fue Medina Charry contra Colombia,<sup>52</sup> en el cual se condena al Estado colombiano, puesto que miembros de la fuerza pública detuvieron a la víctima por poseer copias de un periódico comunista. Siguiendo con una posición restrictiva frente al Estado, la Comisión IDH en el caso de Alejandra Matus contra Chile<sup>53</sup> consideró que se había incurrido en censura directa por cuanto se impidió a esta periodista la publicación de su texto *El libro negro de la justicia chilena*, en el cual planteaba una fuerte crítica a la corrupción del poder judicial en Chile en los años noventa. La Comisión IDH planteó que la libre circulación de información, ideas, opiniones o expresiones artísticas a través de los medios de comunicación o cualquier otro mecanismo no necesita de previa autorización de las autoridades estatales. La censura previa supone el control y veto de la expresión antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información<sup>54</sup>.

Para poner otro ejemplo, se puede examinar el caso Gómez López<sup>55</sup>

52 Com IDH, Informe No. 3/98, caso 11,121, Tarcisio Medina contra Colombia, 7 de abril de 1998. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/97span/Colombia11.221.htm>.

53 Com IDH, Informe No.90/05, caso 12,142, Matus contra Chile, 24 de octubre de 2005. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Chile12142.sp.htm>. En este caso, la periodista Matus Acuña publicó su libro *El libro negro de la justicia chilena* el día 13 de abril de 1999. Ese mismo día, el Ministro de la Corte Suprema chilena interpuso acciones judiciales contra la autora y la editorial por la publicación del libro amparado bajo la ley 12.927 art. 6 b) y 16 bajo la sola figura de seguridad del Estado. Ese mismo día fue prohibida la circulación, comercialización y reedición del libro. Ante las medidas tomadas, la Sra. Matus Acuña viajó fuera del país por miedo a ser detenida.

El 16 de junio de 1999 fueron detenidos los directores de la editorial Planeta, quienes permitieron la edición del correspondiente documento, dos días después de la captura fueron liberados y sobreseídos de los cargos. El 10 de noviembre de 2000 se dictó orden de aprehensión contra la autora del libro.

El 18 de mayo de 2001 se dictó en Chile la ley 19.733 que derogó entre otros el art. 6 y 16 de la ley de seguridad de Estado. Por este motivo, se apeló la orden de aprehensión y el levantamiento de la prohibición de su obra literaria. La orden de captura fue levantada el 6 de julio de 2001, y el 19 de octubre del mismo año se da término a la incautación del libro.

54 Comisión IDH, Informe No.90/05, caso 12,142, Matus contra Chile, 24 de octubre de 2005, párrafos, 33, 34, 35 y 36. <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Chile12142.sp.htm>.

55 Comisión IDH, Informe No. 29/06, caso 11,303, Gómez López contra Guatemala, 16 de Octubre de 1996, en <http://www.cidh.org/annualrep/96span/Guatemala11303.htm>. En este caso, las fuerzas militares le confiscaron una cámara de

contra Guatemala, en el cual, la Comisión IDH consideró que sustraer y decomisar materiales de información e intentar neutralizar su difusión a través de la muerte u hostigamiento del individuo que la obtuvo, constituye una violación al derecho de libertad de expresión y pensamiento.

La Corte IDH sostuvo esta línea de pensamiento en el caso Palamara contra Chile<sup>56</sup> al señalar que: “la retención e incautación de ejemplares, originales y soportes magnéticos es una modalidad de censura previa incompatible con el derecho a la libertad de expresión y pensamiento”. Esta posición final de la Corte IDH muestra el estrecho margen de apreciación dejado por los órganos del sistema a los Estados latinoamericanos, por una posible justificación de la censura por razones de orden público o seguridad nacional.

En cuanto a la sanciones ulteriores de los Estados frente a un discurso en el cual se hubiesen abordado asuntos de seguridad nacional u orden público, se destaca el caso Radio Ñanduti<sup>57</sup> en el cual la Com IDH encontró responsable al Estado paraguayo por la presión ejercida contra una estación radial que difundía propaganda política de partidos políticos no autorizados por el gobierno. En igual sentido, debe tomarse en consideración el caso Usón Ramírez contra Venezuela, en el cual el Tribunal Interamericano condenó a ese Estado por violación a la libertad de expresión de un general retirado, quien luego de una entrevista fue acusado y condenado por difamación contra el “honor o reputación de las Fuerzas Armadas de Venezuela. Esta decisión pone de

---

fotografía y varios equipos de filmación a la víctima, toda vez que las imágenes demostraban las condiciones de una comunidad de resistencia en el departamento de Quiché en Guatemala, las cintas incluían los hostigamientos a los que eran sometidos los miembros de esta comunidad por parte del Ejército nacional de dicho país.

56 Corte IDH, Caso Palamara Iribarne contra Chile, sentencia del 22 de noviembre de 2005. En este caso, el oficial retirado del Ejército Humberto Palamara Iribarne, que se desempeñaba como funcionario civil de la misma institución, escribió un libro titulado *Ética y servicios de inteligencia*. El Estado chileno, utilizando una norma que impedía la publicación de información que criticara o expusiera secretos o documentos confidenciales de las fuerzas armadas chilenas, prohibió la publicidad y comercialización del libro. Ante la publicación del libro la Armada emprendió diversos procesos penales y civiles por desacato, desobediencia e incumplimiento del deber militar, por lo cual el acusado fue condenado y obligado a entregar todas las copias de la publicación, los textos originales en medios escritos y magnéticos- Consultado en: [http://www.coridh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.doc](http://www.coridh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.doc).

57 Comisión IDH, Caso Radio Ñanduti c. Paraguay, Informe del 28 de marzo de 1987.

presente cómo el Estado utiliza categorías jurídicas que le pertenecen a las personas naturales para imponer sanciones que se fundamentan en principios generales como *el honor del Estado*, con lo cual se atropella el Estado de derecho y con él, el régimen de derechos y garantías consagrado en la CADH.

Para la Corte IDH

el señor Usón Ramírez carecía del dolo específico de injuriar, ofender o menospreciar, ya que, de haber tenido la voluntad de hacerlo, no hubiera condicionado su opinión de tal manera. Un razonamiento contrario, es decir, establecer sanciones desproporcionadas por realizar opiniones sobre un supuesto hecho ilícito de interés público que involucraba a instituciones militares y sus miembros, contemplando así una protección mayor y automática al honor o reputación de éstos, sin consideración acerca de la mayor protección debida al ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana.

Tomando en consideración lo anterior, para los órganos del sistema interamericano, los discursos que aborden el orden público o la seguridad nacional deben ser estrictamente protegidos, y cualquier restricción debe responder a un análisis de proporcionalidad.

La dimensión pasiva reenvía, por su parte, al derecho de exigir el acceso a la información pública, bien sea por parte de los periodistas o por la sociedad en general. Sobre este aspecto, los tribunales en igual sentido se pronunciaron indicando que ese discurso debe estar protegido y no puede ser objeto de ningún tipo de censura. Es importante hacer énfasis en el hecho de que, en numerosos casos, los Estados tanto en Europa como en América no aceptan entregar información pública. Esta negación se presenta en dos sentidos. El primero hace referencia específica al

hecho estatal consistente en la negación de información a toda persona que lo requiera. La segunda hace referencia a la acción del Estado que impide que la información sea conocida. Los tribunales regionales de derechos humanos en Europa y América se han pronunciado sobre cada uno de estos aspectos.

Sobre el primer tópico, la Corte IDH en el caso *Claude Reyes contra Chile*<sup>58</sup> consideró que la Sociedad Civil tiene todo derecho a la información pública. En ese sentido, se advirtió que “respecto a la violación del derecho a la libertad de expresión y pensamiento la información de carácter estatal

es de acceso público sin necesidad de un prerequisite o necesidad previa, para que sea conocida por toda la sociedad y que así mismo asegure la coherencia en las actuaciones del Estado. Dicho acceso puede ser restringido solo ante la previa consagración legal de estos datos en pro del interés público. El acceso a la información de carácter estatal es importante para la consolidación de la democracia, permitiendo la

---

58 El Estado chileno promulgó el Decreto Legislativo 600 de 1974, por el cual se instauró el régimen legal de inversión extranjera regulando la celebración de contratos de inversión extranjera, derechos y deberes de los inversionistas y las funciones del Comité de inversiones extranjeras y de la vicepresidencia ejecutiva. En 1991, el Comité aprueba mediante acuerdo las solicitudes de inversión de dos empresas estadounidenses y en ese mismo año se firmó el contrato de inversión entre estas y una compañía chilena; la finalidad del negocio era la construcción y desarrollo de industrialización forestal, conocido como “Proyecto Río Cándor”. El Sr. Claude Reyes es directivo y consultor de la Fundación Terram, organización no gubernamental dedicada a promover la capacidad de la sociedad civil para atender, promover y responder a las decisiones públicas que conciernen al uso de los recursos naturales. En 1998 el Sr. Reyes remitió comunicación al Comité de inversiones extranjeras con el fin de que le fuese proporcionada información sobre el contrato de inversión celebrado en 1991, tales como el contrato, inversionistas, capital, demandas, entre otros con el fin de conocer el impacto en los recursos naturales, tema que para la organización respecta a la esfera pública. En respuesta, el comité envió un documento con información parcial en el cual solo se mencionaba el nombre de los inversionistas involucrados y el monto aproximado de la inversión. Se remitió una nueva solicitud y se argumentó, con base en la Constitución chilena, la obligación de transparencia en las actuaciones estatales y el derecho a la información. Tras el comunicado, el vicepresidente ejecutivo del Comité denegó la entrega de información, pues tales datos eran de carácter privado y reservado. El Sr. Reyes y otros adelantaron ante la jurisdicción nacional varios procesos por la violación del acceso a la información; todos ellos declarados como inadmisibles. En 1999, el Estado de Chile promulgó la ley sobre probidad administrativa, en el cual se incluía la transparencia y publicidad de las actuaciones del Estado. En el año 2001, se promulgó el Decreto sobre el secreto o reserva de datos y documentos de la administración del Estado; por último, en el 2005 entró en vigor la Ley 20.050 sobre acceso a la información pública.

transparencia y responsabilidad de las actuaciones gubernamentales, y permite la participación activa de los ciudadanos<sup>59</sup>.

En el caso examinado, el Estado chileno no explicó la razón por la cual la información que solicitaba la sociedad Terram sobre inversión extranjera, era reservada, lo que le comprometió su responsabilidad internacional.

Sobre el segundo tópico, la Com IDH se ha pronunciado en varios casos como Bustios y Rojas contra Perú,<sup>60</sup> indicando que la negación de información pública frente a los periodistas era una acción de censura contra la sociedad, entendiendo que a las víctimas se les impidió buscar, cubrir y difundir información sobre hechos públicos. En igual sentido lo hizo en el caso Félix Miranda contra Méjico,<sup>61</sup> en el cual la víctima, siendo codirector del semanario Zeta, en el cual escribía una columna titulada “Un poco de algo,” fue asesinado por la denuncia permanente de hechos de corrupción dentro del Estado. Luego de recabar las prue-

---

59 Corte IDH, Sentencia Claude Reyes y otros c. Chile, del 19 septiembre, 2006. Consultado en: <http://www.corteidh.or.cr/>

60 Com IDH, Informe N° 38/97 Hugo Bustios Saavedra, Caso 10.548 (Perú). En este caso, los periodistas Bustios Saavedra y Rojas Arce se encontraban realizando la investigación sobre la muerte de dos campesinos presuntamente por las fuerzas militares peruanas. Por ello, se dirigieron hasta el caserío donde ocurrieron los hechos, y siéndoles negada la entrada al lugar por parte de los militares, los custodios se acercaron al batallón del área en donde se les confirmó el acceso al sitio del crimen y se les permitió cubrir la noticia. Mientras los periodistas se dirigían a recolectar la información, fueron emboscados por individuos encapuchados vestidos de civil, quienes hicieron caso omiso a los gritos de los dos reporteros. Los periodistas intentaban identificarse como corresponsales de sus determinados medios de comunicación. Durante la balacera, el Sr. Bustios Saavedra cayó herido junto al vehículo, y el Sr. Rojas Arce logró correr antes de ser alcanzado por las balas. Uno de los encapuchados se acercó al Sr. Bustios, quien fue ajusticiado e inmolado en <http://www.cidh.org/annualrep/97span/Peru10.548.htm>

61 Com IDH, Informe No. 50/ 99, Héctor Félix Miranda, Caso 11.739 (Méjico). El 20 de abril de 1988 fue asesinado el periodista Héctor Félix Miranda en la ciudad de Tijuana, México. Ese día, el periodista conducía su automóvil en dirección a su trabajo en el semanario Zeta, cuando empezó a ser seguido por dos vehículos. Un individuo descendió de uno de ellos, le disparó a corta distancia con una escopeta de calibre 12 mm., y le ocasionó la muerte. Fueron acusados y condenados como autores materiales del crimen Victoriano Medina Moreno, ex policía judicial del Estado de Baja California y su jefe, Antonio Vera Palestina, responsable de la seguridad del hipódromo Agua Caliente de Tijuana. El señor Héctor Félix Miranda era codirector del semanario Zeta, en el cual escribía una columna titulada “Un poco de algo”, con chismes del ámbito político y comentarios sarcásticos sobre funcionarios gubernamentales. Los peticionarios consideran que su asesinato está vinculado directamente a la publicación de su columna, por lo que consideran que correspondía investigar la autoría intelectual del hecho. En tal sentido, se destaca la denuncia de que el día del crimen, Vera Palestina había recibido un pago equivalente a 10.000 dólares, hecho nunca investigado por los órganos jurisdiccionales del Estado. Hasta la fecha sigue abierta la investigación sobre el asesinato, a los efectos de determinar la autoría intelectual, pero los peticionarios alegan que dicha investigación se encuentra paralizada hace tiempo debido a la falta de voluntad del Estado mexicano”. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.739.htm> .

bas del caso por parte de la Comisión IDH, se llegó a la conclusión de que su muerte fue causada por agentes del Estado que buscaban “callarlo”. Esta serie de hechos que no solo cobijan la violación a la libertad de pensamiento y expresión, sino que involucra violaciones al derecho a la vida, fueron entendidas por la Comisión IDH como una censura en la medida en que le impide a la sociedad ser libre. En el caso Oropeza contra México,<sup>62</sup> se presentaron los hechos de forma similar, concluyendo con la muerte del periodista Víctor Manuel Oropeza que detentaba una columna de opinión en la cual formulaba denuncias contra las fuerzas policiales de Ciudad Juárez<sup>63</sup> por su vínculo con los narcotraficantes de la zona y su inacción con las muertes que ocurrían en la zona.

El consenso sobre el acceso a la información ha sido unánime en la OEA, es así cómo en la Resolución del 3 de junio de 2006 la Asamblea General se “instó a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y [a] promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”<sup>64</sup>. En igual sentido, la Carta Democrática Interamericana<sup>65</sup> promueve la transparencia y la participación ciudadana como condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”. En la Declaración de Nuevo León, aprobada en el 2004, se estableció que los Estados debían contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho al acceso a la información”<sup>66</sup>.

El examen de la jurisprudencia en América nos permite concluir que

62 Com IDH, Informe No.130/99, Víctor Oropeza contra México, Caso 11,740, 19 de noviembre de 1999. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Mexico11.740.htm>

63 Sobre este tema véase el Informe de la CIDH La situación de los derechos de la mujer en ciudad Juárez (México): El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, 7 de marzo de 2003. Consultado en: <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm> .

64 Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, punto resolutivo 2.

65 Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

66 Declaración de Nuevo León, aprobada el 13 de enero de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, México.

la Corte IDH es estricta en la justificación invocada por parte de los Estados en lo atinente a la seguridad nacional. Esto se constata con lo indicado por parte del observatorio sobre libertad de expresión<sup>67</sup> de la Comisión IDH al señalar que:

la Corte y la Comisión Interamericanas han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando quiera que se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate político<sup>68</sup>.

Este texto no es otra cosa que la evolución del principio de necesidad de la limitación impuesta sobre los discursos que gozan protección de la libertad de expresión.

## **Libertad de expresión frente a las concepciones religiosas**

La libertad de expresión sufre tensiones permanentes con la libertad de religión. Antes de proceder a evidenciarlas es necesario definir la libertad de religión. Esta es concebida como la capacidad de toda persona de expresar su consentimiento frente a cualquier religión, movimiento o creencia religiosa<sup>69</sup>. Este tipo de manifestaciones externas compren-

67 Informe de l'Observatoire de la liberté d'expression de la CIDH, 2008, p. 144. Consultado en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

68 Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein. Sentencia del 6 febrero 2001, Série C No. 74. Corte IDH, Caso Herrera Ulloa. Sentencia del 2 julio 2004. Série C No. 107. Corte IDH, Caso Ricardo Canese. Sentencia del 31 agosto 2004. Série C No. 111. Corte IDH. Caso Palamara Iribarne. Sentencia del 22 noviembre 2005, Série C No. 135. Corte IDH, Caso Eduardo Kimel. Sentencia del 2 mayo 2008 Série C No. 177.

69 Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la religión o las creencias religiosas no tienen una relación endógena con la sociedad, sino como lo prueba el profesor Jacques Fialaire en su artículo *Droit et religions, carrefour des mutations sociales* es posible observar las influencias de las religiones en las sociedades laicas. En ese sentido, la libertad de religión está vinculada a otros derechos como el de la libertad de expresión. Véase, J. Fialaire, "L'exemple de la France", en: *Droit et cultes* 2009, Ed. Des PUAM, 2009.

den la práctica de un culto materializado por una serie de actos que le dan vida a la liturgia. Sin relación con un dios o con varios dioses, no hay una relación de causalidad entre el creyente y el culto.

La libertad de religión implica que es necesario tomar en cuenta la relación intrínseca con la libertad de expresión, lo que presenta múltiples tensiones entre los dos derechos.

La posición jurisprudencial frente al sistema interamericano indica que todo discurso religioso es posible, mientras que, en el sistema europeo, el tribunal admite ciertos casos de censura, privilegiando el derecho de una comunidad religiosa a no ser criticada. A nuestro juicio, la naturaleza de los discursos protegidos debe ser preponderante en los dos sistemas.

La Corte IDH se pronunció sobre el tema en el caso Olmedo Bustos (Última Tentación de Cristo<sup>70</sup>) contra Chile,<sup>71</sup> en el cual el tribunal consideró que

la existencia de normas constitucionales que permiten la censura previa de cintas cinematográficas es violatoria del derecho a la libertad de expresión y del deber principal que adquieren los Estados de respetar y adoptar el derecho interno a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues dichas disposiciones determinan las actuaciones de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo impidiendo por acción u omisión depurar del ordenamiento nacional la legislación contraria a la Convención.

---

70 Esta película cuenta la vida de Jesús de Nazareth desde una perspectiva distinta a cómo se encuentra relatada en la Biblia. Fue Dirigida por el director de cine estadounidense Martin Scorsesse en el año 1988. Su adaptación fue hecha del libro de Nikos Kazantzaki.

71 Corte IDH, sentencia del 5 de febrero de 2001. En 1988, la empresa United International Pictures Ltda. presenta ante el consejo de calificación cinematográfica de Chile la petición para que dicha permitiera la exhibición de la película La última tentación de Cristo. En primera instancia, se decidió prohibir la cinta, tras presentarse apelación se permitió su exhibición para el público mayor de 18 años. En 1997, varios ciudadanos que actuaban en nombre de Jesucristo y la Iglesia católica, presentaron apelación contra el fallo del consejo cinematográfico para prohibir de manera definitiva la proyección del filme, recurso que fue aceptado y apelado ante la Corte Suprema de Justicia de Chile. Ese mismo año, se presentó reforma constitucional para eliminar la censura cinematográfica existente, pero dicha no fue aceptada por el congreso nacional. Consultado en: [http://www.coridh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.doc](http://www.coridh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.doc).



En este caso, la Corte IDH utilizó su razonamiento en la tesis derivada de la postura liberal estadounidense propensa a extremar de forma ilimitada la aplicación de la libertad de expresión en cuanto a que no puede existir ningún tipo de intervención del Estado sobre una cinta cinematográfica.

En este caso, la Corte IDH funda claramente su decisión sobre la noción de libertad<sup>72</sup>. La Corte no acepta para este tipo de situación la posibilidad por parte del Estado de invocar una limitación, lo que produciría en consecuencia un margen nacional de apreciación más importante que aquel que debe existir en situaciones análogas. Para la Corte IDH, la libertad de expresión no puede ser objeto de censura previa, pero sí de responsabilidades ulteriores. Es necesario anotar que estas últimas están contenidas en el artículo 13 de la CADH, o en virtud de un conflicto de derechos que será desatado a partir de un juicio de proporcionalidad.

### **Libertad de expresión frente a las manifestaciones minoritarias – étnicas y raciales- y sujetos de especial protección**

Al igual que frente a las consideraciones religiosas o sexuales, los discursos sobre las minorías han generado múltiples controversias en torno a la libertad de expresión. En ese sentido, las manifestaciones del Estado que desconocen estos discursos atentan contra el pluralismo, que es uno de los fundamentos de una sociedad democrática. Entre las conductas que fueron rechazadas por los tribunales se encuentra el impedimento manifestado por varios estados de utilizar lenguas minoritarias<sup>73</sup>. Esta acción parte del universalismo que se impone a las comunidades en el

---

72 A. A. Cancado Trindade, "Aproximations and convergences in the case –law of the european and inter-american courts of human rights", en *Le rayonnement international de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme* (G. Cohen-Jonathan y J-F- Flauss (DIR), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 125.

73 Véase el debate entre universalismo y regionalismo en el campo de los derechos humanos en Balakrishnan Rajagopal, *El derecho internacional visto desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA, 2005, Pág. 242 y Miguel, Giusti, *Las críticas culturalistas de los derechos humanos en Justicia Global, derechos humanos y responsabilidad*, O.p . p.306 et Kymlicka, W, *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 112.

seno de un Estado<sup>74</sup>. En ese orden de ideas, las acciones de censura son representadas con relación a la libertad de expresión.

En el sistema interamericano se determinó por parte de la Corte IDH en el caso López Álvarez contra Honduras<sup>75</sup> la responsabilidad del Estado por impedir la expresión de los indígenas en su lengua natal. El Tribunal indicó que “uno de los pilares del derecho a la libertad de expresión es el derecho a hablar, y que este implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento.”

En ese sentido, resaltó la Corte que “las personas que se encuentran detenidas en un centro penal tienen el derecho a expresarse por cualquier medio o idioma que elijan, pues estaría contra los mínimos esenciales de vida digna. El Estado no puede entablar ninguna restricción tendiente a limitar esta capacidad de expresión y comunicación de los reclusos”. En la sentencia, el tribunal fue incisivo al indicar que, si se trata de minorías o de grupos indígenas, “la limitación al uso del idioma de preferencia para expresar información o ideas, adquiere mayor gravedad”.

Para la profesora Bourgogue Larsen, esta decisión fue un “paso adicional en la valoración por parte de la Corte de los derechos que pueden reivindicar ciertos grupos- esencialmente indígenas- que se diferencian por un cultura y, en consecuencia, por un idioma específico”<sup>76</sup>. Con posterioridad, la Corte IDH<sup>77</sup> señaló en la opinión consultiva No 18 sobre la condición jurídica de los indocumentados. La Corte IDH<sup>78</sup> advirtió que las personas que se encuentren incurso en procesos judiciales

---

74 Véase Le travaux de ALAIN FENET, « Le droit et les minorités, Paris, Schulte-Tenckhoff, 2002.

75 Corte IDH, Caso López Álvarez c. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/casos.cfm>.

76 L. Bourgogue Larsen et A. Úbeda De Torres, Les grandes décisions de la Cour Interamericaine des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 578.

77 Corte IDH, opinión consultiva No. 18 « Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, opinión consultiva OC-18/03 del 17 septiembre 2003 » del 17 noviembre 2003. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/opiniones.cfm>.

78 Corte IDH, opinión consultiva No. 18 « Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003 » del 17 de noviembre de 2003. Consultado en: <http://www.coridh.or.cr/opiniones.cfm>.

y no conozcan el idioma del tribunal deben gozar de asistencia lingüística no solamente para proteger su debido proceso, sino su libertad de expresión.

En síntesis, las decisiones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos han reprobado las restricciones a las culturas minoritarias en torno a su libertad de expresión, que en muchos casos vulneran otros derechos, como el debido proceso de cualquier ciudadano ante la ley. En cuanto a las minorías, es necesario recordar que intervienen en el marco del derecho internacional de los derechos humanos en razón de su carácter inclusivo dentro de la sociedad. La libertad de expresión protege, como lo hemos explicado a lo largo de este estudio, el derecho a la igualdad de grupos tradicionalmente excluidos. En ese sentido, los discursos sobre las minorías o los discursos de las minorías tienen su lugar en el marco de una protección de la libertad de pensamiento y expresión, sin ningún tipo de censura.

### **Algunas reflexiones**

El presente artículo desarrolló las pautas de referencia que se han establecido frente a la libertad de expresión del continente. Se trabajó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos y la doctrina desarrollada por la Comisión Interamericana de derechos humanos para analizar las tensiones que se han presentado entre este derecho a otros que constituyen intereses internacionalmente protegidos, y que son esenciales para delinear la labor de diálogo con los cuerpos constitucionales de nuestra región, y en este caso, concreto con el Ecuador.

Estos resultados pueden contribuir a alimentar el debate público e informado para evaluar este período de vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación en el Ecuador, en particular la actuación de la Superin-

tendencia de Comunicación e Información.

El Estado, ya sea a través de la Supercom, o de funcionarios públicos, es el usuario más común de la ley en la dimensión que permite procesar y sancionar a periodistas y medios de comunicación. En este estudio, el 54% de los casos los inicia el Estado. Es fundamental discutir si esta es la misión y objetivo de la ley o si deberían imponerse algunos límites para su uso de parte del Estado y sus funcionarios.

Aunque el porcentaje de medios públicos es muy inferior al de medios privados, la existencia de una sanción frente a 142 recibidas por los privados, podría hacer suponer un estándar distinto para evaluar la actuación de unos y otros.

El 73% de los procesos resueltos termina en sanción; 248 de esas sanciones son multas. Lo que permite concluir que la acción más frecuente de la Supercom está en la dimensión de la sanción y aplica mayoritariamente la sanción más grave, la de la imposición de multas. Esta amenaza podría convertirse en una forma de censura indirecta frente al temor de los medios de poner en riesgo su supervivencia financiera. Vale recordar, además, que lo recaudado por este concepto ingresa al presupuesto de la Supercom, lo que en cualquier sistema constituye un incentivo perverso para la autoridad que tiene la capacidad sancionatoria.

## PARTE 2: SOBRE LA INVESTIGACIÓN

### Metodología utilizada para la investigación

*Por María Paula Romo*

#### a. Metodología

La presente investigación usa una metodología de análisis documental, y de él se extrae información para una lectura cuantitativa en aquellos aspectos en que es posible. Para el análisis de las resoluciones de la Supercom, se resolvió identificar y extraer de cada decisión, treinta y cuatro (34) datos distintos:

Tabla 1. Información obtenida de cada resolución

a) Características e identificación del proceso	Resolución Número
	Trámite Número
	Tipo de proceso
b) Caracterización del medio procesado	Medio contra el que se sigue el proceso (nombre)
	Tipo de medio: público / privado / comunitario
	Radio / televisión/ prensa escrita
	Medio nacional o local
	Si es medio local, ¿qué localidad?
c) Forma en que se inicia el proceso	Proceso que se inicia por denuncia o de oficio

**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación

d) Caracterización del denunciante	Quién denuncia
	Denunciante individual /colectivo
	Sector al que pertenece el denunciante: público / privado
	¿Qué instancia pública?
	¿Qué instancia privada?
	Nombre del denunciante
	Sexo del denunciante
	Edad del denunciante
e) Tiempo en que transcurre el proceso	Fecha en que se plantea la denuncia
	Fecha de inicio de la investigación
	Fecha de audiencia de sustanciación
	Fecha de audiencia pública
	Fecha en que se decide la sanción
f) Hechos investigados y derecho supuestamente afectado	Hecho que motiva el procesamiento
	Principal derecho supuestamente afectado
g) Víctima/afectado por la supuesta infracción	Persona, institución supuestamente afectados
	Persona pertenece sector público o privado
h) Decisiones / resoluciones tomadas por la Supercom	Leyes citadas para llegar a la resolución final
	Sanción o no sanción
	Tipo de sanción
	Con multa o sin multa
	Monto de la Multa
i) Identificación del funcionario que dicta la resolución	Identidad funcionario que resuelve
	Cargo de funcionario que resuelve
	Superintendencia nacional / zonal

j) Conceptos desarrollados en la resolución	Conceptos desarrollados en la resolución <sup>79</sup>
---	--

A más de la demora en la entrega de la información, se identificaron varias dificultades relacionadas con la obtención de información de los procesos. Una de ellas, el que cada Intendencia Zonal utiliza distintos métodos para codificar los procesos (número de trámite, número de recepción, incluso casos en que las revisiones se numeraban como un nuevo proceso, lo que podría explicar que la Supercom anuncie un número de casos distinto al que este estudio refleja. Esta falta de un sistema para registrar los casos impide, o al menos dificulta, una actuación transparente de la Superintendencia, que pueda ser estudiada o evaluada desde la academia o la ciudadanía. El siguiente cuadro refleja algunas inconsistencias verificadas a raíz de la publicación de los informes de rendición de cuentas de las Intendencias Zonales:

### La búsqueda y recopilación de la información

Como parte fundamental de la metodología del presente estudio. Fundamedios, realiza constantemente un monitoreo de los procesos que la Superintendencia de la Comunicación inicia, de manera que se pueda tener un mapeo de las sanciones que esa entidad impone a los medios de comunicación. Por ello, para obtener esa información, periódicamente se realizan las solicitudes de acceso a la información.

Fundamedios envió desde mayo de 2014 hasta julio de 2016, 40 solicitudes a la : 14 fueron a la matriz y 26 a las distintas dependencias zonales.

De estos 40 pedidos, sólo once fueron respondidos sin problemas. En los 29 restantes, la Supercom se encargó de emitir múltiples negativas evadiendo así la entrega inmediata de la información requerida. Estas respuestas se veían reflejadas como un efecto dominó en los oficios de respuestas de las dependencias zonales, las cuales replicaban la misma respuesta emitida días anteriores por la matriz.

---

79

Las respuestas más comunes fueron las siguientes:

- “Que se justifique la “necesidad” de la investigación”
- “Que se presente la acreditación del director de la Organización”
- “No se puede entregar la información porque la información requerida está en la página web”
- “Precisión en el pedido, ya que no está redactado de una manera clara”
- “Retirar personalmente la información de sus oficinas”

Por otro lado, en estricta aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), tanto la Superintendencia como las Intendencias Zonales tenían la obligación de entregar información sin pretender el cumplimiento de requisitos adicionales y dentro de los plazos previstos. Durante este proceso, en más de una ocasión se requirió explicaciones adicionales y formalidades no prescritas por la ley

Es necesario evidenciar que la matriz de la Supercom -que funciona en la ciudad de Quito- tiene una estructura desconcentrada por no decir desordenada, por lo que es necesario enviar pedidos a cada una de las seis intendencias zonales, que se encuentran divididas “estratégicamente” en las provincias de Esmeraldas, Riobamba, Manabí, Guayas, Azogues y Cuenca. Por lo que el trámite de pedido de información además de costoso, es problemático para la ciudadanía, ya que no puede acceder a la información sin tener que trasladarse a otras ciudades, desvirtuando la naturaleza de la accesibilidad que el Estado debe brindar a los ciudadanos a la información pública.

En la misma línea identificamos también que cuando la Superintendencia decidía emitir determinada respuesta para obstaculizar el acceso a la información, este *modus operandi* se reproducía en las Intendencias Zonales.

Por dicha razón, Fundamedios decidió emprender una Acción de Acceso a



la Información para que la Supercom matriz entregue toda la información de las intendencias zonales.

La audiencia se desarrolló el 8 de junio del 2016, en los juzgados de Contravenciones. Los abogados de la Supercom, Pablo Huaca y Alejandro Salguero, centraron sus argumentos en que la entidad trabaja de manera descentralizada, por lo cual la matriz no puede tramitar con las intendencias los pedidos de información, sino que la ciudadanía debe hacerlo personalmente.

Además, sostuvieron que Fundamedios estaba haciendo un uso “abusivo” del derecho al pretender que se sancione al superintendente Carlos Ochoa, tal como lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Además citaron 17 pedidos de información que había hecho Fundamedios a las intendencias zonales de la Supercom, los cuales, según la Superintendencia, habían sido respondidos correctamente y en los plazos legales. Como está señalado más arriba, no todos los pedidos a las zonales recibieron una respuesta favorable, que incluya la información que se solicitó.

Para los abogados de la Supercom las peticiones hechas por la organización muchas veces rebasan las garantías constitucionales y que los derechos humanos tienen límites, sobre todo en un Estado constitucional.

Finalmente, la jueza de la causa desechó la acción por no haberse demostrado la vulneración del derecho al acceso a la información.

Dato:

Número de pedidos a las Intendencias Zonales:

Intendencia Zonal	No. de pedidos
1 Norte	4
3 Centro	4
4 Pacífico	4
5-8 Litoral	5
6 Austro	4
7 Sur	8
Matriz	14

El esfuerzo por desagregar la información de cada resolución nos permitió identificar un tratamiento distinto a distintas denuncias (algunas se aceptan y tramitan sin cumplir los requisitos legales, mientras otras se inadmiten a pesar de cumplirlos). Se expiden resoluciones no motivadas, ya sean resoluciones finales o de admisión; se resuelven casos sobre asuntos distintos a los denunciados; e incluso hay procesos en donde no es fácil determinar el derecho afectado. Tampoco quedan claros, del análisis de los procesos, los criterios que se utilizan para imponer el mínimo o el máximo de la sanción prevista. Cada uno de estos temas merece su propio análisis y es una de las aplicaciones posibles de la metodología antes detallada nos permite ya que se puede realizar una comparación entre los casos.

# Hallazgos

*Por Pamela Sevilla*

De la información obtenida al analizar los procesos, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

## **Procesos resueltos vs. procesos pendientes de resolución**

De los 606 procesos que se analizan en este estudio, el 58,85% tiene ya resolución final, mientras el 41,15% se encuentra pendiente de resolución.

## **Tiempo promedio de resolución**

De los casos resueltos, se analizó el tiempo transcurrido entre la fecha de presentación de la denuncia y la fecha de resolución (se consideraron sólo los días laborables). En promedio, la Supercom resuelve sus casos en 24 días.

Este dato permite identificar casos que llaman la atención por tardarse un tiempo muy superior, normalmente el doble (48 días) al promedio u otros que se resuelven con gran celeridad, en menos de 15 días.

Casos cuyos plazos difieren notablemente del promedio. El dejar casos pendientes de resolución puede convertirse en un mecanismo para evitar sancionar a unos o para mantener otros como una amenaza o riesgo latente. Con la información recibida al 10 de marzo del 2016, estos son algunos de los casos pendientes de resolución durante un tiempo muy superior al promedio.

## **Tipo de resolución (Tabla 1)<sup>80</sup>**

De los 450 procesos que cuentan con resolución final, el 78,78% son casos que han terminado en sanción interpuesta por la Supercom; el 13,41% se desechó la denuncia, es decir, se cerró el proceso sin que señale infracción, ni responsable; y en el 1,73% de los casos, el trámite fue inadmitido:

## **¿Cómo se inician los procesos? (Tabla 2)<sup>81</sup>**

Este es un dato especialmente interesante, pues cómo o quién inicia los procesos nos permite analizar quién utiliza la ley, o al menos, quién activa este sistema de sanción con mayor frecuencia. Se clasificó esta información en procesos iniciados por la propia Supercom, es decir, “de oficio”, sin que exista un pedido por fuera de la agencia; y los casos iniciados por denuncia. De entre estos casos, se clasificaron aquellos en que los denunciantes son funcionarios públicos y los otros casos de ciudadanos que no actúan en ejercicio de una potestad pública se reportaron como “privados”.

El 67,53% de los procesos analizados se iniciaron por denuncia, mientras el 32,47% restante fue “de oficio”, es decir la propia Supercom solicita el proceso y la sanción

De los procesos iniciados por denuncia, el 22,54% de los denunciantes fueron funcionarios públicos; desde el Secretario Nacional de Comunicación, pasando por asambleístas, alcaldes, entre otros. El 69% de las denuncias restantes fueron interpuestas por ciudadanos particulares, no funcionarios. Sería interesante el establecer si existen o no vinculaciones de estos ciudadanos con algún funcionario o entidad pública, pero aunque en algunas situaciones sería posible establecer esa relación, no se identificaron indicadores objetivos que nos permitan hacer este examen.

La información requerida en cada proceso no permite construir un perfil del denunciante (edad, profesión u ocupación por ejemplo), pero contamos con

---

80 Ver Anexos.

81 Ver Anexos.

el dato de que el 70% son hombres. Gremios u organizaciones representan el 15%.

Se observa que con el paso del tiempo, son cada vez más los casos que se inician de oficio, a través de reporte interno, que aquellos iniciados por ciudadanos. Mientras el primer año de vigencia de la ley.

De esta manera, los procesos iniciados de oficio, sumados a las denuncias presentadas por funcionarios públicos, constituyen el 67,53% de los casos analizados, lo que permite concluir que ha sido el Estado –a través de la agencia creada en la Ley de Comunicación y sus propios funcionarios– el usuario más común del sistema con un incremento del 20% en el año 2016.

Como “ciudadanos particulares” nos referimos a denunciantees que no son funcionarios públicos. (Tabla 5).<sup>82</sup>

Un factor importante, que se debe precisar es qué sanción se solicita según el denunciante. Cuando los procesos son iniciados de oficio, es decir por reporte interno el 66,96% termina en sanción. Los ciudadanos en sus denuncias por naturaleza de la Ley, los resultados que se esperan son: réplica, rectificación y muchos casos son copia de la programación.

**Relación entre quién inicia los procesos y sanción o no sanción.** Se había señalado que globalmente considerados, el 91,10% de los procesos resueltos terminaron en sanción. Este dato es muy importante de todos los procesos iniciados de oficio, todos terminan en sanción

**La Sanción más común es la multa,** de los casos analizados, encontramos que la sanción aplicada en el 57% de los casos fue la multa, seguida de amonestaciones 27% de los casos; 11% corresponde a disculpas públicas y 3% a rectificación:

En el presente estudio, se pudo reflejar que no existe un método claro de cómo se determinan las multas, no existe proporcionalidad, del porcentaje global de procesos con tipo de sanción multa, el 71% se impone el máximo de la multa, sin hacer diferencia entre un medio de alcance nacional o un medio de alcance provincial. Es necesario recordar que según la CIDH, las multas representan para un medio pequeño un mecanismo de censura indirecta.

---

82 Ver Anexos.

## Tipo de medio procesado

En los casos analizados, la mayor parte de los procesos (94,16%) se ha realizado en contra de medios privados, sólo el 5,84% de los casos corresponden a medios públicos y el 5,42% restante fueron denuncias en contra de una institución y no un medio. (Tabla 6)<sup>83</sup>

La radio es el tipo de medio sobre el que se han iniciado más procesos: 45,27% de los casos; el 32,3% contra prensa escrita y el 22,34% en contra de canales de televisión. (Tabla 4) . Debemos tener presente que la mayoría de los medios de comunicación en el Ecuador son radios, en comparación con el porcentaje que la prensa escrita representa en el universo de medios de comunicación del país, sus procesos y sanciones equivalen a aproximadamente a un tercio del total. Lo que nos permitiría inferir que la prensa escrita es la que ha soportado la mayor presión de la ley.

Los derechos más vulnerados por la Supercom, Procesos de los casos analizados, los derechos principalmente afectados han sido los deontológicos 16 %, la solicitud de copias con el 16% de las denuncias cada uno; seguido del derecho a la honra, con el 14%. (Tabla 8).

La responsabilidad de la resolución administrativa es del Intendente quien firma la sanción, de los casos analizados, el funcionario que más sanciones ha sancionado es Carlos Ochoa, Superintendente de la Información y Comunicación. Seguido con el 52% por Fernanda Hidalgo Franco (Intendenta Zonal 4) con el 13% y Rolando Rafael Ortega, (Intendente Zonal 7) con el 11%.

---

83 Ver Anexos.

#### d. Anexos del artículo

Tabla 1.- Procesos con resolución o sin resolución

Con resolución o sin resolución	
Con resolución	450
Sin resolución	156

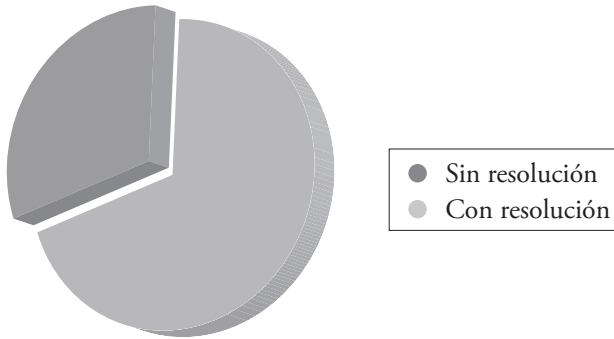
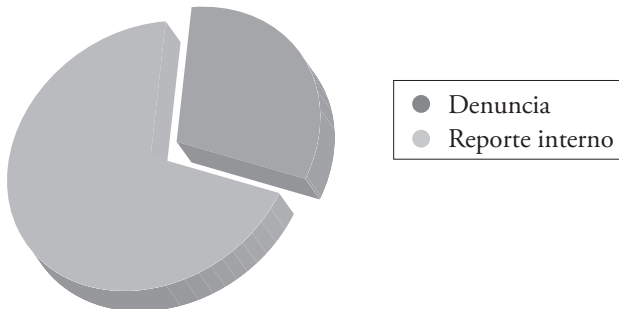


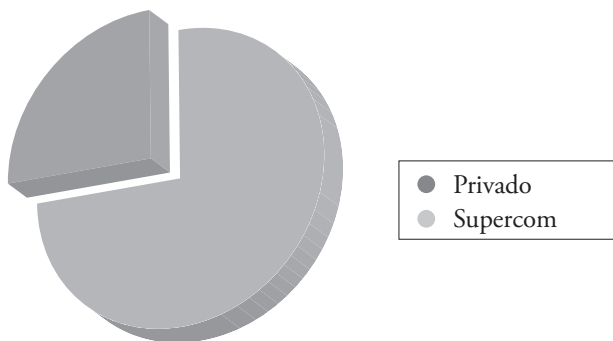
Tabla 2.- ¿Cómo inicia el proceso?

¿Cómo inicia el proceso?	
Denuncia	158
Reporte interno	448



**Tabla 3.- Cómo inician los procesos con resolución**

¿Quién inicia el proceso?	
Supercom	337
Privado	113

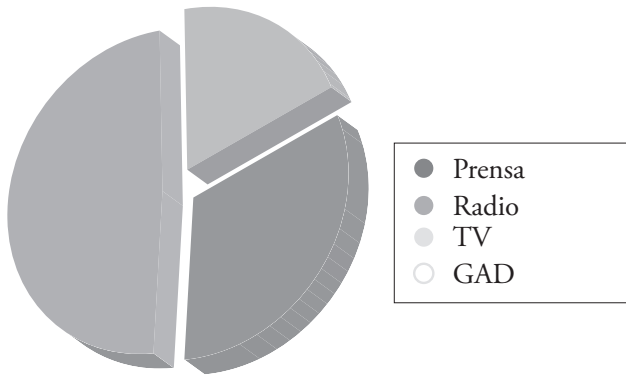


**Tabla 4.- Procesos con resolución por tipo de medios procesados**

Tipo de medios procesados	
TV	93
Prensa	134
Radio	222
GAD	1

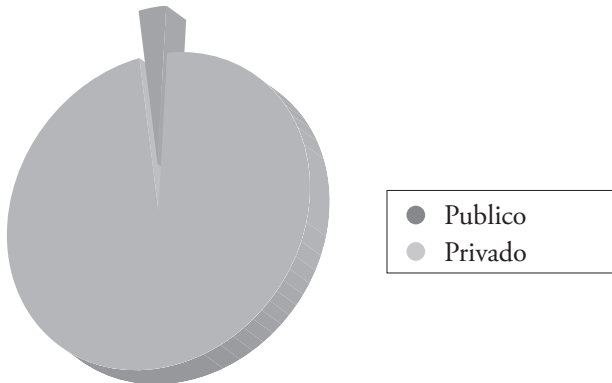


**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación



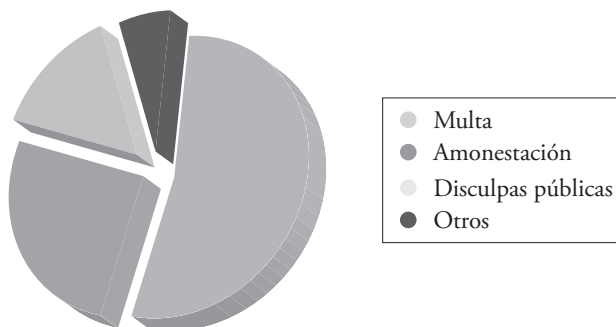
**Tabla 5.- Procesos con resolución por tipo de medios procesados (público o privado)**

Tipo de medio: público y privado	
Privado	442
Público	8



**Tabla 6.- Procesos con resolución por tipo de sanción**

Tipo de sanción	
Multa	255
Amonestación	119
Disculpas públicas	48
Otros	28



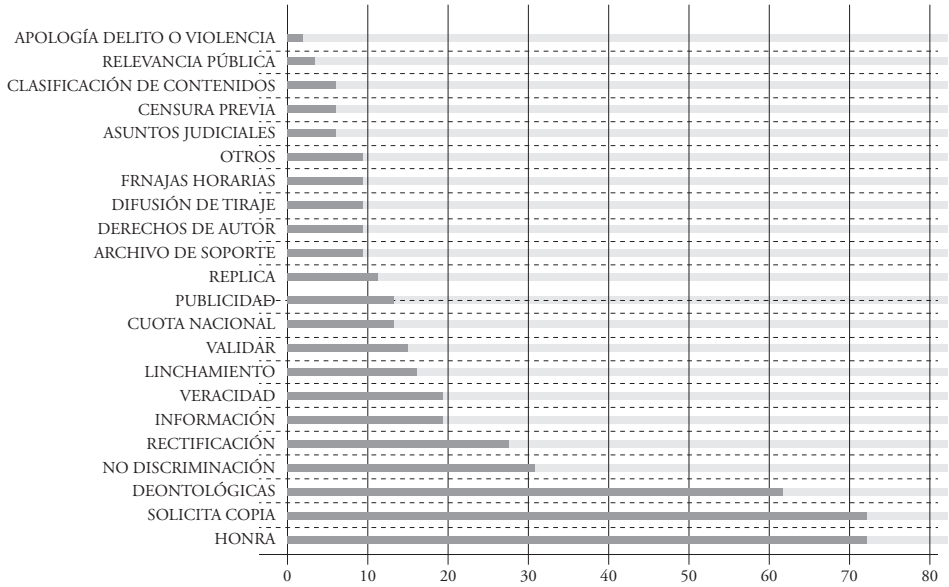
**Tabla 7.- Procesos con resolución por derecho afectado**

Derecho	Total	Porcentaje
Honra	85	16%
Solicitar copia	73	16%
Deontológicas	64	14%
No discriminación	31	7%
Rectificación	28	6%
Información	20	4%
Veracidad	20	4%
Linchamiento	16	4%
Validar	15	3%
Cuota nacional	13	3%
Publicidad	13	3%
Replica	11	3%

**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación

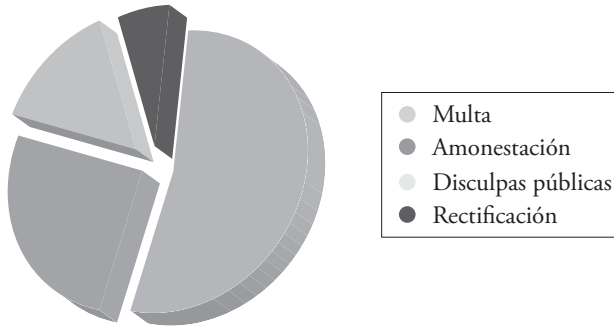
Archivo de soporte	10	2%
Derechos de autor	10	2%
Difusión de tiraje	10	2%
Franjas horarias	10	2%
Otros	10	2%
Asuntos judiciales	7	1%
Censura previa	7	1%
Clasificación de contenidos	7	1%
Relevancia publica	3	1%
Apología delito o violencia	2	0%
	462	100%

**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación



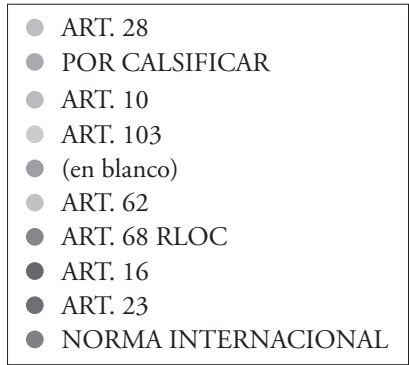
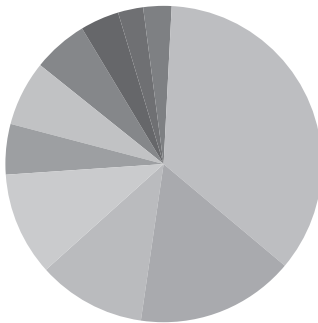
**Tabla 8.- Procesos con resolución por sanción principal**

Tipo de sanción	TOTAL	
Multa	249	53%
Amonestación	151	34%
Disculpas públicas	39	9%
Otros	23	5%

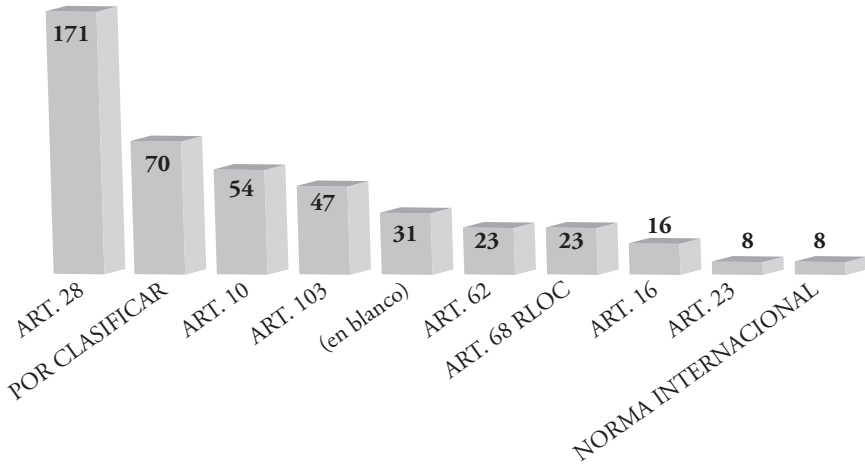


**Tabla 9.- Procesos con resolución por artículo de la LOC**

Medio público o privado	Artículo principal	Total
Art. 28	171	38%
Por Clasificar	81	16%
Art. 10	54	12%
Art. 103	47	10%
(En Blanco)	31	7%
Art. 62	23	5%
Art. 68 LOC	23	5%
Art. 16	16	3%
Art. 23	8	2%
Norma Internacional	8	2%

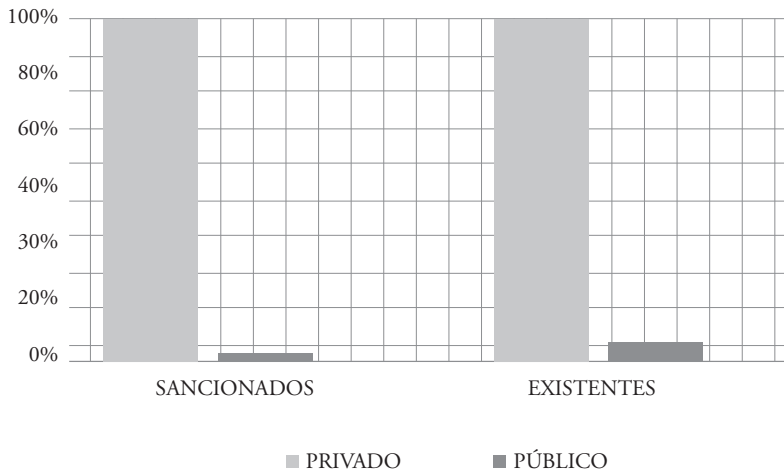


**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación



**Tabla 10.- Procesos por tipo de medios y por sanción o no.**

MEDIO PÚBLICO O PRIVADO	SANCIONADOS	EXISTENTES
PRIVADO	97.79%	94.33%
PÚBLICO	2.21%	5.67%



	Categoría	Medio demandado	Medio Tipo	Medio público o privado	Proceso que se inicia por denuncia o de oficio	Quien denuncia	Derecho principal	Sanción Principal
1	Denuncia	Radio Zapotillo 96.1 FM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Leonidas Aníbal Moreno Ordóñez	Art. 28 LOC	Multa
3	Auto de Calificación	Diario Opinión	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
4	Reporte Interno	Radio Zapotillo 96.1 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
5	Reporte Interno	Radio Rumba de Loja 106.9 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
7	Reporte Interno	Radio Satelital 100.9 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 25 LOC	Multa
8	Denuncia	Radio Stereo Única	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Ángel Darío Darquea Toro	Art. 28 LOC	Multa
9	Denuncia	Radio Riobamba Stereo 89.3 FM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Lizardo Enrique Colcha Arévalo	Art. 28 LOC	Multa
10	Reporte Interno	Revista Primera Plana	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
11	Denuncia	Radio Riobamba Stereo 89.3 FM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Lizardo Enrique Colcha Arévalo	Art. 28 LOC	Multa
12	Reporte Interno	Diario Crónica de la Tarde	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
13	Denuncia	Radio La Bonita Stereo Popular 106,7	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Daniel Serafio Arboleda Puente	Art. 28 LOC	Multa

14	Reporte Interno	Diario Centinela	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
15	Denuncia	Compañía de Televisión y Editora de Prensa Teleprensa	TV	PRIVADO	Denuncia	Peter William Quezada	Art. 28 LOC	Multa
16	Reporte Interno	Diario Correo	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 25 LOC	Multa
21	Reporte Interno	Radio Gaviota	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
22	Reporte Interno	Radio Vía 11.60 AM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
23	Reporte Interno	Radio Superior 92.7 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
24	Reporte Interno	Radio Líder 101.5 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
25	Reporte Interno	Radio Carimanga	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
26	Reporte Interno	Radio Cañaverl 96.5 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
27	Reporte Interno	Radio Amazonas 92.1 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
28	Reporte Interno	Radio Benemérita 1260 AM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
29	Reporte Interno	Radio Romántica 95.7 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 91 LOC	Multa
30	Reporte Interno	Radio Luz y Vida 88.1 Fm	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
31	Reporte Interno	Diario El Universo	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa



33	Reporte Interno	Radio Ondas de Zamora-Kocodrilo	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
34	Reporte Interno	Diario Extra	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 23 LOC	Multa
36	Denuncia	Diario Expreso	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Richard Espinosa Guzmán	Art. 23 LOC	Multa
37	Reporte Interno	Radio Democracia	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
39	Denuncia	Radio Semillas de Amor	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Rosa Josefina Granda	Art. 28 LOC	Multa
40	Denuncia	Radio Municipal de Loja	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Bolívar Enrique Loján Fierro	Art. 28 LOC	Multa
41	Denuncia	Radio Zapotillo 96.1 FM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Jackson Guillermo Torres Castillo	Art. 28 LOC	Multa
46	Reporte Interno	Diario La Verdad	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
50	Reporte Interno	Palmas TV Canal 41	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
53	Denuncia	Canal UNO	TV	PRIVADO	Denuncia	Roque Efraín López Hinojosa	Art. 28 LOC	Multa
64	Reporte Interno	Radio Fútbol FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
65	Denuncia	Canal RTS	TV	PRIVADO	Denuncia	Diego Luciano Petroff	Art. 10 LOC	Multa
66	Denuncia	Radio Vía 11.60 AM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Verónica Fernández Ajila	Art. 28 LOC	Multa
67	Reporte Interno	Canela Radio Corp.	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
70	Reporte Interno	Radio Amiga 101.9 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
73	Reporte Interno	Gitana Fm	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa

76	Reporte Interno	Armónica Fm Stereo	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
77	Reporte Interno	Radio Fútbol FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
80	Reporte Interno	Cobertura Vox FM104.1	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
83	Reporte Interno	Radio La Otra FM 91.3	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
84	Reporte Interno	Radio Hoy	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
86	Reporte Interno	Radio Eres 93.3 FM Quito	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
88	Denuncia	Canal 9 Cayambe Visión	TV	PRIVADO	Denuncia	William Perugachi Cevallos y Rafael Villamar	Art. 28 LOC	Multa
90	Denuncia	Radio Megaestación FM 92.9	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Edith Verónica Zurita y Juan Carlos Mariño Bustamante	Art. 28 LOC	Multa
91	Denuncia	Radio Súper W 96.9	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Edith Verónica Zurita y Juan Carlos Mariño Bustamante	Art. 28 LOC	Multa
93	Denuncia	Radio Sky 107.7	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Efrén Guillermo Revelo Burgos	Art. 28 LOC	Multa
94	Denuncia	Teleamazonas	TV	PRIVADO	Denuncia	Diane Marie Rodríguez Zambrano	Art. 28 LOC	Multa
95	Denuncia	Teleamazonas	TV	PRIVADO	Denuncia	Diane Marie Rodríguez Zambrano	Art. 28 LOC	Multa
97	Denuncia	Diario El Universo	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Paúl Mena Zapata	Art. 24 LOC	Multa

101	Denuncia	Radio La Voz de su Amigo	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Jhon Sánchez Gutiérrez	Art. 28 LOC	Multa
102	Denuncia	Canal Digital TV	TV	PRIVADO	Denuncia	Carlos Simón Barcia Molina	Art. 28 LOC	Multa
105	Denuncia	Diario La Prensa	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Jaime Gonzalo Merizalde López	Art. 90 LOC	Multa
106	Denuncia	Diario La Prensa	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Lizardo Enrique Colcha Arevalo	Art. 28 LOC	Multa
107	Denuncia	Radio Tricolor	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Lizardo Enrique Colcha Arevalo	Art. 10 LOC	Multa
109	Denuncia	Teleamazonas	TV	PRIVADO	Denuncia	Yina del Pilar Quintana Zurita	Art. 62 LOC	Multa
111	Denuncia	Radio Gaviota	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Diego Alexander Merizalde de Guerra	Art. 28 LOC	Multa
112	Denuncia	Diario Expreso	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Washington Bismarck Andrade González	Art. 23 LOC	Multa
115	Denuncia	El Diario	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Yenny Delfina González Zambrano	Art. 30 LOC	Multa
117	Denuncia	Radio Marejada 100.9	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Nelson Osvaldo Ordóñez	Art. 28 LOC	Multa
119	Denuncia	Colectiva	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	José Darwin Macías Bazurto	Art. 23 LOC	Multa
120	Reporte Interno	Radio Scandalo 103.7 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
121	Reporte Interno	Radio Farra 95.7	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
122	Reporte Interno	Radio Scandalo 103.7 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 25 LOC	Multa

123	Reporte Interno	Radio Romance FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
124	Denuncia	Diario La Hora	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Antonia de Jesús Jurado	Art. 25 LOC	Multa
126	Reporte Interno	Radio Guaranda/ Noti-Guaranda	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
127	Denuncia	Diario La Hora	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	José Bolívar Castillo Vivanco y Álvaro Leandro Reyes Abarco	Art. 18 LOC	Multa
128	Reporte Interno	Radio Amor	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
129	Reporte Interno	Televisión Satelital S.A.	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
130	Reporte Interno	Radio América Stereo S.A	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
131	Denuncia	Radio Encantada de Galápagos	RADIO	PRIVADO	Denuncia	María Isabel de Fátima Salvador Crespo	Art. 28 LOC	Multa
133	Reporte Interno	Radio Canela	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
134	Reporte Interno	Radio Estrella	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
135	Denuncia	Semanario El Milagreño	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Iván Andrés Muñoz Mata	Art. 28 LOC	Multa
144	Denuncia	Diario La Hora	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Ulises Alarcón Miranda	Art. 23 LOC	Multa
147	Denuncia	Mauricio Rodas	Radio Municipal	Desconocido	Denuncia	Francisco Herrera Araúz	Art. 18 LOC	Multa
149	Reporte Interno	Teleamazonas	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa

150	Reporte Interno	Radio Fútbol FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
151	Reporte Interno	Radio Atalaya	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 15, 65 LOC	Multa
152	Reporte Interno	Radio Democracia	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
153	Reporte Interno	Diario Extra	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 30 LOC	Multa
155	Reporte Interno	Diario El Comercio	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
156	Reporte Interno	Canal UNO	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 15, 65 LOC	Multa
157	Reporte Interno	Diario La Hora	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
159	Reporte Interno	Radio Atalaya	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
162	Reporte Interno	Diario El Universo	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 25 LOC	Multa
163	Reporte Interno	Sonovisión	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
164	Reporte Interno	Ambavisión	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
165	Reporte Interno	Radio Amor	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
166	Reporte Interno	Diario El Ambateño	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
167	Reporte Interno	American Cable	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa

168	Reporte Interno	Canela Radio Corp.	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
169	Reporte Interno	Ecuavision	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
170	Reporte Interno	Diario Extra	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
171	Reporte Interno	Radio Onda Positiva	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
172	Reporte Interno	El Observador de Toledito	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
173	Reporte Interno	Radio Hit	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
183	Reporte Interno	TEVECORP S.A. OK TV.	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
184	Reporte Interno	Radio La Hechicera	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
186	Reporte Interno	Diario Opinión	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 31 LOC	Multa
189	Reporte Interno	Radio Boquerón	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
190	Denuncia	Diario Centinela	PRENSA	PRIVADO	Denuncia	Enma Lucía Buele Dumas	Art. 28 LOC	Multa
192	Denuncia	Radio Cuenca, la Voz de los Cuatro Ríos	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Jorge Piedra Cardoso	Art. 28 LOC	Multa
194	Reporte Interno	Excelencia Radio	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art.8 LOC	Multa
196	Reporte Interno	Radio Sononda Internacional	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa

199	Denuncia	Radio Festival	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Yomaira Maribel Rodríguez Lara	Art. 28 LOC	Multa
200	Reporte Interno	Radio Farra 95.7	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
202	Reporte Interno	Radio Planeta FM Santo Domingo	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
203	Reporte Interno	Radio Farra 95.7	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
205	Reporte Interno	Radio Farra 95.7	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
206	Reporte Interno	Manavisión canal 9	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
207	Reporte Interno	Tropical 92.9 FM	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
208	Reporte Interno	Radio Canela	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
212	Reporte Interno	Radio Activa	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
213	Reporte Interno	Radio Alfaro	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
214	Denuncia	Radio Alfaro	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Teodoro Humberto Andrade Almeida	Art. 26 LOC	Multa
216	Reporte Interno	Radio Municipal de Saraguro	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
218	Reporte Interno	Radio Corazón	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
219	Reporte Interno	Diario El Nacional	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa

220	Reporte Interno	Radio CRO	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
222	Reporte Interno	Radio Junín	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
224	Reporte Interno	Radiodifusora Maraón	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
227	Reporte Interno	Radio Zapotillo	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
229	Reporte Interno	Radio Vilcabamba	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
234	Denuncia	Empresa Pública Municipal de Comunicación e Información del Cantón del Guabo	RADIO	PÚBLICO	Denuncia	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
235	Denuncia	Radio Luz y Vida	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
236	Reporte Interno	Periódico El Colorado	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
238	Reporte Interno	Radio Flama Plus	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
243	Reporte Interno	Periódico La Prensa	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
244	Reporte Interno	Canal Sur Televisión Municipal	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
245	Reporte Interno	Radio Municipal de Loja	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Bolívar Loján	Art. 28 LOC	Multa
247	Reporte Interno	Radio Canela	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa



248	Reporte Interno	Radio Cariamanga	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
250	Reporte Interno	Diario El Nacional	PRENSA	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
252	Reporte Interno	Radio Integración	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
254	Reporte Interno	Radio Onda Sur	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
256	Denuncia	Sono Onda	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Victor Hugo Macay Cedeño	Art. 10 LOC	Multa
257	Reporte Interno	Toachi Televisión	TV	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
258	Reporte Interno	La Vozport	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
259	Reporte Interno	Radio Farra 95.7	RADIO	PRIVADO	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
278	Denuncia	Radio Fútbol FM 96.9	Radio	Privado	Denuncia	Óscar Armas de la Bastida	Art. 65 LOC	Multa
279	Reporte Interno	El Milagroño	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
283	Reporte Interno	Canal Uno	TV Ministerio de Educación	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
284	Reporte Interno	Radio Fantasma 99.3 FM de Pelileo	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
285	Reporte Interno	Radio Color Stereo 105.3 FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
286	Reporte Interno	Radio Alfa	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
287	Reporte Interno	Radio Bonita	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa

291	Reporte In-terno	Radio Flama Plus 104.5 FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
292	Reporte In-terno	Radio Scandalo 103.7 FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 62 LOC	Multa
293	Denuncia	Radio Superior	Radio	Privado	Denuncia	Bolívar Bermúdez	Art. 28 LOC	Multa
294	Reporte In-terno	El Heraldó	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
295	Reporte In-terno	Radio Canela	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 61, 62 y 63 LOC	Multa
296	Reporte In-terno	Canal Uno	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
297	Denuncia	Canal Uno	TV	Privado	Denuncia	María Fernanda Machado	Art. 28 LOC	Multa
299	Reporte In-terno	Canal Uno	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
300	Reporte In-terno	Diario Extra	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 32 LOC	Multa
301	Reporte In-terno	Radio Cariamanga 104 Fm	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
302	Denuncia	Diario Extra	Prensa	Privado	Denuncia	Sonia Avilés Chávez	Art.25 LOC	Multa
303	Reporte In-terno	Calidad TV -Canal43 UHF	Tv	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
304	Reporte In-terno	Fútbol FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
305	Reporte In-terno	Fútbol FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
308	Reporte In-terno	Radio Planera FM Santo Domingo	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa

309	Reporte Interno	Diario El Ambateño	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
310	Reporte Interno	Excelencia Radio	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
311	Reporte Interno	Periódico La Verdad Amazónica	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
312	Reporte Interno	Canal Uno	Tv	Privado	Oficio	Supercom	Art. 32 LOC	Multa
313	Denuncia	Radio Fútbol FM	Radio	Privado	Denuncia	Oscar Armas	Art. 28 LOC	Multa
314	Denuncia	Inti Pacha	Radio	Privado	Denuncia	Germán Rico	Art. 28 LOC	Multa
315	Reporte Interno	Radio Atalaya 680 AM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
316	Reporte Interno	Canal TC Televisión	Tv	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
317	Denuncia	Radio Festival	Radio	Privado	Denuncia	Yomara Rodríguez	Art. 28 LOC	Multa
318	Denuncia	Canal Sur Televisión Municipal de Loja	Tv	Privado	Denuncia	Bolívar Loján	Art. 28 LOC	Multa
319	Reporte Interno	Genial Radio	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
320	Reporte Interno	Radio EXA FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
321	Denuncia	Canal Uno	Tv	Privado	Denuncia	Erick Moreta	Art. 10 LOC	Multa
322	Reporte Interno	Radio Morena (UNE)	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65	Multa
323	Denuncia	Radio Cuenca, La Voz de los 4 Ríos	Radio	Privado	Denuncia	Jorge Ernesto Piedra Cardoso	Art. 28 LOC	Multa

324	Reporte Interno	Radio Disney 93.7 FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
328	Denuncia	Cayambe Visión Canal 9	TV	Privado	Denuncia	Guillermo Churuchumbi Lechón y Bolívar Beltrán	Art. 28 LOC	Multa
329	Reporte Interno	El Clarín	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
331	Denuncia	Radio Fútbol FM	Radio	Privado	Denuncia	Oscar Armas de la Bastida	Art. 65 LOC	Multa
332	Reporte Interno	Radio Fútbol FM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
334	Reporte Interno	Canela Radio	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
336	Reporte Interno	Radio Deportiva FM 99.3 La Luna	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
337	Reporte Interno	La Voz del País (96.1 FM) de Cuenca	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
341	Reporte Interno	Teleamazonas	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
345	Reporte Interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 67 LOC	Multa
348	Reporte Interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
352	Reporte Interno	Candela TV	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
353	Denuncia	Gama TV	TV	Estatal	Denuncia	Fernando José Salazar Arrarte	Art. 10 LOC	Multa
356	Reporte Interno	Revista Soho	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa

360	Reporte Interno	Radio Súper 11Q	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
361	Reporte Interno	Radio Exa	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
364	Reporte Interno	Revista SOHO	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 90 CORDI-COM	Multa
366	Reporte Interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 30 LOC	Multa
367	Reporte Interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 30 LOC	Multa
371	Reporte Interno	Semanario La Verdad	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
372	Reporte Interno	Semanario La Verdad	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
373	Reporte Interno	Semanario La Verdad	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
374	Reporte Interno	Semanario La Verdad	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 10 LOC	Multa
375	Reporte Interno	El Nacional	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
376	Oficio	La Hora	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 25 LOC	Multa
377	Reporte Interno	Diario Extra	Prensa	Privada	Oficio	Supercom	Art. 28 LOC	Multa
378	Reporte Interno	El Hoy	Prensa	Privada	Oficio	Supercom	Art. 90 LOC	Multa
382	Reporte Interno	Televiscentro	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa

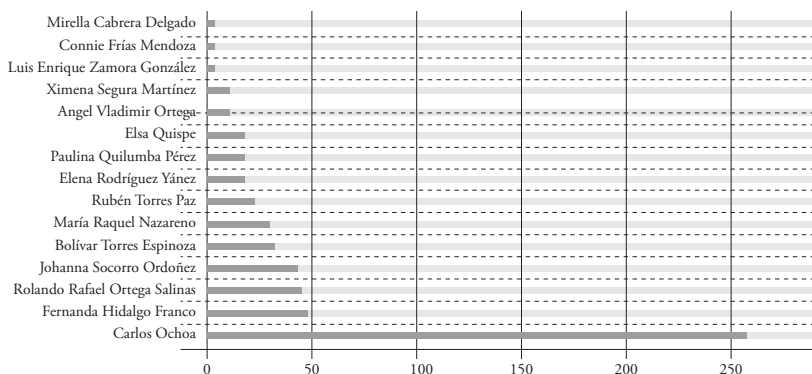
383	Reporte In-terno	El Vocero de Bolívar y Su gente	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
384	Reporte In-terno	Teleamazonas	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 30 LOC	Multa
386	Reporte In-terno	Radio Fútbol	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
389	Reporte In-terno	Radio Turbo	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 103 LOC	Multa
390	Reporte In-terno	Paz y Bien	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
391	Reporte In-terno	Caracol FM Stereo	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
394	Denuncia	Mauricio Rodas	Radio Municipal	Desconocido	Denuncia	Francisco Herrera Araúz	Art. 18 LOC	Multa
396	Denuncia	Radio Zapotillo 96.1 FM	RADIO	PRIVADO	Denuncia	Leonidas Aníbal Moreno Ordoñez	Art. 28 LOC	Multa
397	Denuncia	Teleamazonas	TV	PRIVADO	Denuncia	Diane Marie Rodríguez Zambrano	Art. 28 LOC	Multa
399	Reporte In-terno	Últimas Noticias	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 66 LOC	Multa
400	Reporte In-terno	La Gaceta	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
401	Reporte In-terno	Radio Estrella	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
404	Reporte In-terno	El heraldo del Cañar	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa

408	Reporte Interno	Cañar TV	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 y 66 LOC	Multa
409	Reporte Interno	Radio Sentimientos	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
410	Reporte Interno	El Despertar Informativo y su Revista	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
412	Reporte interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
413	Reporte interno	Radio Centro Ambato	Prensa	Privado	Oficio	Supercom	Art. 68 LOC	Multa
414	Reporte Interno	Radio Quito 760 AM	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 36 LOC	Multa
415	Reporte Interno	Radio RSN Guayaquil	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa
416	Reporte Interno	Radio Novedades 1100 Am	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 68, numeral 1 LOC	Multa
422	Reporte Interno	Sensación Stereo	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
423	Reporte Interno	Radio Alfa	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
424	Reporte Interno	Radio Canal Juvenil	Radio	Privado	Oficio	Supercom	Art. 60 LOC	Multa
425	Reporte Interno	Canal UNO	TV	Privado	Oficio	Supercom	Art. 65 LOC	Multa

**Tabla 11.- Procesos por tipo de medios y por sanción o no.**

Funcionario que resuelve nombre	Total
Carlos Ochoa	237
Fernanda Hidalgo Franco	46
Rolando Rafael Ortega Salinas	40
Johanna Socorro Ordoñez	33
Bolívar Torres Espinoza	18
María Raquel Nazareno	15
Rubén Torres Paz	12
Elena Rodríguez Yánez	9
Paulina Quilumba Pérez	9
Elsa Quispe	9
Ángel Vladimir Ortega	6
Ximena Segura Martínez	6
Luis Enrique Zamora González	3
Connie Frías Mendoza	3
Mirella Cabrera Delgado	3

### Resoluciones por funcionario





## PARTE 3: ANÁLISIS DE CASOS

### Contenido discriminatorio

*Por Silvia Buendía*

La Ley de Comunicación, vigente en Ecuador desde junio de 2013, cambió totalmente y para peor el escenario de la libertad de expresión en nuestro país. Y lo hizo usando como sus armas, paradójicamente, la defensa de los derechos humanos y la erradicación de todo tipo de discrimen. Me toca analizar los casos en que se ha sancionado a medios de comunicación por difundir contenido discriminatorio. Para realizar este análisis, es necesario en primer lugar ir a la fuente y determinar qué es aquello que la Ley de Comunicación considera contenido discriminatorio.

En su Título II, Capítulo I, artículo 10 se recogen las normas deontológicas; aquellas reglas mínimas que debe seguir y respetar toda persona natural o jurídica que participe en el proceso comunicacional. En este artículo, se menciona por primera vez el tema de la discriminación; el artículo 10, 1, b manda abstenerse de realizar y difundir contenidos discriminatorios. Sin embargo, todavía no se establece cuál es el criterio de lo que se entiende por contenido discriminatorio.

Luego, en el Título IV, a partir del artículo 60, se establece la regulación de los contenidos de radiodifusión sonora, televisión, los canales locales de los sistemas de audio y video por suscripción y de los medios impresos. En el artículo 61, se explica concretamente lo que se entiende por contenido discriminatorio. Esto es, todo mensaje que se difunda por cualquier medio de comunicación social que connote distinción, exclusión, o restricción basado en 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, orientación sexual, discapacidad o diferencia física, portar VIH -y una serie de condiciones en las que caben las más amplias categorías de sospecha de discrimen- que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación.

En el artículo 62 se señala, además, que está prohibida la difusión de mensajes con contenido discriminatorio o que constituyan apología del discrimen, o incitación a la violencia basado en algún tipo de mensaje discriminatorio.

Aunque excesiva en ciertos momentos, como cuando hace una enumeración taxativa de todos los motivos de discrimen que pueden darse en nuestra sociedad; en otras ocasiones esta ley resulta tacaña en explicaciones, y algo ambigua, como cuando habla de apología del discrimen o incitación de actos discriminatorios. ¿De qué habla cuando habla de apología del discrimen? No lo dice, no explica ni describe esta conducta; tampoco da ejemplos, simplemente la menciona.

Pero lo que más preocupa es lo tocante a los criterios para calificar los contenidos discriminatorios; el artículo 63 es oscuro y circular. Básicamente dice que deben darse tres elementos. El primero, que el contenido difundido denote algún tipo de restricción, exclusión o distinción. El segundo, que esa exclusión, restricción o distinción, sea hecha con base en las categorías de sospecha descritas en el art 61. Tercero, que esta restricción, exclusión o distinción tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento o goce de los derechos humanos garantizados por la Constitución o instrumentos internacionales. Criterios demasiado generales que quedan además al parecer del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom), cuyos miembros son: un representante de la Función Ejecutiva, un representante del Defensor del Pueblo, un representante del

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad, un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es decir, un Cordicom que por su conformación mayoritariamente compuesta por miembros que responden a intereses del gobierno, parece más emboscada que otra cosa.

Paso a analizar algunos de los casos más relevantes sobre discrimen que la Superintendencia de Comunicación Supercom ha tramitado desde la vigencia de la Ley de Comunicación.

El 26 de agosto de 2013, diario *Extra* publicó en su portada la foto de la modelo colombiana Claudia Hurtado, con la frase “¡tremenda potra, carajo!” La asambleísta Soledad Buendía solicitó el día 29 de enero de 2014 a la Superintendencia de Información y Comunicación Supercom que revise la foto y el titular por considerarla discriminatoria hacia la mujer. El 27 de marzo de 2014, la Supercom emitió la resolución en la que se dispuso que el diario *Extra* se disculpe -el pedido no especificó quiénes eran los o las destinatarias de la disculpa- por lo que llamó el tratamiento sexista y estereotipado de la mujer. No se tomó en cuenta que Claudia Hurtado, modelo profesional mayor de edad y con capacidad de contratar, había firmado un acuerdo con el diario para posar para estas fotos, cuyo contenido editorial conocía. Es decir, que era una persona adulta, profesional que a través de un convenio había llegado a un acuerdo laboral con el diario. Según el artículo 63 de la Ley de Comunicación, el contenido difundido por el medio de comunicación debía denotar distinción, exclusión o restricción. ¿Entraba la frase “tremenda potra” en alguna de estas categorías? Desde mi punto de vista, sí. Era sexista y estereotipada en la forma de referirse a una mujer como un objeto sexual. Ahora bien, esta distinción, que no es exclusión ni restricción, ¿tenía como objetivo menoscabar o anular el ejercicio de los derechos de Claudia Hurtado? No. De ninguna manera. ¿Hacía de pronto apología del discrimen o llamaba a la violencia? Tampoco. Faltaba entonces ese tercer elemento, que según el artículo 63 de la Ley de Comunicación debe existir para que un contenido pueda ser calificado

de discriminatorio por la Cordicom.

Cabe señalar algo muy interesante. Sucede que Carlos Ochoa, Superintendente de Comunicación, en una conferencia en esos días de abril del 2014 defendió la resolución contra el diario *Extra* diciendo, entre otras cosas, que es necesario defender los derechos de las mujeres de tratos sexistas que se refieren a ellas como a animales o a objetos de placer sexual. En ese caso, debemos entender que la defensa a Claudia Hurtado, y a las mujeres en general, era para librarlas de comentarios o consideraciones sexistas. Sin embargo, y esto es lo curioso, esa misma semana y también a propósito de la sanción del diario *Extra* y su frase “¡qué buena potra!”, el mismo Carlos Ochoa hizo una bochornosa declaración desde su cuenta Twitter. Lo hizo el día 6 de abril de 2014 a las 10:16 de la mañana cuando escribió textualmente: “Pregunta suelta, ¿permitirían aquellos y aquellas que critican la resolución sobre Extra que sus hijas, hermanas, esposas, posen así en el diario?” Como si la decisión de posar desnuda de una mujer adulta estuviera sujeta al permiso de su padre, hermano, esposo. Esta desafortunada opinión de Carlos Ochoa también puede describirse como sexista y estereotipada. De hecho, es tan machista como la frase con la que el diario *Extra* tituló la foto de Hurtado.

¿Fue sancionado Carlos Ochoa por este exabrupto que es sexista, machista, estereotipado y que trata a la mujer como relativamente incapaz y supeditada a una autorización por parte de un pariente hombre? No. Lo que sí recibió fue una rechiffa monumental en Twitter de gente que lo acusó de incurrir en exactamente la misma conducta que condena. ¿Merecían las declaraciones de Carlos Ochoa algún tipo de sanción de haber sido él, no el Superintendente de Comunicación, sino un periodista o columnista de algún medio de comunicación? Tampoco. Cada persona es libre de expresar lo que quiera, en la forma que quiera, aunque a veces sus opiniones no nos gusten, o sean denigrantes, estúpidas, o incluso insultantes.

El 2 de enero del 2014, la Asociación Silueta X presentó una denuncia

contra el programa de televisión *La Pareja Feliz*, que transmitía Teleamazonas por considerar su contenido discriminatorio. La queja se dio específicamente porque en distintas escenas del programa se evidencia la molestia e inclusive repulsión hacia una persona de orientación sexual homosexual. El 6 de octubre de 2014, la Supercom sancionó al programa *La Pareja Feliz* por contenido discriminatorio.

En este tema hay que ser muy claros. Todos los programas de comedia de producción nacional, de todos los tiempos, cuando han evidenciado el tema de la diversidad sexual, lo han hecho desde la burla. Es una constante muy arraigada en una sociedad como la nuestra, que no ha superado el chiste fácil de reírse de aquello que es diferente, del otro, del raro. Y este patrón de comedia se repite en forma ininterrumpida y desde tiempo inmemorial. Y no solo en la televisión, si no en todos los espacios de comedia, desde circos hasta teatros callejeros. Incluyendo los chistes populares que cuenta la gente. La condición de homosexual es motivo de burla. Es más, me atrevería a decir que en nuestro país no burlarse de un homosexual es algo no solo poco común, sino hasta motivo de sospecha y cuestionamiento. Y esto es discrimen, más todavía por el hecho de que vivimos en un país en el que las personas con distintas orientaciones sexuales no tenemos acceso al ejercicio de los mismos derechos que tienen las personas heterosexuales, y que están consagrados en nuestra Constitución y también en instrumentos internacionales. Por ejemplo, no podemos casarnos, no podemos adoptar hijos conjuntamente con nuestras parejas. Por lo tanto, no podemos ni inscribir ni reconocer a los hijos que hemos tenido dentro de nuestras relaciones homosexuales. Además, sufrimos acoso, persecución, nos niegan el trabajo o nos despiden de nuestros empleos. No recibimos un servicio de salud acorde a nuestras necesidades; incluso sufrimos el abuso por parte de la fuerza pública. Y esto, pese a que el artículo 11, 2 de la Constitución dice expresamente que nadie podrá ser discriminado ni impedido de ejercer un derecho por su orientación sexual o identidad de género.

Sin embargo, la erradicación del discrimen no se da mediante la sanción de medios de comunicación. Es la educación y formación, y no el garrote legal, lo que hace que las personas en general, y en particular, quienes tienen a cargo la difusión de contenidos en medios de comunicación, entiendan cabalmente lo que significa la diversidad sexual y sus derechos. Y entiendan el daño que nos hace la constante burla hacia nuestra condición de LGBTI. Sin embargo, tampoco tenemos que perder de vista que una burla, por desagradable o insultante que sea, es una burla. Existen hechos que lesionan nuestros derechos y que sí nos impiden en forma cabal el ejercicio y reconocimiento de nuestros derechos. Como cuando en las sabatinas el presidente Rafael Correa habla de nuestra condición sexo diversa, expresando que las mujeres deben parecer mujeres y que los hombres deben parecer hombres. O que las personas LGBTI no constituimos familias, o que no debemos tener derecho a que nuestras relaciones amorosas y afectivas sean legalizadas mediante el matrimonio. Todas esas opiniones discriminadoras y lesivas que se permite dar el presidente Rafael Correa sobre la población LGBTI, no solo que no son tomadas a broma, sino que se traducen en leyes que reproducen la homofobia de su emisor. Y que nos menoscaban y anulan a los LGBTI ejercicios de derechos que están garantizados en la Constitución.

El 5 de agosto de 2015, diario *El Universo* publicó una caricatura de Xavier Bonilla, Bonil, a propósito de un video que circuló masivamente por Internet, en el que se evidenciaba las grandes dificultades que tiene el asambleísta de Alianza País Agustín Tin Delgado para leer un discurso en la Asamblea Nacional. En esta se ve a Agustín Delgado en una imagen sacada del video. Delgado dice en la viñeta, con lectura entrecortada, que hay quienes le dicen pobre Tin por la forma como lee, pero que por su sueldo de asambleísta ya nadie le dice pobretón. Un colectivo afroecuatoriano consideró que la caricatura era discriminatoria con respecto a la etnia del asambleísta Agustín Delgado. Por esto hizo un pedido de sanción para la misma, en atención al artículo 62 de la

Ley de Comunicación que prohíbe difundir contenido discriminatorio.

En su defensa, los abogados tanto del diario *El Universo*, como del caricaturista Bonil, expresaron que nada en la caricatura aludía a la etnia de Agustín Delgado, peor aún tenía por objeto menoscabar o anular el reconocimiento de un derecho garantizado por la Constitución. La caricatura tampoco hacía apología del discrimen -sea lo que sea que eso signifique- pero, sobre todo, en ella no existía ningún tipo de violencia o llamado a realizar actos de violencia. Ni contra personas que tuvieran dificultades de lectura, ni contra personas de la población afroecuatoriana. Xavier Bonilla, Bonil, explicó que su caricatura buscaba reflejar la falta de preparación que tenía Agustín Delgado para desempeñar su cargo y la indiferencia por parte de su bancada para suplir sus deficiencias o instruirlo. La crítica era al funcionario público, no por su etnia, sino, por el desempeño de su cargo. La abogada Alodia Borja, representante de los grupos afroecuatorianos que pidieron la sanción de Bonil y del diario, no pudo probar de qué manera la caricatura de Bonil aludía discriminatoriamente a la etnia de Delgado.

Sin embargo, el informe emitido por el Cordicom declaró que esa caricatura discriminó de forma socioeconómica al grupo afro. La decisión fue notificada el día viernes 13 de febrero muy cerca de las 18:00 en fecha próxima al feriado de carnaval, como para que la ciudadanía no reaccione. Aun en el supuesto no consentido de que en efecto la caricatura de Bonil hubiera aludido en forma discriminatoria a la situación socioeconómica de Agustín Delgado, faltaba el tercer elemento para calificar como contenido discriminatorio a esta caricatura, según el propio artículo 63 de la Ley de Comunicación. No se estaban ni menoscabando ni anulando los derechos del asambleísta Delgado.

¿Cuáles son los parámetros que se toman en cuenta desde el Cordicom para determinar que un contenido es discriminatorio? Según mi opinión, los casos analizados muestran que se sanciona la opinión. Se dirige en forma arbitraria. Se crea una situación de acoso que da como resultado la autocensura. Pero, sobre todo, que busca debilitar a los me-

dios de comunicación y crear un ambiente de persecución y miedo. El Cordicom ni siquiera se molesta en seguir los criterios que se establecen en el artículo 63 de la Ley de Comunicación.

Y lo peor es que esta dinámica de represión de las opiniones genera una grave restricción a la libertad de expresión. La libertad de expresión es como un gran paraguas que cobija, entre otras cosas, aquellas opiniones ofensivas, prejuiciosas, ignorantes, obscenas, irrespetuosas o impresentablemente estúpidas. No se pueden castigar expresiones que sean insultantes, groseras, o que no nos gusten, porque precisamente la libertad de expresión, como decía George Orwell, es la libertad de decir lo que la gente no quiere oír. Solo quedan fuera de este paraguas los casos en los que claramente se incita a la violencia, al daño objetivo a terceros. Y este daño objetivo debe estar probado. Aquellos casos en los que se injuria a alguien, se niega derechos a alguien, o se pone en peligro a alguien. Por ejemplo, a cuento de ejercitar mi libertad de expresión no puedo irrumpir en un estadio lleno de gente gritando (solo por joder) que hay una bomba, por ejemplo.

En algún momento vamos a tener que sentarnos a debatir como país sobre cuánto nos ha beneficiado o perjudicado esta Ley de Comunicación. Y vamos a tener que debatir también sobre cuál es el tipo de sociedad en la que queremos vivir. Porque en una sociedad democrática no se puede tolerar que un tribunal conformado en su totalidad por gente que responde a los intereses del gobierno se dedique a una caza de brujas de los medios de comunicación, solo porque el Presidente de turno los considere sus mayores enemigos. Esto ha herido de muerte la libertad de expresión en el Ecuador y nos ha cambiado la forma cómo nos desempeñamos en la cotidianidad de nuestra vida, a todo nivel. En algún momento, la sensatez debe regresar al Ecuador y ciudadanía y gobierno debemos entender que libertad de expresión es también la libertad de expresión para ofender a alguien o para que alguien se sienta ofendido. Y que, en una sociedad democrática, hablando se entiende la gente.



## Control de contenidos y humor

*Por Juan Pablo Morales*

La libertad de expresión y el humor político: análisis de las resoluciones de la Superintendencia de Comunicación en el caso Bonil

El ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de información suele generar con frecuencia tensión con otros derechos fundamentales. La intervención de autoridades competentes para resolver estos conflictos ha permitido establecer una serie de principios y pautas de carácter jurisprudencial, a nivel de cortes internacionales de derechos humanos, así como tribunales constitucionales, que van delineando o definiendo límites al ejercicio de los derechos cuando entran en conflicto con otros, así como delimitar la intervención del Estado que pueda vulnerar su ejercicio.

La expresión a través del humor no ha estado exenta de esta tensión y los consecuentes debates en cortes y tribunales sobre cuáles son los límites en los que se puede ejercer el derecho sin vulnerar otros. El presente artículo pretende examinar a la luz de la jurisprudencia comparada cuáles son esos límites que se han marcado respecto del humor político y analizar si esos estándares se han aplicado en los casos resueltos por la Superintendencia de Comunicación.

Para el efecto, voy a dividir el presente artículo en dos partes: La primera corresponde al análisis del humor político como categoría protegida por la libertad de expresión e información y los estándares que han definido cortes internacionales y altos tribunales nacionales de otros países; y, una segunda parte en la que revisaré los estándares internacionales con aquellos aplicados al caso de las expresiones gráficas que publicó Xavier Bonilla, Bonil en su columna de diario *El Universo*.

## El humor político como expresión protegida

Resulta obvio señalar que el humor se encuentra protegido por el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, se ha discutido respecto de sus alcances, es decir si se trata de una opinión o una información, algo que en primera instancia podría resultar evidente pero que parece no ser tan claro.

La Convención Americana, en su artículo 13, establece que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión 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.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas, expresiones que, como todas, incluso aquellas consideradas ofensivas, chocantes y perturbadoras gozan de protección *ab initio*.

La jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión ha definido que además de la protección que corresponde a todas las formas y manifestaciones, existen discursos que gozan de especial resguardo: (a) el discurso político y sobre asuntos de interés público; (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos; y (c) el discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa (Organización de Estados Americanos, 2010).

Esto implica una distinción entre el humor en general y la sátira política (sea gráfica o mediante cualquier otra forma), pues el primero entraría en la categoría común de protección de la expresión, mientras que el humor político gozaría de aquella especial destinada para los

asuntos de interés público o referida a funcionarios o candidatos a ocupar cargos públicos.

La tensión entre los derechos de libertad de expresión e información frente al derecho a la honra ha sido resuelta de formas distintas en relación con el humor político. Vamos a revisar a continuación algunas sentencias relevantes para analizar la forma en que los distintos tribunales se han pronunciado.

### **El elevado estándar de la Corte Suprema de los Estados Unidos**

Para analizar el nivel de protección del que goza el humor gráfico político es indispensable mirar el elevado estándar de protección que la Corte Suprema de los Estados Unidos marcó en el caso *Hustler Magazine v. Falwell*, (485 U.S. 46, 1988). Este caso consistía en una parodia que la revista *Hustler* hacía sobre una bebida y la entrevista a personajes famosos sobre la primera vez que la habían probado. En el caso específico la figura era un hombre público, conservador. Tal parodia utilizaba en doble sentido la idea de la “primera vez” e involucraba en tal acto a la madre del personaje, por lo que se jugaba con la idea de una relación incestuosa que tenía lugar en una letrina. El caso llegó a la Corte Suprema pues, si bien, los tribunales inferiores habían acordado en que tal publicación estaba protegida por la Primera Enmienda de la Constitución, reconocieron una indemnización por daño psicológico a favor de Falwell, por considerar que tal daño era intencional.

La riqueza de esta sentencia reside no solo en la resolución del caso que, por supuesto le dio la razón a *Hustler*, sino sobre todo en las consideraciones que empezaron a delinear el concepto de la caricatura en relación con la libertad de expresión. Así, la Corte señaló:

En general, la ley no considera que la intención de causar un daño emocional deba recibir excesiva atención, y resulta bastante comprensible que la mayoría de las jurisdicciones, si no todas, hayan optado por considerarlas civilmente punibles en casos en que la conducta en cuestión sea lo suficientemente “ultrajante”. No obstante, en el ámbito del debate acerca de los asuntos públicos, muchos actos realizados por motivos que están lejos de ser admirables se encuentran protegidos por la Primera Enmienda. En *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64 (1964), sostuvimos que, incluso en casos en que las manifestaciones verbales o escritas de una persona estén motivadas por el odio o las malas intenciones, sus expresiones estaban protegidas por la Primera Enmienda: “El debate sobre asuntos públicos no estará libre de inhibiciones si el orador afronta el riesgo de que se demuestre ante un tribunal que su discurso estuvo motivado por el odio; aun cuando efectivamente hubiera hablado por odio, las declaraciones basadas en creencias genuinas contribuyen al libre intercambio de ideas y a la determinación de la verdad”. Íd., en 73. Por tanto, si bien ese motivo tan negativo puede considerarse determinante a efectos de la responsabilidad por actos ilícitos civiles en otras áreas del derecho, consideramos que la Primera Enmienda prohíbe tal resultado en el área del debate público acerca de figuras públicas. **Si sostuviéramos lo contrario, casi con total seguridad ocurriría que los autores de sátiras y tiras cómicas políticas estarían obligados al pago de indemnizaciones por daños y perjuicios sin que fuera necesario probar que su trabajo difamó falsamente a la persona a quien hace referencia.**

La sentencia adicionalmente constituye un aporte para entender cosas muy elementales sobre la sátira política, pues señala que:

El atractivo de la tira cómica o caricatura política suele estar basado en la explotación de rasgos físicos poco atractivos o acontecimientos políticos bochornosos; lo cual, se estima, afectará los sentimientos de la persona a la que hace referencia. Muchas veces, el arte de los caricaturistas no es racional ni imparcial, sino incisivo y arbitrario. Un carica-

turista expresó la naturaleza de este arte en los siguientes términos: “La caricatura política es un arma de ataque, de desprecio, ridiculización y sátira; es menos efectiva cuando intenta dar una palmada en la espalda a un político. Suele ser tan bien recibida como la picadura del aguijón de una abeja, y siempre despierta controversias en algún lugar”. Long, *The Political Cartoon: Journalism’s Strongest Weapon*, *The Quill* 56, 57 (noviembre de 1962).”

Este elevado estándar que estableció la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos por supuesto no es absoluto, pero establece, como lo señalan Botero, Jaramillo y Uprimny, una prevalencia *prima facie* a favor de la libertad de expresión, esto frente a la solución alemana que, en sentido contrario, establece primacía al derecho a la dignidad y a la intimidad (2000:305).

### **La sátira política contra la Corona Española: distintas formas de resolver un conflicto**

Otro caso relevante es el de la revista española *El jueves*, que tras publicar en su portada una caricatura en la que aparecían los entonces Príncipes de Asturias desnudos y manteniendo relaciones sexuales, se vio expuesta a un secuestro judicial, medida cautelar que buscó retirar de la circulación para la venta los ejemplares. La caricatura aparece en el contexto de la política pública que para ese año (2007) anunciaba el gobierno español y que significaba pagar 2 500 euros a las familias residentes en España por cada hijo nacido. La sátira consistía en que el Príncipe Felipe le decía a su esposa “¿Te das cuenta? Si te quedas preñada... ¡Esto va a ser lo más parecido a trabajar que he hecho en mi vida!”.

Los autores de la caricatura fueron acusados de delitos contra la honra de la Corona y, finalmente, sentenciados al pago de 3 000 euros cada uno bajo el argumento de la sentencia 62-2007, dictada por el Juzgado

## de Instrucción No. 6 de la Audiencia Nacional:

Esta función [garantía de una opinión pública libre ligada al pluralismo político] confiere a la libertad de expresión un valor preeminente sobre el derecho al honor, cuando su ejercicio haga referencia a asuntos públicos de interés general, por las materias a que se refiere y por las personas que en ellos intervienen, pero pierde tal preponderancia desmesurada y exorbitante, rebasando el cuando se ejercite de manera marco del interés general de la cuestión, de modo que cuando se cae en el empleo de expresiones vejatorias o innecesarias a los fines de la misma y que impliquen un mero ataque personal o un gratuito menosprecio hacia las personas afectadas absolutamente irrelevantes para el interés público, decae la prevalencia de la libertad de expresión, y esto es lo que sucede en el caso de autos”.

La Audiencia Nacional señaló que la viñeta en cuestión no superaba el test de relevancia ni el test de proporcionalidad. En cuanto a la relevancia señaló que la caricatura no representaba ningún aporte a la formación de la opinión pública y en consecuencia nada aporta a la construcción de una sociedad pluralista y democrática. En relación con la proporcionalidad señaló que

no están amparadas constitucionalmente las expresiones (viñetas) innecesariamente ofensivas, vejatorias e insultantes e imbuida de una carga ofensiva y despectiva innecesaria para el cumplimiento de la finalidad a la que responde tal libertad”. Cabe destacar que el tribunal español estableció que sobre este tipo de expresiones no cabía la evaluación sobre la veracidad de los hechos (test de veracidad) pues “esta exigencia se refiere exclusivamente al derecho a la información, pues las opiniones no son susceptibles de prueba”.

## En consecuencia:

en el presente caso los acusados colaboradores de la revista satírica han traspasado la delgada línea que separa la sátira muchas veces feroz y, visto el contenido del libro, hasta despiadada para situarse en el puro insulto y el vilipendio innecesario y por ende, no para criticar alguna actuación o manifestación de la Corona sino un acto gubernamental en la que esta no había intervenido en absoluto”

A pesar de que la sentencia resultó adversa en este caso, es importante destacar lo que manifestaron los jueces en su voto de disidencia y las reflexiones alrededor del humor y que se resumen en los siguientes puntos:

1) **Que la caricatura es una forma de expresión que no se toma en serio, que se presenta en sociedad desde la lógica y con los signos de lo estrafalario...** 2) La viñeta era de interés público por ser su tema principal una iniciativa del gobierno de contenido social, orientada a la campaña electoral inmediata, para promover la natalidad. 3) Improcedencia del objeto de la crítica, por ir referida a una medida del gobierno y no contra la Corona. 4) Por estar referida la viñeta a dos personajes públicos. «Ninguna autoridad ni institución pública se sustrae a la crítica política. **En puridad, cuanto más poder más sometimiento a la crítica, desde luego menor esfera de protección del honor de las personas encarnan u ostentan la representación de dichas instituciones. Porque las instituciones públicas carecen de honor, la esencia de ese bien jurídico es la dignidad humana**, como indica el art. 208 del Código penal al definir la injuria como la acción o expresión que lesiona la dignidad de “otra” persona». 5) No queda demostrado por qué resulta estrictamente denigrante representar en una viñeta a una pareja en el goce sexual. 6) «La estrategia narrativa, frente a lo que opina la mayoría, era adecuada al objetivo de la expresión crítica

de la idea en la medida que los Príncipes, sometidos a la crítica como sujetos de poder –al menos a nivel de quienes ocupan cargos electivos–, podrían resultar *destinatarios de la subvención*». 7) **Animus iocandi: porque la crítica o bufa sigue siendo y ha de demostrarse con esfuerzo argumental lo contrario, es decir la presencia del elemento subjetivo del injusto**” (Martín, 2016).

Más allá del resultado de la sentencia, el caso ganó muchísima relevancia debido a la medida de secuestro de ejemplares, algo que fue criticado fuertemente por muchos sectores dentro y fuera de España. La respuesta de *El Jueves* resultó fue una rectificación que ridiculizaba la medida judicial adoptada.

Por otra parte, se debe decir que en este punto los jueces no han unificado su criterio y corresponde revisar el caso del oso Mitrofan. El Rey Juan Carlos, en su visita a Rusia, practicó su *hobby* de la cacería con un oso llamado Mitrofan, que habría sido previamente embriagado con miel y vodka para facilitar el hecho. El diario *Deia* del País Vasco, publicó en la portada de su suplemento de humor Caduca Hoy un fotomontaje en el que se mostraba un oso muerto y la imagen del Rey sobre un barril de licor junto a la frase “Estaba Cocido. Mitrofan era un oso de feria, le metieron en una jaula y lo pusieron a tiro del Rey tras emborracharlo con vodka y miel. ¿Lo harían para que estuviera en igualdad de condiciones?”; adicionalmente en sus páginas interiores constaba un texto titulado “Las tribulaciones del oso yogui” en el que, como si el texto fuera escrito por el oso, se criticaba en clave de sátira, al Rey Juan Carlos.

Las acciones se iniciaron nuevamente por el delito de injurias a la Corona, pero en este caso la resolución exculpa a los humoristas. El juez de la Audiencia Nacional<sup>84</sup> señaló entre otros argumentos, los siguientes:

---

84 La sentencia está disponible en <http://www.caducahoy.com/2009/01/sentencia-del-caso-caduca-hoy-y-mitrofn.html>



examinado en profundidad el artículo en cuestión... no resulta que el objeto final del pretendido fuera el de insultar a la Corona... si no una crítica acerva y quizá excesiva por el empleo de ciertos términos... no se descubre que a motivación última, el núcleo motivador de la acción sea injuriar al Rey, sino la crítica si se quiere feroz y despiadada

En cuanto a la viñeta, el juez señaló:

la caricatura, también feroz y despiadada... es sátira que debe y puede enmarcarse dentro de la crítica a un personaje público como el Rey... hay una duda razonable de que la explotación si se quiere desmesurada y excesiva, de una noticia publicada por el procedimiento siempre amplificada desfigurativo de la caricatura puede considerarse genuinamente injuriosa... Ciertamente es que el texto que acompaña a aquella concluye con el paradigma de lo que es una pregunta retórica, es decir de la que o se espera respuesta por lo que la una está implícita en la otra y por ello ya se consideró, al anticipar oralmente el fallo, que habían estado muy cerca de traspasar la delgada línea entre la sátira y la difamación.

Para este juez de la Audiencia Nacional, la delgada línea “en que acaba el derecho y empieza el delito” debe definirse en la vulneración de cualquiera de los siguientes tres elementos: privacidad (respetar el espacio inmune a intervenciones exteriores que tienen personajes públicos); la falta de necesidad (“exceso en la forma de las expresiones vertidas como exceso en la opinión que se defiende”); y, la literalidad de expresiones formalmente injuriosas (aquellas en que “tanto en una interpretación vulgar como una interpretación jurídica concluyen que son obviamente hirientes e insultantes”).

## **La protección de la intimidad como límite al humor, conforme la Corte Constitucional de Colombia**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha transitado desde una preferencia por la protección de la intimidad de las personas a una ponderación mayor por el derecho a la libertad de expresión e información a lo largo de los años.

La Sentencia T-787-04 analizó una caricatura denominada “La Flor del Trabajo”, en la que se acusaba a una persona de abandonar su trabajo y se divulgaba relaciones sexuales con un compañero del ámbito laboral. La caricatura utilizó nombres ficticios pero que evidenciaban que se trataba de una persona en específico. Por otra parte, si bien la divulgación no se hizo a través de medios masivos, el dibujo se lo repartió en varios centros educativos y por intermedio de un centro de comercio.

Sobre el tema específico de la confrontación entre la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, honra y buen nombre, la Corte se ratificó en lo expresando en la sentencia SU-056-1995 señalando que:

En lo que concierne con la libertad de expresión que no se materializa o no tiene por objeto informar, sino recrear en una obra literaria, gráfica, plástica o filmica, hechos o situaciones reales o imaginarios, no es procedente sujetarla a las exigencias impuestas a la libertad de información, como son el atenerse a la verdad e imparcialidad de la noticia, lo cual no significa que el artista -escritor, periodista, caricaturista, pintor, director- pueda desconocer impunemente los derechos fundamentales de terceras personas, en particular sus derechos a la intimidad, a la honra y al buen nombre.

La Corte además realizó un análisis sobre cómo una opinión, que en principio no se rige por las exigencias impuestas a la información,

puede asumir tintes informativos y, por lo tanto, ser susceptible de rectificación al referirse a actos íntimos o privados. Señaló así:

el principio de libertad aplicado a la libertad de expresión, conduce a sostener que, si bien una persona puede opinar abiertamente sobre el comportamiento externo de otra, por cuanto al revelar públicamente su conducta permite que los demás juzguen sus actos; en tratándose de actos íntimos o privados no ocurre lo mismo, básicamente porque se trata de información sujeta a la libre disposición del individuo (...)

Desde esta perspectiva, la Corte en Sentencia T-512 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al realizar un estudio sobre los derechos a la libertad de información y expresión, concluyó que aun cuando las diversas manifestaciones de libertad de expresión son protegidas por el ordenamiento superior, su ejercicio no puede llegar al extremo de vulnerar la esfera privada de los individuos, así se trate de un personaje cuyo comportamiento releva importancia pública.

Finalmente, la Corte decidió tutelar los derechos de la persona ofendida determinando violación de los derechos a la intimidad, honra y buen nombre, y ordenó la rectificación por parte de quien realizó la caricatura, obligando a publicar un texto propuesto por la propia Corte, siempre y cuando la afectada manifestara expresamente su aceptación, en vista de que la publicación de una rectificación sobre su vida íntima podría constituir revictimización.

### **Los principios comunes para evaluar el humor político**

Las sentencias revisadas, dictadas en distintos países y en épocas también diferentes, nos muestran algunos estándares mínimos que resultan coincidentes para el análisis del humor político.

La protección del derecho a la libre expresión está reforzada cuando se trata del debate de asuntos de interés público, extendiendo su protección a aquellas manifestaciones fundadas en el odio, mala intención, o que utilizan expresiones mordaces.

Cuando se trata de personajes públicos, la protección de la expresión tiene un refuerzo pues el debate contribuye a la formación de opinión pública.

La intencionalidad en la expresión del humor tiene relevancia, es diferente el *animus iocandi* que el *animus injuriandi*

Los personajes públicos tienen una esfera de la intimidad que debe ser respetada.

La violación a la intimidad, honra y buen nombre pueden acarrear responsabilidad.

### **Las resoluciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación sobre el humor político**

La Supercom ha dictado dos resoluciones en contra de Xavier Bonilla, Bonil por su columna en diario *El Universo*.

#### **Resolución No. 001-DNGJPO-INPS**

El 31 de enero de 2014 la Supercom resolvió el caso de la caricatura que realizara Bonil sobre el allanamiento practicado por la Policía y la Fiscalía al domicilio de un conocido opositor. Esta caricatura constaba de una serie de gráficos y el texto al pie de la misma señalaba: “Policía y Fiscalía allanan domicilio de Fernando Villavicencio y se llevan documentación de denuncias de corrupción”.

La acción que en este caso comenzó de oficio, por un reporte interno de la propia entidad, terminó por sancionar pecuniariamente a Diario *El Universo* con el 2% de la facturación promedio de los tres meses anteriores a la resolución, y ordenó a Xavier Bonilla que rectificara el texto de la caricatura.

La discusión jurídica giró principalmente en torno a determinar si la caricatura era una opinión o una información.

El argumento de la Supercom, que se maneja tanto en el informe interno como en la Resolución, es que el texto que acompaña la caricatura constituye información.

Lo anterior se constata cuando señala: “d) En relación al artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación referido en el reporte interno, conforme se desprende del análisis que consta en los literales arriba citados, el texto: “Policía y Fiscalía allanan domicilio de Fernando Villavicencio y se llevan documentación de denuncias de corrupción”, es una afirmación de Xavier Bonilla Zapata difundida por Diario *El Universo*, por lo tanto esta información debió ser verificada”

La jurisprudencia revisada coincide en que la caricatura política es una opinión, no una información, y por lo tanto no es susceptible de rectificación. Sin embargo, en este punto la Supercom haciendo unos saltos argumentativos poco lógicos llega a la conclusión de que se trata de una información y que, por lo tanto, se encuentra sujeta a la necesidad de verificación.

La línea argumental parecería haber sido la siguiente:

Xavier Bonilla afirmó que su caricatura responde a la información que se encontraba a su alcance y, por lo tanto, su opinión humorística fue sustentada;

Bonilla no pudo demostrar de ninguna manera que la información a su alcance llevaba a la conclusión de que el operativo tuvo como objetivo o resultado llevarse documentación correspondiente a denuncias de

corrupción;

Si lo afirmado por Bonilla en su caricatura se publica en un medio de comunicación, automáticamente debe ser verificada.

La Supercom en ningún momento justifica cómo el derecho a la rectificación contenido en el artículo 66 numeral 7 de la Constitución del Ecuador y en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación puede ser solicitado de oficio por una institución sin que exista una persona que así lo exija.

Lo que resulta todavía más increíble es que en la parte resolutive, al ordenar la rectificación se señala: “por cuanto la afirmación que hace en su contenido no corresponde a la realidad de los hechos y estigmatiza la acción tanto de la Fiscalía General del Estado y como de la Policía Judicial”. Es decir, la resolución de la Supercom implica que las instituciones públicas tienen derecho a la rectificación, lo cual resulta en un verdadero absurdo.

El estándar marcado por la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre cómo el humor político debe gozar de una amplísima protección habría impedido que una acción en contra de esta caricatura prospere.

El estándar marcado por la jurisprudencia española tampoco permitiría discusión alguna al respecto. Sobre la relevancia, el tema en el momento en que aparece la caricatura está en el “ojo del huracán” de la discusión política. Sobre la proporcionalidad, ninguno de los términos utilizados resulta excesivamente vejatorio o insultante. Sobre la veracidad, al tratarse de una caricatura, constituye una opinión y por lo tanto no es exigible.

El estándar marcado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana tampoco se ajusta, pues la rectificación es imposible al no existir ninguna violación a la intimidad, la honra o el buen nombre de ninguna persona.

## Resolución No. 009-2015-DNJR-D-INPS

El 12 de febrero de 2015, la Supercom resolvió el caso del contenido gráfico preparado por Bonil sobre un asambleísta afroecuatoriano que tuvo una desafortunada intervención en el pleno de la Asamblea Nacional. El contenido consistía en un montaje de unas “nubes” que contenían un diálogo sobre dos fotos del Asambleísta Agustín Delgado. El texto de la primera foto decía: **“Com... Con... M... Mi Diii...Scurso todos dicen “Pobre Tin Pobre Tin (...); el texto de la segunda decía: “Pero con mi sueldo de asambleísta ya nadie dice “Pobretón Pobretón”**”.

La acción que en este caso comenzó por denuncia de varios colectivos de personas afro-ecuatorianos que afirmaron que tal contenido constituía una burla desde la etnia y la condición socio económica y lo calificaron como una forma de discriminar al pueblo afroecuatoriano.

Conforme la Ley Orgánica de Comunicación se encuentra prohibida la difusión de contenidos discriminatorios en los medios de comunicación y se establecen medidas administrativas como sanción en caso de que así sucediere. La Supercom impone estas medidas si existe informe del Cordicom que, conforme los parámetros de la ley, justifique la existencia de un contenido discriminatorio.

La discusión central del asunto era si el montaje de textos sobre las fotografías del asambleísta era una crítica a un funcionario público o una forma de discriminar a todo un colectivo.

El Cordicom construyó su argumentación sobre que el contenido era discriminatorio siguiendo el siguiente esquema:

Argumento histórico sobre exclusión de la participación política de afroecuatorianos;

La discriminación hacía el pueblo afroecuatoriano se vincula con la exclusión económica y socio cultural;

Todo lo anterior ha generado estereotipos;

Que usar las frases Pobre Tin y Pobre Ton tiene una carga despectiva;

Que la palabra Pobre Ton es una burla sobre los orígenes económicos de Agustín Delgado;

En consecuencia, el contenido analizado es discriminatorio por razones socio-económicas, por haber hecho una distinción a través del escarnio, la burla y la vejación.

Sobra decir que esta lectura intencionada y poco sustentada sobre la existencia de discriminación constituye una forma de limitar el derecho a la libertad de expresión e información.

El montaje de texto sobre la fotografía es una crítica mordaz y directa a un personaje público que, actuando en su calidad de asambleísta, mostró un serio problema de lectura. Por otra parte, el salario de un asambleísta supera en mucho el de un trabajador común y corriente, por lo tanto la referencia es pertinente, pues se critica a un funcionario bien pagado que no reúne cualidades básicas para el ejercicio del cargo de legislador.

El estándar marcado por la Corte Suprema de los Estados Unidos habría cubierto el contenido gráfico como uno amparado por la libertad de expresión, bajo el argumento de que la protección del debate de los temas de interés público y el control sobre los funcionarios públicos representan discursos que gozan de una altísima protección.

Analicemos el caso a la luz del estándar marcado por la jurisprudencia española. Sobre la relevancia, el tema de que exista un funcionario público que no reúne calidades para el cargo y que tiene un sueldo alto es sin duda algo que le interesa a la opinión pública. Sobre la proporcionalidad, si bien se utiliza una palabra que podría ser calificada como despectiva (pobretón), la misma no es un término vejatorio o insultante. Sobre la veracidad, al tratarse de una expresión de humor político gráfico, constituye una opinión y, por lo tanto, no es exigible.



El estándar marcado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana tampoco es aplicable al caso, pues la expresión gráfica en discusión no constituye de ninguna manera una violación a la intimidad, la honra o el buen nombre de ninguna persona.

### **Algunas reflexiones**

El presente análisis pretendía hacer algunas reflexiones alrededor del humor político y la problemática que plantea esta forma de expresión frente a otros derechos como la intimidad, la honra y el buen nombre.

No cabe duda de que a este tipo de expresión le son aplicables los principios generales que obligan a evaluar en cada caso particular su aporte para la formación de la opinión pública y el juego democrático. De igual manera, el humor político está sujeto a los mismos límites generales aplicables a cualquier forma de expresión.

Lamentablemente, el control que los organismos como el Cordicom o la Supercom realizan respecto de la libertad de expresión e información constituyen mecanismos de control que terminan por coartar el ejercicio de estos derechos, sin sustento, coherencia o argumentación que justifique sus actuaciones.

La jurisprudencia de otros países en los que el humor político ha sido sometido a valoración de la autoridad competente ha marcado parámetros que se deben tomar en cuenta en cada caso. Sin embargo, las resoluciones de la Supercom no resisten ninguno de los estándares establecidos en esas sentencias.

# Las reglas de Estado de Derecho y su aplicación en la Ley Orgánica de Comunicación (LOC)

Por Leonardo Sempértegui V.<sup>85</sup>

El concepto de *rule of law*, como esta mención en otro idioma lo indica, es un principio que ha tenido su mayor expresión en el derecho anglosajón. Traducido de manera imprecisa como *estado de derecho*, actualmente recopila en nuestro derecho los conceptos esenciales relativos a la primacía de la regla jurídica por sobre la decisión o actuación de autoridades o particulares.

En los casos analizados, se demuestra que el concepto de *rule of law* ha sido reiteradamente desatendido, y en otras ocasiones ha sido directamente vulnerado. Se evidencian en este análisis los mecanismos utilizados (u omisiones existentes) ejecutadas por las autoridades que han permitido llegar a decisiones que atentan contra el principio señalado.

## Introducción del concepto de *rule of law* y sus principales características

Si bien, el concepto de *rule of law* no puede ser atribuido a una persona en específico, se ha aceptado que el Profesor A.V. Dicey es quien utilizó el concepto en primer lugar desde la perspectiva académica, lo

---

85 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2005) y Máster en Derecho por la Universidad de Texas en Austin (2009). Socio del Estudio Jurídico Sempértegui Ontaneda Abogados (Quito – Washington D.C.). Ha desarrollado su práctica en Derecho Constitucional (estado de derecho), Derecho Administrativo y Derecho Energético. Profesor universitario en Ecuador y el extranjero. Conferencista nacional e internacional y miembro de directorios corporativos. Director de proyectos en materia de acceso a la justicia y rule of law. Becario Fulbright, 2008.

definió y determinó sus expresiones principales<sup>86</sup>. El Profesor Dicey, citado por Lord Bingham, dio tres significados principales a su concepto:

Ninguna persona puede ser penalizada, salvo que haya quebrantado una norma previamente establecida, y tal quebrantamiento haya sido declarado por una corte en derecho.

Ninguna persona está por sobre la ley, y todos debemos ser juzgado por cortes ordinarios.

Los derechos de las personas nacen de la ley, o en los sistemas anglosajones, de la construcción judicial periódica<sup>87</sup>.

Como es lógico, este concepto y sus expresiones han sido criticados, pero han prevalecido en el tiempo. Es por eso que, sin dejar de lado otros criterios de autores clásicos, es pertinente revisar para este análisis una aproximación moderna a la idea, que además incluye al estado como elemento de control del *rule of law*.

Dice el World Justice Project:

La noción de “rule of law” es especialmente difícil de definir y medir. Una forma más simple de aproximarse a ella es mirando los resultados que su aplicación trae a las sociedades, por ejemplo rendición de cuentas, respeto de derechos fundamentales o acceso a la justicia – cada uno de los cuales refleja un aspecto del complejo concepto referido<sup>88</sup>.

Adicionalmente, esta organización civil ha establecido una lista, bastante útil y compacta, que denominan “Cuatro principios universales del *rule of law*”, que incluye:

1. El gobierno y sus funcionarios, así como los ciudadanos privados

---

86 Tom Bingham, *The Rule of Law*, Ed. Allien Lane, Londres, 2010, p. 3 y ss.

87 *Id.*, p. 4 y 5.

88 *Rule of Law Index 2015*, World Justice Project, Washington D.C., p. 5. (Traducción del autor).

deben someter sus acciones a la ley.

2. Las leyes son claras, están publicadas, son estables y son consideradas justas, son aplicadas de manera igual en casos iguales, y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de las personas o su propiedad.

3. El proceso por el cual las leyes son aprobadas, administradas y aplicadas es accesible a la ciudadanía, justo y eficiente.

4. La administración de justicia es competente, ética, ágil e independiente; y está servida por un número suficiente de funcionarios, que cuentan con los recursos necesarios y reflejan a la sociedad que sirven.

Si bien, los principios antes señalados, tanto antiguos como modernos, son claros y comprenden la mayoría de actividades que tienen lugar en una sociedad con una aplicación aceptable del concepto, considero que vale hacer ciertas acotaciones a lo ya transcrito, añadiendo algunas ideas útiles para sistemas en los cuales la administración pública cumple el rol de autoridad de imposición de sanción, característica propia de los países de derecho civil o romano germánico.

**Actuación de la autoridad cuando la ley lo requiere** (y abstención de actuar cuando la ley no llama a dicha actuación): Esta idea no es más que un reflejo del principio de legalidad, perfectamente conocido en nuestro sistema jurídico. De hecho, la Constitución de la República lo recoge de manera textual o indirecta en varias normas, en especial el artículo 226:

**Art. 226.-** 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. Tendrán el

deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.<sup>89</sup>

Georg Jellinek señala en este sentido:

Pero es muy distinto lo que ocurre cuando el Estado procede según reglas jurídicas establecidas, reglas que a su vez sólo de una manera jurídica pueden ser modificadas. Estas reglas contienen en sí la obligación de los órganos del Estado; con lo cual queda sometida a obligación la actividad de aquél en sí mismo, ya que la de los órganos del Estado lo es de este mismo que no puede ejercer una actividad que no esté realizada mediante un órgano. **Ofrece esta regla, además, a los súbditos la seguridad de que los órganos del Estado quedan obligados a proceder según la regla.**<sup>90</sup> (lo resaltado me pertenece).

Bajo esta lógica, la autoridad está obligada a actuar en ciertas circunstancias. Esto es, cuando la norma jurídica así lo señala. No corresponde al Estado, en el régimen jurídico que nos rige, intervenir en situaciones en la que la norma no lo convoca. En consecuencia, si una acción u omisión de un ciudadano privado no se enmarca, por ejemplo, en una infracción debidamente tipificada y sancionada, el Estado no puede ni debe poner en marcha su aparato administrativo o judicial con el afán de perseguir al individuo. Dicha acción nos ubicaría en el Estado teocrático que Jellinek describe en su obra citada, en el cual la arbitrariedad (entendida esta como la mera voluntad del soberano) imperaría.

---

89 La limitación del poder mediante las reglas jurídicas, que son creación del poder, resulta aparentemente contradictoria. Francisco Laporta analiza el fenómeno en extenso y se concluye que "No sólo uno mismo y los demás individuos del grupo sino también las agencias que han de proceder a aplicar por fuera las pautas contenidas en las reglas han de poder ser previsibles y desarrollar conductas 'esperadas'". Ver Francisco J. Laporta, *El Imperio de la Ley – Una Visión Actual*, Madrid, Ed. Trotta, 2007, p. 70 y ss.

90 Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 348. Jellinek hace una previa distinción entre un Estado teocrático, en el cual el gobernante puede someter a las reglas de un régimen legal a sus súbditos, sin someterse él mismo al derecho. Evidentemente, tal situación se aleja de un régimen democrático ordinario.

## Uso reglado y argumentado de la discrecionalidad:

Siguiendo la teoría proveniente del derecho español del siglo XIX, los actos fruto de la discrecionalidad de la administración no podían ser tutelados, “por considerar que el criterium de tales actos no puede encontrarse en la legalidad, sino en la libertad absoluta de la administración, la cual no sería en este caso susceptible de ser fiscalizada por los tribunales.”<sup>91</sup>

Esta errada concepción, que otorgaba un ámbito de absoluta falta de control de las actividades del Estado que por cualquier razón no se regían estrictamente a una norma jurídica ha sido afortunadamente superada. De hecho, para demostrarlo citaré a continuación una norma reglamentaria (aún) vigente en el Ecuador.

El Reglamento para el Control de la Discrecionalidad<sup>92</sup> señala en su artículo segundo lo que se transcribe:

Art. 2.- DE LOS ACTOS DISCRECIONALES.- La potestad discrecional de la administración en la producción de actos administrativos se justifica en la presunción de racionalidad con que aquella se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta en su decisión, a fin de que la potestad discrecional no sea arbitraria, ni sea utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquella persigue.

**La discrecionalidad respaldada por el derecho implica la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los lí-**

91 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Temis, Bogotá, 2008, Tomo 1, p. 419.

92 Decreto Ejecutivo No. 3179, publicado en Registro Oficial 686 de 18 de octubre de 2002.

**mites de la potestad y de la competencia del órgano. Todo acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad discrecional reglada es impugnabile en vía administrativa o judicial.”** (Lo resaltado me corresponde).

Por lo tanto, en esta época de la evolución del derecho, la autoridad pública no puede emplear la discrecionalidad como excusa para una violación del principio de legalidad (a través de actos arbitrarios), para imponer su voluntad o capricho o para tratar de impedir la revisión judicial de sus actos. Este es un mecanismo de actuación que permite escoger entre alternativas válidas, no más allá de ello.

### **Presencia de motivación en las decisiones públicas:**

El ejercicio del derecho implica analizar circunstancias de hecho, normas jurídicas y extraer conclusiones lógicas<sup>93</sup>. Si bien, la doctrina ha enfocado la obligación de motivar las decisiones en el ámbito judicial, es indispensable que las decisiones jurídicas de las entidades administrativas también respeten este principio.

### **Sobre este principio, la doctrina señala que:**

La causa o motivo se traduce en la realización de los supuestos normativos previstos en la ley para la realización del acto administrativo; asimismo, se refiere a la motivación misma del acto, en el entendido de cuando se ha demostrado, de manera clara e inequívoca, la existencia

---

93 Si bien existen múltiples teorías sobre argumentación jurídica, área sumamente sofisticada del derecho, no es materia de este artículo una reflexión profunda sobre ello. Una obra ilustrativa sobre el tema, que brinda una aproximación a las múltiples teorías aplicables es: Robert Alexy, Teoría de la argumentación jurídica, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

de los antecedentes establecidos por la ley para su creación, los cuales deben ser suficientes para emitir el acto de que se trate<sup>94</sup>.

### **La Constitución de la República también recoge este principio:**

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:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. **No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.** Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Por lo tanto, los funcionarios públicos están obligados a efectuar el proceso mental que explica la pertinencia de las normas a los hechos analizados. Este proceso va bastante más allá de simplemente transcribir antecedentes recaudados durante el procedimiento administrativo, práctica que se repite con relativa frecuencia.

### **Riguroso control judicial de actividades del Estado**

Finalmente, ningún acto de poder público puede quedar fuera del

---

94 Francisco Xavier Manzanero Escutia, "Acto administrativo y procedimiento administrativo." En Fauzi Hamdan Amad y José Fernando Franco González Salas, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 2012, p. 183.



control judicial. Este desarrollo implica una mezcla de dos de los principios señalados como parte del *rule of law* por el *World Justice Project*. Sin embargo, parece necesario su énfasis dada la debilidad institucional del sistema judicial ecuatoriano, que persiste por diversas circunstancias<sup>95</sup>.

La Constitución de la República establece:

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a **la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad;** en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (Lo resaltado me corresponde).

La doctrina reconoce la necesidad de la revisión judicial de la actividad administrativa. Dice Luqui que: “El Poder Judicial es el encargado de resolver las contiendas en las que es parte la Administración. Sólo la justicia puede juzgar a la Administración y resolver los litigios donde se discute la legalidad de los actos y conductas administrativas. Pero, no obstante el monopolio de la revisión jurisdiccional que ejerce, no verifica, ni interviene, ni fiscaliza a la Administración.”<sup>96</sup>

En la obra analizada, Luqui establece una lista amplia de las razones por las cuales los actos de la administración pueden ser controlados por la función judicial: a) Vicios de forma o procedimiento, b) Incompetencia, c) Violación de la finalidad de la ley, d) Falsedad o inexistencia de los hechos determinantes, e) Arbitrariedad e irrazonabilidad<sup>97</sup>.

Esta última causa la divide el tratadista en múltiples razones, tales como falta de motivación, irracionalidad de la decisión y desproporcionalidad de la misma.

95 Leonardo Sempértégui V., *El Derecho de Acceso a la Justicia*, Quito, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 49 y ss.

96 Roberto Enrique Luqui, *Revisión judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 2005, p. 140.

97 *Id.*, p. 247 y ss.

A la luz de los principios recopilados de otros autores como aquellos que se han expuesto en los últimos párrafos analizaré a continuación algunas decisiones tomadas por la Superintendencia de Comunicación, en aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación, buscando determinar si se apegan a estas reglas que, por consenso general de la doctrina, sirven para garantizar los derechos ciudadanos.

**Cómo la aplicación de la regla de derecho se observa o inobserva en los procedimientos administrativos resueltos al amparo de la Ley Orgánica de Comunicación**

**Competencia para imponer sanciones: territorio, materia, grados, tiempo y delegación administrativa.**

Para efectos de analizar este tema, se revisarán dos casos iniciados por una misma persona, que han recibido distinto tratamiento desde la perspectiva procesal, más allá del fondo de la resolución.

ALCALDE DE LOJA VS. DIARIO <i>LA CRÓNICA</i>
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 0012-2015-IZ7S-DPS.
<b>Denunciado:</b> Diario <i>Crónica de la Tarde</i> .
<b>Denunciante:</b> Alcalde de la ciudad de Loja, José Bolívar Castillo.
<b>Resumen de los hechos:</b> El Alcalde de Loja presenta una denuncia en contra del Diario <i>Crónica de la Tarde</i> , ya que dicho medio supuestamente no habría efectuado cobertura a la rendición de cuentas del Municipio, ocurrida el 23 de febrero de 2015, por lo que habría incurrido en actos de censura previa.
<b>Pruebas aportadas.</b> - Recortes de periódicos, fotografías del acto público, invitaciones físicas y electrónicas.
<b>Resolución y motivación.</b> - Se desechó la denuncia, debido a que el Diario demostró ante la autoridad resolutoria (Intendente Zonal 7 Sur) que había efectuado cobertura del acto público con fecha 3 de marzo de 2015, y la Ley no señala un plazo para cubrir hechos de interés público.

ALCALDE DE LOJA VS. DIARIO <i>LA HORA</i> - LOJA
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 0012-2015-INPS-DN-JRD.
<b>Denunciado:</b> Diario <i>La Hora</i>
<b>Denunciante:</b> Alcalde de la ciudad de Loja, José Bolívar Castillo.
<b>Resumen de los hechos:</b> El Alcalde de Loja presenta una denuncia en contra del Diario <i>Crónica de la Tarde</i> , ya que dicho medio supuestamente no habría efectuado cobertura a la rendición de cuentas del Municipio, ocurrida el 23 de febrero de 2015, por lo que habría incurrido en actos de censura previa.
<b>Pruebas aportadas.</b> - Alegación sobre la definición de interés público, ejemplares de medios de comunicación.
<b>Resolución y motivación.</b> - Se aceptó la denuncia, debido a que el Diario no cubrió un hecho de interés público a pesar de conocer su existencia, lo cual según la autoridad resolutoria (Superintendente de la Información y Comunicación) constituye violación del Art. 18 de la LOC.

De los cuadros precedentes se desprende que la autoridad administrativa actuó con dos criterios distintos respecto al funcionario competente para resolver estos expedientes administrativos. Vale recalcar que la denuncia es presentada por la misma autoridad y se refiere a los mismos hechos, sin embargo, la autoridad a cargo de dictar la resolución fue distinta.

Conforme el Art. 56 número 5 de la LOC, es competencia del Superintendente la aplicación de sanciones establecidas por la ley y en “la regulación que emita la autoridad reguladora”<sup>98</sup>. Es decir, de forma originaria esta autoridad tiene en general la competencia para la resolución de este tipo de denuncias y expedientes.

98 Simplemente al paso, dejo anotada la inconstitucionalidad de la frase citada, ya que el Art. 132 de la Constitución señala expresamente que se requiere de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

Respecto a la competencia, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) <sup>99</sup> señala:

Art. 84.- DE LA COMPETENCIA. - La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

Art. 85.- RAZONES DE LA COMPETENCIA. - La competencia administrativa se mide en razón de: a) La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grados; b) El territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia; y, c) El tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha competencia.”

En concordancia con las disposiciones transcritas, el Art. 4 del Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación <sup>100</sup> señala:

Art. 4.- Potestad sancionadora. - Sin perjuicio de la delegación de competencias y atribuciones que puede otorgar la o el Superintendente de la Información y Comunicación a las o los Intendentes Generales, o autoridades del nivel jerárquico superior, centrales o desconcentrados, establecidos en la estructura orgánica de la Superintendencia, la potestad sancionadora se ejercerá:

1. La jurisdicción nacional le corresponde a la o el Superintendente de la Información y Comunicación;

---

<sup>99</sup> Decreto Ejecutivo No. 2428, publicado en Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

<sup>100</sup> Resolución No. 5 del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, publicada en Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013.

2. Las o los intendentes y delegados zonales, o de otras unidades territoriales que establezca el Estatuto de Gestión Organizacional, en el ámbito geográfico que le corresponda.
3. Las o los Intendentes Generales, Nacionales, Coordinadores Generales o Directores Nacionales, en el ámbito asignado por el Estatuto de Gestión o en las delegaciones otorgadas por la o el Superintendente de la Información y Comunicación.

En los casos analizados, más allá de la existencia y contenido del Estatuto Orgánico por Procesos de la Superintendencia o de la Acción de Personal No. SUPERCOM-DNTH-2015-0046 de 27 de enero de 2015, que contiene la delegación a favor del Intendente Zonal 7 Sur, **no existe explicación o intento de ella en el expediente No. 0012-2015-INPS-DNJR para justificar que el Superintendente haya decidido avocar el conocimiento del expediente contra el Diario *La Hora***, generando en este caso una contradicción – por decir lo menos – con respecto a la competencia de la propia entidad.

Es claro que las personas naturales y jurídicas sujetas al control de la Superintendencia no pueden tener certeza sobre quién será su juzgador. Se puede comprender que los denunciados no conozcan cuál es exactamente la autoridad competente y remitan su petición a la máxima autoridad institucional, pero a esta le corresponde remitir el despacho de los procedimientos a cada oficina desconcentrada.

Sin embargo, en los casos analizados la situación es aún más confusa, dado que el Alcalde de Loja presentó las dos denuncias ante la Intendencia Zonal 7 Sur, pero una de ellas es “elevada” a Quito con el fin de que el Superintendente en persona conozca el expediente. Consideramos esto una violación al derecho a la seguridad jurídica de los administrados, ya que no existe justificación aceptable legalmente para este cambio que conste en la resolución analizada<sup>101</sup>.

---

101 Como se señaló previamente, no es materia del acápite que concluye la opinión sobre el fondo de dichos casos, sin em-

## Acceso a tutela administrativa de derechos

En este acápite se observará la forma en la que actuó la Superintendencia en los procedimientos a su cargo, con relación al deber de toda autoridad pública de proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos, consagrados en el Art. 11 de la Constitución de la República.

CARLOS VERA QUINTANA v. DIARIO LA HORA
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 0012-2015-INPS-DN-JRD.
<b>Denunciado:</b> Diario <i>La Hora</i>
<b>Denunciante:</b> Carlos Vera Quintana
<b>Resumen de los hechos:</b> El denunciante acusa al medio de la violación del Art 24 de la LOC, por cuanto no se le habría concedido el derecho a la réplica respecto a una cita que el medio realizó sobre una declaración televisiva del denunciante.
<b>Pruebas aportadas.</b> - Grabación en video de la entrevista del denunciante que motivó la cita del medio de comunicación, petición de rectificación.
<b>Resolución y motivación.-</b> Se desechó la denuncia, debido a que el Diario sí publicó una nota rectificatoria en el sentido solicitado por el denunciante, y por lo tanto no era pertinente la concesión del derecho a la réplica

---

bargo cabe anotar el uso flexible del concepto de "interés público", que si bien la doctrina lo reconoce como una figura indeterminada,

<b>MARTHA ROLDÓS v. DIARIO LA HORA</b>	
<b>Número caso / Código (identificador):</b>	No identificado
<b>Denunciado:</b>	Diario <i>El Telégrafo</i> , TC Televisión, Radio Pública EP y Agencia de Noticias Andes
<b>Denunciante:</b>	Martha Roldós Bucaram
<b>Resumen de los hechos:</b>	La denunciante señaló haber sido víctima de linchamiento mediático, figura contemplada en el Art. 26 de la LOC, por cuanto una noticia sin verificación había sido reproducida por varios medios, según la denunciante de manera concertada.
<b>Pruebas aportadas.</b>	- No aplica.
<b>Resolución y motivación.-</b>	La denuncia no fue admitida a trámite, ya que el Superintendente de Información y Comunicación señaló que no se había adjuntado copia de la cédula de la denunciante, ni correos electrónicos que la autoridad considera necesarios para cumplir el Art. 8 del Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativa de la LOC.

¿Cuál es la diferencia entre los casos expuestos previamente? No parece haber más diferencia que el segundo de ellos se dirigió contra medios de comunicación de propiedad del Estado. En esta explicación no nos referimos a la resolución de fondo, ya que en uno y otro caso la Superintendencia rechazó la pretensión ciudadana. Sin embargo, sí existe una diferencia relevante, y que es que Carlos Vera Quintana tuvo derecho a tutela administrativa de su supuesto derecho, mientras que el mismo acceso le fue denegado a Martha Roldós Bucaram, por la falta de documentación que en el mejor de los casos bien podría haber sido presentada en un momento procesal posterior, como en la audiencia de sustanciación, regulada por el Art. 14 del Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas de la LOC, que en su parte pertinente señala:



Art. 14.- Audiencia de sustanciación. - Una vez que se haya calificado la denuncia, reclamo o reporte, la autoridad a cargo del proceso convocará a las partes a una audiencia de sustanciación.

Para la intervención de la autoridad competente en las correspondientes audiencias o demás actos procesales en los que le corresponda actuar, podrá nombrar delegado o delegada, procurador o procuradora para tales efectos.

En la audiencia, que se realizará de forma oral, **se contestará la denuncia, reclamo o reporte, así como, se presentarán las evidencias, documentos y pruebas de cargo y descargo de cada una de las partes**, las que deberán guardar relación con la denuncia, reclamo o reporte que motivó el trámite. (lo resaltado me corresponde).

El deber de los funcionarios públicos de proteger a través de sus acciones se consagra a nivel constitucional en el sistema jurídico ecuatoriano:

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

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. (...)

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. (...)

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Las normas secundarias, al menos en el texto, deberían buscar la pro-

fundización de estos principios, y de hecho en muchos casos lo hacen. Sin embargo, la aplicación de la misma por parte de las autoridades de manera restrictiva lleva a situaciones de indefensión como las citadas en el caso Roldós v. *El Telégrafo*, que ni siquiera llegó a configurarse legalmente, por la exigencia de requisitos formales que sin duda no constituían un impedimento para que la autoridad resuelva sobre el fondo de la causa, o al menos dé trámite a la misma.

### Aplicación de los principios y reglas para el procedimiento administrativo de sanción

SUPERCOM vs. <i>EL UNIVERSO</i> (BONIL)
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 002-INPS-DNJPO-SUPERCOM-2014
<b>Denunciado:</b> Diario El Universo y Xavier Bonilla Zapata
<b>Denunciante:</b> Trámite iniciado de oficio por la Superintendencia, y la misma entidad actuó como denunciante en el procedimiento administrativo.
<b>Resumen de los hechos:</b> El reporte interno de la Superintendencia señala que la caricatura de Xavier Bonilla publicada el 28 de diciembre de 2013, y que la mencionada caricatura indicaría que la actuación de la Fiscalía en un procedimiento de investigación se realizó con engaño.
<b>Pruebas aportadas.</b> - Reproducción de la caricatura materia de la investigación, información usada por el denunciado para fundamentar su caricatura
<b>Resolución y motivación.-</b> Se decidió sancionar al medio de comunicación y al autor de la caricatura, en virtud de la que misma no reflejó información de otros medios de comunicación sino opinión propia del autor, y que por lo tanto debió haber sido verificada, conforme el Art. 22 de la LOC, en concordancia con las normas deontológicas del Art. 10 de la LOC, finalmente señalando que existe violación del Art. 27 de la LOC al haber supuestamente adoptado una posición oficial sobre un proceso judicial en marcha.

Respecto a este caso, cabe formular una puntual opinión jurídica, respecto a que la aplicación de la ley no se basó más que en la elucubración de la autoridad respecto a la expresión gráfica contenida en la caricatura, materia de la investigación, el significado que dicha expresión pudo haber transmitido, y finalmente conectando al Diario *El Universo* con una manifestación editorial particular, asimilándolo a una “posición institucional” para adecuar los hechos al supuesto del Art. 25 de la LOC.

Sin embargo, más allá de la manifiesta incoherencia de los hechos con el derecho aplicado en la resolución (que tuvo su más clara expresión en la rectificación presentada por Xavier Bonilla, en cumplimiento a la orden administrativa), entra en este punto en discusión la aplicación de las reglas deontológicas que se encuentran incluidas en el Art. 10 de la LOC.

El hecho de que una norma jurídica (que conforme el Código Civil debe mandar, prohibir o permitir) se contradice con la esencia de deontología, que es según la Real Academia Española la “parte de la ética que trata de los deberes, especialmente de los que rigen una profesión”<sup>102</sup>. La Constitución de la República protege la libertad personal, entre otras la de pensamiento, y por lo tanto resulta impropio por decir lo menos que la ética que regula una profesión esté jurídicamente normada. La ética responde a un ámbito personal o grupal como el caso que nos ocupa, y la mera existencia de normas éticas en la ley habla de la confusión del legislador respecto al real alcance de los actos normativos<sup>103</sup>.

---

102 Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23.ª ed. Madrid: Espasa, 2014.

103 Ver Fernando Savater, *Ética y Ciudadanía*, Ed. Montesinos, Madrid, 2002.

## Motivación de las decisiones de la Superintendencia

Respecto a la motivación, mucho han dicho los autores y la misma normativa vigente en el Ecuador, a la que me referiré en un momento. Sin embargo, para hacer más asequible el concepto, motivación es el ejercicio de pensamiento que debe hacer el gobernante para tomar decisiones. En la práctica del poder público, todo acto debe ser explicado, y para poder manifestar las razones de una decisión, es necesario primero pensarlas. Esta tarea mental/lógica se contrae a determinar con precisión los hechos que están presentes ante el funcionario y sobre ellos determinar la adecuada aplicación de la ley. Es un ejercicio que más bien requiere de sentido común que de conocimiento del derecho. Caso contrario todo funcionario público debería ser abogado y no es esa la realidad, afortunadamente.

Respecto a las normas que regulan este fenómeno, estas se encuentran tanto a nivel constitucional como legal. Procedo a citar primero a la Constitución de la República:

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:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

A continuación, la norma legal aplicable, Ley de Modernización del Estado:

Art. 31.- MOTIVACIÓN. - Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.

Procedamos a revisar los casos, y luego comentaremos sobre su motivación:

MARTHA ROLDÓS v. DIARIO LA HORA
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 038-2014-INPS-DNJRD
<b>Denunciado:</b> Ecuador TV, como transmisor del programa denominado “Enlace Ciudadano”, edición No. 315.
<b>Denunciante:</b> Blasco Peñaherrera Solah, Presidente de la Cámara de Comercio de Quito.
<b>Resumen de los hechos:</b> El Presidente de la República, en el “Enlace Ciudadano” referido, habría vertido afirmaciones sin prueba e inexactas contra el denunciante y quien representaba, por lo que solicitó el derecho a la réplica en el mismo espacio, el cual fue negado por EcuadorTV.
<b>Pruebas aportadas.</b> - No aplica.
<b>Resolución y motivación.-</b> La denuncia no fue admitida a trámite, ya que la entidad de control determinó que los actos de gestión del poder público, como la rendición de cuentas, no tienen contenidos que se encuentren regulados por la LOC. La Superintendencia indicó también que sólo tiene competencia para sancionar “aquellos contenidos cuya responsabilidad se le puede atribuir a los medios de comunicación social en el territorio ecuatoriano”.

En este caso, además de lo señalado en el cuadro precedente, EcuadorTV alegó que no podía conceder el derecho a la réplica por cuanto el contenido del “Enlace Ciudadano” no era de su responsabilidad, sino que el contenido estaba a cargo de la Secretaría Nacional de Comunicación.

Vamos a ver de inmediato cómo las dos razones previamente citadas (competencia para sancionar de la Superintendencia y diferenciación en virtud del autor de contenido) son contradichas de manera completa en otros expedientes:

<b>SUPERCOM v. DIARIO <i>EXPRESO</i></b>
<b>Número caso / Código (identificador):</b> 035-2015-INPS-DNJRD
<b>Denunciado:</b> Diario <i>Expreso</i> .
<b>Denunciante:</b> Superintendencia de la Información y Comunicación
<b>Resumen de los hechos:</b> La Superintendencia pidió que se le conceda el derecho a la réplica respecto a un anuncio pautado por un tercero en el Diario Expreso, a lo cual este se negó dado que el contenido era originado por un tercero.
<b>Pruebas aportadas.</b> - Informe sobre decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; anuncio materia de la investigación, pedido de réplica y negativa
<b>Resolución y motivación.</b> - El procedimiento concluyó con sanción para el medio de comunicación, ya que se consideró que el contenido de la publicidad pautada afectó la reputación de la Superintendencia, y por lo tanto debía concederse el derecho a la réplica. Se ordenó la publicación de la réplica y se ordenó al medio que se disculpe con la autoridad de control, conforme el Art. 24 de la LOC.

En esta resolución se observan varias inconsistencias, que desacreditan cualquier apariencia de análisis jurídico, y por supuesto, desconocen el concepto de motivación antes referido:

Se ignora el precedente del caso *Peñaherrera v. EcuadorTV* antes señalado. Es decir, en ciertas ocasiones el medio es responsable del contenido de terceros, y en otras ocasiones no lo es. No existe consistencia en la decisión y, como es lógico, no existe asidero jurídico para sostener que el medio deba ser responsable por el contenido que terceros pautan, más allá de sus obligaciones jurídicamente impuestas.

La entidad de control asume que las afirmaciones del anuncio pretenden “calificar de reprochables, negativas o ilegales las actuaciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación”, infringiendo ello de la afirmación de que las multas que el organismo impone van directamente a su presupuesto, lo cual constituye (sin duda) un incentivo para que se impongan más multas. Esta conclusión que extrajo la Superintendencia es el tipo de aparente razonamiento que las autoridades pretenden hacer pasar por motivación, sin que exista el empate lógico entre hechos y norma que dicho ejercicio mental requiere.

La actuación de la autoridad de control como acusador y juzgador elimina por completo su imparcialidad, constitucionalmente requerida para poder emitir una resolución adversa en contra de un ciudadano privado. No desvirtúa esta realidad el hecho de que la LOC y el Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas estén formalmente vigentes (al no haber sido derogados), defensa principal de la Superintendencia.

### **Algunas reflexiones**

De los casos revisados y explicados brevemente, que se constituyen en una muestra seleccionada de la base de datos explicada en la primera

sección de esta publicación, se concluye que en ciertos casos analizados existe aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación de manera sumamente drástica, sin que exista argumento jurídico o probatorio alguno que sea válido ante la autoridad. Esto es especialmente peligroso dado que, en los casos estudiados, cuando la Superintendencia ha generado el proceso, siempre ha concluido el expediente con una sanción administrativa.

Este fenómeno genera dos sensaciones en los administrados: a) que la Superintendencia tiene una suerte de rol inquisidor, y cuando sus funcionarios intermedios han generado informes previos al proceso de investigación, al parecer la suerte del administrado investigado está echada, y b) que existe discriminación en función del legitimado activo, ya que la Superintendencia tiene éxito en el 100% de los casos, mientras que los otros denunciantes no corren con la misma suerte.

Por otra parte, es claro que la inadmisión o rechazo de la denuncia propuesta por un privado son una respuesta defensiva del poder público (Superintendencia) a favor de sus propias instituciones (medios de propiedad estatal), acciones (cadenas sabatinas) o en rechazo a quienes tienen una evidente identificación de oposición política. Esta posición es una afrenta al concepto de estado de derecho, por decir lo menos.

Se concluye, entonces, que el concepto explicado al inicio de este ensayo (*rule of law*) está mal servido con la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación constatada con la lectura de los casos antes referidos, por las dos razones expuestas en los dos párrafos precedentes. A mi criterio, estas actuaciones deslegitiman la actuación del organismo de control y lo sitúan como una herramienta al servicio del poder político y no de sus ciudadanos.

Esta circunstancia no puede ser ocultada con actuaciones aisladas apegadas a derecho por parte del organismo de control<sup>104</sup>. La regla de la ley

---

104 Considero que los casos en los que se ha obligado a los medios de comunicación a respetar la propiedad intelectual de terceros resultan útiles para la construcción del concepto materia de este ensayo.



es atendida o no lo es. No pueden existir puntos intermedios, y si un solo administrado tiene inconvenientes con el acceso a la tutela efectiva de derechos, entonces la entidad pública está procediendo de forma errada.

La rigurosa aplicación de la regla del derecho, por más deficiente que esta sea, es probablemente la mejor garantía de defensa de la libertad de expresión y de información de los ciudadanos. Las normas jurídicas brindan a los ciudadanos estabilidad y certeza, con lo que podrán saber previamente si sus comportamientos serán o no penalizados por parte de la administración pública en ejercicio de su potestad de sanción administrativa.

Sin embargo de ello, la piedra angular del respeto de las reglas de derecho (en materia de comunicación y en cualquier otra de Derecho Administrativo) es el adecuado funcionamiento del poder judicial. Siempre que los ciudadanos privados tengan la certeza de que cualquier error de la administración pública será enderezado por la justicia, el estado de derecho prevalecerá. En esa materia, quedan dudas respecto a la actuación imparcial de los jueces constitucionales que ya se han pronunciado<sup>105</sup>, y no cesa la incertidumbre sobre la decisión que tomen en los casos los jueces contencioso administrativos, que seguramente tardarán años en resolver las causas llevadas a su conocimiento. Esa demora es garantía de que el derecho del administrado ha sido y será vulnerado.

Por esta razón es que probablemente la mejor forma de exigir que la administración pública observe las reglas de derecho antes anotadas en este ensayo, es a través de contundentes, claros y fundamentados fallos judiciales, en los que se evidencie con absoluta claridad las carencias jurídicas de las decisiones administrativas, como las analizadas en este ensayo, y obliguen a los funcionarios a hacer un mejor trabajo, lo que necesariamente aumentará la aplicación de la regla de derecho.

---

105 (15/09/2015), "Jueza niega a Diario La Hora recurso de protección en contra de la Supercom. La Hora. Consultado en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/02/nota/5100821/jueza-niega-diario-hora-recurso-proteccion-contra-supercom>, última visita 19 de marzo de 2016.

Caso contrario, cualquier estado que se llame democrático, en teoría, estará en riesgo de caer en los modelos represivos que relata J.M Coetzee, en los que hace relación a los casos de Sudáfrica, Cuba y la Unión Soviética del siglo XX. Dice este Premio Nobel que “Trabajar bajo censura es como vivir en intimidad con alguien que no te quiere, con quien no tienes ninguna intimidad pero que insiste en imponerte su presencia. El censor es un lector entrometido, un lector que entra por la fuerza en la intimidad de la transacción de la escritura, obliga a irse a la figura del lector amado o cortejado y lee tus palabras con desaprobación y actitud de *censura*”<sup>106</sup>

---

106 J.M. Coetzee, *Contra la censura – Ensayos sobre la pasión por silenciar*, Bogotá, Ed. Debate, 2007, p. 59.

## ¿Quién define qué hechos son de interés público y deben ser cubiertos y difundidos por los medios de Comunicación Social?

### El caso resuelto por la Supercom sobre el alcalde de Loja y el diario *La Hora*

*Por Salim Zaidán*

En el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Comunicación se registró algo que podría parecer irregular, pero cuenta con aval legal<sup>107</sup>: a última hora, sin discusión, se incorporó al texto del proyecto de ley un artículo propuesto por el entonces asambleísta José Bolívar Castillo (ahora Alcalde de Loja) que planteó la creación de la Superintendencia de Comunicación, un órgano administrativo con potestades sancionadoras y no precisamente para ejercer funciones de autotutela administrativa,<sup>108</sup> sino para conocer y resolver denuncias, tal y como lo hace un órgano jurisdiccional. El Superintendente en funciones ha ejercido esa “atribución”, sin contemplaciones y con notoria selectividad, pues curiosamente las multas han sido impuestas, en su gran mayoría, a medios de comunicación privados.

En uno de esos casos, el Superintendente de Comunicación determinó el incumplimiento por parte de un medio de comunicación social de su obligación de cubrir y difundir lo que para la autoridad públi-

---

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

108 La Administración Pública, para hacer ejecutorias sus resoluciones, no necesita someterlas a un proceso judicial declarativo, ya que tienen tal carácter por la propia autoridad de la Administración, es decir no es necesario acudir a los tribunales o jueces para hacer que sus resoluciones obliguen a sus destinatarios. En el ámbito de la autotutela declarativa la Administración puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas sin que se necesaria la intervención de jueces o tribunales. En el ámbito de la autotutela ejecutiva, la Administración puede ejecutar forzosamente sus resoluciones sin necesidad de acudir a jueces o tribunales.

ca oficialista o aliada es de interés público, por haber incurrido en la prohibición de censura previa, prevista en el artículo 18 de la Ley de Comunicación.

Me refero al caso del Alcalde de Loja vs. el diario *La Hora*, que será objeto de análisis en la parte final de este artículo, en el cual también analizaré el sentido, alcance y razonabilidad de esta disposición legal, con énfasis en la expresión “interés público.”

La libertad de expresión (en clave “neoconstitucional”: el derecho a la información y comunicación diferenciado de la libertad de opinión) se mueve en constantes dicotomías que pasan por la esfera de lo prohibido y lo permitido; entre la prohibición de la censura previa y la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidades ulteriores; entre la opinión y la libertad de expresión; entre los hechos y el derecho a la información.

Estas dicotomías nos llevan a distinguir entre la libertad del emisor y el derecho del receptor; entre el derecho de transmitir información, la libertad de expresar la opinión y el derecho de la ciudadanía a recibirlas; entre la libertad de divulgar hechos y de emitir opiniones; y el derecho a estar bien informado y a recibir cualquier tipo de opinión.

En el caso del Alcalde de Loja vs. el diario *La Hora* se determinó una supuesta afectación del derecho de la ciudadanía de Loja a estar informada a partir de la declarada inobservancia del diario *La Hora* Loja de la obligación de cubrir y difundir el acto de rendición de cuentas del alcalde de Loja, un hecho de relevancia e interés público, de acuerdo con la calificación realizada por dicho alcalde y la Superintendencia de Comunicación.

Ampliar el ámbito de protección de la libertad de expresión, no solo proteger al emisor sino al receptor de la información ciertamente es un avance, si está acompañado por una razonable regulación y control estatal, y por una clara conciencia del rol que deben cumplir los medios de comunicación social. Los medios han sido concebidos “como

vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.”<sup>109</sup> Hace sentido esa regulación y control cuando se instrumentaliza a través de los parámetros de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Lamentablemente, la realidad es otra. Se observa un control estatal invasivo y censorador.

Una razonable regulación y control estatal no coarta libertades; simplemente consolida la idea de reconocer a la libertad de expresión como un derecho de doble vía. Una política de control como la que ejerce la Supercom, debe ser definitivamente descartada.

Para encontrar el equilibrio, es importante reconocer la evolución histórica de la libertad de expresión y el derecho a la información, relatada por José María Desantes Guanter, catedrático español que ha realizado una muy didáctica enumeración de tres etapas por las que atravesó la relación entre esta libertad y este derecho, según quienes tuvieron acceso al ejercicio de la libertad y figuran como titulares del derecho:

La del **sujeto empresario**, propia del constitucionalismo del siglo XIX y caracterizada como aquella a la que solo accedían al ejercicio de la libertad de prensa quienes contaban con los recursos materiales para tener sus propios medios, una empresa privada que no debe absolutamente nada a un público que no tiene sobre ella ningún derecho. La empresa, por tanto, no está afectada por ningún interés público. Es propiedad exclusiva de su dueño, que vende un producto.

La del **sujeto profesional**, que surgiría a principios de siglo con las primeras sociedades de redactores y el reconocimiento de sus derechos. En esta etapa comienzan a señalarse ciertas facultades para aquellos que

---

109 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 117.

trabajan en empresas informativas, dedicando sus esfuerzos a la búsqueda y transmisión de la información.

La del **sujeto universal**, a partir de 1948, en que se reconocen los derechos a investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, haciendo extensiva la titularidad a todos los seres humanos.<sup>110</sup>

En las dos primeras etapas, la titularidad de los derechos fue conferida únicamente a quienes emiten la información, en tanto que la tercera etapa hace extensivo el reconocimiento del derecho a la información a la ciudadanía que la recibe.

### **¿Qué clase de información fue amparada por la Asamblea Constituyente, la Asamblea Nacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos?**

La configuración constitucional del derecho a la información y comunicación se sustenta en un principio general: no habrá censura previa, pero sí responsabilidad ulterior sobre los hechos, acontecimientos y procesos de interés general. El desarrollo legislativo define a ese interés general. La interpretación jurisprudencial constitucional poco o nada aporta. El referente conceptual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos algo clarifica el alcance del concepto.

La Constitución de la República, en su artículo 18 (1), reconoce el derecho 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.

La Ley de Comunicación, en su artículo 7, describe de manera muy vaga, imprecisa y hasta tautológica, a la información de relevancia pública o de interés general como aquella información difundida a través de los medios de comunicación acerca de los asuntos públicos y de interés general.

---

110 José María Desantes Guanter, *La Cláusula de Conciencia*, Ed. Eunsa, Pamplona, 1978, p. 118 y ss.

El artículo 7 del Reglamento General a la Ley de Comunicación establece: “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.”

La Corte Constitucional afirma 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.<sup>111</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana ha dicho que

A efectos de la protección de la libertad de expresión, la Corte ha considerado de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes.<sup>112</sup>

---

111 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 003-14-SIN-CC, CASO No. 0014-13-IN y acumulados No. 0023-13-IN y 0028-13-IN, de 17 de septiembre del 2014, p. 105.

112 Corte IDH. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 121.

Aún con estas definiciones, persisten algunas interrogantes sobre la interpretación y aplicación del concepto de “interés público” por parte de la Supercom:

¿La Superintendencia de Comunicación determina qué hechos y noticias son de interés público al resolver cada caso con base en los criterios generales de la Ley, los de la Corte Constitucional o los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? ¿No resultaba conveniente que la Asamblea Nacional establezca un concepto o un parámetro más objetivo de valoración?

Para calificar un acto como censura previa, la dificultad no radica en la aprobación o desaprobación de contenidos, sino en su finalidad: ¿cómo probar la ilegitimidad de un beneficio propio, que se favorece a una tercera persona y/o perjudica a un tercero a partir de esa acción de aprobación o desaprobación de contenidos?

¿Cómo establecer si la omisión de la difusión de temas de interés público es deliberada y recurrente para que se configure un acto de censura previa? ¿Cómo probar esa intención de no cubrir esos hechos? ¿Cuántas veces puede ser considerado como recurrente?

Para que se configure la censura previa, ¿es necesario la concurrencia de estos requisitos o basta con verificar la ejecución de actos conducentes a realizarla de manera indirecta?

Le planteo estas interrogantes a la Superintendencia de Comunicación para futuros casos. Por mi parte profundizaré el estudio del tema.

### **¿Qué es el interés público? ¿Es posible conceptualizarlo?**

Ernst Griffith con acierto señala que “al concepto del interés público puede dársele acepciones muy amplias, hasta el punto de considerarlo



poco más o menos como un sinónimo de bienestar general.”<sup>113</sup> En la determinación del bienestar general es inevitable incurrir en subjetividad, pues el interés de una autoridad pública no es necesariamente el interés de la comunidad, menos su bienestar.

Roland Pennock se pregunta qué es el interés público, y aunque reconoce la necesidad de su existencia, admite su falta de precisión al conceptualizarlo: “En general, es un acicate para la conciencia y la deliberación. Es un recordatorio de que los derechos privados no son exhaustivos del interés público, y de que los intereses privados incluyen mucho más que intereses propios. Un término que desempeñe este papel, aun cuando carezca de precisión, es tan valioso como ineludible.”<sup>114</sup> Como anota Pennock y superando, la dicotomía entre lo público y lo privado que propuso en su momento Norberto Bobbio, y que ha defendido William Minor<sup>115</sup>, el interés público supone comprender que los derechos privados no son exhaustivos de ese interés, que los intereses privados van mucho más allá de los intereses propios y aunque a la expresión se la identifique de indeterminada e imprecisa, resulta ineludible en el ámbito del Derecho Administrativo, en la actividad pública. Queda por identificar a qué momento de esa actividad otorgarle relevancia.

Para Jorge Correa, desde una concepción estatista, desde la concepción del Estado liberal y

desde el punto de vista normativo o formal, el interés público estará representado por las intenciones elegidas y sancionadas por las autoridades mediante un procedimiento jurídico. Una concepción sustantiva

---

113 Ernst Griffith, Los fundamentos éticos del interés público, en Carl Friedrich, El interés público, Editorial Roble, 1967, p. 27.

114 Roland Pennock, “El individuo y las mayorías: una nota sobre el concepto”, en Carl Friedrich, El interés público, Editorial Roble, México D. F., 1967, p. 198.

115 William Minor sostiene que “los intereses públicos y privados deben diferenciarse claramente. La distinción se basa en la percepción de dos tipos de consecuencias como resultado de la asociación humana y del esfuerzo por controlar la conducta humana, en interés de las consecuencias que se suponen mejores, no de las peores. El interés privado funciona en las asociaciones humanas que experimenta y controlan directamente las consecuencias. Cuando las consecuencias de la asociación humana no pueden ser experimentadas y controladas directamente, se engendra el interés público.” (William Minor, “El interés público y su meta última”, en Carl Friedrich, El interés público, Editorial Roble, México D. F., 1967, p. 39).

o finalista, por su parte, se constituirá por el objetivo buscado con la actividad decisional de los poderes públicos. En la alternativa autoridad-libertad se escoge esta última bajo los presupuestos de que la noción de interés público, fundada en los valores del liberalismo, reconoce una esfera de libertad integrada por un grupo de derechos individuales que impuso un límite y sumisión a la actividad estatal. El concepto de interés público elaborado bajo los presupuestos del Estado Liberal se opondrá a toda intervención del Estado en la esfera superior de derechos individuales protegidos.<sup>116</sup>

Héctor Jorge Escola, en la misma línea de relacionar el concepto con lo estatal, considera que la noción de administración pública se concibe dentro del concepto de interés público

siendo la actividad administrativa sólo una modalidad particular de alcanzarlo o lograrlo (...) Incluso cuando tales necesidades y fines aparecen no sólo como un resultado de la vida en comunidad o como una consecuencia de ella, sino como algo propio y específico de la comunidad o colectividad como tal, las mismas configuran también finalidades de interés público, puesto que aun en esos supuestos son queridas por una mayoría prevaleciente de individuos, cada uno de los cuales tienen en las mismas y reconoce en ellas la existencia de un interés personal y directo, actual o eventual.<sup>117</sup>

Afirmar que la actividad administrativa es solamente una modalidad particular de alcanzar o lograr el interés público, es reafirmar que pueden producirse simultáneamente varios hechos de interés público que no necesariamente tienen como protagonistas a las autoridades públicas.

---

116 Jorge Correa Fontecilla, Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho, Chile, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2254414.pdf>, 143.

117 Héctor Jorge Escola, El interés público como fundamento del Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 44.

Gerhard Colm, en su artículo “El interés público: clave esencial de la política pública” ubica al concepto del interés público en una etapa en donde con claridad debe estar presente, en la formulación de la política pública, antes que en su evaluación o en una rendición de cuentas como en el caso en análisis. Colm plantea que

Cuando el concepto inevitablemente vago del interés público se traslada a objetivos específicos que deben cumplirse hasta un punto determinado y dentro de cierto lapso de tiempo, propongo hablar de “metas.” Estas metas nos proporcionan criterios según los cuales pueden evaluarse los resultados de las actividades privadas y públicas, y que pueden ser de utilidad en la formulación de los programas de la política pública, ya que un programa establece una meta y también los medios por los cuales se tratará de alcanzarla dentro de un determinado período de tiempo. Quizás podemos distinguir dos clases de metas que están relacionadas con el interés público. Empleando una terminología un tanto arbitraria, he llamado a unas de ellas metas de ejecución y a las otras, metas de realización. (...) las metas de realización se refieren al contenido específico del concepto del interés público.<sup>118</sup>

Los elementos conceptuales identificados por Gerhard Colm y Jorge Correa Fontecilla nos ubican en el lugar donde resulta más realista visualizar el interés público: en la formulación de una política pública, pero no más allá de eso.

Es imposible conceptualizar al interés público. Resulta peligroso en la normativa nombrarlo y no establecer parámetros para aplicarlo. Parece, más bien, que es un concepto que otorga amplios márgenes de discrecionalidad a la autoridad pública y que puede ser utilizado para justificar la restricción de derechos del ciudadano.

---

118 Gerhard Colm “El interés público: clave esencial de la política pública” en Carl Friedrich, *El interés público*, Editorial Roble, México D. F., 1967, p. 139 y 140.

Sea utilizando la expresión “interés público” o “interés general,” el problema es su indeterminación y el amplio margen de apreciación y de discrecionalidad que otorga a la autoridad pública.

Por descarte o enfrentándolo a su opuesto, se entendería que interés público es todo aquello que trasciende el interés privado; sin embargo, la dificultad se presenta en la identificación de necesidades o intereses colectivos, que merezcan tutela e intervención estatal.

Para desentrañar su significado, propondré algunos criterios que contribuyan al encuadramiento de ciertos hechos como de interés público, con el fin de someter a la autoridad a parámetros más objetivos al aplicar estos conceptos.

Suele afirmarse que el interés público se genera y desarrolla en el ámbito del Estado, ya que puede ser declarado por cualquiera de las autoridades u órganos del Estado y niveles de gobierno, pues se encuentra entre los fines que necesariamente debe perseguir. Si bien se le ha identificado como un concepto básico de la acción político-administrativa y se asegura que la actividad administrativa está basada en una potestad orientada a la satisfacción del interés público, aquello no implica que los administrados con intereses comunes, no podamos defender un interés público, por fuera de la actividad del Estado.

Ha sido recurrente invocar el bien común, el interés público o, en clave revolucionaria, el “buen vivir” como argumento de habilitación para el ejercicio de potestades públicas. Sin embargo, en nombre del interés público se han adoptado políticas y se han emprendido acciones que restringen derechos.

### **¿Qué tipo de información es de interés público?**

La Asamblea Constituyente de Montecristi, cuando configuró los derechos a la comunicación e información, y se refirió a los contenidos

de relevancia constitucional, a los contenidos especialmente protegidos, optó por utilizar la expresión “interés general” para identificarlos e incluso estableció que el interés general prevalece por sobre el interés particular. La Corte Constitucional equiparó este concepto con el interés público.

Paulina Mogrovejo, como consejera del Consejo de Regulación de la Comunicación (Cordicom) explicaba hace algunos meses que dicho organismo se encontraba elaborando un reglamento con parámetros para identificar al interés público. Anticipó algunos lineamientos: “garantía democrática,” que permite el “cumplimiento del ejercicio de los derechos políticos”, “a tomar decisiones sobre la gestión de sus mandatarios o el proyecto de vida”, pues “todo lo que le afecta en su proyecto de vida es información de interés público.” Relacionando estos conceptos con el acto de rendición de cuentas, objeto de la controversia en el caso a analizar más adelante, parecería que el concepto de interés público supone el reconocimiento de la capacidad que tendría el ciudadano para tomar decisiones sobre la gestión de sus mandatarios. Sin embargo, en ese acto, bajo el formato habitual, los ciudadanos no toman decisión alguna, se limitan a escuchar las decisiones de la autoridad.

Otro aspecto importante. Apelar al interés público para legitimar la actuación estatal incluso supone un riesgo. Hugo Black, político, jurista y uno de los más influyentes ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia estadounidense, advierte que “el gran peligro que supone es que en tiempos de crisis confiere al Gobierno el poder de hacer lo que estime necesario para protegerse con independencia de los derechos de los individuos. Si la necesidad es grande, siempre podrá decirse que el derecho del Gobierno tiene más valor o importancia que los derechos individuales”<sup>119</sup>.

Ciertas autoridades, basadas en el deber de los ciudadanos de antepo-

---

119 Black, Hugo, “The Hill of rights”, *New York University Law Review*, vol. 35, 1960, pp. 878 y 869-870, citado por: Santiago Sánchez González, profesor de Derecho Constitucional en “La imponderable ponderación y otras artes del Tribunal Constitucional”.

ner el interés general por sobre el interés particular, consagrado en el artículo 83 (7) de la Constitución de la República, trasladan esa lógica al ámbito de los derechos y ubican al interés público como superior a los derechos individuales, estableciendo una categorización de derechos, cuando según el artículo 11 (6) de la Constitución todos los derechos tienen igual jerarquía.

### **¿Cuál es el estándar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los temas de interés público?**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde su primera sentencia sobre libertad de expresión dentro del caso chileno “La Última Tentación de Cristo,” identificó a la libertad de expresión como un derecho de doble vía que constituye el fundamento de las sociedades democráticas. Aquel señalamiento no respondió a una visión liberal de privilegiar libertades por sobre derechos sociales; fue reafirmar un reconocimiento que es de vital importancia para la vigencia de otros derechos, su calidad de derecho medio, a través del cual se pueden hacer valer otros derechos.

Las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática<sup>120</sup> requieren la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.<sup>121</sup>

Respecto a la labor de la prensa de informar sobre cuestiones de interés público y la obligación de rendir cuentas de los funcionarios públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “En una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los

120 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 113.

121 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 127.

funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas.”<sup>122</sup>

En cuanto a la importancia del interés público y el derecho de la ciudadanía, en su jurisprudencia, la Corte Interamericana ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes<sup>123</sup>. El énfasis que pone la Corte Interamericana se enfoca en la libertad que debe tener todo ciudadano para expresar cualquier opinión o transmitir información relacionada con temas de interés público. Los actos de rendición de cuentas, si bien tienen un formato legal y reglamentario preestablecido, deben ser repensados, para que existan canales de expresión de la ciudadanía y así puedan considerarse espacios de ejercicio de derechos, y no únicamente cumplimiento de una obligación de autoridad de transmisión de información de una sola vía.

Si en la rendición de cuentas hay una voz única, el acto se convierte en simple propaganda. Si el único medio para conocer la realidad sobre la gestión pública es un monólogo de la autoridad, no se garantizan derechos, simplemente se los utiliza para validar una acción estatal.

En la sentencia del caso *Kimel vs. Argentina*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que se presentó un “conflicto entre el derecho a la libertad de expresión en temas de interés público y la protección de la honra de los funcionarios públicos,”<sup>124</sup> y al resolverlo, la Corte se refirió a la importancia del debate público, al debate democrático:

---

122 Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 88.

123 Corte IDH. *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 121.

124 Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 51.

Respecto al derecho a la honra, las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza, como sucede cuando un juez investiga una masacre en el contexto de una dictadura militar, como ocurrió en el presente caso.<sup>125</sup>

La rendición de cuentas exigida a las autoridades, para que cumpla su finalidad, debe propiciar un amplio debate democrático, que no se agote en la mera formalidad, con la participación únicamente de partidarios que aplaudan la gestión de la autoridad. Las actividades de autoridades públicas, como acertadamente señala la Corte Interamericana, salen del dominio de la esfera privada y se instalan en el debate público, pero eso no implica que los noticieros de los medios de comunicación social no tengan otros sucesos que cubrir, más aún cuando la dinámica de las sociedades es acelerada y pueden presentarse sucesos de interés público simultáneamente.

La línea jurisprudencial seguida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al marcar distinciones en el estándar de protección del derecho a la información en función del tipo de mensaje o contenido. Al resolver los casos argentinos Kimel y Fontevecchia, la Corte IDH calificó de interés público a los contenidos informativos que derivaron en sanciones penales y civiles respectivamente, mientras que enfatizó el caso Mémoli no abordaba temas de interés público.

---

125 Corte IDH, sentencia caso Kimel vs. Argentina, párr. 86.



## ¿Qué tipo de información puede considerarse relevante?

Vivimos en una sociedad a la que el poder político de turno pretende convertirla forzosamente en una sociedad con interés en el quehacer político, que camine orientada por los sucesos en que participan las autoridades. Y no necesariamente esos sucesos que interesan a la autoridad, son de trascendencia para la comunidad.

Lo que para un sector de intelectuales puede resultar relevante, un amplio sector social lo puede identificar como irrelevante. Incluso, desde el punto de vista de la sociedad mayoritaria, lo que para un grupo de deportistas y sus seguidores puede ser relevante, para el resto de la sociedad no.

Leía hace algunos meses que la versión digital de un diario, publicaba bajo la etiqueta de “urgente” la noticia del triunfo de un cantante ecuatoriano en un *reality show*. Claro ejemplo de que el sentido de “urgencia” y “relevancia” al identificar los contenidos informativos es subjetivo y variable.

Con más razón, no todo lo que proviene de una autoridad pública pasa a convertirse automáticamente en relevante. La relevancia dependerá del objeto, finalidad y contenido de la iniciativa estatal o ciudadana, sin establecer como condicionante que se encause a través de una autoridad estatal.

## ¿Relevancia pública o relevancia política?

Existen casos en que se ha denunciado que medios de comunicación social han inobservado la Ley de Comunicación por no cubrir y/o difundir hechos de relevancia pública.

La dificultad que surge es la ausencia de una definición de lo que se

considera de “relevancia pública”, frente a lo cual se conceden amplios márgenes de discrecionalidad al órgano administrativo responsable de la interpretación y aplicación de la disposición donde se encuentra contenida la expresión.

En una sociedad existen innumerables hechos que para un sector de la sociedad pueden resultar relevantes en el ámbito deportivo, cultural, político, económico.

Existen administrados que evitan los temas políticos y solo manifiestan interés en aquellos que, de algún modo, les resulta ineludibles. En su agenda cotidiana privilegian, por ejemplo, los asuntos culturales y comparten con un amplio sector de la sociedad, el interés por estos asuntos. ¿Por qué descartar estos asuntos como hechos de interés público?

Desde la óptica del poder de turno, puede resultar relevante cualquier acontecimiento que suponga un reconocimiento a prácticas estatales o la sola participación de una autoridad en un evento. Un ejemplo: la denunciada falta de cobertura de un medio del evento que tuvo lugar en una universidad de Chile, en donde una autoridad recibiría su honoris causa.

### **¿Todo el quehacer público y político es relevante y de interés público?**

Para Héctor Jorge Escola, quien realiza una distinción entre la administración liberal ordenadora y abstencionista y la administración intervencionista y conformadora, resulta “obvio que las necesidades colectivas, y con mayor razón los fines del Estado, constituyen siempre finalidades que son, en todos los casos, de interés público.”<sup>126</sup> Los fines

---

<sup>126</sup> Héctor Jorge Escola, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 44.

se encuentran entre los presupuestos del Estado. Entre los fines políticos de la comunidad figura la búsqueda del bien común, que muchos autores lo identifican con el interés público. En consecuencia, resulta razonable que los fines del Estado sean considerados de interés público. No obstante, no toda la actividad de los diversos niveles de Gobierno se sitúa en esos fines. En una administración intervencionista y conformadora que privilegia el simbolismo ejemplificador en las tareas de control, parecería que el quehacer público se orienta hacia magnificar actos como la rendición de cuentas, con ese mismo propósito simbólico antes que con afán de transparentar la gestión.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, al referirse a la primera enmienda a la Constitución, ha contribuido con su jurisprudencia, estableciendo criterios para una adecuada diferenciación entre el debate público y el privado. Ciertamente, otorgando especial protección constitucional al debate público y ubicándolo en el máximo rango dentro de la jerarquía de los valores protegidos, pero clasificándolo como público en consideración a la materia o la persona implicada, y precisando que no todo tipo de información debe recibir igual garantía.<sup>127</sup>

A partir de este criterio, parece incuestionable otorgarle el carácter de debate público al acto de rendición de cuentas del Alcalde de una ciudad, pero aquí cabe la interrogante ¿quién asiste a estos eventos? ¿La ciudadanía tiene la posibilidad de interrogar a la autoridad que rinde cuentas?

A pesar de la apatía ciudadana, es responsabilidad de las autoridades incentivar el debate público en el marco de la democracia participativa y facilitar la activación de los mecanismos de democracia directa y es deber de la ciudadanía organizarse para activar los mecanismos de ejercicio de la democracia.

---

127 Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, Sentencia del caso "Pickering v. Board of Education" (1968): "El valor nuclear de la cláusula de la libertad de expresión de la Primera Enmienda es el interés público en tener un debate libre y sin trabas sobre temas de relevancia pública."

## ¿Quién califica lo relevante que debe ser cubierto por los medios?

El artículo 82 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la seguridad jurídica, de una manera muy peculiar, con un positivismo marcado y radical, aludiendo únicamente a una fuente del Derecho, identificando a este derecho como la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. El artículo solo menciona a las “normas.” Es la forma como se configuró el derecho.

El problema con las disposiciones constitucionales y legales que hablan del *interés general* y el *interés público* es que lo que menos tienen, en su contenido y alcance, es claridad. No aseguran la observancia del derecho a la seguridad jurídica.

El artículo 18 de la Ley de Comunicación establece como exigencia para el denunciante la obligación de acreditar que la omisión en el cumplimiento de la obligación de cubrir y difundir hechos de interés general, fue deliberada y recurrente, sin que existan parámetros claros para determinar cómo se prueba la intención de no hacerlo y cuántos incumplimientos podrían configurar la recurrencia.

En este caso, contrario al propósito con el que fue establecida la regulación, es decir prohibir actos y omisiones que deriven en censura previa, lo que precisamente se favorece es la censura previa, por el direccionamiento en la cobertura de noticias a los que se verían enfrentados los medios de comunicación social, bajo el ropaje de protección de la dimensión social de la libertad de expresión y la preservación del interés público. El margen de apreciación que tiene una autoridad administrativa para aplicar el concepto de interés general e interés público contenido en la Ley de Comunicación, es demasiado amplio.

## **¿Cuál es la naturaleza jurídica del acto de rendición de cuentas de una autoridad pública?**

Podríamos entender a la rendición de cuentas como una acción que involucra a dos actores: por un lado, quien rinde cuentas; y por otro, quien las exige. Sin embargo, el Alcalde de Loja y la Superintendencia de Comunicación ubican a un tercer actor en esa relación: a los medios de comunicación social, como intermediarios entre ambos actores y aquello no es correcto.

En la práctica, en algunos casos, la rendición de cuentas se ha convertido en una formalidad costosa que ha sido desnaturalizada, en un acto proselitista con concurrencia de partidarios que aplauden, pero no cuestionan. Pasaré a revisar la regulación constitucional y legal sobre el tema.

En principio, podríamos identificar a la rendición de cuentas como un deber a hacer efectivo por el Consejo de Participación Ciudadana, según la Constitución de la República; como un derecho ciudadano y un proceso, de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; y como un proceso según el sitio web del Consejo. Sin embargo, pondré énfasis en el análisis de la Ley para indagar si se trata efectivamente de un derecho.

En el artículo 208 (2) de la Constitución de la República, entre los deberes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se prevé el de establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

El artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, identificado como el derecho ciudadano a la rendición de cuentas, establece que

las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

El artículo 89 de dicha Ley concibe la rendición de cuentas como un

proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.

La descripción que realiza de la “rendición de cuentas” el sitio web del Consejo de Participación Ciudadana es la siguiente:

La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados logrados: La ciudadanía evalúa dicha gestión o manejo.<sup>128</sup>

---

128 Disponible en: <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=rendicion>.

El artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana parecería aclarar el carácter de obligación de la rendición de cuentas al conferir la calidad de sujetos obligados a

las autoridades del Estado, electas o de libre remoción; representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público; los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones.

Mientras que el artículo 91 de la Ley, al enumerar los objetivos de la rendición de cuentas, parecería estar más orientado a satisfacer un derecho. Los objetivos enumerados son los siguientes:

1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;
2. Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;
3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,
4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.

## **Caso alcalde de Loja Vs. Diario *La Hora***

### **¿Quién presenta la denuncia, contra quién y por qué su- puesta infracción?**

El presente procedimiento administrativo se inició mediante denuncia presentada el 23 de marzo de 2015, en la Intendencia Zonal 7-Sur, por los señores José Bolívar Castillo Vivanco y Álvaro Leandro Reyes Abarca, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en contra del medio de comunicación social impreso diario *La Hora* (Edihora Loja Compañía Ltda.), por presunta infracción a los artículos 10, numeral 3, literal f) y 18 de la Ley Orgánica de Comunicación.

### **¿Cuál es la normativa procesal aplicable?**

El Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación.

### **¿Quién instaló y condujo la audiencia?**

El abogado Mauricio Cáceres Oleas, Director Nacional Jurídico de Reclamos y Denuncias de la Supercom. Quien conduce la audiencia, no resuelve el caso.



## **¿Qué dijo el representante del denunciado, el abogado del diario La Hora?**

El abogado, al referirse al artículo 18 de la Ley de Comunicación la identificó como “una proposición jurídica incompleta y ambigua, que no ha sido definida en el ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, posee un alcance conceptual muy amplio.”

Acotó que “la autoridad que pretenda imponer una sanción en base a una norma que no es clara y no es precisa, viola el derecho a la seguridad jurídica, por incurrir en un ejercicio discrecional.”

Finalizó señalando que “dada la dinámica de la información, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información, en ejercicio de las competencias atribuidas en la Ley, determinará cuáles son los parámetros, en observancia del artículo 7 de la Ley Orgánica de Comunicación y de su reglamento, de la información de interés general, para lo cual expedirá los actos normativos.”

## **¿Cuál fue la motivación de la Supercom y cuáles sus inconsistencias?**

Según la Supercom, a pesar de que el diario *La Hora*, tenía pleno conocimiento del día de realización del acto de rendición de cuentas, al que identificó como un hecho de interés público, no cubrió ni difundió este acto celebrado el 23 de febrero de 2015.

De acuerdo con la disposición legal, la Supercom sostiene que el medio de comunicación tenía el deber y la obligación jurídica de cubrir y difundir los hechos de interés público e incurrió en un omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público configura un acto de censura previa.

La Supercom, al argumentar, se apoya en interpretaciones erróneas al

contenido de la sentencia No. 003-14-SIN-CC, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional.

La primera reflexión que la Supercom hace sobre la información de relevancia pública o de interés general es que “se circunscribe dentro de los *“asuntos públicos”*, esto es, el bien público. “Para “reforzar” esta primera reflexión, recurre a un tratadista cuya obra era usual citar en los primeros niveles de estudio del Derecho.<sup>129</sup> La definición de interés general figura como obiter dictum y pretensión de motivación de una resolución del poder público.

La razón para que la Supercom haya catalogado a la rendición de cuentas de una autoridad pública como un hecho de relevancia pública o de interés público, se sustenta en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El argumento va más allá de la sola invocación de esta disposición legal. La Supercom pretendió, aunque sin éxito, establecer su propia definición: “la rendición de cuentas, es el proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, dentro del cual se informa a la ciudadanía en general, aspectos inherentes al bien público.” La Superintendencia incurre en una falacia cuando otorga a la rendición los calificativos de “participativo, claro y veraz.” Ciertamente el propósito de la exigencia a las autoridades para que rindan cuentas es asegurar el principio de publicidad y de transparencia de los actos del poder público, para que la ciudadanía disponga de información sobre la gestión y recursos para ejecutarla, pero recalca en la necesidad de asegurar la participación de la ciudadanía.

La Supercom agrega una reflexión extraída de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, sin citarla, para destacar la importancia del derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución. Señala que

al determinarse el papel que juegan los medios de comunicación en

---

129 Guillermo Cabanellas, que en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, pág. 462, señala: “Interés General. El bien público (v.) la conveniencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual, que ha de prevalecer en caso de conflicto de interés entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado como entidad de Derecho Público...”

una sociedad democrática, los mismos que no deben ser vehículos para restringir los derechos establecidos a la información y comunicación; por el contrario, deben ser verdaderos instrumentos de la libertad de información, que recojan las diversas informaciones y opiniones, las cuales llegan a un gran número de personas, por lo que es preciso contar con medios de comunicación que aseguren el ejercicio responsable de este derecho.

La sentencia de la Corte Interamericana en donde se origina esta cita es la siguiente:

Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.<sup>130</sup>

Dentro de este contexto, cabe señalar que el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

En este sentido, la Corte ha indicado que es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la

---

130 Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 117.

protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca.

Para demostrar que la omisión fue deliberada, la Supercom utiliza el siguiente argumento: “consciente de que el día 23 de febrero de 2015, a las 17:00, se efectuaría el informe de labores del denunciante, omitió cubrir el hecho y difundirlo en las fechas posteriores, privando a la ciudadanía el conocer aspectos relevantes de su ciudad y que atañe a su diario vivir.” y que el Diario fue invitado (no obligado, precisaría yo) a cubrir el informe de labores denominado “Rendición de Cuentas”, del alcalde del cantón Loja.

En cuanto a la repetición de la omisión, Supercom no argumenta nada.

La Supercom termina este argumento, en una clara confusión de la naturaleza de la comunicación, aún si pretendían darle ese doble carácter, como derecho y servicio público, recordando que “la información es un servicio público que debe ser prestado con responsabilidad y calidad respetando, protegiendo y garantizando los derechos de la comunicación e información.”

### **Algunas reflexiones**

En nombre del interés público se censura, se sanciona, se amedrenta. Se configuró una institucionalidad con competencias abiertas; se creó un órgano que nació sin debate, se nombró una autoridad que aplica la ley de manera selectiva.

Que la nueva Asamblea Nacional encause la política pública y regulación de la comunicación hacia el debate plural y la libre circulación de información y opinión. Que esos esfuerzos se orienten hacia el verda-

dero interés público en que las autoridades sirvan a los ciudadanos y no utilicen a los ciudadanos.

En la relación autoridad-libertad lo deseable es lograr el equilibrio, un equilibrio que suponga un ejercicio de la autoridad, enmarcado en el Derecho y respetuoso de derechos. Sin embargo, si existe la necesidad de elección, mi elección es por la libertad, porque los derechos no supongan una sumisión irracional al ejercicio del poder público. Los derechos no son dádivas. El poder constituyente no los confiere, porque son anteriores al Estado, el poder constituyente únicamente los configura, el poder legislativo los desarrolla y el poder ejecutivo, a nivel central y local, debe respetarlos y garantizarlos. Aquello, para la autoridad supone, actuar y dejar de actuar, obligaciones y prohibiciones, bajo el marco constitucional y legal.

Una autoridad de un Gobierno Autónomo Descentralizado municipal no tiene la potestad de conferir o negar derecho de libertad alguno a los ciudadanos, ni tiene fundamento para establecer pautas para el ejercicio periodístico en supuesta tutela de derechos de participación y de comunicación de la comunidad.

No cabe duda de que los medios y comunicadores deben informar a la sociedad sobre los hechos que son de interés público, pero también es cierto que las autoridades no pueden convertir a los actos de rendición de cuentas en actos propagandísticos que, desde un interés particular, sean magnificados.

En el caso del diario *La Hora*, una autoridad local pretende encausar el ejercicio de la actividad periodística hacia el respeto de la dimensión social de la libertad de expresión. Al hacerlo o mejor, al pretender hacerlo, olvida que los derechos de libertad suponen para los periodistas elección en cuanto a los sucesos que cubrirán y que los derechos de participación de los ciudadanos podían ser garantizados en el acto de rendición de cuentas (lo dudo) si el escenario era propicio para el libre escrutinio de la gestión municipal. El espacio para la amplia participa-

ción ciudadana es el acto, no la difusión del mismo. Obligar a un medio a su cobertura, es desconocer la dimensión individual de la libertad de expresión.

Como está concebida en el ordenamiento jurídico, la exigencia de realización de la rendición de cuentas de una autoridad pública ciertamente es un derecho de la ciudadanía y es un deber de la autoridad, que debe garantizar el Consejo de Participación Ciudadana. Sin embargo, como lo he precisado anteriormente, hay que diferenciar tres momentos: la solicitud, el acto de rendición de cuentas y su difusión.

Ese tercer momento, la falta de difusión del acto de rendición de cuentas por un medio de comunicación social, no genera responsabilidad por violación de un derecho, pues el responsable de entregar la información a la ciudadanía es la autoridad.

De ahí que llame la atención el enfoque de derechos plasmado en la denuncia. La autoridad local pretendía la atribución de responsabilidad al diario *La Hora*, pero al hacerlo dice defender a la ciudadanía a la que supuestamente se le ha privado de su derecho de acceder a la información proporcionada en el acto de rendición de cuentas. Curiosamente esos ciudadanos afectados no denunciaron al diario *La Hora* ni participaron en el proceso administrativo sancionador.

La problemática que presenta esta disposición de la Ley de Comunicación, nos permite visibilizar una de las disposiciones cuestionadas. Es oportuno formular un exhorto a la nueva Asamblea Nacional para que reforme la Ley de Comunicación, que la ajuste a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Las autoridades locales y de control no deben confundir el interés público, con el interés particular de las organizaciones y actores políticos.

Culmino este análisis con Cassinelli, quien considera que

Cuando alguien dice que una acción determinada es en el interés del público, generalmente intenta comunicar otra información que no es la de su propia aprobación de la acción; quiere decir algo más que: “¡Qué viva esta acción!” o “Me gusta esta acción”. Se supone que la frase “el interés público” intenta dar ciertas razones de por qué la acción es aprobable y definitivamente, las palabras “público” e “interés” están encaminadas a conservar sus significados ordinarios. (...) Algunos escritores parecen haber condenado el concepto, considerándolo sin sentido, simplemente porque con mucha frecuencia han abusado de él charlatanes y tiranos.<sup>131</sup>

---

131 C.W. Cassinelli, *El interés público en el contexto de la ética política*, Carl Friedrich, *El interés público*, Editorial Roble, México D. F., 1967, p. 58.

# **Dos diarios procesados ante la Supercom, por denuncia de la Supercom, en relación a un remitido sobre la Supercom**

## **Caso Diario *La Hora* y *Diario Expreso* vs. Supercom**

*Por María Paula Romo y Juan David Martínez Díaz*

El título de esta publicación podrá parecerle a muchos algo caricaturesco. Nos encantaría decir que es obra de la ficción o de la inventiva de un autor de cuentos; sin embargo, no lo es.

El 3 de septiembre del 2015, dos medios de comunicación – Diario *La Hora* y Diario *Expreso*– fueron convocados a audiencia de sustentación ante la Superintendencia de la Información y la Comunicación ante la negativa de publicar una rectificación solicitada por esta institución. El denunciante –la Supercom– argumentaba que con la publicación de un remitido por parte de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (Aedep) en los diarios accionados, se atentaba en contra de la reputación de la institución de control, pues la información publicada, según la interpelación de sus defensores, no era precisa; así fue cómo lo expresaron:

Hacemos uso del derecho a la rectificación poniendo los datos precisos y del derecho a la réplica por cuanto no se tuvo la oportunidad de dar una versión oficial, aclarando además que las fuentes usadas para la difusión de las mismas no son fuentes oficiales sino personas particulares (...) Recomendamos verificar que los contenidos materia de propaganda, publicidad u opiniones que versen sobre instituciones públicas,



asuntos públicos o asuntos de interés general tengan información confiable, ya que la difusión de estas ideas impacta en las decisiones de los ciudadanos de forma favorable o desfavorable.

De la presente interpelación podemos hacer dos presunciones:

La única información reconocida como precisa, en este caso, solo puede provenir de fuentes oficiales, es decir que solo las instituciones públicas podrán presentar información sobre el accionar de sí mismas. Este principio va en contra de toda la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre estándares para someter a escrutinio a funcionarios e instituciones públicas.

Los medios de comunicación tendrán que verificar los contenidos de anuncios pagados - contenidos que no son elaborados por estos - antes de su publicación. En el caso en cuestión, vale la pena preguntarse: ¿es responsabilidad de los medios de comunicación el determinar la veracidad de la información publicada en un espacio pagado? Desde este punto de vista, los medios serán responsables de determinar si, por ejemplo, la marca de gelatina que pauta en sus publicaciones en realidad tiene vitamina C, o si la información presentada en el comunicado de cierta organización gremial encaja en las categorías *veraz y oportuna*.

Refirámonos entonces al remitido de la Aedep titulado *Indefensión jurídica ante la Ley de Comunicación*. En esta publicación se presentaban cifras cuantitativas sustentadas en el examen de procesos y resoluciones de la Supercom entre octubre de 2014 y abril de 2015, realizado por Francisco Barbosa Delgado, profesor de Derecho e Investigador del Instituto Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia; Pamela Sevilla Carballi, miembro del Departamento Jurídico de Fundamedios; y María Paula Romo, decana de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador. A continuación presentamos las cifras:

Para abril de 2015, se registraron 269 procesos, 53% de ellos había sido resuelto, esto es, 143 casos. De los casos resueltos, el 82% recibió sanción, el 17% fue desechado, y el 1% fue inadmitido a trámite.

El 65% de los procesos se iniciaron por denuncia, y el 35%, de oficio. En el 21% de los casos iniciados por denuncia, el denunciante es un funcionario público (incluidos el Secretario Nacional de Comunicación, asambleístas, alcaldes, etc.).

Los casos iniciados de oficio y aquellos denunciados por funcionarios públicos suman el 54% del total analizado. De los casos iniciados de oficio, el 100% terminó en sanción.

Los medios privados constituyen el 96% de los procesados, frente a los medios públicos, que suman el 2%; e instituciones distintas de medios, que son el 2% restante. Del total de 118 casos sancionados, sólo uno fue contra un medio público.

La Supercom, en su solicitud de réplica titulada *¿Cómo se puede hablar de indefensión jurídica ante una ley vigente?*, presentaba nuevas cifras acompañadas de argumentos de por qué esta institución es una “autoridad legítima” para el juzgamiento y sanción, además de expresar razones de por qué la Ley Orgánica de Comunicación es necesaria. Vale la pena hacer hincapié en que la Supercom no hace su réplica aduciendo que los datos presentados en el informe *Dos años de la Ley Orgánica de Comunicación, un retrato en cifras, junio de 2015* no son reales. Tampoco se cuestiona la metodología para el levantamiento de datos, ni siquiera se hace mención expresa al estudio en cuestión. Entonces, ¿podríamos interpretar que la reputación de funcionarios e instituciones públicas está por encima del escrutinio de los medios y la academia?

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es clara al mencionar en sus artículos 10 y 11 que:

10. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un

funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, 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 estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

Finalmente, este proceso llegó a su término con una resolución -emitida por la Supercom— por medio de la cual los medios demandados fueron obligados a presentar disculpas –a la Supercom- por siete días en sus páginas web, y a publicar la nota solicitada por el demandante –la Supercom.

El caso anteriormente mencionado podrá alarmar al lector, incluso podrá a llevarle a pensarlo como un singular caso aislado. Lamentamos una vez más responder que no. El caso Diario *La Hora* y Diario *Expreso* vs. Supercom es el fiel reflejo de la realidad ecuatoriana en cuanto a libertad de expresión. Se trata de la regulación autoritaria a los medios de comunicación por parte de una autoridad parcializada, que usa abusivamente su poder para acallar las pocas voces que permanecen en medio de la censura.

## **Sobre la autoridad reguladora**

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Comunicación define a la Supercom como

organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; que cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir la normativa de regulación de la Información y Comunicación.

Esta institución se encuentra dirigida por un Superintendente, que es seleccionado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna enviada por la Presidenta o Presidente de la República. Entre las atribuciones de esta institución (art. 56) se encuentran:

Fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los derechos de la comunicación;

Atender, investigar y resolver las denuncias o reclamos formulados por las personas naturales o jurídicas, a través de sus representantes, en materia de derechos de la comunicación;

Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones;

Aplicar las sanciones establecidas en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora; y,

Las demás establecidas en la ley.

La Ley otorga a la Supercom la condición de fiscal en cuanto a las disposiciones legales sobre los derechos de la comunicación. Es decir que la institución es la encargada de examinar si las actividades de medios de comunicación, comunicadores o responsables de la comunicación cum-

plen con la normativa vigente. Por esta razón, se le atribuye la potestad de investigar y resolver denuncias de personas naturales o jurídicas, además de aplicar sanciones – de diferentes tipos – ante el incumplimiento de la Ley como lo estipulan los artículos: 10, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 36, 66, 67, 69, 95.

### **Sobre los derechos de rectificación y réplica**

La Ley Orgánica de Comunicación, en sus artículos 23 y 24, hace referencia a los derechos de rectificación y réplica, respectivamente. En estos artículos se estipula que toda persona puede solicitar a los medios de comunicación la rectificación de información cuando “existan deficiencias en la verificación, contrastación y precisión de la información de relevancia pública,” o una réplica cuando la persona sienta que el accionar de cualquier medio de comunicación hubiese afectado a sus derechos humanos, honra o reputación. Los medios están obligados, según la Ley, a dar trámite a este tipo de solicitudes en un plazo no mayor a 72 horas. La negativa a estas solicitudes puede traer consigo una sanción que va desde la presentación de disculpas públicas al afectado, hasta el pago de multas equivalentes al 10% de la facturación promediada de los últimos tres meses, con la posibilidad de doblar la multa anterior en caso de presentarse reincidencias.

Las peticiones de rectificación y réplica se han convertido en instrumentos por medio de los cuales los funcionarios públicos imponen una verdad, la oficial, presentamos al lector otro ejemplo:

El 20 de mayo de 2015, Diario *El Comercio* fue obligado a publicar, en su portada y en una página interior, una rectificación solicitada por el Ministro de Electricidad y Energía Renovable. En ella se decía que la información emitida por sobre el valor total del proyecto Coca-Codo Sinclair no había sido correctamente contrastada, por lo tanto la in-

formación era falsa. Durante la audiencia de sustanciación convocada por la Supercom, el medio presentó como pruebas comunicaciones con altos directivos del proyecto, el informe de rendición de cuentas del Ministro de Electricidad y una captura del Enlace Ciudadano número 416 donde la cifra publicada por el medio era confirmada. Sin embargo, por resolución de la Supercom, el medio fue obligado a publicar la rectificación solicitada y a presentar disculpas públicas al Ministro de Electricidad y Energía Renovable y al Gerente General subrogante de Coca-Codo Sinclair EP.

Para entender que la necesidad de imponer contenidos es una realidad, bastaría remitirnos a las palabras del funcionario Richard Espinosa, quien en una audiencia de sustanciación decía:

No nos vamos a doblegar ante los medios de comunicación, si es que los medios de comunicación tienen que llenar sus periódicos de rectificación, y si es que las rectificaciones superan a las noticias, pues bienvenida la Ley Orgánica de Comunicación

La intención es más que clara, pero si la evidencia presentada hasta al momento no es suficiente para demostrar el uso y abuso del ejercicio de estos “derechos de la comunicación” por parte de las autoridades, podemos referirnos brevemente al caso de Diario *El Mercurio*, que fue obligado a publicar dos pedidos de rectificación similares, enviados por la Secretaría de Comunicación; el segundo de ellos descalificando al medio de comunicación.

La lista de casos similares es larga. Es así cómo podemos encontrar solicitudes de rectificación en diferentes presentaciones: tanto en portadas, como en cadenas nacionales, noticias en los periódicos; e incluso las hay camufladas entre los noticiarios. Y no termina ahí, el abuso ha rayado tanto en lo absurdo que los espacios de réplica han sido utilizados, o bien para publicitar actividades de funciones e instituciones

públicas, o para desacreditar abiertamente a medios de comunicación y periodistas, como en el ejemplo antes citado.

La realidad en el Ecuador se parece más a la del escritor polaco Stanislaw Lec, quien en uno de sus aforismos mencionó: “Todos somos iguales ante la ley, pero no ante los encargados de aplicarla”. Los derechos reconocidos en la Ley de Comunicación – entre ellos el de rectificación y réplica– no tienen vigencia en las cadenas sabatinas del presidente Correa, pues según la Supercom, “los pronunciamientos emitidos por el Presidente de la República en los denominados ‘enlaces ciudadanos,’ no constituyen contenido comunicacional que se encuentre regulado por la Ley Orgánica de Comunicación”. Lo que significa, entre otras cosas, que para estos espacios, el “mecanismo idóneo” anunciado en el preámbulo de la Ley no velará por “el pleno y eficaz ejercicio del derecho a la comunicación de todas las personas, en forma individual o colectiva”. Precedente que contradice el artículo 66, literal 7 de la Constitución de la República, en donde se menciona la obligación del Estado ecuatoriano en garantizar:

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 manera de conclusión, consideramos de gran importancia dejar una pregunta sobre la mesa: ¿ha logrado la Ley Orgánica de Comunicación satisfacer la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía ecuatoriana, o por el contrario, ha sido utilizada como mecanismo para reprimir las voces disidentes dentro del país?

# Linchamiento mediático en Ecuador: Una polémica figura legal

*Por Martha Roldós Bucaram*

En 2013, Ecuador hizo un aporte a la jurisprudencia mundial: el invento de la figura legal del *linchamiento mediático*. Una figura legal que fue anunciada como un mecanismo de defensa del pequeño ciudadano víctima de campañas de desprestigio por parte de poderosos conglomerados de medios de comunicación.<sup>132</sup>

En este artículo mostramos que, al igual que su nave nodriza, la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador (LOC), la figura de *linchamiento mediático* no sólo nació viciada de inconstitucionalidad, sino que también ha sido discrecional en su aplicación. Que en los años que lleva desde su promulgación, realmente ha sido utilizada para la censura, la persecución del periodismo de investigación, y como instrumento de protección de quienes desde el Estado no quieren que se investigue su gestión.

Antes de hacer esta revisión más amplia, quisiera transparentar mi propia experiencia con la Ley de Comunicación, el *linchamiento mediático* y la institucionalidad encargada de receptor las denuncias y sancionar, en consecuencia.

## Una historia personal

En la semana del 6 al 12 de enero del 2014, el Estado ecuatoriano desató contra mí una campaña de desprestigio. El periódico gubernamen-

---

132 Ver la caracterización de la figura de linchamiento mediático por parte de la Asambleísta Ximena Ponce. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130614\\_ecuador\\_aproaba\\_ley\\_comunicacion\\_msd](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130614_ecuador_aproaba_ley_comunicacion_msd)



tal *El Telégrafo* publicó mis correos electrónicos (*hackeados*), y a partir de ellos elaboró una “teoría de la conspiración”. Unos meses antes, había realizado un viaje a Estados Unidos en busca de financiamiento para un proyecto de transparencia y periodismo de investigación en Ecuador. En octubre de 2013 solicité una subvención de la NED (National Endowment for Democracy) para tal proyecto. A partir de los *e-mails* referidos a ese proyecto, *El Telégrafo* construyó una ficción según la cual, unos cuantos periodistas de investigación y yo intentábamos derrocar a todos los gobiernos democráticos de la región (lo que significa el Alba), gracias a una donación de 50.000 dólares que solicitábamos a la NED, presuntamente el brazo de la CIA.

La campaña de desprestigio continuó en otros medios gubernamentales, y mediante ataques del ejército de *trolls* gubernamentales. La Agencia de Noticias Andes (agencia pública de los países del ALBA) entusiastamente se sumó al guion de *El Telégrafo* enfatizando en el tema conspirativo.

Los canales de TV gubernamentales e incautados (con más audiencia) anunciaron un especial llamado *Los tentáculos de la CIA en el Ecuador*.

El 11 de enero, durante su sabatina, el Presidente Correa felicitó a *El Telégrafo* por su cobertura sobre mi caso.

Los días 13, 14 y 15 de enero, los canales gubernamentales transmitieron su especial de TV llamado *Los Tentáculos de la CIA*, basándose en la historia que el *El Telégrafo* escribió sobre mí. El especial se utilizaba como introducción del noticiero *prime time* de esos medios. Cada capítulo duró cerca de cinco minutos. El especial seguía básicamente el guion de *El Telégrafo*, más las imágenes del documental *La Muerte de Jaime Roldós*. Este documental trata sobre la muerte de mi padre, el Presidente Jaime Roldós, quien falleció junto a mi madre al estrellarse su avión en circunstancias nunca esclarecidas. El argumento central de *Los Tentáculos de la CIA* era el que el corresponsal de la Agencia Andes escribió en su cuenta: “Martha Roldós se vendió a los asesinos de sus

padres”.

El 14 de enero di una conferencia de prensa anunciando acciones legales, a más de las acciones ante la Fiscalía por el *hackeo* y divulgación de mis correos electrónicos. Anuncié acciones ante la Superintendencia de Comunicación (Supercom) para ver si la figura de *linchamiento mediático* incorporada en la Ley de Comunicación, promovida por el Ejecutivo, se aplicaba también cuando los denunciados eran medios gubernamentales.

El 25 de enero de 2014, el presidente Correa me dedicó el segmento “La doble moral,” de su sabatina, para establecer que yo no tenía derecho a demandar usando la Ley de Comunicación, pues había sido una de las firmantes en la demanda de inconstitucionalidad.

El 11 de febrero de 2014 me enteré que la Supercom archivó mi denuncia. La actuación de la Supercom no fue un caso aislado; tampoco la Fiscalía actuó sobre el *hackeo* de mis cuentas y publicación de mis correos. La voluntad presidencial, expresada en sabatina, había sido obedecida.

A partir del cuestionamiento presidencial, me planteo las siguientes preguntas: ¿Es inconstitucional la figura del *linchamiento mediático*? ¿Es posible denunciar la inconstitucionalidad del *linchamiento mediático* y luego utilizar esta figura legal para denunciar por ello? ¿Qué pasa cuando los denunciados son medios públicos y/o los denunciantes son ciudadanos señalados por el gobierno como opositores? Más allá de la reflexión sobre las antinomias de constitucionalidad/inconstitucionalidad y universalidad/discrecionalidad de la figura de *linchamiento mediático*, trataremos de vislumbrar el propósito de la misma.

### **La inconstitucionalidad del linchamiento mediático:**

En junio de 2013 se promulgó en Ecuador la Ley Orgánica de Co-

municación. Su debate y aprobación se dio en medio de un acalorado debate entre el oficialismo de Rafael Correa, que la presentaba como la panacea para garantizar el derecho a la comunicación; y la prensa independiente, activistas sociales y políticos de oposición que afirmaban que establecía mecanismos para la censura en el país; la llamaban Ley Mordaza.

Entre los aspectos más preocupantes estaba la creación de la figura normativa del *linchamiento mediático*.

La Ley la introduce primero en las normas deontológicas que se impone a los medios de comunicación:

Art. 10 Numeral 4 literal 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.”

En el Artículo 26 se elabora el concepto de la misma:

Art.26. Linchamiento mediático. Queda prohibida la difusión de información que, de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública”

La figura traía aparejadas varias sanciones:

Art. 26 La Superintendencia de la Información y Comunicación podrá disponer, previa la calificación de la pertinencia del reclamo, las siguientes medidas administrativas:

1. La disculpa pública de la o las personas que produjeron y difundieron tal información.
2. Publicar la disculpa establecida en el numeral anterior en el me-

dio o medios de comunicación, en días distintos, en el mismo espacio, programas, secciones, tantas veces como fue publicada la información lesiva al prestigio o la credibilidad de las personas afectadas.

3. Estas medidas administrativas se aplicarán sin perjuicio de que los autores de la infracción respondan por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral.

La inclusión de la figura de *linchamiento mediático* en la LOC disparó todas las alarmas de periodistas y defensores de la libertad de expresión y se convirtió en uno de los temas e impugnaciones en la demanda por inconstitucionalidad contra la Ley de Comunicación, que interpuso la Asociación de Editores de Periódicos AEDEP, y otros ante la Corte Constitucional.

La impugnación argumentaba que el *linchamiento* es una figura de carácter penal, y el acto de linchar es sinónimo de ejecución o muerte; por lo tanto la creación del *linchamiento mediático* y su inclusión dentro de la ley, equivalía a convertir la actividad de la investigación periodística en un delito. Por ende, la consecuencia sería acabar con el periodismo de investigación y proteger a quienes desfalcan los fondos públicos, violando el Art. 18 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a buscar y producir información. Otro elemento de la impugnación era la discrecionalidad que implicaría que una autoridad administrativa valore el prestigio de una persona, paso necesario para determinar la afectación que la difusión de información por parte de los medios pudiera acarrearle.

El violar el derecho a buscar y producir información implica la afectación de varios derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión y de prensa; el derecho al acceso a la información y el derecho conexo a la verdad. Dado que la misma Constitución ecuatoriana reconoce que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma, cabía

esperar que quienes estaban obligados a ejercer control constitucional aceptaran las impugnaciones planteadas a la ley.

Pese a estos fundamentos, la Corte Constitucional, controlada por el Ejecutivo, no dio paso a la demanda de inconstitucionalidad, y *el linchamiento mediático* entró en vigencia.

## La discrecionalidad del linchamiento mediático

La actuación de la Supercom ante las denuncias de *linchamiento mediático* provenientes de personajes que son parte del régimen, o cercanos a él, ha diferido enormemente de su reacción ante las denuncias presentadas por personas consideradas por el gobierno como sus opositores.

Examinar lo sucedido con las denuncias presentadas ante la Superintendencia de Comunicaciones en los años que tiene de vigencia la ley, nos permite confirmar las afirmaciones anteriores.

Si realizamos una breve mirada a los procesos de *linchamiento mediático* de los cuales la Supercom envió información a Fundamedios para su reporte a los dos años de vigencia de la Ley de Comunicación,<sup>133</sup> podemos establecer un patrón respecto del tratamiento de las denuncias de linchamiento mediático por parte de la Supercom.

Se registran denuncias de *linchamiento mediático* desde inicios de 2014. Algunas de ellas de alto perfil de exposición. Los casos que la Supercom omite también son elocuentes.

El 24 de enero de 2014 se presentó una denuncia colectiva contra la Compañía Radiofónica Orense, radio privada, por haber emitido contenidos que iban contra la labor del Prefecto de la Provincia de El Oro, Montgomery Sánchez. En este caso se inició una investigación al poco

---

133 Fundamedios. (24.06.2015) "Dos años de la Ley de Comunicación: las cifras más allá de la propaganda oficial". Consultado en <http://www.fundamedios.org/dos-anos-de-la-ley-de-comunicacion-las-cifras-mas-alla-de-la-propaganda-oficial/>

tiempo, el 10 de febrero de 2014, y hubo una audiencia de sustanciación el 25 de febrero de 2014. A los tres días, la Supercom dio un dictamen fundamentándose, según decían, en el Art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica; el Art.19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Art. 384 la Constitución de la República y la LOC, Arts. 2, 55, 56. La sanción consistió en una amonestación escrita.

El 13 de febrero de 2014, Álvaro Ramiro Castillo Aguirre, Ramiro Páez Valencia y Byron Gustavo Masache Gualán denunciaron a Radiodifusora América, privada, por *linchamiento* por la publicación de información que presuntamente desprestigia a los denunciantes. La denuncia se presentó citando las normas deontológicas de los artículos 10 y 26 sobre *linchamiento mediático*. La investigación fue iniciada el mismo día de la denuncia, y la resolución de la Supercom fue emitida el 21 de febrero de 2014. La denuncia fue rechazada, pero Radio América de Ibarra fue amonestada por no presentar las grabaciones.

El 18 de febrero de 2014, Sandra Correa León, quien fue Ministra de Educación durante la presidencia de Abdalá Bucaram, denunció a la estación privada Radio Visión. La investigación se inició el 8 de abril de 2014, y la audiencia fue el 14 de abril de 2014; el 16 de abril Carlos Ochoa emitió su sanción desechando la demanda.

El 11 de marzo de 2014, Rodrigo Cristóbal Espín Villamarín y Marcelo Bolívar Treviño, alcalde saliente de Latacunga y Procurador Síndico del Cantón, denunciaron *linchamiento mediático* contra el canal privado TV Color Canal36. La investigación se inició el 22 de abril de 2014; la audiencia tuvo lugar el 28 de abril, y el 2 de mayo, el Superintendente de Comunicaciones, Carlos Ochoa, comunicó que se desechara la denuncia. La denuncia surgió por comentarios vertidos durante la campaña para la Alcaldía, misma que Villamarín perdió, siendo el candidato ganador del Movimiento Avanza, en ese momento aliado del gobierno.

El 26 de mayo de 2014, Nancy Beatriz Morocho Valaña, quien fue

gobernadora de Sucumbíos desde 2007 hasta 2012, denunció al periódico privado *La Verdad*, de *linchamiento mediático*, utilizando el artículo 10 de la LOC. La investigación se inició el mismo 26 de mayo de 2014; la audiencia fue el 9 de junio, y al día siguiente Carlos Ochoa, Superintendente de Comunicación, sancionó al medio mediante una amonestación escrita y la exigencia de realizar una disculpa pública.

El 8 de junio de 2015 David Reinoso, comediante, denunció a Canal 10, controlado por el Estado. El 12 de junio de 2015 se inició la investigación, y el 2 de julio de 2015. A partir del 26%. El 21 de julio se dictó la resolución que sancionaba a TC a emitir una disculpa pública.

El 15 de agosto de 2014, Luís Rafael Párraga Párraga, denunció a varias radios privadas Sono Onda, Farra y Scándalo por parte de una promotora inmobiliaria que se sintió afectada por sus comentarios sobre ellos. La petición del demandante fue archivada.

El 12 de septiembre de 2014, Cléver Jiménez denunció a Ecuador TV, medio público, por *linchamiento mediático* y afectación a la honra. La causa de denuncia fue porque el medio lo había acusado de asociación ilícita. Su denuncia fue desechada varios meses después, el 8 de mayo de 2015.

El 8 de octubre de 2014, Cléver Jiménez denunció a diario *El Telégrafo*, otro medio público, por la misma causal de arriba. La denuncia fue desechada el 8 de junio de 2015. En ambas notas, Jiménez, entonces asambleísta opositor al régimen y perseguido por este, denunció la realización de campañas de desprestigio en su contra por parte de los medios oficiales.

El 29 de diciembre de 2014, Luís Chiriboga Acosta, Presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol, presentó una denuncia por *linchamiento mediático* contra Teleamazonas, medio de comunicación privado, y contra Arturo Magallanes, Patricio Narváez, Carlos Gálvez y Pamela Ruiz, por infracción de los artículos 7, 8, 9, 10, 22 y 26 de la Ley

Orgánica de Comunicación.<sup>134</sup> Su denuncia fue admitida a trámite el 8 de enero de 2015. La audiencia se realizó el 10 de febrero de 2015. El 13 de febrero de 2015 se dictó sanción contra Teleamazonas, que debió presentar disculpas públicas ante Luis Chiriboga.

La última denuncia registrada hasta el momento fue la realizada contra Janet Hinostriza y Teleamazonas por parte de una institución: el Servicio Nacional de Contratación Pública Sercop. El 19 de julio de 2016, Santiago Vásquez Cazar, director general del Sercop, los denunció en contra por presunta infracción a lo dispuesto en los artículos 10, numeral 3, literales a) y b); numeral 4, literal j); y, 26 de la LOC. Es decir, por *linchamiento mediático* e incumplimiento de las normas deontológicas establecidas en la Ley. La Audiencia de Sustanciación se realizó el 28 de julio. El 8 de agosto de 2016 se sancionó al medio; debió pedir disculpas públicas “en el mismo espacio, programas y secciones tantas veces como fue difundida en los segmentos que originaron la denuncia”.<sup>135</sup> La causa de la denuncia fue una investigación realizada por la periodista sobre un proceso de subasta inversa donde se adquirieron medicinas genéricas inadecuadas e incluso peligrosas en el tratamiento de ciertas enfermedades. La amplia investigación se presentó en un reportaje de varias entregas, expuesto en los noticieros *Desayunos de 24 Horas*”, conducido por Janet Hinostriza, y en el *Noticiero 24 Horas* del mismo medio.

En este recuento falta por lo menos un caso de 2014 que no fue enviado por la Supercom ante el pedido de Fundamedios, y que ni siquiera consta en la página web de la institución: la mía. Mi denuncia fue presentada el 22 de enero de 2014. La lista de denunciados incluía a *El Telégrafo*, Radio Pública, EcuadorTV, TC Televisión y la Agencia de Noticias Andes. Jamás hubo audiencia. El 11 de febrero, los medios publicaron que el Superintendente de Comunicación, Carlos Ochoa,

134 Consultado en <http://www.supercom.gob.ec/es/marco-juridico/resoluciones/2015/160-resol-010-2015-dnjrd>

135 Supercom. (8-08-2016). “Teleamazonas y Janet Hinostriza cometieron linchamiento mediático”. <http://www.supercom.gob.ec/es/sala-de-prensa/noticias/921-supercom-resolucion-teleamazonas-hinostriza-linchamiento-mediatico-sercop-contratacion-medicamento>



archivó mi denuncia.

La justificación para el archivo de la denuncia fue la no presentación de la copia de mi cédula de identidad y la falta de las copias de los correos electrónicos que fueron utilizados por los medios públicos para hacer sus notas. Esto, pese a que la Constitución dice que no se puede negar justicia por formalidades,<sup>136</sup> por lo cual la Superintendencia de Comunicación no podía crear requisitos o limitantes para que se pueda presentar mi queja, que además llevé personalmente a la Supercom, más aún, según el Reglamento y lo estipulado en la propia LOC en su Art. 57<sup>137</sup> que señalan cómo se debían llevar los procesos administrativos. Resulta que para poder ordenar el archivo de la denuncia, la Supercom tenía que notificar previamente al correo electrónico y el casillero judicial del denunciante o abogados patrocinadores —debidamente señalados— y solicitar que la denuncia, en caso de ser preciso, sea complementada en el término de tres días. Sin embargo, la Supercom jamás procedió de este modo, y decidió cerrar toda investigación al respecto.

Tampoco notificó, ni directamente ni a través de mis abogados, del archivo de la denuncia. Conocimos de la misma por la prensa nacional. La solicitud realizada por los abogados al Superintendente de Comunicación para que indique a quién y dónde se notificó no fue contestada. De hecho, la denuncia ni siquiera aparece en el portal de la Superintendencia, ni siquiera como negada. Nunca fue ingresada. Todo esto, pese a que los hechos fueron públicos y que la Superintendencia de Comunicaciones puede actuar de oficio.

Esta revisión del destino de las denuncias de *linchamiento mediático* nos permite llegar a algunas conclusiones:

---

136 Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

137 Art. 57 de la Ley de Comunicación:  
"Los procedimientos administrativos para que los ciudadanos presenten reclamos y solicitudes sobre el ejercicio de sus derechos a la comunicación, así como los procedimientos para que de oficio se proteja tales derechos o se exija a los administrados el cumplimiento de las obligaciones determinadas en esta Ley, serán establecidos en el Reglamento que emitirá para tales efectos el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación"

En cuanto a los sancionados, casi todos fueron medios privados. En el único caso en que se sancionó a un medio público, además de a medios privados, fue en el del comediante David Reinoso, quien fue el rostro de varias campañas gubernamentales.

En cuanto a los denunciantes, podemos confirmar que, cuando personas del régimen o cercanos a él presentaron denuncias de *linchamiento* estas han sido aceptadas, procesadas rápidamente y se ha dictado sanciones contra los medios denunciados. Ahí tenemos las denuncias del Prefecto de la provincia de El Oro, Montgomery Sánchez, cercano aliado de Correa; la denuncia de la exgobernadora de Sucumbíos; la denuncia del Presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol, Luís Chiriboga. Todas fueron aceptadas, procesadas y generaron sanción.

Por el contrario, cuando las denuncias fueron presentadas por personas consideradas opositoras al régimen, la Supercom las rechazó o archivó. Tales son los casos de Cléver Jiménez y Martha Roldós.

#### Consecuencias del *linchamiento mediático*:

El *linchamiento mediático* ha sido utilizado para condenar a quienes realizaron críticas en espacios de opinión a autoridades vinculadas con el gobierno. Las denuncias fueron presentadas por individuos en posiciones de autoridad.

Pero no sólo los individuos han presentado denuncias por *linchamiento mediático*. Las instituciones públicas también lo han hecho. Este es el caso de la denuncia presentada por el director del Servicio Nacional de Contratación Pública, Sercop, contra Janet Hinostroza y Teleamazonas. La denuncia no la presenta como individuo, sino a nombre de la institución cuyos procedimientos de subasta inversa estaban siendo investigados. Esta denuncia confirma la advertencia realizada por la Aedep en su demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

La figura de *linchamiento mediático* como instrumento para acabar con el periodismo de investigación, violando el Art. 18 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a buscar y producir información. Una investigación de largo aliento y profundidad como la realizada por Hinostroza, en la que también se entrevistó a funcionarios públicos, requería varias entregas para ser presentada a la ciudadanía. Denunciar por un trabajo así por *linchamiento mediático*, erosiona las bases del periodismo de investigación. Esta es una de las denuncias que más caracteriza el propósito de la figura de *linchamiento mediático* y la Ley Orgánica de Comunicación.

### **Algunas reflexiones:**

Un giro irónico de la figura de *linchamiento mediático* es que en los últimos años ha sido el Estado quien ha llevado adelante campañas de desprestigio contra ciudadanos, sin el respaldo de ninguna investigación seria o contrastada; haciendo uso del monopolio de medios que ha logrado consolidar el gobierno ecuatoriano, entre medios públicos e incautados. Uno de los espacios desde los que con más virulencia se lanzaba estas campañas, han sido los Enlaces Ciudadanos, en los que el Presidente del Ecuador se dirige a la nación. Sin embargo, este espacio de comunicación fue declarado por encima de la ley por el propio Superintendente de Comunicación. Por lo tanto, parece que el régimen de Rafael Correa hubiera creado la figura del *linchamiento mediático* para luego reclamar su exclusividad en el uso.

El gobierno de Rafael Correa no sólo creó la figura de *linchamiento mediático*. En realidad, la patentó para utilizarla exclusivamente.

## #EducaDiscrimina, la Supercom no regula

Por Diego Paz Enríquez<sup>138</sup>

El 5 de enero de 2016, el Ministerio de Educación difundió, a través del segmento Ojo con la Parodia del proyecto de Tele-Educación (Educa), y en todos los canales de televisión nacionales, un videoclip musical con contenidos claramente discriminatorios para las personas que viven con VIH y que dejaba ver el modelo sexista y adultocéntrico desde el que se construyen los contenidos comunicacionales. Esto generó rechazo en redes sociales, lo cual obligó a EDUCA a emitir disculpas públicas y retirar el material de la red. Por otra parte, desde la ciudadanía se impulsaron acciones administrativas en la Supercom, institución encargada de hacer cumplir los derechos de comunicación e información. Luego de un largo proceso burocrático que duró cuatro meses, la resolución emitida por la referida institución fue insuficiente ya que consistía en un llamado de atención escrito, una parodia de la aplicación de la Ley.

El 21 de abril de 2016, Carlos Ochoa Hernández, Superintendente de la Información y Comunicación de Ecuador, con base en el artículo 10, numeral 1, literal b, de la Ley Orgánica de Comunicación, resuelve emitir una amonestación escrita a Mónica Maruri, Gerente del Proyecto Tele-Educación del Ministerio de Educación (MinEduc). Esto, por haber inobservado la norma deontológica establecida en el mencionado artículo y con la finalidad de llamar su atención y, a la vez, sugerir que se abstenga de reincidir en la producción de contenidos discriminatorios. (Supercom, Resolución 009-2016-DNRJ)

---

138 Licenciado en Ciencias de la Educación Mención Psicología Educativa y Orientación –UCE-, Especialista superior y egresado de la maestría en Gerencia para el Desarrollo con mención en Gestión Social –UASB-. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Género y Desarrollo FLACSO.

Esta resolución se formula en relación con el caso “Ojo con la Parodia”, producción realizada por el mencionado Ministerio y que presenta contenidos discriminatorios en contra de las personas que viven con VIH, mujeres y jóvenes. Este programa fue transmitido a nivel nacional el 5 de enero de 2016, en el espacio obligatorio que tiene el MinEduc en todos los canales de televisión a nivel nacional. La resolución, a todas luces, es insuficiente y demuestra la incapacidad de los funcionarios del gobierno para regularse y aplicar la ley. Ley concebida en esta administración, hecha a la medida para no afectar los intereses del gobierno de turno, independientemente de los derechos que se vulneren.

Audrey Lorde, feminista, académica, escritora y activista, en su célebre conferencia “Las herramientas del amo nunca desmontan la casa del amo”, refiere que estas herramientas “quizá nos permitan obtener una victoria pasajera siguiendo sus reglas del juego, pero nunca nos valdrán para efectuar un auténtico cambio” (Lorde, 2003, p. 118) y precisamente este caso particular da fuerza a la tesis de Lorde.

La Supercom emite una resolución que sanciona el incumplimiento de la Ley con la medida administrativa más simple, que no generará cambio alguno y que, en comparación con otros casos, como los referidos en otros capítulos, es completamente desproporcionada. En este sentido, es válido cuestionar ¿cómo se produjo la referida resolución administrativa frente a este caso? ¿Cuáles son las particularidades de esta producción? ¿Por qué este proceso se constituye en un referente de la poca independencia de las instituciones del gobierno que tienen relación con la administración de justicia?

Para acercarme a una respuesta frente a estas cuestiones realizaré una genealogía del caso, incluyendo una descripción de los procesos administrativos realizados para la contratación de la productora que realiza la serie. Por otra parte, plantearé un resumen de las reacciones que suscitó la difusión de este contenido, en la sociedad civil y que fueron expresadas en redes sociales. Un tercer componente tiene que ver con el proceso en sí mismo; el análisis y tratamiento del caso por la institucionalidad

pública, en contraposición con la normativa vigente. Finalmente, señalo la relación entre los discursos de los medios de comunicación privados y los públicos, que en este caso mantuvieron un silencio cómplice.

### ***Ojo con la parodia, Educa como instrumento de discriminación***

Parecería contradictorio, enfermizo y retrógrado pensar que el VIH se contagia a través de un beso, de un abrazo. Parece irrisorio pensar que no existen mecanismos de prevención y protección más allá de la pureza y la castidad, pregonadas, por el líder máximo de la nueva facción religiosa de moda. También, parecería que en tiempos de revolución ciudadana, pensar que las mujeres no tienen determinación y control sobre sus cuerpos y sexualidad, sería una vuelta al oscurantismo. Así mismo, mostrar a un hombre macho, heterosexual, alfa, que debe hacer ejercicio físico para no caer en la tentación de la mujer y embarazarla, nos recuerda sin duda a los más horripilantes cuentos de terror de las más absurdas represiones de la sexualidad. Parece, sin duda, una parodia de la vida, en el país del Buen Vivir.

Sin embargo, esto pasa; está legitimado desde el Gobierno a través del Ministerio de Educación, en el programa Educa, que se transmite en todos los canales y en horario familiar.

El pasado 5 de enero de 2016, en canales públicos y privados, en virtud del artículo 74 de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) sobre las obligaciones de los medios audiovisuales, en su numeral 3, dispone: “Destinar una hora diaria, no acumulable, para programas oficiales de tele-educación, cultura, salubridad y derechos elaborados por los Ministerios o Secretarías con competencia en estas materias”. Sobre esto, y por disposición del Ministerio de Educación, a través del proyecto Tele-educación (Educa) se emite el segmento *Ojo con la Parodia*, con contenidos que, al ritmo de bachata, parodia de una popular canción,

dejó en evidencia la capacidad del gobierno para ejercer discriminación a través del aparato estatal de comunicación.

*Ojo con la Parodia* es un programa de Educa, dependencia del Ministerio de Educación, que se encarga de la producción audiovisual de contenidos educativos. Según la descripción de la página oficial de Facebook de Educa, su intención es generar contenidos relacionados con la prevención de ciertas conductas o fenómenos considerados de riesgo, como los usos y consumo problemático de drogas, embarazo adolescente, trastornos de la conducta alimentaria, acoso escolar, entre otros<sup>139</sup>. Sin embargo, los contenidos que se desarrollan, con el fondo de esta burla, tienen que ver con la regulación de la población, especialmente de nuestras niñas, niños y adolescentes, y el *disciplinamiento* del cuerpo a través de la implantación de los valores morales de quienes ostentan el poder.

Este tipo de productos audiovisuales, que son mostrados como educativos, no son inocentes. Responden, de forma clara, a las intenciones del gobierno, e incluyen, de manera casi bíblica, los mensajes pregonados en cada santa sabatina que se refiere a la sexualidad.

El contenido del video, en transcripción literal, sugiere:

Hola, él es el SIDA, es un placer, conocerlo...  
Qué bien te ves, te adelanto que vas a marchar con él  
Míralo bien, nadie sabe que por dentro lleva él  
Una aventura te ofrece esta noche, hoy huele a peligro  
El SIDA no se nota, poco a poco provoca  
Le aceptas un besito, te lleva al oscurito  
Y qué tal si esta noche, dejas que el *man* te abroche  
Sientes que eres amada, pero estás contagiada

---

139 Contenido disponible en <https://www.facebook.com/EducaTele/photos/pb.191911560960160.-2207520000.1463085808./590044054480240/?type=3&theater> revisado por última vez el 12 de mayo de 2016.

No te faltes al respeto, cuidate del alcohol  
Si aceptas tu propuesta, le darías el derecho  
Por un momento de idiotez.....  
Va a enfermar a tu cuerpo,  
Vas a entregarte a la muerte  
Es su propuesta indecente  
No te acuestas con una persona, te acuestas con toda su historia sexual  
Si lo haces tú con él, él y tú, tú con él  
El SIDA te mata, ay el SIDA te mata  
Cuidado tú con él, él y tú, tú con él  
Terminan en la cama, cuidado  
Si lo haces tú con él, él y tú, tú con él, cuidado con el SIDA,  
Si lo haces tú con él, él y tú, tú con él,  
Que la pruebita de amor, si alguien en verdad te ama, estará dispuesto  
a esperar  
Esa es la verdadera prueba de amor (Educa, 2016)

La letra y contenidos del video son claramente discriminatorios y vulneran los derechos de las mujeres, las personas que viven con VIH y las juventudes, en contra de lo que señalan los Arts. 11 y 64 de la Constitución. Esto ha sido reconocido, mediante oficio No Cordicom-PLE-2016-008, por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom), oficio que analizaré en el siguiente apartado.

Por otra parte, los contenidos del video sugieren que las personas que viven con VIH tienen la intención, voluntaria, de contagiar la enfermedad; asimismo, coloca a las mujeres como entes pasivos, sin capacidad de decidir, y al hombre como un ser deseante, en una lógica binaria, heteronormativa y machista, que refuerza estereotipos negativos de género, en la que las y los adolescentes no tienen capacidad para vivir y ejercer su sexualidad de forma autónoma y responsable.

Así, el video sugiere la nula capacidad de las adolescentes mujeres



para decidir tener o no una relación sexual. Adicionalmente, desconoce la opción de utilizar métodos anticonceptivos de barrera para evitar el contagio de ITS. A la vez, refuerza la idea de VIH-SIDA-Muerte, promoviendo la exclusión de las personas que viven con VIH, y desconociendo los avances médicos que permiten a las personas que viven con esta condición, mantener cierta calidad de vida e incluso retrasar el período de apareamiento de la fase SIDA como tal. Para las personas que viven con VIH, la discriminación y exclusión se convierten en la principal barrera de acceso a oportunidades, servicios, afecto y reconocimiento social, lo que efectivamente causa la muerte.

Por otra parte, el referir que tener relaciones sexuales implica “acostarse con toda su historia sexual”, desvaloriza, especialmente, a las mujeres con vida sexual activa, el contexto hace énfasis en esta característica de la mujer, en un cuadro evidentemente machista. Al terminar, se hace referencia a la “pruebita de amor” y sugiere la abstinencia como única forma de protección frente las infecciones de transmisión sexual. Esto coloca en debate los ideales del amor romántico.

Surgen algunas preguntas en torno a esto: ¿quién regula los contenidos que produce Educa? ¿Están las autoridades conscientes de lo que se transmite? ¿Existen instancias en el Ministerio de Educación que tengan competencia sobre educación para la sexualidad, más allá de Educa?<sup>140</sup>

Frente a esto, la versión oficial asegura que en Educa existe una gerencia de proyecto que es responsable, en primera instancia, de generar y aprobar este tipo de materiales; y que por otra parte, en el Ministerio de Educación existe la Subsecretaría para la Innovación y el Buen Vivir, encargada de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, entes responsables de definir la política educativa en materia de educación para la sexualidad y Derechos Humanos. Todas estas instancias pertenecen al Viceministerio de Educación (MinEduc 2013) .

---

140 Esta información se puede revisar en el Manual de Procesos del Ministerio de Educación, disponible en [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Manual\\_de\\_Procesos\\_V3-2.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Manual_de_Procesos_V3-2.pdf). NO SE LOGRA ABRIR ESTE ENLACEÚltima revisión el 12 de mayo de 2016.

Sin embargo, es evidente que no existen controles, o que quienes ejercen estas dignidades, están de acuerdo con los contenidos que se presentan. Es necesario señalar que este video, en particular, refiere a temas de sexualidad, sexualidad que, a partir de octubre de 2014, está en manos del entonces Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia y que surge en respuesta a la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enipla). Sobre esto, en noviembre de 2014, Augusto Espinosa, ministro de educación, señaló que la Enipla no tuvo resultados, “ni para bien ni para mal”<sup>141</sup>, y ahora, con el Plan Familia –que reemplazó a Enipla, el estaría pendiente de los contenidos y programas que se desarrollen (*La Hora* 2014, 11). Y si bien, el Plan Familia<sup>142</sup> deslinda responsabilidad formal en torno a la producción que analizo, se pueden leer los rastros de esta política directamente en el contenido.

Para terminar este apartado, debemos considerar cuánto le costó al Estado ecuatoriano esta producción. El video analizado es parte de una serie de 12 videoclips realizados por una productora externa, y que tuvieron un costo de 48 000 dólares más IVA, como está consignado en el proceso precontractual RE-MINEDUC-017-15<sup>143</sup>. Si bien, los demás videos no fueron difundidos en la franja de Educa, sí estuvieron colgados en el canal de YouTube del programa, hasta el 7 de enero, día en el que fueron bajados de la red. Cabe mencionar que luego de dos días de difundido el material de esta denuncia, el Ministerio de Educación ofreció disculpas públicas a la ciudadanía, a través de la página de Fa-

141 Declaraciones recogidas en diario La Hora, el 16 de noviembre de 2016, disponible en la página 11 en [https://issuu.com/la\\_hora/docs/quito\\_16\\_de\\_noviembre\\_2014\\_c05611a22249d6/11](https://issuu.com/la_hora/docs/quito_16_de_noviembre_2014_c05611a22249d6/11), revisado por última vez el 12 de mayo de 2016

142 Boletín publicado el 7 de enero en la Fanpage de Facebook de mencionado Plan, disponible en <https://www.facebook.com/1654582998113432/photos/pb.1654582998113432.-2207520000.1463095182.11666245036947228/?type=3&theater> Revisado, por última vez, el 12 de mayo de 2016.

143 Es necesario señalar que el proceso de contratación pública llama la atención, puesto que se invita a una sola productora, MGBTV PRODUCCIONES, y, por tratarse de una contratación de productos comunicacionales, se realizó por Procedimiento Especial. Esta productora es quien realiza los videoclips del programa “No-Noticias”, que ha contratado tanto con canales públicos como privados. La información sobre el proceso se encuentra disponible en: [https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/informacionProcesoContratacion2.cpe?idSoliCompra=ZHzePY-wpz7CXZpNEG-RJv-M3W\\_Zmzg3EaF4NsC5hbnv](https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/informacionProcesoContratacion2.cpe?idSoliCompra=ZHzePY-wpz7CXZpNEG-RJv-M3W_Zmzg3EaF4NsC5hbnv), revisado, por última vez, el 12 de mayo de 2016.

cebook de Educa<sup>144</sup>. Sin embargo, en este texto no detalla la población específica a quien va dirigida dicha disculpa, restando el valor moral a la misma y, por otra parte, este acto no repara los derechos vulnerados.

Sobre esto, vale recordar que el valor de la producción de esta serie no será restituido a las arcas fiscales; es dinero que se perdió en un producto discriminatorio.

Dejo en claro que no cuestiono la idea de una producción audiovisual musical. De hecho, considero que se podrían realizar videoclips musicales sobre derechos, con música de moda, que las chicas y chicos puedan tararear. Sin embargo, ese espacio y oportunidad están perdidos.

## De la Supercom y sus omisiones

El artículo 9 del Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación, sobre la actuación de oficio y reporte interno, señala:

La Superintendencia de la Información y Comunicación es competente para actuar de oficio cuando ha conocido del cometimiento de una infracción. Para el efecto, las unidades correspondientes, deberán presentar un reporte interno al órgano con potestad sancionadora.

Este artículo está alineado con la misión de la institución que señala:

Garantizar el acceso y ejercicio de los derechos de las personas a recibir información veraz, objetiva, oportuna, plural, contextualizada, sin censura previa; y, a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa en todos los ámbitos, mediante la vigilancia, auditoría, intervención y control del cumplimiento de la normativa, como sustento para el Buen Vivir. (Supercom S/F)

---

144 Carta de Educa publicada originalmente el 7 de enero de 2016 <https://www.facebook.com/EducaTele/photos/pb.191911560960160.-2207520000.1463115735./590395204445125/?type=3&theater> visitado, por última vez, el 12 de mayo de 2016.

Y la visión institucional que sugiere: “Ser el organismo técnico y autónomo, que lidera la vigilancia y control permanente del cumplimiento de los derechos de la información y comunicación”. (Supercom S/F)

Sin embargo, el accionar de la institución desarma las premisas planteadas, puesto que frente a un evidente acto de vulneración de derechos decidió no proceder y, por tanto, no garantiza el ejercicio de derechos ni el cumplimiento de la normativa, cuando quien vulnera es un organismo del mismo gobierno, lo que implica que no es un organismo técnico ni autónomo.

El video motivo de la denuncia tiene contenidos discriminatorios, así lo reconoció el Consejo de Regulación de la Comunicación dos días después de publicado el mencionado producto audiovisual en una carta pública,<sup>145</sup> en la que exhorta a los medios de comunicación a evitar este tipo de contenidos. En este sentido, y al ser una producción realizada con recursos públicos, la Supercom, en ejercicio de sus competencias, debió actuar de oficio. Sin embargo, se abstuvo, lo que implica una confirmación de su nula independencia.

Con este antecedente, y luego de cinco días contados a partir de la emisión del video, considerando que la Superintendencia no actuó de oficio, decidí poner la denuncia en esta entidad. El proceso, si bien es sencillo, no garantiza que se cumpla lo establecido en la normativa pertinente.

Sobre este proceso, llamaré la atención sobre tres puntos para reflexionar. El primero, relacionado con el procedimiento administrativo en sí; el segundo tiene que ver con el análisis de los contenidos por parte de la institucionalidad gubernamental y la posterior resolución. En tercer lugar, los argumentos que utiliza el Ministerio de Educación y la Supercom para emitir la mencionada resolución.

La denuncia fue colocada el 11 de enero de 2016 y, su resolución emi-

---

145 Contenido disponible en <http://www.cordicom.gob.ec/cordicom-exhorta-a-los-productores-y-realizadores-de-contenidos-evitar-la-discriminacion/> visitado por última vez el 12 de mayo de 2016

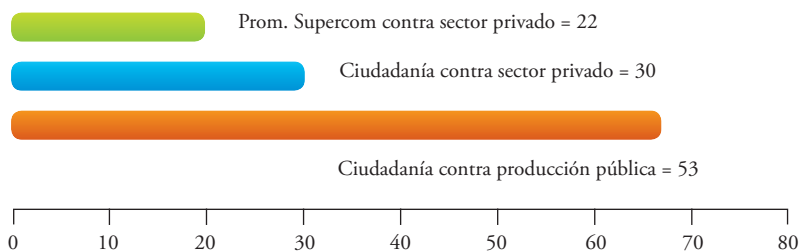
tida el 21 de abril del mismo año. Es decir, aproximadamente, 4 meses después. Sin embargo, el proceso como tal tiene ciertos procedimientos administrativos a seguir.

En primer lugar, la denuncia ciudadana, puede ser realizada por cualquier persona en las oficinas de la Supercom, o en línea, a través de su plataforma web. Posteriormente, esta denuncia es calificada por la entidad, admitida a trámite y, de merecer el caso, remitida al Cordicom para el análisis respectivo. En tercer lugar, con el informe de la mencionada institución, se genera una providencia para convocar a la audiencia de sustanciación del caso. En este proceso se notifica a las partes involucradas, con el fin de que estas preparen las respectivas evidencias. En cuarto lugar, se genera la audiencia oral y pública en la que se presentan las pruebas de cargo y descargo requeridas, y, finalmente, luego de aproximadamente una semana, la Supercom emite su resolución.

En este caso particular, en el que existe discriminación ejercida en contra de grupos de atención prioritaria y que merece atención inmediata, los tiempos de la superintendencia demostraron su ineficiencia. Sobre esto, realicé un análisis de tiempos de resolución de caso, sobre la base de 16 resoluciones emitidas por la planta matriz de la Supercom en el período entre enero y marzo de 2016. De los 16 casos mencionados, siete fueron denuncias realizadas por la ciudadanía en contra de un medio privado; ocho, de oficio por parte de la institución en contra de un medio privado, y solamente 1 de la ciudadanía en contra de un medio público. En estos tres casos, los tiempos promedio de resolución presentan diferencias sustanciales como muestro en el gráfico 1.

**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación

Gráfico 1. Días hábiles promedio para la resolución de una denuncia



Fuente: Supercom 2016  
Elaboración: Autor

Ahora bien, entre los procesos instaurados de oficio y aquellos iniciados por la ciudadanía en contra de medios privados, existen ocho días<sup>146</sup> de diferencia. Mientras que, en el único caso de la ciudadanía en contra de producción pública, la diferencia es de 41. Esta podría ser una muestra de la ineficiencia de la Superintendencia. Sin embargo, parecería ser que va más allá de eso.

Los tiempos mostrados en la tabla 1 permiten analizar más a profundidad lo referido.

<b>Tabla 1. Tiempos en el proceso administrativo</b>					
Resolución	Presentación de denuncia	Audiencia	Resolución	Total días hábiles	Observaciones
001-2016-DNJRD	17-nov-15	28-dic-15	5-ene-16	33	Denuncia ciudadana contra sector privado
002-2016-DNGJPO	24-nov-15	19-ene-16	26-ene-16	42	Supercom
005-2016-DNJRD	26-nov-15	20-ene-16	27-ene-16	41	Denuncia ciudadana contra sector privado

146 Al mencionar días me refiero a días hábiles, contados de lunes a viernes.

**EL DELITO DE EXPRESARTE**  
Nueve lecturas críticas sobre la Ley de Comunicación

002-2016-DNJRD	27-nov-15	5-ene-16	12-ene-16	31	Denuncia ciudadana contra sector privado
003-2016-DNJRD	10-dic-15	8-ene-16	15-ene-16	24	Denuncia ciudadana contra sector privado
007-2016-DNJRD	29-dic-15	22-feb-16	29-feb-16	41	Denuncia ciudadana contra sector privado
006-2016-DNJRD	31-dic-15	27-ene-16	3-feb-16	23	Denuncia ciudadana contra sector privado
004-2016-DNJRD	4-ene-16	18-ene-16	25-ene-16	14	Denuncia ciudadana contra sector privado
001-2016-DNGJPO	5-ene-16	15-ene-16	21-ene-16	11	Supercom
003-2016-DNGJPO	5-ene-16	25-ene-16	1-feb-16	18	Supercom
004-2016-DNGJPO	5-ene-16	1-feb-16	10-feb-16	24	Supercom
005-2016-DNGJPO	6-ene-16	4-feb-16	11-feb-16	24	Supercom
006-2016-DNGJPO	11-ene-16	5-feb-16	12-feb-16	21	Supercom
009-2016-DNJRD	11-ene-16	14-abr-16	21-abr-16	67	Denuncia ciudadana contra el sector público
007-2016-DNGJPO	26-ene-16	12-feb-16	19-feb-16	16	Supercom
008-2016-DNGJPO	28-ene-16	18-feb-16	25-feb-16	19	Supercom

Fuente: Supercom 2016

Elaboración: Autor

Más allá del análisis de promedios, encontré que el caso de menor duración fue iniciado por la Supercom y duró 11 días, frente al de mayor duración de la misma institución, que refiere 42 días, desde la denuncia hasta la resolución. En el caso de la ciudadanía en contra de medios privados, el caso de menor duración es de 14 días, mientras que el de mayor duración cuenta con 41.

La duración del proceso instaurado en contra de un medio público rompe estos límites con 21 días adicionales. Es decir, no podemos atribuir

buir la dilación del caso únicamente a la ineficiencia de la institución, sino que sospecho de otro tipo de intereses.

Sin embargo, el tiempo transcurrido en la atención de este caso no fue el único problema, sino las trabas administrativas para la audiencia de sustanciación. Como referí anteriormente, el Ministerio de Educación, a través de Educa, contrató a una productora externa para realizar los videoclips que integran la serie Ojo con la Parodia. Este contrato fue pagado en su totalidad y, por tanto, el Ministerio de Educación presentó su conformidad con los productos presentados, información que debería reposar en el sistema de compras públicas del Estado. Sin embargo, las actas de satisfacción no se encuentran en los registros y, estas deberían contener información sobre las personas que validaron los productos finales, así como sus borradores, contenidos y guiones. Por tanto, en la etapa de evacuación de pruebas y, con siete días de anticipación, solicité la comparecencia en la audiencia de sustanciación a Miguel Guerra, representante de la productora.

Sobre esto, cabe señalar que, a un día de la audiencia y mediante oficio la Supercom de la abogada Ad-Hoc María José Núñez, solicitan que sea yo, como parte accionante, quien convoque al mencionado productor para que comparezca en la audiencia. Esto no solo es una burla al debido proceso y responsabilidad administrativa, sino que constituye una clara muestra de la incompetencia del organismo para llevar a cabo un proceso en contra de la institucionalidad pública. Es, literalmente, un disparate que se solicite a la parte accionante, con menos de un día de anticipación y solo con el nombre de la productora como dato único, que realice la convocatoria para que comparezca a audiencia. Es una clara muestra de la existencia de intereses en contra de la garantía de derechos.



## La institucionalidad opina. El análisis del caso por parte del Cordicom y la Supercom

Luego de transcurrir 54 días hábiles de colocada la denuncia, se me notificó la resolución del Cordicom y a la vez convocó a audiencia. La resolución del Cordicom refiere:

Se concluye que en el contenido comunicacional difundido en el programa Educa, desarrollado por el Proyecto de Teleducación del Ministerio de Educación del Ecuador, el 05 de enero de 2016, se realizó un proceso de **distinción hacia la población portadora de VIH/SIDA y hacia las mujeres**, por medio de la reproducción de mensajes que transmiten prejuicios que construyen y refuerzan en el imaginario social patrones negativos sobre estos grupos sociales, teniendo por resultado el menoscabo en el reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, reconocido en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales aplicables de Derechos Humanos. De igual manera, los contenidos difundidos menoscaban el ejercicio del derecho a la educación de las personas, y el consiguiente derecho de tomar decisiones informadas por su salud y su sexualidad. En este sentido, **se concluye que en el contenido comunicacional analizado se configuran los presupuestos señalados en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 63 de la Ley Orgánica de Comunicación, elementos necesarios y suficientes para calificar un contenido comunicacional como discriminatorio**” (CORDICOM-PLE-2016-008); (el énfasis es mío)

Sobre este asunto, recordemos que el Cordicom emitió una carta pública que señalaba a estos contenidos como discriminatorios. Sin em-

bargo, la resolución oficial que le corresponde a la denuncia tardó en llegar, una muestra de la ineficiencia y complicidad de estas dos instituciones.

Posteriormente, en el informe realizado por la misma Supercom se menciona:

De acuerdo con lo analizado, es claro que los comentarios emitidos en el contenido denominado *Ojo con la Parodia* del 05 de enero de 2016, **connota mensajes discriminatorios basados en razón de portar VIH y de sexo[...]** en tanto que se los ha ubicado, en un trato de distinción y desigualdad por ser portadores de la enfermedad; y, por ser mujeres, exponiéndolos ante el escrutinio de la sociedad, generando animadversión y por ende la discriminación, lo que a su vez produce el aislamiento de estos grupos del entorno social, laboral, profesional e incluso familiar. Entonces, resulta claro que la discriminación es consecuencia de una distinción, exclusión, restricción o preferencia, entre otras causas por razones de portar VIH y sexo (mujer), [...] En este sentido, encontramos que en el caso que se plantea, **los portadores del virus de VIH y las mujeres, sufrieron una distinción nociva en contra de su derecho a la igualdad.** [...] se ha constatado que los mensajes en torno a las personas portadoras del VIH y a las mujeres, emitidos en el segmento “Ojo con la parodia”, evidencian y ponen de manifiesto la intolerancia, en torno a las personas portadoras del virus, así como en contra de las mujeres, al situarlas en condición de vulnerabilidad con frecuencia desconocen sus derechos, por tanto no los ejercen y menos los hacen valer ante la sociedad. Los prejuicios sociales que se tienen sobre determinados grupos sociales en función de su condición de clase, origen étnico, preferencia sexual o cualquier

otro rasgo o característica de las personas, en este caso, quienes portan VIH, prácticas discriminatorias a las que estos prejuicios dan pie, lo que constituye un serio obstáculo para garantizar el respeto a la dignidad y a los derechos humanos. Al conculcar o negar derechos de estos grupos socialmente en desventaja, se los somete a mayor vulnerabilidad, situación que crea un círculo vicioso que condiciona y perpetúa su vulnerabilidad, marginación y discriminación. Lo antes señalado produjo el menoscabo de los derechos a la igualdad, **pues además, la discriminación por motivos de portar VIH y sexo (mujer), constituye una afectación a la dignidad humana;** hecho que, al ser emitido a través del segmento “Ojo con la Parodia”, coloca en condición de desigualdad a las personas por ser portadora de VIH y por razón de sexo, por ende se quebrantó sus derechos. En consecuencia, se determina **que estos mensajes transmiten estereotipos y prejuicios que construyen y/o refuerzan en el imaginario social patrones negativos sobre estos colectivos sociales (portadores de VIH y en razón de sexo [mujeres]),** resultando de esto el menoscabo del reconocimiento de los derechos antes mencionados, ya que con este tipo de contenidos se violenta el derecho de las personas a la igualdad de trato, **produciéndoles un daño que se traduce además en la restricción del goce de sus derechos.[...]** En este sentido, resulta indispensable precisar que todos quienes participan en la actividad comunicacional, son responsables de observar el contenido que difunden o producen en cada uno de sus programas o segmentos; es decir, la aplicación de este principio es obligatorio e ineludible, el mismo, que es considerado como un principio general y de garantía, el cual, abarca a todos los derechos fundamentales de las personas; y que tiene como finalidad, asegurar la efectividad en la aplicación de los derechos humanos.” (SUPERCOM resolución 009-2016-DNJRD 2016, 11-12) (El énfasis es mío)

Ambos informes ponen de manifiesto un tema, los contenidos son evidentemente discriminatorios y atentan contra el derecho a la igualdad de las personas que viven con VIH y en contra de las mujeres, fomentando las desigualdades de género y la exclusión social de las personas con condiciones particulares.

La LOC, en su artículo 61 señala:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por contenido discriminatorio todo mensaje que se difunda por cualquier medio de comunicación social que connote distinción, exclusión o restricción basada en razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, **sexo**, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, **portar VIH**, discapacidad o diferencia física y otras que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación. (El énfasis es mío)

Así, tanto el informe del Cordicom como de la Supercom señalan que los contenidos producidos por el Ministerio de Educación son discriminatorios. Vale la pena resaltar que la difusión de este tipo de contenidos está prohibida, como lo menciona el artículo 62 de la precitada ley.

Así, el artículo 63 del mismo cuerpo legal establece:

Criterios de calificación.- Para los efectos de esta ley, para que un contenido sea calificado de discriminatorio es necesario que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación establezca, mediante resolución motivada, la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Que el contenido difundido denote algún tipo concreto de distinción, exclusión o restricción;
2. Que tal distinción, exclusión o restricción esté basada en una o varias de las razones establecidas en el artículo 61 de esta Ley; y,
3. Que tal distinción, exclusión o restricción tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento o goce de los derechos humanos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; o que los contenidos difundidos constituyan apología de la discriminación o inciten a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de discriminación.

Como menciona el Cordicom, los contenidos producidos por el MinEduc cumplen con todos los criterios establecidos en el articulado precedente, hecho que fue denunciado y, a la vez, reconocido por las dos instancias administrativas pertinentes, por lo que es obligatorio generar una medida administrativa en contra de quien produjo y difundió esos contenidos.

Así, el artículo 64 de la Ley dispone:

La difusión de contenidos discriminatorios ameritarán las siguientes medidas administrativas:

1. Disculpa pública de la directora o del director del medio de comunicación presentada por escrito a la persona o grupo afectado con copia a la Superintendencia de la Información y Comunicación, la cual se publicara en su página web y en la primera interfaz de la página web del medio de comunicación por un plazo no menor a siete días consecutivos;
2. Lectura o transcripción de la disculpa pública en el mismo espacio y medio de comunicación en que se difundió el contenido discriminatorio;
3. En caso de reincidencia se impondrá una multa equivalente del 1 al 10% de la facturación promediada de los últimos tres meses presen-

tada en sus declaraciones al Servicio de Rentas Internas, considerando la gravedad de la infracción y la cobertura del medio, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo; y,

4. En caso de nuevas reincidencias, la multa será el doble de lo cobrado en cada ocasión anterior, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo.

**La Superintendencia remitirá a la Fiscalía, para la investigación de un presunto delito, copias certificadas del expediente que sirvió de base para imponer la medida administrativa sobre actos de discriminación.** (El énfasis es mío)

A la vez, el artículo 57 de la LOC, sobre los procedimientos administrativos indica:

Los procedimientos administrativos para que los ciudadanos presenten reclamos y solicitudes sobre el ejercicio de sus derechos a la comunicación , así como los procedimientos para que de oficio se proteja tales derechos o se exija a los administrados el cumplimiento de las obligaciones determinadas en esta Ley, serán establecidos en el Reglamento que emitirá para tales efectos el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.

Además de las sanciones o medidas administrativas fijadas en esta Ley, para cada caso específico, la Superintendencia de la Información y Comunicación podrá realizar comunicaciones y amonestaciones escritas a los administrados para llamar su atención sobre prácticas que deben ser mejoradas o corregidas porque ponen o pueden poner en riesgo el ejercicio de los derechos a la comunicación.

En este caso, y según consta en la resolución emitida por Carlos Ochoa, Superintendente, no existe la aplicación de ninguna medida administrativa, sino un llamado de atención por escrito a una funcionaria de nivel medio. Si consideramos que el contenido de esa producción del Ministerio de Educación es discriminatorio y no se emite sanción

administrativa, entonces el Superintendente está incumpliendo la Ley.

Por otra parte, y como señala el artículo 63, frente a una producción con contenidos discriminatorios, el expediente debió ser remitido a la Fiscalía General del Estado para la investigación del presunto delito de discriminación, hecho que en la práctica no sucedió.

Así, la Supercom no solo no actuó de oficio, sino que no dio continuidad a un proceso que la misma institución reconoce como discriminatorio. Esto, con el agravante de que el mismo fue generado por la autoridad educativa nacional, y transmitido, de forma obligatoria, en todos los medios de comunicación.

### **Las herramientas del amo no desmontan la casa del amo**

La difusión del video en franja nacional provocó una amplia respuesta por parte de la sociedad civil. El rechazo a estos contenidos se hizo evidente, especialmente en redes sociales, redes en las que ciudadanas y ciudadanos manifestaron su indignación por la producción de estos discursos desde la institucionalidad pública. Sin embargo, en medios de comunicación públicos y privados, el análisis de estos contenidos fue prácticamente inexistente. Salvo un par de entrevistas, el caso no trascendió. Tampoco las grandes personalidades defensoras de los derechos humanos, ni de los derechos de la comunicación se hicieron presentes. Esto sugiere, en primer lugar, que la discriminación a un colectivo específico, como en este caso a las personas que viven con VIH, no es un tema en la agenda de los medios privados y públicos, tampoco en las agencias defensoras de los derechos de comunicación. Sucede de esta manera, en parte, por ser una comunidad reducida y porque el VIH aún está lleno de estigmas sociales, desconocimiento en los marcos de interpretación de quienes están a cargo de los medios y agencias referidas.

La Supercom no cumple su rol como superintendencia; en lugar de un ente regulador, es un agente disciplinador de lo que se considera como extraño para los intereses de quienes ejercen el poder. Los tiempos de resolución son una muestra de ello; el aparato institucional actúa lento con la finalidad de retirar los temas de la esfera de lo público, impidiendo la politización para diezmar la agencia colectiva. Así mismo, y considerando que los informes de las instituciones relacionadas con la regulación de la comunicación manifiestan que los contenidos discriminatorios son explícitos, la sanción administrativa debió ser ejemplar y no solo un llamado de atención escrito. A la vez, este proceso debió activar otros mecanismos de control del Estado para indagar sobre el proceso de contratación y solicitar la reposición de los 48 000 dólares, más IVA, que fueron cancelados por la serie.

Es decir, la institucionalidad pública, así como las agencias y medios privados, responden a cierto tipo de intereses que, políticamente pueden ser distintos; comparten una matriz basada en la discriminación y en el estigma, una matriz heteronormativa, patriarcal y capitalista. En ambos casos, los procesos de reconocimiento de derechos se ven limitados por la misma estructura. Sin embargo, la agencia individual y colectiva puede generar un contrapeso. El caso analizado demuestra que, en un tema que tiene legitimidad social, jurídica y normativa, pero que cuestiona los intereses de quienes ejercen el poder, la respuesta de la institucionalidad pública es una burla. Los procedimientos administrativos, las herramientas jurídicas desarrolladas para proteger y garantizar el adecuado ejercicio de derechos, no tienen funcionalidad en un gobierno autoritario, con tomadores de decisiones que actúan en función de intereses personales y que, a la vez, son quienes desarrollan los instrumentos normativos y resoluciones. En resumen, las herramientas del amo nunca desmontan la casa del amo. Sin embargo, nos queda el camino de la agencia individual y colectiva, agencia que nos permite manifestar nuestra inconformidad a través de espacios aún no cooptados por la institucionalidad. La defensa de los derechos es una muestra de libertad que no podemos perder.



# La Institucionalidad creada por la Ley Orgánica de Comunicación

*Por Verónica Vallejo Castro*

El 25 de junio de 2013, la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) entra en vigencia en Ecuador. Esta normativa, que viene a remplazar la antigua Ley de Radiodifusión y Televisión expedida en 1975 durante la presidencia de Guillermo Rodríguez Lara, modifica las reglas de juego para los medios de comunicación y los periodistas del país.

Aprobada tras un controvertido proceso que duró cuatro años, la LOC constituye un proyecto del gobierno y su movimiento político Alianza País, quienes desde su llegada al poder plantearon la necesidad de una revisión de la entrega de frecuencias. En medio de varios enfrentamientos con la prensa, que incluyeron millonarios juicios a favor del Presidente, Correa aseguraba que las condiciones en que las frecuencias eran concesionadas resultaban sumamente beneficiosas para las empresas mediáticas, y perjudicaban al Estado, dueño y único responsable del espectro radioeléctrico<sup>147</sup>.

Las primeras acciones formales del gobierno para crear una nueva ley que regule el sector mediático ecuatoriano se encuentran en la Constitución de 2008, que incluye, por primera vez en el país, una sección específica para la Comunicación e Información dentro del Título II, dedicado a los derechos del buen vivir. En esta sección, se declara el derecho de todos los ciudadanos a una comunicación libre, intercultural y participativa, y a recibir información verificada y plural. Se declara, además, que habrá una ley que regule los contenidos de la programación de los medios de comunicación y que fomente la difusión de la producción nacional.

---

147 Declaraciones realizadas el 26 de mayo de 2007 en la cadena radial del Presidente de la República

La obligatoriedad de la expedición de una ley de comunicación estaba planteada; una ley que tendría el estatus de orgánica porque regulaba el ejercicio de un derecho. Precisamente, la exigencia de la rápida aprobación de esta ley está contenida en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 2008, que ordena al cuerpo legislativo aprobar la ley de comunicación en un plazo máximo de 360 días, desde la entrada en vigencia de la misma. Recordemos que la Asamblea Constituyente, órgano encargado de realizar el nuevo texto constitucional, estuvo conformada en su mayoría por asambleístas de Alianza País; 80 de 130 escaños le correspondieron al movimiento oficialista.

Más tarde, en 2011, mientras el proyecto de ley se encontraba casi dos años en trámite legislativo, el ejecutivo incluye en la Consulta Popular<sup>148</sup>, convocada para el 7 de mayo, una pregunta sobre la urgencia de aprobar una ley de comunicación que cree un Consejo de regulación de contenidos. La jornada electoral da la ganancia al Sí, con más del 51% de los votos (Registro Oficial, 2011). Hay que mencionar al respecto, que pese a que el margen de diferencia fue corto, el triunfo del Sí le permitió al gobierno crear una base de legitimidad para la ley de comunicación, la misma que estaba siendo intensamente criticada por los medios de comunicación privados y la oposición política.

Aunque Rafael Correa declarara, el 1 de junio de 2010 en una entrevista realizada en Ecuadoradio, que la ley de comunicación no era fundamental para su gobierno (*El Comercio*: 2010), los sucesos mostraban lo contrario.

Finalmente, en la sesión del Pleno de la Asamblea del 11 de abril de 2012, Mauro Andino, representante de la Comisión Ocasional de Comunicación, solicita proceder a la votación de aprobación del proyecto de ley, la misma que no pudo realizarse por falta de quórum.

---

148 La pregunta 9, centrada en la regulación de las actividades y la responsabilidad de los medios de comunicación, señala: "¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?" (Consulta Popular, 2011).

A pesar de los múltiples esfuerzos, el proyecto del gobierno sólo pudo concretarse cuando las elecciones del 17 de febrero de 2013 modificaron la composición del poder legislativo. Alianza País pasó a tener mayoría absoluta. Los 100 escaños obtenidos, de un número total de 137 curules, plantearon un escenario político favorable para el gobierno, cuyo líder había sido reelegido para un período presidencial consecutivo.

La renovada Asamblea Nacional no tardó en aprobar el proyecto de ley presentado a fines de 2009 por Rolando Panchana, asambleísta oficialista, y analizado y pulido por la Comisión Ocasional de Comunicación, dirigida por Betty Carrillo y Mauro Andino, presidente y vicepresidente respectivamente, también asambleístas de Alianza País.

El 14 de junio de 2013 se realiza la sesión aprobatoria votando por títulos y no por artículos, como se había definido en la sesión suspendida anteriormente. La Ley Orgánica de Comunicación ve finalmente la luz con 108 votos positivos en todas las secciones, a excepción de las correspondientes al Título V, sobre medios, publicidad y producción nacional, y al Título VI, que dispone la distribución equitativa de frecuencias, que recibieron 110 votos a favor.

Una nueva normativa comenzó a regir en el campo mediático, una normativa que se derivaba de un proyecto de ley ampliamente criticado, sobre todo, por los principales implicados, los medios de comunicación, quienes aseguraron que sus argumentos no fueron escuchados.

Entre los elementos más cuestionados del proyecto de ley de comunicación, encontramos la declaración de la comunicación como un servicio público, la falta de definición de criterios para la reversión de frecuencias y para la venta de los medios incautados por el Estado, y la creación de un Consejo de regulación de contenidos.

Sobre este último aspecto, la LOC ordena la constitución de una institución que se encargue de “establecer los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación e información” (art. 49). Denominado Consejo de Regulación y Desarrollo

de la Información y Comunicación (Cordicom), este ente, cuya única oficina se encuentra en Quito, es un cuerpo colegiado que elabora los reglamentos necesarios para el cumplimiento de dicha ley (art. 49).

Según el artículo 48 de la LOC, el Cordicom está conformado por cinco miembros: un representante de la función ejecutiva, quien preside la institución; un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad; un representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, un representante de los gobiernos autónomos descentralizados y un representante del Defensor del Pueblo.

Tal composición despierta serias dudas sobre la autonomía de la institución si tenemos en cuenta que, además del representante de la función ejecutiva, el gobierno tiene injerencia directa en la elección de los representantes de los Consejos Nacionales de Igualdad<sup>149</sup> y del Defensor del Pueblo. A diferencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que eligen los miembros del Pleno del Consejo, órgano de gobierno, a través de un concurso de méritos y oposición, y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuyos representantes son elegidos por el voto popular; cada uno de los cinco Consejos Nacionales de Igualdad está integrado por 10 consejeros que provienen, de forma igualitaria, de la sociedad civil y de las funciones del Estado<sup>150</sup> (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad). Estas últimas, controladas en su mayoría por el gobierno central. El Defensor del Pueblo, por su parte, recibe su nombramiento de la Asamblea Nacional (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo), organismo controlado por Alianza País desde las elecciones legislativas de 2013.

Constituido inmediatamente después de la aprobación de la LOC, el 24 de julio de 2013, el Cordicom se ha dedicado a emitir un sinnúmero de reglamentos que posibiliten la ejecución de la ley, a realizar investiga-

---

149 Los cinco Consejos Nacionales de Igualdad son: de género, intergeneracional, de pueblos y nacionalidades, de discapacidades y de movilidad humana (Art. 6 Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad).

150 La Constitución de 2008 estructura al Estado en cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, de transparencia y control social y electoral

ciones sobre el contenido de los medios y a producir informes técnicos. Resalta, en ese sentido, que haya llevado adelante el Registro Público de Medios, un catastro que ofrece información sobre la cantidad de medios de comunicación existentes en el país y sus características.

Realizado por primera vez en 2014, la inscripción de carácter obligatorio arrojó el año siguiente un total de 1124 medios que cuentan con 7151 trabajadores (Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación [Cordicom], 2015). Esta iniciativa permitió tener, por primera vez, datos reales sobre la estructura del campo mediático que se debe regular.

La otra institución creada por disposición de la LOC es la Superintendencia de la Información y la Comunicación (Supercom). A diferencia del Cordicom, esta entidad no fue incluida en el proyecto de ley, por lo que sus funciones y su constitución no pudieron ser debatidas. En un acto que fue ignorado por la comunicación de gobierno, la LOC había sido aprobada con cambios de última hora, que según el diario *El Universo* (2013), los asambleístas habían conocido cinco minutos antes de la votación.

Los cambios introducidos a último momento incluyeron las disposiciones de que la producción de noticias estuviera a cargo únicamente de periodistas profesionales, y se incorporó la figura de linchamiento mediático dentro de las normas deontológicas de la ley.

El diario público *El Telégrafo* (2013 a) señaló al respecto que varios sectores sociales habían solicitado a los nuevos asambleístas introducir cambios en el proyecto de ley. El periódico aseguró que el principio de que la comunicación es un bien público había planteado la necesidad de la creación de una Superintendencia que vele por el cumplimiento de las disposiciones de la ley de comunicación, y por ende, se encargue de receptor las denuncias ciudadanas.

La LOC dispone que la Supercom tenga presencia en todo el territorio nacional, por lo que su estructura cuenta con intendencias, unida-

des, divisiones técnicas y órganos asesores (art. 55). De tal forma, las funciones de vigilancia y control recaen sobre la figura de seis intendentes zonales que responden al Superintendente como jefe máximo.

Si la autonomía del Cordicom podría ser puesta en duda, la independencia de la Supercom del poder político resulta ser algo casi imposible. El mismo artículo que dispone su creación señala que el Superintendente “será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará la Presidenta o Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en la Constitución” (art. 55).

Aquel nombramiento, en el marco de las atribuciones de fiscalización, supervisión y sanción otorgadas a la Supercom (art.56), resulta ser un agravante de la intromisión del gobierno central en el campo mediático.

Los datos nos muestran que la Supercom, establecida el 15 de octubre de 2013 bajo la dirección de Carlos Ochoa, quien aún continúa en funciones; se ha convertido en el principal instrumento de control del gobierno hacia los medios de comunicación y los periodistas del país. Según declaraciones del Superintendente, publicadas por diario *El Telégrafo* (2015), en conmemoración del segundo aniversario de la LOC, hasta junio de 2015, la Supercom había sancionado a 198 medios de comunicación; iniciado 506 procesos administrativos, de los cuales 282 se realizaron por denuncia, y 224 de oficio. Ha emitido 313 resoluciones, de las que 185 fueron económicas y 128 culminaron en otro tipo de sanciones como llamados de atención.

El estudio *Dos años de la Ley de Comunicación del Ecuador* (Romo, Sevilla y Barbosa, 2015), que realiza un análisis de los procesos y resoluciones de la Supercom, reveló que el 93% de los medios procesados en ese período fueron privados, y que el 77% de los procesos resueltos culminaron en sanciones, de las cuales más de la mitad fueron multas.

Esta investigación, auspiciada por Fundamedios, permite evidenciar elementos arbitrarios a la hora de supervisar a los medios de comunica-

ción y aplicar sanciones. Hay que resaltar, en ese sentido, la dificultad de obtener información sobre los trámites realizados por la Supercom, a pesar de que la Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública, vigente desde 2004, dispone que toda la información que posean las instituciones que tengan participación del Estado es pública.

Los periodistas o trabajadores de la comunicación también han sido perseguidos por el gobierno a través de la Supercom. Las reiteradas sanciones a Xavier Bonilla, conocido como Bonil, por sus caricaturas incómodas para el poder, constituyen el caso más sonado.

A diferencia de la antigua Ley de Radiodifusión y Televisión, la LOC es una ley integral que se encarga no sólo de otorgar frecuencias, sino también, de regular la labor de los medios de comunicación masiva en su totalidad. El día de su aprobación, el diario *El Telégrafo* (2013 b) la describe como “la primera normativa del Ecuador que rige a toda la actividad periodística”.

La institucionalidad creada para tales fines, comprendida por el Cor-dicom y la Supercom, ha sido dotada de poderosas herramientas para garantizar el cumplimiento de los derechos a la comunicación e información establecidos en la Constitución de 2008. Sin embargo, varios casos nos demuestran que dichas herramientas han sido utilizadas para acallar las manifestaciones que pueden afectar la imagen del presidente y el gobierno.

Al cumplirse casi tres años de vigencia de la LOC, su aplicación sigue despertando profundos debates sobre la intención del gobierno en el campo mediático. Un sinnúmero de voces defensoras y voces críticas se han manifestado sobre los verdaderos alcances de esta normativa. De un lado, se destaca el reconocimiento del derecho a la información, la intención de distribuir equitativamente el espectro radioeléctrico y el impulso a la producción nacional, y de otro, se remarca la utilización de la misma como un instrumento del gobierno para controlar la información y restringir la libertad de expresión de aquellos que no comulgan con el oficialismo.

Más allá de las posiciones contrapuestas, los datos nos muestran que a pesar de que la ley contiene elementos democratizadores, el gobierno hasta ahora ha puesto énfasis en la aplicación de los aspectos restrictivos de la misma. Tal es el caso del gran apoyo ofrecido a la Supercom y el Cordicom, instituciones que se ocupan de hacer cumplir los mandatos de la ley a través de sanciones que muchas veces han demostrado no tener sustento legal.



## PARTE 4: LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMUNICACIÓN

### Lo que ha significado la LOC para el oficio periodístico

*Por César Ricaurte*

Realizar una lectura crítica de la Ley Orgánica de Comunicación, su aplicación y el oficio del periodista, implica un ejercicio de examinar con detenimiento algunos aspectos que intervienen y se interrelacionan. Por ejemplo, se puede establecer una lectura de cómo funciona actualmente la formación universitaria para comunicadores y periodistas. También, mirar casos concretos de cómo la ley incide en la actividad periodística.

Vale la pena enfocarnos en las nuevas generaciones. Los periodistas conocidos de los que todos hablan, y a los que el poder persigue, son periodistas que llevan años, y en algunos casos, décadas de recorrido profesional. Ya tienen la piel curtida y saben en qué terreno pisan. Evidentemente, también han transitado por escenarios políticos distintos: distintos gobiernos, entidades, políticos; diferentes normativas. Su recorrido es testimonio, a la vez, del proceso evolutivo del periodismo y la comunicación en Ecuador.

Pero ¿qué ocurrirá ahora con los estudiantes que salen de facultades de comunicación y que entrarán a la escena periodística profesional? ¿Conocerán ellos un periodismo que goce de las garantías necesarias para la investigación? ¿Conocerán ellos el verdadero sentido de la libertad de expresión y de los derechos humanos?

Los cuerpos legales son documentos que dan pautas para conocer cómo se concibe el periodismo, la comunicación y la libertad de expre-

sión de acuerdo a sus gobernantes.

La Ley Orgánica de Comunicación es el resultado y el espejo de la ideología del gobierno, por tanto, también puede ser leída desde la perspectiva del análisis del discurso. Un discurso construido para perseguir y criminalizar. Parecería un discurso construido para vengarse de periodistas que para el poder han sido cretinos; o de los medios, que para el poder han sido tiránicos. Sin embargo, las nuevas generaciones empezarán a practicar su oficio pagando una pelea que ellos no iniciaron.

Los periodistas que están saliendo en este momento de las universidades se enfrentan a esto. No conocen otro periodismo que el que les dice el Estado que deben hacer. Empezarán su camino profesional, en el cual de pronto, en medio del noticiero se interrumpe para transmitir de manera obligada una cadena del gobierno. Esas cadenas en las que, a pretexto de una réplica o rectificación, las autoridades insultan al periodista y a sus invitados. Ese es el mundo al que las nuevas generaciones están acostumbradas.

Pero yo no creo que esto vaya a durar mucho. Es necesario cambiar de rumbo a tiempo. La Ley de Comunicación tiene que ser reformada completamente o derogada. No es una postura aislada o gratuita. De hecho, esto es lo que ha observado la comunidad internacional en la defensa de la libertad de expresión y los derechos humanos, puesto que se trata de una ley imprecisa, que deja absolutamente a una interpretación *light*, o una interpretación dura, como la de Carlos Ochoa, que es la que se está aplicando todos los días.

Observar la forma en que se ha aplicado la Ley, desde su aprobación en el 2013, hasta ahora, permite tener una visión sustentada. Fundamedios realizó un monitoreo de 594 procesos con resolución tramitados por la Superintendencia de Comunicación (Supercom), y sus seis intendencias zonales. Los procesos analizados corresponden al período entre octubre del 2013 y octubre de 2016. Fundamedios accedió a estos procesos a través de pedidos de información pública, muchos de los

cuales aún se encuentran pendientes de respuesta.

Debe tomarse en cuenta que el 67% de procesos son iniciados de oficio por la Supercom, es decir, por el Estado. Es el Estado castigando a los periodistas. Y gran parte de los procesos iniciados por ciudadanos (el 23%) son de gente afín al gobierno. Esto demuestra que la LOC es una herramienta no de los ciudadanos para defenderse de los “criminales periodistas”, sino del Estado para castigar a los periodistas.

Otro factor que debe agregarse a la lectura es que la prensa escrita ocupa el primer lugar de los medios atacados por el gobierno, a través de la LOC. Esto tiene una razón de ser; los medios de comunicación escrita no manejan un recurso público como en la radio y la televisión. Entonces, esto determina que legítimamente, en el mundo, no se puede controlar a los medios escritos, especialmente sus contenidos. La Ley de Comunicación se ha dedicado a castigar a los medios impresos, porque eran los más difíciles de controlar, simplemente por eso.

Otro ejemplo que muestra que la LOC no es para los ciudadanos es que los medios privados reciben el 74% de todas las sanciones. El 25% son castigos a otros, incluyendo medios de las alcaldías como de la de Quito, y solo el 1% de los medios estatales.

Pero las cifras sin un análisis, son solo cifras. Es necesario comprenderlas. A partir de estas cifras caben algunas interrogantes: ¿es posible creer que se hace mejor en los medios llamados públicos? ¿Se puede creer que los medios que están en manos del Estado dan derecho a la réplica a los ciudadanos? Yo puedo dar fe de que he pedido 12 veces pedidos de réplica y rectificación, y nunca me han dado paso a derecho a la réplica.

Por otro lado, también es importante analizar no solo cuántas sanciones existen, sino por qué razones. Así, un 20% de sanciones a los medios de comunicación tienen relación con normas deontológicas impuestas por la LOC.

La existencia del Título II de la LOC obedece a una concepción de la comunicación que contradice la normativa internacional. Este título de la Ley se refiere a los principios y derechos, donde constan las normas deontológicas que deben aplicarse, según este gobierno.

Los instrumentos legales internacionales prohíben la imposición de una ética por parte de los Estados. Sin embargo, eso mismo está ocurriendo en Ecuador, por medio de la LOC. En el Ecuador se impone a los periodistas una ética determinada. El Estado no puede imponer la ética a los ciudadanos, pero como se evidencia a través de las cifras, el 20% de los procesos se castigan a los medios por normas deontológicas.

Por ello, la Ley de Comunicación no cumple un precepto básico de cualquier normativa, y aún más una normativa que regula un derecho humano fundamental como la libertad de expresión. Este precepto es que la ley debe ser precisa y necesaria. Por el contrario, la LOC es ambigua, y da lugar a interpretaciones, como ya lo hemos visto.

No en vano, el Comité de Derechos Humanos, en junio ordenó al Estado ecuatoriano que acople la LOC a los estándares internacionales. La Alta Comisionada de los Derechos Humanos, que estuvo aquí para la cumbre Hábitat III, dijo que la Ley de Comunicación era altamente problemática. Los relatores de las Naciones Unidas de la OEA acaban de señalar en un comunicado conjunto que la aplicación de la Ley ha sido desastrosa, y es porque el sistema es perverso.

No es por coincidencia que todos los procesos que inicia la Supercom terminan en sanciones contra los medios. Ni un medio se escapa si la Supercom inicia un proceso. Le sancionarán así presente todas las pruebas.

Lo que se debe entender a partir de estas evidencias es que no puede haber un divorcio entre lo que se ha escrito y lo que se aplica. Entre un discurso que se construye para proyectar una supuesta democratización de la comunicación, y la imposición de una ética. Algo está fallando, no solo en la aplicación, sino también en lo escrito, y hay que hacerse

responsable de esas deficiencias.

Por ejemplo, la figura del linchamiento mediático no existe en ninguna parte del mundo, aunque sí en el artículo 26 de la Ley de Comunicación de Ecuador. En España, hay un artículo de prensa que habla sobre acoso mediático, al igual que en Inglaterra, pero como normativa no existe. De hecho, el relator de Naciones Unidas, en la carta que emitió al gobierno ecuatoriano cuando se aprobó la Ley de Comunicación, dijo claramente que esta figura de linchamiento mediático no existe en ninguna parte del mundo, porque eso de imaginarse a tres editores o dueños de medios que confabulan para hacer daño a un tercero es un poco delirante.

He estado 20 años en las redacciones de los periódicos. Y sí se cometen errores a diario. Por supuesto, el periodista está expuesto todos los días a errores. Pero eso de que hacemos nuestro trabajo con mala fe; de que queremos hacer daño a los demás, yo no lo he visto nunca en las redacciones.

La Ley de Comunicación tiene que ser reformada completamente o derogada. Son las restricciones más fuertes del continente, y eso no puede durar más. En este contexto, al seguir el discurso sostenido desde el oficialismo, parecería que las facultades de Comunicación de las universidades están sobrando. Parecería que en realidad basta con la ley para que nos enseñen a ser periodismo. ¿En realidad es eso lo que queremos para nuestro país?

También está en las manos de los estudiantes y de las nuevas generaciones de periodistas pelear para que realmente no se criminalice al periodista; devolver la dignidad a este oficio. No somos criminales ni seres humanos malos; no necesitamos que el Estado nos imponga una ética. Ustedes, estudiantes, deben tomar el sartén por el mango y decir las cosas como se debe.

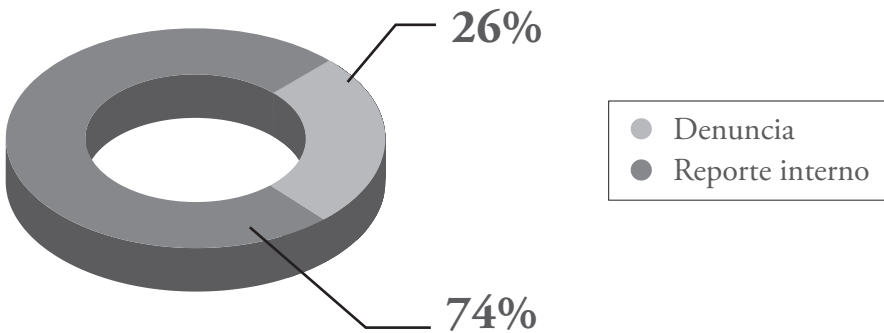
Y para poder opinar sobre el estado actual de la comunicación en Ecuador, y tomar decisiones a futuro, es necesario partir de una base.

Por ello, comparto resultados de un estudio realizado en Fundamedios, acerca de un monitoreo de la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación.

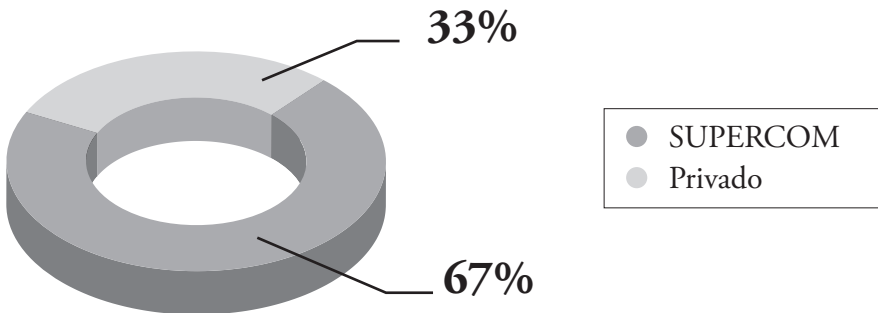
Son el resultado del análisis de un análisis de 594 procesos ante la Superintendencia de Comunicación (Supercom) y sus seis intendencias zonales. El estudio cubre el período entre octubre del 2013 y octubre del 2016.

A continuación, las cifras retratan la situación de la comunicación en el país.

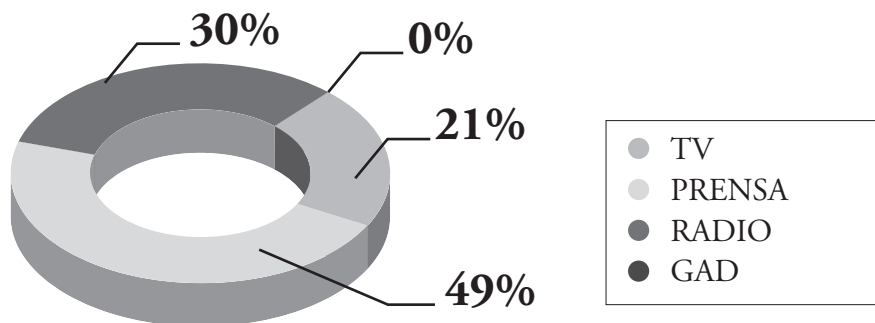
### ¿Cómo se inicia el proceso?



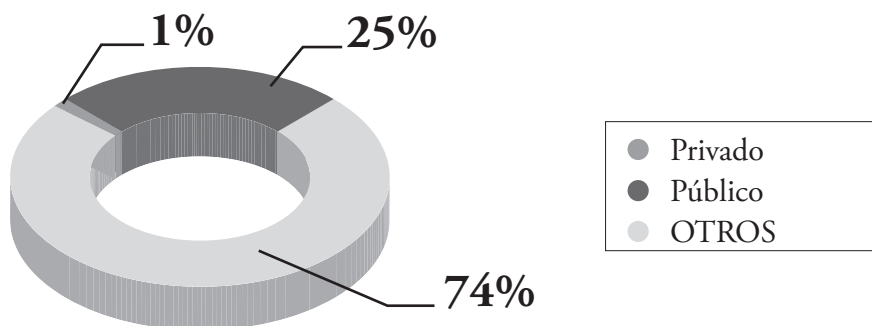
### ¿Quién inicia el proceso?



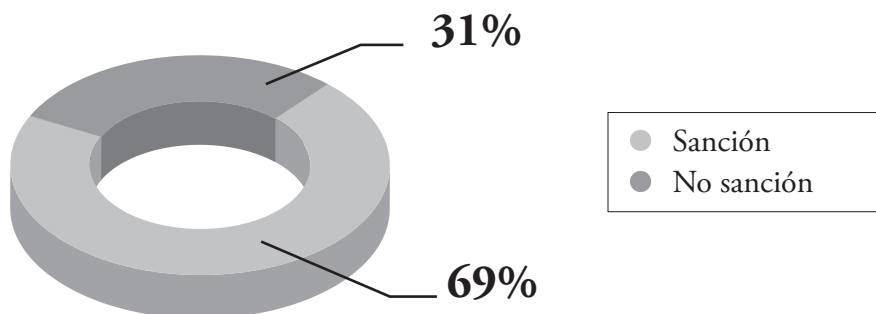
### Tipo de medios procesados

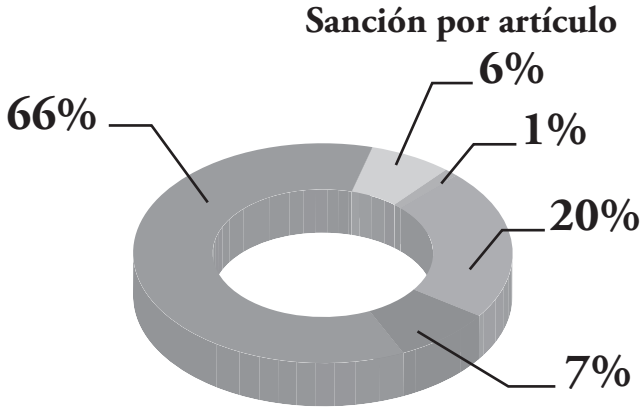


### Tipo de medio: público y privado

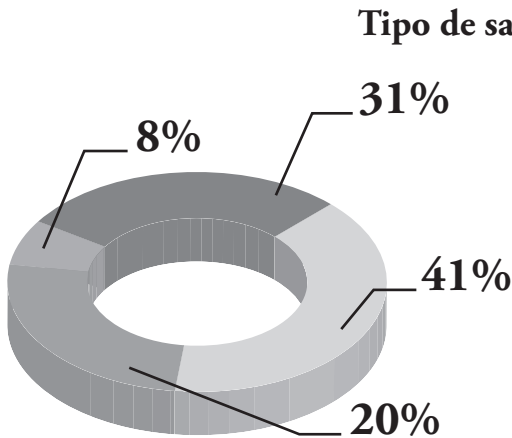


### Procesos de resolución





- Normas Deontológicas
- Rectificación
- Otros
- Regulación de contenidos (Art. 60 LOC)



- Multa
- Amonestación escrita
- Disculpa pública
- Otros



## BIBLIOGRAFÍA

Avila, R, Ávila, M Y Gómez G, *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, Quito, Naciones Unidas, 2011.

Balakrishnan R, *El derecho internacional visto desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA, 2005.

Barbosa Delgado, F. *El margen nacional de apreciación y sus límites en la libertad de expresión*, Bogotá: Universidad Externado, 2012.

Burgorgue- Larsen, L Y Amaya Ubeda De Torres. *Les grandes décisions de la Cour interamericaine des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

Cancado Trindade, A.A “Aproximations and convergences in the case –law of the european and inter-american courts of human rights”. En « Le rayonnement international de la jursiprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme (G. Cohen-Jonathan Et J-F- Flauss (Dir), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 125.

Diez- Picazo, L. *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid: Ed. Thompson- Civitas, 2003.

Fenet, FALTA EL NOMBRE, « Le droit et les minorités, Paris, Schulthe-Tenckhoff, 2002.

Grijalba, A, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Pensamiento jurídico contemporáneo, 2012

Kymlicka W, *Ciudadanía Multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.

Levasseur, “A Liberté d’expression.” En *Avancées et confins actuels des Droits de l’homme aux niveaux international, européen et national: Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 183-196

Loucaides, L. "Freedom of expression". En *Avancées et confins actuels des Droits de l'homme aux niveaux international, européen et national: Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Zoller, E, "La Cour Suprême des États- Unis et la liberté d'expression". En *La liberté d'expression aux États- Unis et en Europe*, París, Dalloz, 2008, pp. 253-288.

Lyn, F., *Le conflit entre la liberté d'expression et la protection de la réputation ou des droits d'autrui : la recherche d'un juste équilibre par le juge européen*, FALTA CIUDAD, Chron, 2006,.

V. Krsticevic, J.M Vivanco, J. Méndez Y D. Potter "Libertad de expresión y seguridad nacional en el sistema interamericano de protección de derechos humanos." En *Estudios básicos de derechos humanos*, Tomo X, San José (CR), Instituto Interamericano de derechos humanos, 1998, p. 92.

### **Sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos**

Caso Handyside c. Reino Unido, sentencia del 7 de diciembre de 1976.

Caso The Sunday Times c. Reino Unido, sentencia de 26 de abril de 1979.

Caso Barthold c. Alemania, sentencia de 25 de marzo de 1985.

Caso Lingens c. Austria, sentencia de 8 de julio de 1986.

Caso Müller y otros c. Suiza. Sentencia de 24 de mayo de 1988.

Caso Otto-Preminger-Institut c. Austria, sentencia de 20 de septiembre de 1994.

Caso Sûrek y Ozdemir c. Turquía. Sentencia de 8 de julio de 1999.

### **Sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos**

Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein c. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001

Corte IDH, caso Claude Reyes c. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006

Corte IDH, caso López Álvarez c. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006

Corte IDH, caso Ricardo Canese c. Paraguay sentencia del 31 de agosto de 2004.

Corte IDH, caso Herrera Ulloa c. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004.

Corte IDH, Caso Mirna Mack Chang, sentencia del 25 de noviembre de 2003.

Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein c Perú, sentencia del 6 de febrero de 2001.

Corte IDH, Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004.

Corte IDH, Caso Última tentación de Cristo c. Chile, sentencia del 5 de febrero de 2001.

Corte IDH, Caso López Álvarez c. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006.

Corte IDH, Caso Yakye Axa c. Paraguay, sentencia del 6 de febrero de 2006.

Corte IDH, Caso Kimel c. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008.

Corte IDH, caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010.

Corte IDH, sentencia Olmedo Bustos c. Chile, el 5 de febrero de 2001.

Corte IDH, Caso Palamara Iribarne contra Chile, sentencia 22 de noviembre de 2005.

Corte IDH, Caso Tristán Donoso c. Panamá, sentencia de la sentencia del 27 de enero de 2009.

Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico c. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011.

Corte IDH, Caso Memoli c. Argentina, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de agosto de 2013.

Corte IDH, Opinión consultiva No. 18 «Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, opinión consultiva OC-18/03 del 17 septiembre 2003» del 17 noviembre 2003.

### **Informes de la CIDH**

Com IDH, Caso Radio Ñanduti c. Paraguay, Informe del 28 de marzo de 1987.

Com IDH, Caso Mattus c. Chile, Informe del 2 de octubre de 2000.

Com IDH, Informe No.2/96, caso 10.325, Clark contra Grenada 1º de marzo de 1996.

Com IDH, Informe No. 11/96, caso 11,230, Martorell contra Chile, 3 de mayo de 1996.

Com IDH, Informe No. 3/98, caso 11,121, Tarcisio Medina contra Colombia, 7 de abril de 1998.

Com IDH, Informe No. 29/06, caso 11,303, Gomez Lopez contra Guatemala, 16 de octubre de 1996.

Com IDH, Informe N° 38/97 Hugo Bustíos Saavedra, Caso 10.548 (Perú).

Com IDH, Informe No. 50/ 99, Héctor Félix Miranda, Caso 11.739 (Méjico).

Com IDH, Informe No.130/99, Víctor Oropeza contra México, Caso 11,740, 19 de noviembre de 1999.

Sobre este tema véase el Informe de la CIDH «La situación de los derechos de la mujer en ciudad Juárez (México): El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, 7 de marzo de 2003.

### **Declaraciones e informes y tratados**

Declaración de derechos y deberes del hombre (1948).

Convención Americana sobre derecho humanos (1969).

Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH.

Declaración de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la ONU, la OEA.

Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001.

Informe de la Relatoría de Libertad de expresión de la CIDH 2008 “El derecho a la verdad.” *En Jurisprudencia interamericana en materia de libertad de expresión*

### **Otras sentencias**

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T- 312 del 20 de abril de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-036 de enero de 2002.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T- 787 del 18 de agosto de 2004.

Consejo de regulación de la información y comunicación, oficio COR-DICOM-PLE-2016-008.

Lorde, A. (2003). Las herramientas del amo nunca desmontan la casa del amo. In L. Audre, *La hermana la extranjera, artículos y conferencias* (pp. 115-120). Madrid: Horas y horas.

Superintendencia de la Información y Comunicación. (2016). *Resolución 0999-2016-DNRJ*. Supercom. Quito: Supercom.

## Los autores

Silvia Buendía

Es abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Cursó una Maestría en Administración de Empresas en la Universidad Santa María de Chile. Ha colaborado con columnas de opinión para *Expreso*, *La República*, *Mundo Diners*, *Gkillcity*, *El Telégrafo*, *El Universo*, *La Hora*, *Cáscara Amarga*, *Revista MAX*, *Extra*. Actualmente se dedica al libre ejercicio profesional y al activismo social en causa feministas y de derechos humanos LGBTI.

Diego Paz Enríquez

Es psicólogo educativo, especialista en gerencia para el desarrollo. También es egresado de la Maestría en Gerencia para el Desarrollo, estudiante de maestría en ciencias sociales con mención en Género y Desarrollo. Se ha desempeñado como docente secundario y universitario, con experiencia en educación en sexualidad y derechos humanos, juventudes.

Martha Roldós Bucaram

Ha sido diputada, asambleísta constituyente y candidata a la Presidencia. Es activista a favor de los derechos humanos y de la naturaleza. Actualmente, es directora de la Fundación Mil Hojas, organización que promueve la transparencia, rendición de cuentas y el periodismo de investigación. Lo hace a través del portal [www.milhojas.is](http://www.milhojas.is)

Salim Zaidán

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ma-

gíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Vocal del Directorio del Colegio de Abogados de Pichincha, y del Observatorio de Derechos y Justicia. Docente Universitario. Cursos especializados en American University, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, American Bar Association, Comisión Andina de Juristas. Miembro del Instituto

María Paula Romo

Abogada y política. Perteneció al movimiento político Ruptura 25. Fue asambleísta constituyente entre 2007 y 2008. Fue asambleísta por Pichincha entre 2009 y 2013. Actualmente, es decana de las Facultades de Jurisprudencia y de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Internacional del Ecuador. Tiene una maestría en Gobierno y Administración Pública y estudios en temas de género. También realizó un curso de postgrado en Derecho Constitucional en la U. de Salamanca.

Pamela Sevilla

Abogada por la Universidad de las Américas. Tiene una maestría en Derechos Humanos por la Universidad St. Thomas EEUU. Actualmente, trabaja en Fundamedios. Es miembro del equipo de abogados de Fundamedios. Desde hace dos años, está a cargo de uno de los proyectos de Fundamedios, que realiza un monitoreo permanente de la aplicación de la Ley de Comunicación y el proceder de la Superintendencia de Comunicación (Supercom).

Francisco Barbosa Delgado

Abogado egresado de la Universidad Sergio Arboleda. Es especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en regulación y gestión en Telecomunicaciones y nuevas Tecnologías de



la Universidad Externado de Colombia. Obtuvo títulos de maestría en Historia de la Universidad Javeriana de Colombia y en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Obtuvo título de doctorado en Derecho Público de la Universidad de Nantes (Francia).

Juan Pablo Morales

Es abogado y profesor. Ha sido docente de Derecho y Política en la Pontificia Universidad Católica de Ecuador; coordinador de posgrados de la Facultad de Jurisprudencia de la misma universidad. Se ha especializado en Derechos Humanos y ha realizado un Máster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en Estado de Derecho en la Universidad Francisco de Vitoria, Madrid. Actualmente, es docente en la Universidad Internacional del Ecuador.

Leonardo Sempértegui V.

Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tiene un diplomado en Relaciones Internacionales en Santiago de Chile. Asimismo, hizo una especialización en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros, en la Universidad Andina Simón Bolívar. Es magíster en Derecho, por la Universidad de Texas (Austin). Es Becario Fulbright. Se dedica al libre ejercicio profesional en las materias de su especialización. Catedrático universitario desde 2007. Asesor Jurídico de la Secretaría de Hidrocarburos.

Juan David Martínez Díaz

Egresado de la Universidad Internacional en Ciencias Políticas y de Gobierno. Investigador. Representante para Ecuador de la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia. Co fundador del Club de Debate El Círculo. Ex becario del Centro de Formación para el Futuro,

de la Fundación Internacional para el Desarrollo de América Latina (Fidal). Investigador universitario.

### César Ricaurte

Periodista con 20 años de trayectoria en radio, prensa y televisión. Ha dictado numerosos cursos, talleres y seminarios a nivel nacional e internacional. Desde el 2007, se desempeña como Director Ejecutivo de la Fundación para la Observación y Estudio de Medios, Fundamedios. Creador de la Defensoría del Televidente en Ecuavisa. Productor y conductor del programa “Televidencia” que se transmitió entre 2008-2010. Elaboró el Código de Ética del canal. Ha recibido el Gran Premio a la Libertad de Expresión otorgado por la Sociedad Interamericana de Prensa y el Premio Internacional a la Libertad de Expresión por la Editorial Perfil de Argentina, ambos en el 2012.

### Verónica Vallejo

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Y Magíster en Políticas Públicas Por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flaso – Sede Ecuador. Investigadora, docente y consultora política. Ha desarrollado diversas investigaciones en temas referidos a políticas de comunicación, comunicación comunitaria y comunicación política.

## **Colaboradores**

Natali Carrión

Cristian Colt

Andrés Gómez

Juan David Martínez

Anaís Mejía

Daniela Pesantes

Andrea Romo

**E**n los últimos nueve años, el debate sobre la libertad de expresión en Ecuador ha cobrado especial relevancia, debido al cada vez más notorio y evidente deterioro en su ejercicio, que ha sido perpetrado, promovido, tolerado desde el gobierno, y sus principales funcionarios y entidades públicas. El progresivo atropello a la posibilidad de buscar, recibir y difundir información por cualquier medio, se ha materializado a través de una serie de medidas judiciales y administrativas, tendientes a castigar y silenciar la posibilidad de los ecuatorianos de discutir sobre asuntos de interés público.

Luego de tres años, resulta imperativo evaluar la aplicación de la LOC en Ecuador, a la luz de las obligaciones internacionales en materia de libertad de expresión, y el impacto que su aplicación ha tenido en la posibilidad de medios y periodistas de realizar su trabajo, libres de temores, sesgos o castigos. Es necesario, por tanto, determinar hasta qué punto la LOC ha contribuido a mejorar el ejercicio del periodismo y la libre expresión en el país, o, por el contrario, ha instaurado un clima de autocensura y temor en sus destinatarios.



**FUNDAMEDITOS**  
*Años de expresión*

ISBN 978-9942-28-244-6



9 789942 282446