

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría  
Profesional en Relaciones Internacionales y Diplomacia

**TÍTULO**

**ANÁLISIS DEL SIGNIFICADO DE LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN PARA EL ECUADOR Y LA RELATORÍA  
ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE  
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS  
HUMANOS DURANTE EL PERIODO 2013-2019.**

Autor: José Antonio Yturralde Villagómez  
Directora: Dra. Roxana Arroyo

Quito, mayo de 2020

## **AUTORÍA**

Yo, José Antonio Yturralde Villagómez, con cédula de ciudadanía 1206052084, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink that reads "José Yturralde V." followed by a horizontal line.

**Firma**

CC: 1206052084

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Yo, José Antonio Yturralde Villagómez, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad

Quito, 8 de mayo de 2020

A handwritten signature in blue ink that reads "José Yturralde V." followed by a horizontal line.

**FIRMA DEL CURSANTE**

**JOSÉ ANTONIO YTURRALDE VILLAGÓMEZ**

**CC: 1206052084**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a todas las personas que me han formado académicamente y a aquellos que me inspiran en mi ánimo de aportar positivamente a la sociedad.

## **DEDICATORIA**

A mi familia, que ha sido la principal inspiración para alcanzar las metas que me he propuesto.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación plantea analizar el significado de la libertad de expresión según los estándares del sistema interamericano. En ese sentido, es oportuno revisar las coincidencias y diferencias de la aplicación de los referidos estándares en los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno entre el 2013 y 2019. Se parte de la premisa de que la libertad de expresión es un derecho humano que debe ser garantizado por los Estados y, de igual manera, se entiende que quienes ejercen esa libertad de expresión lo deben hacer en forma responsable, respetando el derecho a la honra de las personas y en estricto respeto a las normas internacionales. Adicionalmente, se realiza un breve repaso sobre el rol de medios de comunicación masivos y comunitarios en la democracia del Estado ecuatoriano.

**Palabras clave:** libertad de expresión – sistema interamericano – derechos humanos – derecho internacional

## ABSTRACT

This research aims to analyze the meaning of freedom of expression according to the standards of the inter-American system. In this sense, it is appropriate to review the coincidences and differences in the application of the referred standards in the governments of Rafael Correa and Lenín Moreno between 2013 and 2019. It is based on the premise that freedom of expression is a human right that must be guaranteed by the States and, in the same way, it is understood that those who exercise that freedom of expression must do so in a responsible manner, respecting the right to honor of the person and in strict respect of international norms. Additionally, a brief review of the role of the mass and community media in the democracy of the Ecuadorian State is carried out.

**Keywords:** freedom of expression - inter-american system - human rights - international law

<b>ÍNDICE DE CONTENIDO</b>	<b>Página</b>
Introducción .....	8
Capítulo I.....	11
La libertad de expresión como derecho humano.....	11
1. La libertad de expresión y el concepto de democracia.....	11
2. Marco Teórico.....	17
2.1 Libre mercado de ideas vs Debate robusto.....	17
2.2 Libertad de expresión en el Derecho Internacional.....	20
2.3 ¿Límites de la libertad de expresión? Un análisis normativo.....	27
Capítulo II .....	31
Análisis de la normativa interna sobre libertad de expresión (Ley Orgánica de Comunicación). .....	31
3. Análisis normativo de la libertad de expresión en el Ecuador .....	31
3.1 Alcances constitucionales de la libertad de expresión en el Ecuador .....	31
3.2 Ley Orgánica de Comunicación: debates, principios y reformas.....	36
3.2.1 La comunicación como servicio público.....	40
3.2.2 Consideraciones sobre la información de relevancia pública o interés general y sus implicaciones posteriores .....	43
3.2.3. Códigos deontológicos dentro de la actividad informativa .....	49
3.2.4 Censura previa y responsabilidades ulteriores .....	52
3.2.5 Sobre la figura de linchamiento mediático y sus repercusiones.....	55
3.2.6 Regulación de contenidos.....	60
3.2.7 Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios .....	66
3.2.8 Disposiciones sobre la producción nacional audiovisual .....	72
3.2.9 Sobre la institucionalidad para la regulación y control .....	75
Capítulo III.....	79
Análisis de las contradicciones de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno en relación a los estándares sobre libertad de expresión. ....	79
4. Metodología .....	79
5. Análisis comparativo sobre el significado de la libertad de expresión para los gobiernos de Rafael Correa (2013-2017) y Lenín Moreno (2017-2020).....	83
5.1 Clasificación de los datos obtenidos .....	84
5.2 Análisis de casos de vulneraciones a la libertad de expresión en base a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....	90
Conclusiones .....	97
Bibliografía .....	104

## Introducción

El debate sobre la importancia de la libertad de expresión tiene cabida a diario en los sistemas democráticos mundiales. En la sociedad existen diferencias en la interpretación del significado libertad de expresión y esto no es la excepción en los gobiernos. En Ecuador también existen criterios divididos sobre la manera de entender la libertad de expresión, especialmente sobre las obligaciones y derechos de quienes la ejercen.

La libertad de expresión reviste de tal importancia en el escenario internacional, que existen entidades que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organización de Estados Americanos (OEA), encargadas de dar seguimiento al desarrollo mundial y regional de éste que es considerado como derecho humano.

En el ámbito regional, la Organización de Estados Americanos cuenta con una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que se dedica a temas inherentes a la libertad de expresión. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre de 1997, durante su 97° Período de Sesiones, por decisión unánime de sus miembros. La Relatoría Especial fue establecida como una oficina permanente e independiente que actúa dentro del marco y con el apoyo de la CIDH. Tras la creación de la Relatoría, la CIDH buscó estimular la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático, así como en la protección, garantía y promoción de los demás derechos humanos (Organización de Estados Americanos, s/f).

Desde la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ningún Relator había visitado el Ecuador hasta que, quien ejerce actualmente ese cargo, el señor Edison Lanza, lo hizo del 20 al 24 de agosto de 2018. Lanza, conjuntamente con el Relator de Naciones Unidas, David Kaye, presentó un borrador informe conjunto el 28 de febrero de 2019 con recomendaciones para el Ecuador. En la presente investigación se realizará una descripción y análisis sobre el contenido de informes y declaraciones efectuadas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

En ese sentido, la pertinencia de la presente investigación se da ante la importancia que reviste la libertad de expresión como un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de diciembre de 1948. Asimismo, es necesario indagar

en las coincidencias y divergencias entre los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno en relación a cómo entienden la libertad de expresión, teniendo como referencia los estándares desarrollados por la CIDH. Los referidos mandatarios han abordado la problemática de la libertad de expresión desde perspectivas diferentes y aquello ha abonado al debate nacional sobre este asunto. Se puede manifestar que en ambos gobiernos han existido cuestionamientos sobre el manejo en lo relativo a la libertad de expresión, que ha tenido repercusión a nivel nacional, lo que será descrito en el presente trabajo de investigación. Ante estos dos escenarios, desarrollados entre 2013 y el 2019, surge como pregunta de investigación ¿Cuál es el significado que tiene la libertad de expresión para el Ecuador y la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH? Se estudiarán las diferencias y similitudes en cuanto a la percepción que cada gobierno tuvo sobre la libertad de expresión, según los estándares de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El presente trabajo de investigación cualitativa plantea un análisis del significado de la libertad de expresión para el Ecuador y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el periodo 2013-2019. El enfoque de investigación es cualitativo ya que el propósito es examinar la manera en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean. Como señala (Salgado Lévano, 2007) la investigación cualitativa puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas.

El gobierno del expresidente del Ecuador, Rafael Correa, mantuvo divergencias sobre la función e interpretación del significado de la libertad de expresión de la CIDH y de su Relatoría para la Libertad de Expresión. Por su parte, el gobierno del presidente Lenin Moreno ha tenido una relación de convergencia sobre la función e interpretación del significado de la libertad de expresión de la CIDH y su Relatoría para la Libertad de Expresión, sin dejar de mencionar que también ha enfrentado críticas sobre determinados momentos políticos que serán detallados en el capítulo 3 de la presente tesis.

Siendo el objetivo de esta investigación analizar el significado de la libertad de expresión según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el periodo 2013-2019, se utilizará una metodología cualitativa de recolección de datos con la finalidad de realizar un análisis a

cada caso (gobierno). En primera instancia se estudiará el marco normativo internacional, que a su vez ampara el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), para de esta manera delimitar los estándares internacionales bajo los cuales se analizará cada gobierno y diseñar una matriz comparativa.

La presente investigación se realiza mediante la muestra no probabilística ya que como manifiesta (Hernández Sampieri, 2014) la elección de los elementos forma parte de un proceso de toma de decisiones del investigador o del grupo de investigadores.

Se realizará un análisis general de la Constitución de la República del Ecuador para identificar los principios fundamentales que amparan el derecho a la libertad de expresión en el Ecuador. Para el diseño del marco analítico se dividirá por temporalidad en dos casos de análisis: del 2013 al 2017 durante el gobierno de Rafael Correa, y del 2017 al 2019 durante el gobierno de Lenín Moreno. Se propone estudiar la Ley Orgánica de Comunicación y el Código Orgánico Integral Penal analizando los artículos de mayor relevancia, tanto los que amparan y sientan un precedente en la garantía y protección del derecho a la libertad de expresión, así como las que atentan o constituyen un límite para su libre ejercicio.

Para cumplir dar respuesta a la pregunta de investigación, la tesis tendrá la siguiente estructura:

- Capítulo I: La libertad de expresión como derecho humano
- Capítulo II: Análisis de la normativa interna sobre libertad de expresión (Ley Orgánica de Comunicación).
- Capítulo III: Análisis de las contradicciones de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno en relación a los estándares sobre libertad de expresión.
- Conclusiones.

## Capítulo I

### La libertad de expresión como derecho humano

#### 1. La libertad de expresión y el concepto de democracia

La libertad de expresión, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es un derecho individual e inalienable que debe ser protegido por un régimen de derecho, como un compromiso adquirido de los Estados miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU). A su vez, la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión, adoptada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), manifiesta que este derecho constituye un principio fundamental para el desarrollo y consolidación de los sistemas democráticos. Sin embargo, para analizar el sentido de la libertad de expresión es necesario definir qué se entiende por democracia y realizar un recorrido del concepto desde la antigua Grecia hasta la modernidad.

Giovanni Sartori, en su obra *Teoría de la democracia* (1988) sitúa el apareamiento del concepto de democracia en el siglo V a.C., en la Antigua Grecia, en un contexto en donde solo los ciudadanos, hombres libres y con propiedades, tenían derecho de participar del debate sobre los asuntos de la *polis*. Este ejercicio deliberativo, de acuerdo a lo propuesto por Sartori, constituía un modelo de autogobierno y democracia directa, en el cual la asamblea ciudadana tomaba las decisiones en un sistema de constante rotación de cargos que permitía participar de manera equitativa a todos aquellos con ciudadanía reconocida. Respecto a esto, Benjamin Constant (1998), en “De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos”, analiza cómo la democracia ateniense dista de la práctica moderna, reconociendo una paulatina incorporación del sentido de libertad individual en torno a su esfera privada. Para esto, señala el proceso de la Revolución Francesa y la Ilustración como hitos fundamentales para la construcción del sentido democrático liberal que hoy en día conocemos.

La democracia liberal, o democracia representativa, distingue el carácter privado del sujeto político frente al Estado (Constant, 1998) y surge en un marco de expansión de las ciudades tras la Revolución Industrial y la consecuente modernización del Estado. El crecimiento de las ciudades implicó desarrollar el concepto de representación política, en donde el sufragio constituye el derecho democrático ciudadano de elegir a quien lo

va a representar en los asuntos públicos (Manín, 1998). Frente a esto, Sartori (1980) destaca el rol de los partidos políticos como agentes aglutinadores de los diversos intereses ciudadanos, capaces de participar de la contienda política en un contexto en el que el número de personas limita la participación directa. Tras el reconocimiento de los distintos actores e intereses, Joseph Schumpeter define la democracia representativa como la competencia electoral de distintos grupos por llegar al gobierno para la toma de decisiones (1996), planteando con claridad la diferencia con la democracia ateniense en donde el proceso deliberativo era el eje central de su práctica.

En oposición a los planteamientos de la democracia representativa, autores como Cohen y Rogers en *Secondary Associations and Democratic Governance* (1992) o Benjamin Barber en *Strong Democracy* (2003), buscan recuperar el carácter participativo y deliberativo de la democracia y así devolver el rol activo de los ciudadanos en el debate público y la toma de decisiones. “Se trata de asociar la democracia con una cultura cívica que conceda más peso a la participación ciudadana en la actividad política y que funde así una democracia y ciudadanía más sólida y más comunitaria” (Peñas, 2011, p. 288).

En ese sentido, en el Ecuador se estableció en la Constitución del 2008 mecanismos de democracia participativa y directa, como Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual ha sido reconocida por la Organización de Estados Americanos como una estructura institucional favorable para la participación (OEA, 2010, p.3). A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce este modelo de democracia como aquel capaz de contener todos los requisitos para una democracia estable:

Para lograr un desarrollo democrático participativo y estable, no solamente son necesarias una serie de elecciones, sino también que se desarrollen otros elementos propios de las sociedades democráticas, como son el respeto y reconocimiento de los derechos humanos; (...) una sociedad civil participativa, y sobre todo una amplia libertad de expresión (CIDH, s.f, pp.4)

En cuanto esta investigación, tiene por objeto analizar la libertad de expresión de acuerdo a los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es así que el concepto de democracia al que se hará referencia será el de democracia participativa, al estar en la palestra del debate de los Estados modernos y ser reconocido por los organismos interamericanos como el sistema de gobierno adecuado para la realización plena de la libertad de expresión.

En torno a esto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en sus esfuerzos por recoger los análisis que se han librado con respecto a los fundamentos filosóficos, doctrinarios y jurídicos de la libertad de expresión, han aglutinado distintas propuestas referentes al contexto ecuatoriano en el libro “Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda” (2011). Aquí se contempla el ejercicio tanto individual como colectivo, de este derecho y realiza un recorrido sobre las diversas aproximaciones dentro del sistema internacional y las normas jurídicas de cada país. El debate sobre los alcances de la libertad de expresión y el rol que debe cumplir el Estado suponen un desafío para las personas, comunidades y gobiernos, pero a su vez, dichas discusiones nutren el marco de las normas constitucionales e internacionales que lo amparan.

La variedad de interpretaciones y posturas en relación a la libertad de expresión recorren propuestas desde la escuela económica clásica y la filosofía utilitarista con representantes como John Stuart Mill, hasta juristas contemporáneos como Owen Fiss con propuestas críticas con respecto al pensamiento liberal, debates que serán abordados en el siguiente capítulo.

La presente investigación tiene como objeto analizar el significado de la libertad de expresión para el Ecuador y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el periodo 2013-2019. De acuerdo con los informes emitidos por la RELE, a lo largo de este periodo se distinguen posturas antagónicas de la administración de Rafael Correa con respecto a la de Lenín Moreno en lo referente a la libertad de expresión. Este hecho se hace evidente en el año 2017, cuando se da el cambio de mandato, pues en el informe del mismo año la RELE señala que:

Durante la administración del expresidente Rafael Correa (...) la Relatoría Especial observó el aumento significativo de las restricciones a la actividad periodística en Ecuador, las constantes y sistemáticas prácticas estigmatizantes hacia periodistas y medios de comunicación ejecutadas y fomentadas por el Gobierno y el uso del derecho penal para demandar o amenazar a periodistas o medios (...) La aplicación de la Ley

Orgánica de Comunicación, durante la administración del Presidente Correa, ha sido objeto de preocupación para esta Relatoría Especial desde su aprobación se detecta un importante cambio en cuanto a las observaciones y recomendaciones que el organismo da con respecto de un gobierno a otro” (RELE, 2017, p.170).

Por su parte, sobre la administración de Moreno la RELE “recibió información sobre el cambio en la actitud de las altas autoridades del gobierno nacional hacia medios de comunicación, periodistas y defensores de derechos humanos” (RELE, 2017, p.170).

En ese sentido, resulta clave estudiar las diferencias y similitudes en cuanto a la percepción de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno con respecto a lo establecido por la Relatoría para la Libertad de Expresión, para de esta manera dilucidar los elementos que han caracterizado el manejo de la libertad de expresión de cada gobierno. Esto se realizará mediante la recopilación de las concepciones, posturas oficiales y legislación de ambos gobiernos, y se analiza de acuerdo a los estándares establecidos por la Relatoría, sin dejar de lado el amplio debate conceptual y filosófico referente a la estructura social que condiciona en términos prácticos los parámetros formales establecidos desde el sistema internacional.

La aproximación teórica busca, en primera instancia, abordar los paradigmas y alcances conceptuales sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el papel del Estado; debate en donde se sitúan dos posturas preeminentes: la defensa ilimitada de cualquier opinión, entendida como el “libre mercado de las ideas”, frente a la defensa de un “debate público robusto”. Desde una tradición liberal de mercado y modelos económicos que cuestionan la intervención del Estado, Oliver Wendell Holmes, ex juez del tribunal supremo de los Estados Unidos, plantea el concepto de mercado libre de ideas señalando que “el último bien deseado se logra mejor mediante el libre intercambio de ideas, que la mejor prueba de la verdad es el poder de un pensamiento para conseguir ser aceptado dentro de la competencia del mercado” (Bisbal. 2007, p. 198). Se propone un modelo de “libre mercado de las ideas” en defensa de la reducción de la injerencia estatal y política sobre el derecho a la libertad de expresión; argumenta que al ser el Estado el que norma y restringe, la ausencia de políticas que regulen este derecho significaría mayores alcances para la libertad de expresión (Gargarella, 2011). El *dejar hacer* como principio básico para garantizar la participación ilimitada en el debate público sosteniendo una visión anti estatista. Esta postura supone la existencia de un mercado comunicacional autorregulado, en donde las ideologías son prácticamente

invisibles a un contexto de libre circulación de voces, y que se determina simplemente por la capacidad de presentar ideas atractivas a quienes estén interesados en hacerlas circular (medios de comunicación) Gargarella, 2011). Dicha visión no toma en cuenta el hecho de que los medios de comunicación responden a sus propias estructuras e intereses, tanto ideológicas como económicas, y que pueden incurrir en la repetición de las mismas ideas y en la exclusión de nuevas voces y temáticas, resultando en una caja de resonancia. La idea de “libre mercado” se posiciona en un escenario ideal en donde todos se encuentran en *pie de igualdad* y donde cada individuo tiene la capacidad de participar activamente y de manera equitativa del debate público y las decisiones que se toman (Gargarella, 2011).

La postura crítica con respecto al libre mercado de las ideas se basa en el concepto de escasez planteado por Owen Fiss (2008), en donde el “debate público robusto” (idea sugerida a partir del caso *New York Times v. Sullivan*, un referente para el desarrollo de la normativa en torno a la libertad de expresión), se ve amenazado porque existe una limitada oportunidad de comunicación.

El elemento de la escasez tiende a ser enmascarado, cuando pensamos en la esquina de la calle suponemos, por lo general, que cualquier orador tendrá su turno y que la atención de la audiencia es virtualmente ilimitada. Es por ello que, efectivamente, la historia es tan atractiva. Pero en política, la escasez es la regla y no la excepción. (Fiss, 2011:70)

En un mercado imperfecto, las oportunidades de ser escuchados encuentran su frontera en la capacidad de incidir en la opinión pública, es ese el momento en donde los espacios de participación y los medios de comunicación empiezan a privilegiar ciertas voces sobre otras, ya que la defensa ilimitada de la autonomía derivará en la superposición de las fuerzas que dominan la estructura económica y social (Fiss, 2011). A partir de esto, se plantea que el Estado debe mantener un rol activo que garantice la participación en equidad de quienes no tienen las mismas capacidades de ser escuchados, para así velar por una efectiva protección y promoción de los derechos (Carbonell, 2011). Las críticas a esta postura son desarrolladas de igual manera por Gargarella (2011) en su texto *Constitucionalismo y Libertad de Expresión* y éstas se enmarcan en que actualmente existen diversos medios para hacer escuchar las opiniones y que las limitaciones del libre mercado no se pueden comparar a los alcances a los que

puede llegar el abuso del control estatal, debido a su ilimitada capacidad de acceso a recursos técnicos y económicos.

Frente a esto es erróneo decir que exista un escenario de absoluta no intervención del Estado, pues el poder del Estado puede llegar a privilegiar y distorsionar el entorno de expresiones mediante otros medios. “Solo podemos optar entre distintos criterios de regulación estatal, unos que buscan dejar más poder de decisión en la minoría que eventualmente tenga más dinero; y otros que se orientan a robustecer la capacidad de elección de cada uno de los miembros de la comunidad” (Gargarella, 2011:44)

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 ha sido un fundamento para la construcción y desarrollo de las instituciones y marcos jurídicos que protegen y promueven los derechos dentro del sistema internacional, y a su vez, ha constituido un pilar esencial para estructurar las democracias constitucionales modernas. En este contexto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), han abordado esta temática como una base primordial para los países democráticos y en base a eso han establecido parámetros para la aplicación y análisis de este derecho. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció un marco jurídico para precautelar el correcto ejercicio de este derecho fundamental.

El derecho a la libertad de expresión constituye un derecho humano tutelado desde el derecho internacional que busca democratizar la información, la comunicación y el conocimiento dentro de las sociedades y funge como condición necesaria para el libre ejercicio de los demás derechos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos organismos responden a una estructura de poder que condiciona la relación entre los gobiernos y quienes están al frente de esta institución. Es necesario reconocer el importante papel que han desempeñado estos organismos internacionales en relación a la defensa de las libertades individuales, siendo la Relatoría una de las instancias que mejor y más sistemáticamente han desarrollado el eje de libertad de expresión en el sistema interamericano, y que mediante la emisión de informes anuales permite disponer de un instrumento para evidenciar los efectos de la falta de pluralismo y diversidad en el debate público.

La ola de gobiernos “progresistas” de la nueva izquierda latinoamericana mantuvieron posturas críticas, y en muchos casos desafiantes, frente a los parámetros que establece la

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), acusándolos de responder a las lógicas de poder del mercado y, en consecuencia, ocasionando un alejamiento de las instancias de control internacional (Paz y Miño, s.f.). Uno de ellos fue el gobierno de Rafael Correa, que mediante la emisión de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) desafió la lógica internacional, de acuerdo a las constantes observaciones realizadas por los organismos interamericanos como la RELE, que serán descritas en los próximos capítulos, y puso en evidencia la necesidad de abordar y retomar los debates filosóficos que amparan este derecho desde una perspectiva nacional. Por su parte, la gestión del gobierno de Lenín Moreno ha tenido mayores convergencias con lo establecido en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, según lo expresado en sus informes anuales. Ante estos dos escenarios, desarrollados entre 2013 y el 2019, surge como objetivo el análisis de la libertad de expresión como un derecho humano y sus estándares internacionales y las diferencias existentes en la interpretación en relación a la legislación internacional.

Norberto Bobbio, en su obra *El Futuro de la Democracia* (1984), planteó que el derecho a la libertad de expresión no debe buscar fundamentos ni justificaciones teóricas, sino que los esfuerzos deben concentrarse en su defensa desde lo político, esto con el fin de buscar fines más pragmáticos que teóricos, sin embargo, casos como el ecuatoriano despliegan la necesidad de extender el debate, con objetivos políticos, pero que advierta la variación de las aplicaciones que responden a las diversas lógicas e intereses desde los gobiernos. Dentro de los términos de la aplicabilidad de los derechos es necesario establecer de manera crítica la relación entre lo social y lo económico; se debe reconocer las particularidades de la democracia que dan lugar a estructuras burocráticas, políticas personalistas y marcos culturales que condicionan y estructuran las divisiones de poder en los distintos sistemas políticos y que por lo tanto influyen en el ejercicio de los derechos y la autonomía de la comunicación.

## **2. Marco Teórico**

### **2.1 Libre mercado de ideas vs Debate robusto**

La obra de John Stuart Mill, “De la Libertad”, ha jugado un papel protagónico en los debates sobre libertad de expresión. Como principio filosófico plantea esta libertad como el único medio para el alcance de la *verdad*, a pesar de que esta no sea su fin último, ya que a ella sólo puede accederse mediante el debate y la contraposición de

ideas. Reconoce que uno de los mayores alcances de nuestra época es el avance progresivo a la descriminalización de la libre expresión de opiniones y cómo esto ha sido la condición primera para la producción de nuevos conocimientos. No obstante, es necesario tomar en cuenta que las limitaciones que producen estigma social, a pesar de no incurrir en sanciones penales, provocan un ambiente de autocensura que atenta contra el derecho a la libertad de expresión. “Nuestra intolerancia no mata a nadie, ni extermina opiniones, pero induce a los hombres a disimularlas o a abstenerse de hacer ningún esfuerzo activo por su difusión” (Mill, 2013, pág. 50). El ocultamiento de las posturas disidentes termina por generar una percepción de calma, sin embargo, esto lleva consigo restricciones para el esparcimiento de nuevas luces, ideas y debates, sometiendo la razón y limitando el desarrollo intelectual. En eso se basa el imperativo para que los seres humanos produzcan y expresen sus ideas sin reservas, tomando en cuenta el perjuicio que representa para el conocimiento cualquier condicionamiento al libre pensamiento.

De esta ilimitada defensa de circulación de opiniones se desprende el principio del *libre mercado de ideas*, el cual existe de manera análoga al mercado de bienes y servicios. Bajo esta premisa se posiciona al Estado como el principal rival, ya que este es el único capaz de normar y establecer parámetros restrictivos para su aplicabilidad, y por lo tanto constituye una amenaza a este derecho (Gargarella, 2011). Bajo la óptica del liberalismo utilitario las mejores ideas se posicionan de acuerdo a la libre competencia, y al dejar el mercado de la comunicación en manos de la sociedad todas las ideas tienen un lugar para ser escuchadas y no existen problemas ideológicos como los que surgen con el Estado. La visión anti estatista tiende a posicionar la imagen de un mercado perfecto en igualdad de condiciones, en donde las personas tienen las mismas oportunidades de participar y que por lo tanto no existe la necesidad de ser regulado.

Una de las posturas que sentó un precedente a la defensa de la libertad de expresión y en la que el libre mercado de ideas fue utilizado como un argumento fue la sostenida por Oliver Wendell Holmes, miembro de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el histórico caso *Abrams vs. Estados Unidos*. En este proceso se enjuició a un grupo de inmigrantes rusos que repartían panfletos a favor de la Revolución Rusa por estar opuestos ideológicamente al gobierno e incitar la resistencia a la guerra. Ante esto, Holmes firmó una disidencia, en donde defendía la premisa del libre mercado de ideas en toda circunstancia, como fundamento para la protección del sistema y de los

principios constitucionales. A pesar de su postura, el respaldo en la corte fue minoritario, lo que lo llevó a sentar las bases para una doctrina protectora conocida como la del *peligro claro y presente*, en la cual se justifica la restricción de ciertas opiniones en cuanto éstas representen un riesgo inminente al interés público (Carbonell, 2011). Con esto se buscaba establecer ciertos parámetros para el análisis de las opiniones que circulan, pero a su vez garantizar la protección, especialmente de quienes divulgaban posturas críticas y opuestas al gobierno y el sistema.

Actualmente se continúa utilizando los argumentos milleanos para argumentar a favor del derecho ilimitado a la libertad de expresión. Sin embargo, frente a este debate es necesario contextualizar el ambiente sociopolítico en el cual se desarrollaron estas doctrinas, en el que las guerras y la defensa del Estado-nación constituían un fundamento a la hora de legislar y donde la incitación a la violencia era propia de un ambiente beligerante, para lo cual el poder del Estado podía constituir un peligro inmanente. En los Estados modernos, la globalización y la creciente acumulación económica de los medios de comunicación los han convertido en agentes capaces de distorsionar el mercado de ideas, haciendo necesario ampliar el análisis para mirar de manera crítica el rol que juegan las empresas de comunicación y el Estado en el acceso al derecho a la libertad de expresión.

La postura del *debate público robusto* surge del proceso judicial *New York Times vs. Sullivan*, en el cual se establece la categoría de la *real malicia* como una condición para la limitar la difusión de afirmaciones inexactas o incompletas. En este caso el *New York Times* fue previamente enjuiciado por publicar una nota en la que afirmaba que Martin Luther King había sido arrestado más veces de las que en realidad eran y fue condenado a pagar una indemnización. Sin embargo, en base a esto se estableció que debía existir una disposición previa comprobada de hacer daño con la información difundida, y que si bien la información era inexacta, si se condenara todos los casos por esta razón, esto podría significar una amenaza a la libertad de expresión, información y comunicación. Ante esto cabe preguntarse si son las políticas las que amenazan el debate robusto o si es la distorsión de un mercado en donde existen varias opiniones, pero pocas oportunidades de expresarse, lo que condiciona dicho debate.

Owen Fiss, en *Libertad de Expresión y Estructura Social* (2011) desarrolla el paradigma del orador en la esquina de la calle. Aquí, señala que la defensa de la libertad

de expresión se entiende como la protección de este orador, independientemente de lo que esté diciendo o promulgando en su discurso. Esto supone que la protección del principio de libertad llevará a un debate público equitativo. Sin embargo, cuando el paradigma de la esquina de la calle se traslada a un medio de comunicación multinacional, la defensa del libre mercado de ideas encuentra también sus contradicciones (Fiss, 2011). Cuando son los medios de comunicación los portavoces de las opiniones del orador de la esquina, la libre circulación de ideas se puede ver limitada por los intereses de quienes poseen la capacidad de difundir las expresiones en el conocimiento y debate público. “Esta opinión nos acerca más a una comprensión correcta del problema de la libertad de expresión en la sociedad moderna, porque revela como la libertad de hablar depende de los recursos de los que uno dispone” (Fiss, 2011, p. 69).

La ironía de la libertad de expresión consiste en que, si bien el Estado puede ser su rival, actualmente constituye un aliado, pues ahora son las grandes corporaciones quienes acallan las voces de las minorías. Bajo la defensa de la autonomía institucional los medios de comunicación respaldan su derecho a elegir las opiniones que quieren divulgar, dando lugar a un ambiente de repetición de las mismas ideas y donde el debate público termina por convertirse en una caja de resonancia y no precisamente en un espacio de debate plural (Fiss, 2011). Esto ocasiona que la libertad de expresión no sea ejercida por sujetos individuales, sino por los medios de comunicación, alterando la condición de igualdad que supone debe amparar el derecho a la libertad.

## **2.2 Libertad de expresión en el Derecho Internacional**

Si bien el debate con respecto a los alcances y limitaciones de la libertad de expresión se encuentra en constante actualización, el Derecho Internacional ha sido el responsable de incorporar y sistematizar dichas aproximaciones para así dotar de herramientas jurídicas que ayuden a consolidar los Estados democráticos. A continuación, se realizará una revisión sintetizada de la jurisprudencia emitida en torno a este derecho, dando especial énfasis al sistema interamericano, el cual destaca el derecho a la libertad de expresión como un garante del orden público, la participación y la pluralidad, razón por la que los Estados deben normar procurando limitar las restricciones al libre acceso y circulación de información, opiniones e ideas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una rama del Derecho Internacional Público compuesta de los instrumentos que constituyen la base jurídica destinada a promocionar, difundir y proteger los derechos humanos. Está contenido en las convenciones, tratados, declaraciones, principios y decisiones judiciales; nacionales, regionales e internacionales, así como por el derecho consuetudinario, dirigidos a amparar y velar por la correcta aplicación de las normas en virtud de garantizar los derechos inherentes al ser humano.

En 1948, la Organización Naciones Unidas desarrolló la primera declaración en donde se estableció un estándar común, para las personas y los países, que asegure un reconocimiento y observación universal de los derechos y las libertades. Desde ese entonces, la Declaración Universal de los Derechos Humanos “ha sido y sigue siendo la declaración más importante y de mayor alcance de las Naciones Unidas y una fuente fundamental de inspiración para los esfuerzos nacionales e internacionales para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales” (ACNUDH, 1996).

Posteriormente, en 1966 se emiten dos protocolos facultativos complementarios a la Carta, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Estos tres instrumentos juntos forman la Carta Internacional de los Derechos Humanos entendida como el pilar de los derechos humanos desde el Derecho Internacional. Además, de modo complementario se ha establecido procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos los cuales funcionan desde la ONU y sus órganos subsidiarios con el fin de asesorar sobre derechos humanos y emitir informes sobre temáticas o países específicos.

En el ámbito regional se ha desarrollado normativa acorde a las demandas y necesidades que enfrenta cada región, es así en Europa, en 1950, el Consejo de Europa (CE) aprueba la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de la que se desprenden la Comisión y la Corte Europea. Por su parte, en 1948, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprueba la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, complementado en 1959 por la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En África, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos entró en vigor en 1986, adoptada por la Organización para la Unidad Africana (OUA), hoy en día reemplazada por la Unión Africana. Estos mecanismos ofrecen estándares de reconocimiento de los derechos a las

personas bajo las jurisdicción de los Estados Miembros de la ONU, el CE, la OEA y la OUA (Rodríguez-Pinzón & Guevara, 2004, p. 13).

Es necesario recalcar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no se limita a los tratados y convenciones, sino que toma en cuenta los principios generados desde el ámbito doméstico de los Estados, sin embargo “las recomendaciones, observaciones generales, declaraciones y opiniones *per se* no constituyen fuente de obligaciones, únicamente en el caso de que se apoyen o soporten una norma convencional o consuetudinaria” (Ortiz, 2004, p. 43).

Dentro de estos instrumentos el derecho a la libertad de expresión ha sido ampliamente discutido y desarrollado. Para fines de esta investigación se analizará cómo éste está contemplado, tanto en el Sistema Internacional como en el Sistema Interamericano. Como ya se mencionó, en un primer momento se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tutelando las subsiguientes normativas, la cual ha constituido una base para la construcción del actual sistema legal e institucionalidad que ampara el derecho a la libertad de expresión. En dicho documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 se establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión [...] sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948). Este principio ha sido fundamental a la hora de afianzar las democracias modernas desde la constitucionalidad, considerando a éste como un principio básico para garantizar el ejercicio individual y colectivo de los demás derechos democráticos, los cuales adquieren sentido en virtud del otro.

Dicho carácter de doble dimensión reconoce el derecho del individuo como emisor de ideas diversas y plurales, y el colectivo desde la sociedad como receptor ilimitado de la información que se encuentra en circulación, además, en ambos casos se reconoce el derecho a utilizar cualquier medio para difundir, intercambiar y recibir la información. Este intercambio pone en evidencia la interdependencia de ambas dimensiones y la vez remarca la necesidad de reconocer estas dos instancias con el objetivo de aplicar de manera efectiva las normas que lo amparan, conscientes de que las dos tienen el mismo valor jurídico y que ninguna se sobrepone a la otra.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reafirma la Declaración y establece garantías para su aplicación; en su artículo 19 señala que:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (ONU, 1966, Art. 19).

Dicho artículo a su vez plantea los escenarios bajo los cuales las restricciones son legítimamente admitidas, aduciendo que el ejercicio del derecho “entraña deberes y responsabilidades especiales” (ONU, 1966, Art. 19). Éstas restricciones deben estar fijadas por la ley y ser necesarias para garantizar los derechos o a la reputación de los demás; y la protección de la seguridad nacional y el orden público (ONU, 1996, Art. 19). Bajo los mismos términos se ampara este derecho en el artículo 13 de en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Corresponde reconocer que el sistema interamericano se ha desarrollado como uno de los de mayor alcance a la hora de salvaguardar el derecho a la libertad de expresión, tema que ha sido abordado por la misma Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el texto Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión del año 2010. En base a esto, se hace necesaria la revisión de los estándares y mecanismos planteados por los órganos interamericanos, para así identificar los principios y limitaciones en el marco normativo que tienen como objetivo preservar este derecho en la región. La Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha desarrollado distintos instrumentos jurídicos internacionales que buscan ampliar los alcances y reducir las limitaciones a este derecho. Es necesario que se emitan las suficientes garantías para forjar el sistema democrático, de modo contrario “sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia, los mecanismos de control y la denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios” (García Ramírez & Gonza, 2017, p. 139)

La evolución de la normativa en el sistema interamericano inicia con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Conferencia de Bogotá en junio de 1948. En su Artículo IV sobre el Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio” (CIDH, 1948). Sin embargo, dicha declaración no tenía un carácter vinculante, por lo que únicamente funcionó como una pauta y dirección para la

conducción democrática de los Estados, manteniéndose al margen y sin generar ninguna obligación.

Ante dicho escenario, los Estados americanos deciden conformar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959, con el objetivo de promocionar y proteger los derechos humanos en el continente. De esta manera, se consolida una instancia de supervisión de la actuación de los Estados Miembros en relación a los derechos consagrados en la Declaración, un sistema de petición individual y la atención a líneas temáticas prioritarias. En miras de fortalecer los mecanismos de protección se suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, en donde se estipulan los derechos y obligaciones de los Estados, pero a su vez designa las instancias encargadas de la protección de dichos derechos y obligaciones. En su artículo 13 sobre Libertad de Pensamiento y de Expresión, detalla:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. 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.
4. 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 establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en 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. (CIDH, 1969).

En 1979, se instala la Corte Interamericana de Derechos Humanos como parte del andamiaje del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Si bien dichos mecanismos cumplían su rol vinculante con los Estados Miembros, cabe destacar una cuarta herramienta generada desde la CIDH, conocida como el Sistema de Relatorías. Estas se determinan de acuerdo a temas y ejes identificados como prioritarios que demandan una atención permanente.

En octubre de 1997, durante el 97º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se crea la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, encargada de dar seguimiento a los sistemas de justicia y de realizar un informe anual que permita evaluar la situación del derecho a la libertad de expresión de los países. El objetivo era abrir un diálogo proactivo y alentar al debate entre las instituciones internacionales y los gobiernos, con el propósito de fortalecer las normas de los países de la región. La primera Declaración conjunta de la Relatoría para la Libertad de expresión, emitida por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad, sostuvo como principio fundamental que “la libertad de expresión es un derecho humano internacional fundamental y componente básico de la sociedad civil basada en los principios democráticos” (OEA, 1999). En respuesta a las responsabilidades otorgadas a la Relatoría para la Libertad de expresión, en el año 2000 la CIDH elaboró la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, consolidando un marco jurídico e institucionalidad específica dirigida a regular de manera efectiva y velar por el cumplimiento de los estándares planteados desde los órganos interamericanos. Esta constituye una herramienta clave para la adecuada interpretación y aplicación del Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Otro de los debates que se libran en torno al derecho a la libertad de expresión es respecto a los componentes de la libertad de información, la cual plantea cuestionamientos acerca de la veracidad como garantía jurídica dentro de sociedades democráticas. Si bien la discusión se remonta a las discusiones filosóficas sobre el concepto de verdad, desde Platón hasta nuestros días, la veracidad ha pasado a ser

analizada en el plano informativo. Como señala José Luis del Hierro (2015) en su estudio sobre veracidad y verdad informativas:

unos sostienen que si existe algo sobre lo que pueda decirse que es verdadero o falso son los hechos, precisamente el objeto de la información; otros, por su parte, niegan que los hechos puedan situarse en un contexto significativo a fin de extraer la verdad de los mismos, porque la certidumbre de una verdad observable y verificable empíricamente ha pasado a mejor vida. Y como ocurrió en el plano filosófico general, aquí, en el plano concreto de la información, también la balanza se decantó hacia el subjetivismo (Hierro, 2015, p. 47).

En ese sentido, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ya se ha pronunciado al respecto, en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Principio 7 señala que “condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales” (CIDH, 2000). Esto en base a que imponer parámetros a la información limitaría la cantidad de información protegida, lo cual a su vez puede incurrir en censura previa.

Como se ha dicho anteriormente, la OEA sostiene una triple funcionalidad de la libertad de expresión en el sistema democrático. En primer lugar, como principio y condición humana de pensamiento y generación de opiniones e ideas, la individualidad como una característica necesaria para la construcción de las sociedades y el derecho a la libertad de expresión como el sostén de las demás libertades individuales. En segundo lugar, se habla de una relación estructural con la democracia, argumentando que el fomento y protección de la libre circulación de información, opiniones e ideas es la base de un sistema deliberativo y participativo (OEA, 2009). Finalmente, se destaca el rol que cumple el derecho a la libertad de expresión como garantía para el ejercicio de los demás derechos, en cuanto se ubica en el centro a la hora de ejercerlos, desde la igualdad hasta los derechos sociales básicos como educación, identidad étnica, etc., ya que este es un derecho que se debe aplicar a toda persona en igualdad de condiciones.

Amparada en estos principios, la Organización de Estados Americanos se encuentra facultada de intervenir y tomar acciones frente a los Estados que atenten contra el orden democrático e institucional, para lo cual también se emitió un documento normativo

encargado de habilitar su capacidad sancionadora. La Carta Democrática Interamericana es un precedente internacional para la protección de los Estados democráticos, y a su vez contempla en su artículo 4 que:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia. (OEA, 2011)

Esta sucinta revisión del derecho internacional en torno a la libertad de expresión nos permite vislumbrar los mecanismos que velan por la protección de este derecho. No obstante, es la puesta en práctica de estos preceptos lo que abre paso a las revisiones críticas y a la necesidad de actualización de la normativa, ya sea por acción u omisión, tanto de los Estados como de los individuos.

### **2.3 ¿Límites de la libertad de expresión? Un análisis normativo**

El valor tutelar de la Convención Americana radica en que, comparado con la normativa internacional del mismo rango, la Convención Europea y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ninguna de estas se encamina de manera tan amplia a reducir las restricciones, por lo que resulta en una de las normas más generosas al momento de respetar la libertad de expresión y pensamiento, como dos instancias que se correlacionan. Sin embargo, esto demanda plantear de manera crítica dichas fronteras que supone su ejercicio, sin cuestionar la posición de este derecho humano como de primer orden, cabe mirar los límites y condiciones que conforman el conjunto sistemático de derechos que implican también deberes y responsabilidades.

En el caso de los derechos humanos rige el principio de la protección más amplia, lo que quiere decir que las normas no pueden interpretarse de manera que reduzca o limite los derechos contemplados en la Convención Americana o en otros ordenamientos, nacionales o internacionales. Es así que cualquier limitación debe entenderse en términos de lo planteado en la Convención y no se admite acudir a otros ordenamientos para restringir o limitar estos derechos (García Ramírez & Gonza, 2007, p. 22).

No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (Corte IDH, 1985, p. 20).

La Convención Americana en su artículo 13.5 establece dos tipos de discursos no contemplados en el derecho: discurso de promoción o apología de la guerra y la violencia, discursos de incitación al genocidio. A su vez, la pornografía infantil, de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, está prohibida en todas sus expresiones y en ningún caso puede ser amparada. Como vemos, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y lo señalado en el artículo 13 de la Convención requiere de un sistema de interpretativo dirigido a una aplicación efectiva de la norma.

El sistema interamericano estableció un test tripartito para evaluar la admisibilidad de las restricciones bajo los principios de la Convención Americana. La regla general manifiesta que cualquier limitación debe regirse bajo las exigencias y parámetros de las sociedades democráticas. De su artículo 13.2 se derivan las siguientes condiciones para las restricciones:

- (1) La limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr (CIDH, 2010, p. 24).

Esto quiere decir que en ningún caso es admisible la censura previa, la discriminación, ni las limitaciones por mecanismos impositivos o indirectos. La responsabilidad ulterior es un criterio necesario y cualquier restricción debe tener un carácter excepcional. El derecho a la honra, dignidad y reputación, en caso de que el ejercicio de la libertad de

expresión atente contra estos, el carácter proporcional debe ser ponderado según la especificidad del caso.

Se debe tener en cuenta que el objetivo de la norma es armonizar ambos derechos bajo una misma categoría de importancia, sin embargo, de acuerdo a lo planteado por la Corte IDH y en virtud del interés del debate plural y participativo se considera que, a pesar de que no existía una jerarquía de derechos, el principio de libertad de expresión tiene mayor funcionalidad al interés público, por lo que este debería obtener mayor ponderación a la hora de evaluarlo de manera comparativa con el derecho a la honra, tal como lo desarrollan Catalina Botero, exRelatora Especial para la Libertad de Expresión, Juan Fernando Jaramillo y Rodrigo Uprimny en su análisis “Libertad de Información democracia y control judicial” (2011).

El derecho a la igualdad y de no discriminación implica entonces que existen discursos que no están amparados y que por lo tanto existe la posibilidad de limitar ciertas expresiones. No obstante, la Corte IDH ha caído en lo que Francisco Barbosa (2012), en su libro “El margen nacional de apreciación y sus límites en la libertad de expresión”, denomina un absolutismo jurisprudencial, ya que en su Opinión Consultiva OC5/85 señala que:

“Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad” (Corte IDH, 1985, párr. 77)

Esta visión dogmática de la realidad no toma en cuenta que estos derechos se encuentran desarrollados específicamente en cada Constitución, por lo que su ponderación es discrecional al marco jurídico dentro del cual van a ser evaluados. Si bien el derecho internacional y el derecho constitucional de cada Estado se encuentran correlacionados, un escenario que merece ser analizado es las circunstancias excepcionales, conflictos o emergencias internas en donde los límites a la aplicación de los derechos pueden verse vulnerados.

En estos casos considerados excepcionales, la postura de un juez interno frente a la de un juez internacional conduce a una discusión sobre la interpretación de los derechos, entendida como margen de apreciación. Este tema ha sido abordado en lo posible por la CIDH generando algunos límites de admisibilidad de dicho marco nacional de apreciación, considerando que en el continente americano prevalece el principio de protección de los derechos humanos y de las minorías. Sin embargo, “podemos de forma más precisa indicar que la ausencia de consenso entre los Estados sobre temas sensibles en derechos humanos, ha llevado a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte IDH justifiquen una imposibilidad de definición en la interpretación y aplicación de algunos derechos y procedan al reconocimiento de un principio de deferencia hacia las autoridades nacionales” (Barbosa, 2012, p. 51).

Esta paradoja nos dirige a reflexionar sobre la situación particular de los gobiernos en América Latina, en donde, si bien la existencia del Estado de Derecho es una condición para la firma y adherencia a los organismos y tratados internacionales, la desconfianza en las instituciones y una constante lucha por la autodeterminación y la soberanía delimitan una situación que dista de ser el ideal planteado por las organizaciones internacionales, en donde la noción de democracia debe ser analizada más allá de las instituciones formales, considerando su dinamismo y perfectibilidad. Se entiende que estos parámetros son legítimos y necesarios, sin embargo, ignorar las particularidades impide actualizar y replantear las estructuras jurídicas que cobijan sociedades que se encuentran en constante cambio.

Es ese sentido, se deben considerar las limitaciones como un desafío para los sistemas jurídicos y reconocer el papel activo que deben tener los Estados a la hora de asumir el rol en torno a la generación de garantías, contenidos y espacios de diálogo en torno a un derecho existente en los sistemas democráticos. La legislación en el Ecuador ha tenido una importante evolución, sustentada en la emisión y reformas a la Ley Orgánica de Comunicación, la cual debe ser analizada en base a los estándares internacionales, pero que a su vez incorpore una mirada crítica e intersectorial que responda a las realidades de un país diverso e intercultural.

## **Capítulo II**

### **Análisis de la normativa interna sobre libertad de expresión (Ley Orgánica de Comunicación).**

#### **3. Análisis normativo de la libertad de expresión en el Ecuador**

El análisis de la regulación referente a la libertad de expresión nos permite mirar de manera crítica el rol activo que el Estado ejerce en materia de política pública. Si bien su rol pasivo es el de respetar la emisión, difusión y circulación de ideas plurales, es responsabilidad de los Estados democráticos generar las condiciones jurídicas de regulación y control que garanticen a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho. En base al ordenamiento jurídico ecuatoriano, y después de haber realizado un análisis de la normativa internacional en el Capítulo I, se revisarán de manera general los artículos contemplados en la Constitución del Ecuador sobre libertad de expresión. Posteriormente, se analizarán los artículos más relevantes de la Ley Orgánica de Comunicación y del Código Orgánico Integral Penal, que nos permitan analizar el sistema ecuatoriano con respeto a los estándares internacionales.

#### **3.1 Alcances constitucionales de la libertad de expresión en el Ecuador**

Las normas que amparan el derecho a la libertad de expresión en el Ecuador han evolucionado con respecto al debate clásico de incorporar la libertad de expresión e información y el derecho a la honra e intimidad, hacia un debate más amplio que incorpora el derecho a la comunicación y el rol que los medios cumplen en el escenario político y social, lo cual será analizado dentro de este apartado. Se debe considerar que el derecho a la comunicación se encuentra intrínsecamente ligado a la libertad de expresión en cuanto es el principal medio que hace efectivo este derecho y, por lo tanto, debe ser analizado, protegido y legislado con el mismo propósito de velar por una sociedad plural y participativa. A continuación, se identificarán los artículos de la actual Constitución de la República del Ecuador que hacen referencia al derecho a la libertad de expresión, información y comunicación.

En el Capítulo II, sección Derechos del Buen Vivir, artículos 16, 17, 18, 19 y 20, se regula en primera instancia los derechos a la información y comunicación. En ellos se abarcan los ámbitos, medios y formas para ejercerlos, así como las limitaciones. En cuanto a las garantías en la comunicación se dispone: Art. 16, "...una comunicación

libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa...”, “...acceso en igualdad de condiciones para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias...”; art. 17 “...fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación”, “...acceso universal a las tecnologías de información y comunicación”. Por su parte el artículo 17, numeral 3, hace referencia a una de las primeras limitaciones especificando que “no permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias” (Const., 2008, art.17).

La prohibición constitucional del oligopolio o monopolio es uno de los primeros debates que emergen de la consideración actual de regular el papel de los medios de comunicación con miras a garantizar la pluralidad y participación que los Estados democráticos buscan precautelar al normar el derecho a la libertad de expresión. Desde los sectores empresariales, con bases en el liberalismo, esto puede ser visto como un atentado a la libre expresión, en cuanto se está regulando un modelo de negocios y, por lo tanto, se limita el libre ejercicio de las actividades económicas. Como señala Daniel Calzada, un economista de la escuela austriaca, sobre la ley antimonopólica:

(...) tiene un claro origen agresionista; es decir, lo que los economistas se empeñan en llamar proteccionista, cuando en realidad se trata de una agresión a casi toda la sociedad para proteger a uno pocos. Ese es el origen de la legislación antitrust: un intento de privilegiar a ciertos productores ineficientes, de modo que no tuviesen que obedecer al consumidor (Calzada, 2006, párr. 10)

Sin embargo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión especifica en su artículo 12 que,

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación (CIDH, 2000).

En virtud de lo señalado, el artículo 304 de la Constitución del Ecuador, numeral 6, hace referencia a lo que expresa la normativa internacional (Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión), al tipificar en la sección de Política Comercial que se debe “evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y

otras que afecten el funcionamiento de los mercados” (2008). Por lo tanto, es absolutamente legítimo regular la propiedad de los medios de comunicación como un mecanismo de defensa de la libertad de expresión. Es tan nociva para la democracia participativa la falta de libertad de expresión como la acumulación de medios de comunicación por parte de una persona o grupo empresarial.

En relación con la libertad de información, el artículo 18 de la Constitución del Ecuador señala que las personas tienen derecho a “buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información..., sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior”. Dentro de este precepto se encuentra contenido el artículo 2 y uno de los principios fundamentales de la Convención Americana de Derechos Humanos que trata sobre la censura previa y la responsabilidad ulterior.

Si bien, la Constitución señala estos conceptos de manera general, es necesario que desde las normas secundarias y la praxis se analice críticamente cómo ha sido aplicada la noción de responsabilidad ulterior, y si esto ha constituido en casos particulares una transgresión al derecho a la libertad de expresión. Por ahora, considerando que más adelante se tratarán las leyes secundarias y casos representativos, dejo abierta la consideración que será analizada a profundidad en el siguiente capítulo.

En cuanto al derecho a la libertad de expresión, el capítulo sexto de la Constitución del Ecuador, titulado Derechos de Libertad, se estipula que es derecho ciudadano “opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones” (Const., 2008, art.66). El numeral 7 del mismo artículo también hace referencia a las responsabilidades ulteriores de los medios de comunicación, es así que en caso de que una persona haya sido agraviada por información inexacta, es derecho de toda persona “la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario” (Const., 2008, art.66). Esto a su vez se sostiene en el numeral 18, en el cual se reconoce “el derecho al honor y al buen nombre” (Const., 2008, art.66).

Cabe mencionar que la vigencia de la norma no necesariamente implica validez social de la misma. Si bien las disposiciones contenidas en la carta política constituyen un eje fundamental para regular y garantizar el derecho, debe ir acompañado de un andamiaje institucional responsable de hacer cumplir aquello que está contemplado en la

Constitución. “Pretender fundar moralmente el derecho supone, pues, que la validez del derecho (...) depende del juicio moral de los sujetos morales, juicio moral que, sin embargo, para el mismo derecho objetivo es descartable” (Vernengo, 1992).

La libertad de expresión es un concepto que trasciende al ámbito formal y debe ser analizado también desde el imaginario social, que finalmente es el responsable de ejercer de manera activa los derechos. Es decir, las libertades implican una conciliación que no se limita al ámbito positivista de lo que se encuentra prescrito, sino que se debe observar su validez, que hace referencia a la manera en que opera la norma en las prácticas sociales,

“Una conciliación del arbitrio de cada uno con el arbitrio de todos los demás, es decir, la integración social, sólo es posible sobre la base de las reglas normativamente válidas, que desde un punto de vista moral –conforme a una ley general de libertad- merezcan el reconocimiento no coercitivo, es decir, el reconocimiento racionalmente motivado de sus destinatarios”(Habermas, 2005, pág. 91).

En consideración a la posibilidad de regular los contenidos comunicacionales, la Constitución en su artículo 19 determina que “la ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales... Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos” (Const., 2008, art.19). En estos casos es indispensable poner en práctica los principios del test tripartito de proporcionalidad establecido por el sistema interamericano para evaluar la admisibilidad de las restricciones bajo los principios de la Convención Americana.

Este mecanismo provee al legislador la facultad de ponderar la norma constitucional en relación a los derechos que se puedan ver vulnerados, siempre teniendo en cuenta que cualquier discrecionalidad de las entidades reguladoras, que no sean fundamentadas en una motivación, abren paso a la arbitrariedad y vulneración del principio de libertad de expresión.

La normativa generada en torno a los medios de comunicación se desprende del debate anteriormente desarrollado, sobre la idea de *escasez* y *debate robusto* planteado por Owen Fiss. Es indispensable que los medios de difusión comunicacional tengan un mayor alcance para que las personas puedan participar de manera efectiva de los

procesos deliberativos de acuerdo a lo planteado por Fiss (2011). Sin embargo, históricamente ha existido escasez de canales que logren abarcar la diversidad de ideas y opiniones que se generan en la sociedad, lo cual será demostrado en el apartado relativo a la distribución de medios de comunicación en el Ecuador. Es así que, a pesar de que se espera que el acceso a la información y opiniones sea ilimitado, esto se encuentra condicionado por la cantidad de medios a disposición. Es por esto la importancia de que se legisle en respuesta a una realidad desigual, en donde la capacidad económica de los medios de comunicación masiva muchas veces distorsiona el mercado de la comunicación. Con respecto a esto, la Constitución ecuatoriana ha dado especial énfasis en promover medios alternativos que permitan la aplicación de canales de difusión, específicamente su artículo 17, numeral 2, señala que:

“Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada” (Const., 2008, art.17).

Ahora bien, como se ha dicho anteriormente, estas normas están dirigidas a garantizar la creación de nuevos espacios de intercambio y debate de ideas que permitan dar paso a una competencia equilibrada, con miras a reducir los poderes monopólicos que se han constituido en el país, pero en ningún caso esto puede significar la limitación autoritaria del ejercicio de los derechos de los grandes medios de comunicación. Para esto, se promulgó una ley específica que determine las garantías y restricciones, precautelando la libertad de expresión como un derecho fundamental de todas las personas. Es así que el 23 de junio de 2013, en Ecuador, se publicó la Ley Orgánica de Comunicación cuyo objetivo principal es “desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente” (Ley Orgánica de Comunicación, 2013, art.1).

Dicha Ley de Comunicación fue promovida por la Asamblea Nacional durante el gobierno de Rafael Correa en un contexto de renovación legislativa, en el cual existió una lucha frontal contra los medios de comunicación y las dinámicas económicas y empresariales históricas del país. Posteriormente, en el gobierno de Lenín Moreno se aprobaron reformas a la Ley, evidenciando un cambio sustancial de los alcances y aplicación de la misma. Esta Ley es un eje central para el análisis del significado de la libertad expresión para el Ecuador durante ambos gobiernos, ya que ha constituido el

campo de disputa en torno a la regulación de la libertad de comunicación, y a su vez abrió paso a un conflicto y una marcada diferencia en la interpretación y ejecución de sus preceptos.

### **3.2 Ley Orgánica de Comunicación: debates, principios y reformas**

Para analizar la Ley Orgánica de Comunicación (LOC), es necesario examinar la coyuntura política del país y las leyes que le anteceden en torno a las normas que regulan el derecho a la comunicación. La Ley de Radiodifusión y Televisión fue promulgada durante la dictadura militar del General Guillermo Rodríguez Lara en 1975 y, si bien tuvo algunas reformas en gobiernos posteriores, la LOC no la derogó en su totalidad. Uno de los principales planteamientos al momento de reformar la Constitución en 2008 y, posteriormente, redactar la Ley Orgánica de Comunicación (2013), fue el cuestionar y generar instrumentos que limiten la concentración ilimitada de propiedades de medios y frecuencias, tal como se señala en la consideraciones iniciales de la LOC (2013).

Tras diez años de inestabilidad política, una crisis económica que obligó al país a dolarizarse y con índices de desigualdad que llegaron a 0,53, en el año 2007 de acuerdo al coeficiente de Gini, del Banco Mundial, las instituciones del Estado y el sistema bancario en Ecuador perdieron su legitimidad generando un escenario de desconfianza política y convulsión social (Reig, 2015). Dentro del contexto sociopolítico que abrió paso a la redacción de la LOC, se debe tomar en cuenta la línea discursiva del gobierno de Rafael Correa y su proyecto político que se vio materializado en la Constitución de Montecristi. En ella se reconoce al país como intercultural y plurinacional, y se incorpora el concepto del *buen vivir o sumak kawsay* como un eje para la generación de política pública y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En base a esto, se plantea la prioridad de generar espacios de participación democrática, que tomen en cuenta las dinámicas de un país diverso que se veía en la necesidad de generar políticas a favor de quienes habían sido excluidos del quehacer político y económico del país (LOC, 2013).

Bajo los preceptos de solidaridad y responsabilidad social amparados en el nuevo Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), y ante un escenario en donde el poder económico se concentraba en las manos de pocos grupos, según fue señalado en el párrafo que antecede, dentro de la Constitución del Ecuador, en el artículo 312 se establece:

Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso... Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas (Const., 2008).

Posteriormente, y basado en el referido articulado constitucional, en 2011 se expidió la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado o Ley Antimonopolio, con el objetivo de fomentar la desconcentración económica y evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas, considerando que la actividad comunicativa debe mantenerse libre de capitales que puedan afectar su independencia o generar un conflicto de intereses.

En un contexto en donde cinco de los siete canales de televisión nacional pertenecían a la banca (Reig, 2015), la reacción y rechazo de grupos empresariales que vieron afectados sus intereses fue inmediata. Los referidos grupos argumentaron ser víctimas de una persecución política que afectaba a los medios de comunicación (Checa, 2012). César Ricaurte, director de la organización no gubernamental Fundamedios, consideraba que “la medida debilitará a la prensa local pues no podría recurrir a los mercados de capitales para hacer inversiones o actualizar su tecnología y la pondrá en riesgo de ser absorbida por conglomerados de comunicación extranjeros” (El Universo, 2011). Además, señaló que la medida traspasó el monopolio a manos del Estado, pues éste pasó a tener bajo su control 18 medios de comunicación (El Universo, 2011). Entre ellos se encuentran los medios públicos, de gobierno y los incautados; dentro de estos últimos se concentra el mayor número, ya que corresponden a las empresas vinculadas a los hermanos Isaías, quienes fueron los propietarios del Filanbanco y deudores del Estado tras el salvataje bancario de 1998 (Checa, 2012). Por medio de la Agencia de Garantía de Depósitos sus empresas fueron puestas a disposición del Estado, y a pesar de que el gobierno se comprometió a venderlas o subastarlas, esto no se concretó (Checa, 2012). Por esta razón, la norma fue criticada como un intento por coartar la libertad de expresión y reforzar el poder sancionador del Estado.

A pesar de las críticas, esta norma se vio reivindicada dentro de la LOC, en donde se toma en cuenta un aspecto fundamental planteado en la Constitución a la hora de hablar

de democratizar el acceso a la tenencia de medios. Como se manifestó anteriormente, el artículo 17 de la Carta Magna establece que “el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación”, y además facilitará “el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada” (Const., 2008, art.17). De acuerdo con esto, en la LOC artículo 86 se establecen acciones afirmativas para los medios comunitarios “como un mecanismo para promover la pluralidad, diversidad, interculturalidad y plurinacionalidad; tales como: crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos; exenciones de impuestos..., acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica” (LOC, 2013, art.86).

El acceso en igualdad de condiciones para los medios comunitarios, responsables de representar a las minorías étnicas, constituye una herramienta de diversificación de las voces que habían sido relegadas a ser representadas por quienes tenían las capacidades económicas para poseer un medio de comunicación, reproduciendo así la desigualdad existente en el país. El mercado desregulado de la comunicación vulneró históricamente el derecho de grupos minoritarios a ser propietarios de medios de manera equitativa (Checa, 2012). De tal forma que generar una normativa que regule la acumulación de medios, en miras de proteger el derecho a la libertad de expresión, se convirtió en un imperativo de acuerdo al plan de gobierno del expresidente Rafael Correa (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

Si bien la LOC es un instrumento jurídico que se materializó en el año 2013, se encuentra intrínsecamente relacionada con las normas establecidas en la Constitución del 2008 de la República del Ecuador, referentes a la comunicación y el derecho a la información. Es por esto que, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH realizó un primer pronunciamiento en el 2008, en relación a las normas que regulan la comunicación, en donde, si bien reconocía los avances en materia de libertad de expresión de la Constitución del 2008, a la vez hacía su contrapunto sobre la interpretación de la Carta Magna. En ella señala que:

La Relatoría Especial valora positivamente que la nueva Constitución Política de Ecuador contenga disposiciones que garantizan diversos aspectos del derecho a la libertad de expresión. No obstante, algunas de las nuevas normas constitucionales

podrían ser interpretadas de manera tal que otorguen a los poderes públicos amplias facultades de intervención sobre el ejercicio de la libertad de expresión. La Relatoría Especial hace un llamado para que, al momento de aplicar, interpretar e implementar el nuevo texto constitucional, el Estado garantice plenamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de conformidad con los estándares del sistema interamericano en la materia (CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión., 2008).

En consideración a los principios y normas de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en donde se reconoce el derecho a la libertad de expresión, información y comunicación, en Ecuador se promulgó la Ley Orgánica de Comunicación con el objetivo de asegurar el correcto ejercicio de estos derechos. Por iniciativa del expresidente Rafael Correa, y mediante un Referéndum y Consulta Popular realizado el 7 de mayo del 2011, se abrió paso al debate legislativo para la redacción de un marco jurídico que norme el sistema de comunicación nacional. La pregunta 9 de dicha consulta propuso que la Asamblea Nacional expida una Ley de Comunicación y que a su vez cree un Consejo de Regulación de contenidos difundidos por los medios de comunicación social que contengan mensajes de violencia, sexuales o discriminatorios y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores. Es así que, con un 44.96% de votos a favor, el 12 de julio de 2011 se ratificó el resultado positivo en todas las preguntas a nivel nacional (Consejo Nacional Electoral, 2011) y, por lo tanto, el inicio del debate tanto público como privado, en cuanto a los alcances y repercusiones de la nueva Ley de Comunicación, la cual sería expedida en 2013.

A continuación, se realizará una evaluación general de las normas planteadas con el fin de analizar si estas estuvieron encaminadas a mejorar las condiciones de democratización de acceso a la información y derecho a la comunicación plural y equitativa. Es necesario realizar una lectura adecuada del marco normativo para así determinar si esta Ley de Comunicación contribuyó a la descentralización del poder mediático y si abrió nuevos campos para la participación social.

Para esto, se debe tomar en cuenta que este tipo de leyes regulatorias pueden restringir y limitar ciertas libertades individuales, razón por la cual deben ser debidamente argumentadas tomando en cuenta un marco jurídico en donde prevalezca el Estado de Derecho, la norma constitucional y los tratados internacionales. “La ausencia de

discusión teórica en los procesos de regulación tiene como consecuencia carencias en la definición del sistema de comunicación. La sociedad se concentra en el corto plazo, en la sanción y el control antes que la proyección o en su relación con los mass media” (Ávila, 2013 , pág. 75).

### **3.2.1 La comunicación como servicio público**

El primer aspecto de interés a ser analizado, y que ha generado un debate fundamental para entender los alcances de la ley, es en lo referente a la comunicación como un servicio público. Dentro de la LOC esto se encuentra estipulado en su Art. 5 y posteriormente reiterado en el Art. 71:

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

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

Además, en 2015 se incluyó un inciso al Art. 384 de la Constitución, en donde se determina el carácter de servicio público de la comunicación social realizada por los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. Esta perspectiva ha generado reacciones opuestas entre aquellos que consideran que esto garantizaría el acceso a una información de calidad, en cuanto amplía los alcances de la ciudadanía de demandar un servicio que cumpla con sus expectativas (LOC, 2013); y, por otro lado, quienes aseguran que esto simplemente abriría paso a una intervención estatal arbitraria, coartando la independencia de los medios y su autonomía a la hora de difundir información, lo cual es un atentado a la puesta en práctica del concepto de la *libre circulación de ideas*.

Al respecto, el expresidente Rafael Correa, en su conferencia “La información como derecho y los medios como big business”, expuesta en la Primera Cumbre para un

periodismo responsable en los nuevos tiempos, organizada por la Secretaría de Comunicación (SECOM), señaló que:

La información no puede proveerse con lógica privada, peor con lógica de mercado. No es una mercancía, es un derecho y debe suministrarse con lógica de servicio público, con lógica de derechos, lo cual significa que como derecho nadie te lo puede quitar, no que alguien te lo puede conceder en función de sus intereses (Correa, 2013).

Una particularidad de esta consideración es que al determinar la comunicación como un servicio público se desprende la necesidad de establecer parámetros estatales de “obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad” (Const., art. 314). Sin embargo, esto no toma en cuenta la particularidad de las estructuras de los prestadores de servicios y las diferencias de alcance de acuerdo a sus capacidades técnicas, financieras o administrativas; lo cual resulta evidente si comparamos un medio comunitario con un medio privado (Checa, 2012). Además, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sostiene reiteradamente la responsabilidad de precautelarse el derecho a la información sobre asuntos de interés público y derecho a la libertad de expresión, pero no hace referencia a su consideración como un servicio público. Es por esto que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en su Informe Anual 2014, Volumen II, expresa claramente que:

“Según la jurisprudencia Interamericana, las diversas manifestaciones de la libertad de expresión, que incluye el ejercicio del periodismo, la expresión escrita, artística o simbólica, entre otros, no pueden concebirse meramente como la prestación de servicios públicos porque están vinculados con un derecho inherente a todo ser humano” (CIDH, 2015)

En relación a esto, el ex asambleísta Luis Fernando Torres presentó una demanda de inconstitucionalidad a la LOC en donde argumenta que “los medios de comunicación privados prestan el servicio de comunicación al público, lo cual es distinto de ser prestadores de un servicio público” (Torres, 2013). Ante esto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia No. 003-14-SIN-CC, analiza que “los servicios públicos constituyen prestaciones que satisfacen una necesidad de interés general, cuya cobertura puede realizarse a través de la gestión directa del Estado o, a través de entes privados” (CC, 2014).

La justificación jurídica apuntaba a que los servicios públicos funcionan como un instrumento de garantía constitucional de los derechos que responden a un interés general. No obstante, esto puede resultar en la vulneración de la pluralidad a la hora de difundir la información, ya que abre un margen de acción impositivo al Estado. Esto no significa que la comunicación no tiene una finalidad común y que debe garantizarse un servicio plural y de calidad, pero a su vez, debe tomarse en cuenta que la categorización de servicio público responde además a una regulación estatal que puede generar autocensura por temor a no cumplir con todos los estándares establecidos para brindar el servicio.

Por su parte, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) presentó en 2012 un informe preliminar sobre Ecuador, elaborado por la Comisión de Libertad de Prensa e Información, en el que señala el impacto negativo de establecer el concepto de servicio público para la comunicación, afirmando además que “el régimen sigue usando recursos públicos para atacar y desmentir sistemáticamente lo que publican los medios, los periodistas y la gente que opina diferente” (SIP, 2012).

Se debe reconocer que la consecución de un fin de interés común no es la condición única para catalogar un servicio público ya que se debe tomar en cuenta las disposiciones reglamentarias que se desprenden de estos (CIDH, 2013). En caso de que las sanciones y consecuencias jurídicas que se ligan a esta disposición sean utilizadas como herramienta de control, se estaría atentando contra el principio fundamental de la libertad de expresión ante lo cual la Corte IDH, en su opinión consultiva OC-5/85, sobre la colegiación de periodistas, expresa claramente que el *bien común* no debe ser concebido como justificación para privar o limitar los demás derechos, ya que la delimitación de lo que se concibe como bien común puede llevar a la defensa de una única perspectiva, vulnerando la circulación de opiniones contrarias que fortalezcan el debate (Corte IDH, 1985).

A pesar de que durante el actual gobierno de Lenín Moreno se pueden identificar los intentos por devolverle a la comunicación su carácter de derecho, siendo así que la Corte Constitucional anunció, en agosto del 2018, la derogación de la declaratoria constitucional de comunicación como servicio público (El Universo, 2018); la reforma que aprobó la Asamblea Nacional el 18 de diciembre de 2018, no incluyó los cambios en que pretendían modificar a la comunicación como servicio público. Esto generó polémica en el legislativo ya que previamente Jorge Corozo, asambleísta por Alianza

País y presidente de la Comisión de Derechos Colectivos, expuso un informe ante el pleno en el que señaló que “se establece de manera imperativa que la comunicación debe ser un derecho más no un servicio” (Corozo, 2018) y, a pesar de que el cambio fue anunciado como una de las propuestas de la reforma y celebrado anticipadamente por la Relatoría Especial para la Libertad <sup>1</sup>de Expresión, la modificación no se concretó en el texto.

A raíz de esto, el 18 de enero de 2020 el presidente Lenín Moreno presentó un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del artículo 5 de la LOC, en el que se propone replantear la consideración de la comunicación como derecho y no como servicio. En base a eso se puede argumentar que, si bien actualmente no se ha concretado el cambio, no se identifica una visión contundente sobre lo que el gobierno del presidente Moreno cree sobre la comunicación como servicio público. Es pertinente señalar que, aunque el significado y la postura de gobierno sobre la libertad de expresión en relación a la comunicación como un servicio público difiere en el discurso entre los dos gobiernos, en la práctica no se han concretado los cambios que permitan realizar una diferenciación tangible.

### **3.2.2 Consideraciones sobre la información de relevancia pública o interés general y sus implicaciones posteriores**

En relación con lo que debe ser considerado información de relevancia pública o de interés general, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) establece dentro de su jurisprudencia especificaciones sobre este concepto. Se entiende como la información referente al funcionamiento de la sociedad y Estado, especialmente aquello que se desprende de la acción u omisión de personas que desempeñan cargos públicos, son candidatos de elección popular o interfieren en el orden democrático. En ese sentido, su umbral de protección y escrutinio debe ser mayor, no en miras de ponderar la calidad de protección entre sujetos, sino de reconocer que sus actividades le atañan a la esfera pública (Corte IDH, 2008).

---

<sup>1</sup>Dentro del Análisis técnico del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación (2018) preparado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH se manifiesta que “la Relatoría Especial también celebra, como una modificación necesaria y positiva, la nueva definición de medios de comunicación que introduce el artículo 4 del texto y la supresión de la naturaleza de "servicio público" que la ley vigente atribuye a la comunicación y a quienes prestan servicios de comunicación”. Obtenido de [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Reforma\\_LOC\\_Ecuador\\_Relator%C3%ADa%20para%20la%20Libertad%20de%20Expresi%C3%B3n.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Reforma_LOC_Ecuador_Relator%C3%ADa%20para%20la%20Libertad%20de%20Expresi%C3%B3n.pdf)

En el Ecuador, el sistema de comunicación social, entendido como “las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente” (Const., 2008, Art. 384), ha encontrado problemas a la hora de dilucidar las diferenciaciones entre información pública y de relevancia pública, generando una normativa que abre cuestionamientos en relación a los alcances de la interpretación de la norma y la discrecionalidad con la que puede ser aplicada. Para esto es necesario analizar el Art. 7 de la LOC, en donde se establece:

**Art. 7. Información de relevancia pública o interés general.** Es la información difundida a través de los medios de comunicación acerca de los asuntos públicos y de interés general.

La información o contenidos considerados de entretenimiento, que sean difundidos a través de los medios de comunicación, adquieren la condición de información de relevancia pública, cuando en tales contenidos se viole el derecho a la honra de las personas u otros derechos constitucionalmente establecidos (LOC, 2013).

En este caso vemos que en el primer inciso se intenta explicar el término de manera general, sin embargo, la aclaración no aporta a una mejor comprensión del mismo, acentuando la ambigüedad a la hora de ponerlo en práctica. Si bien existe una puntualización dentro del Reglamento de la Ley Orgánica de Comunicación (RLOC), en donde se señala que “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” (RLOC, 2014, Art. 7); dentro del segundo inciso de la norma se extienden los alcances del término en lo que respecta contenidos de entretenimiento.

A pesar de que en el segundo párrafo se pretende especificar los distintos escenarios en donde la información adquiere carácter público, da paso a una interpretación arbitraria, considerando que toda información que se relacione con la vida privada de una persona, en cuanto esto está intrínsecamente relacionado con su derecho a la honra y dignidad, puede ser considerada información de relevancia pública. Sin embargo, se debe considerar que la información debe tomar el carácter de público siempre que esta “pueda revertir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública” (CIDH, 2013). En ese sentido, la normativa no debería abrir paso

para que personas particulares que puedan valerse de este instrumento con fines personales, para lo cual existe el poder judicial y acciones civiles específicas.

El RLOC también señala que “las opiniones sobre asuntos de relevancia o interés público no están sujetas a las condiciones establecidas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Comunicación” (RLOC, 2014, Art.7), en donde se establece el derecho a que la información que difunden los medios “sea verificada, contrastada, precisa y contextualizada” (LOC, 2013, Art.22), ya que esto, de acuerdo a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, constituiría una vulneración al libre ejercicio de la misma, pues considera que “condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales” (CIDH, 2000). En ese sentido, se aclara que la difusión de información de interés general obedece al Art. 19 de la LOC, en donde se establecen los criterios de responsabilidad ulterior.

En relación con esto, se puede citar el caso en el que diario El Universo publicó un artículo en donde citaban *tweets* con expresiones ciudadanas relacionadas al Yasuní ITT y a una posible consulta popular (CIDH, 2015). Ante esto, la Secretaría de Comunicación emitió un comunicado en donde señala que los *tweets* fueron publicados con la intención deliberada de lesionar la imagen del presidente, y que estos, de ninguna manera constituyen información de relevancia pública, e incluso incurren en violaciones de lo estipulado en las leyes ecuatorianas (SECOM, 2013).

Ante lo suscitado, se dispuso la rectificación y disculpa pública por parte del medio, aplicando los criterios de responsabilidad ulterior establecidos por ley (CIDH, 2015). En este caso se constata la subjetividad con la que el concepto de información pública es utilizado y cabe considerar si esto vulnera la libre expresión de ideas, ya que si bien el documento de la SECOM señalaba que los *tweets* no se contrastaron con opiniones distintas, la RLOC especifica que estas informaciones no están sujetas a los criterios de contrastación del Art. 22 de la LOC. Además, en un contexto en donde la información pública es difundida por medio de redes sociales, a través de canales oficiales, cabe considerar si las opiniones emitidas dentro de la misma, con respecto a temas que competen al acontecer público, deben o no ser consideradas de interés general.

Otra arista de análisis corresponde a los alcances del concepto de relevancia pública con respecto de lo que se entiende como censura previa. En ese sentido, el Art. 18 de la LOC se señala que “los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de *interés público*. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa” (LOC, 2013, Art.18).

En 2017 la Superintendencia de Comunicaciones multó a siete medios por considerar que hicieron omisión de información de relevancia pública, al no publicar una nota desarrollada por el diario argentino *Página12*, en donde se detallaban las empresas *offshore* del excandidato a la presidencia, Guillermo Lasso (CIDH, 2017). En este caso, se puede considerar que, en correspondencia a lo establecido en la LOC como información de relevancia pública, existe una vulneración a la libre circulación de ideas y opiniones, ya que de acuerdo al Principio 5 de la Declaración de Principios de la CIDH, “... la interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida (...) debe estar prohibida por la ley (...) La imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

Es así que, lo que supone debe ser un instrumento para fortalecer una democracia deliberativa, se convirtió en una herramienta mediante la cual el Estado delimita los asuntos de interés común; le otorga la facultad de imponer contenidos a los medios; y, da discrecionalidad a la Secretaría de Comunicación (SECOM) para determinar aquello que constituye información de interés público.

Durante el gobierno de Rafael Correa se identifican varios intentos por determinar la información de interés público y, en ese sentido, la SECOM dispuso de espacios dentro de los medios de comunicación para informar lo que, a su criterio, era de interés general. Solo en el 2013, año en que la LOC fue promulgada, el canal de televisión *Teleamazonas* vio varias veces interrumpida su señal para que el gobierno pueda difundir mensajes obligatorios, en donde se encargaban de desmentir alguna declaración que se había hecho o se estaba haciendo en el canal, muchas veces acusados de tergiversar o difundir información malintencionada (CIDH, 2013). Frente a esto la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Ha reconocido la potestad del Presidente de la República y de las altas autoridades del Estado para utilizar los medios de comunicación con el propósito de informar a la población sobre aquellas cuestiones de interés público preponderante; sin embargo, el ejercicio de esta facultad no es absoluto. La información que los gobiernos transmiten a la ciudadanía a través de las cadenas presidenciales debe ser aquella estrictamente necesaria para atender necesidades urgentes de información en materias de **claro y genuino interés público**, y durante el tiempo estrictamente necesario para transmitir dicha información. En este sentido, tanto la CIDH y su Relatoría Especial, como algunos órganos nacionales de Estados Parte de la Convención Americana, aplicando estándares internacionales, han indicado que no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revertir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean realmente necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva (CIDH, 2013).

De acuerdo con lo señalado por las instituciones del SIDH, las concepciones de “claro y genuino interés público” deben desprenderse de la necesidad de que estas afecten a la colectividad, y no basta con que las declaraciones hagan referencia a la honra de una persona, ya que en respuesta a esto existen sanciones civiles específicas. Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 003-14-SIN-CC”, también hace referencia a los criterios a tomar en cuenta para que la información tome carácter público, en ella aclara que:

se determina en virtud de los intereses comunes o compartidos de la mayoría de los individuos de la sociedad, y que responde 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 (CC, 2014).

Es así que, según lo dispuesto por la Corte Constitucional, el interés público debe entenderse como un concepto dinámico, que se encuentra en constante movimiento y se establece de acuerdo al interés social. Las normas únicamente fungen como lineamiento general y queda a disposición del ente encargado el hacerlas efectivas; sin embargo, en la misma sentencia se delega al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación la creación de un instrumento en donde se establezcan parámetros

específicos para la identificación de información de interés general, con el objetivo de que prevalezca la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Puede considerarse que lo establecido dentro de la LOC atenta contra los principios de libertad de expresión establecidos por el SIDH. Sin embargo, cabe incorporar dentro del debate lo que Jürgen Habermas expone en su Teoría de la Acción Comunicativa (1982), en donde plantea que la validez de la información difundida debe estar relacionada con la veracidad de la misma para poder lograr un sentido efectivo de la comunicación, y que es necesario realizar una diferenciación entre las opiniones y lo que se entiende como información.

Si bien las opiniones no deberían tener consecuencias jurídicas en cuanto son reflejo del ejercicio de la libertad de expresión, la información debe responder a la necesidad de que los hechos noticiados sean verificados y exactos, pues la difusión de noticias falsas en ningún caso debe ser protegida en virtud de la libertad de información (Habermas, 1982). Este análisis teórico y las propuestas que se realizan como un “deber ser” establecen como criterio imperativo la verificación y contrastación de la información. Sin embargo, se debe tomar en cuenta la realidad del panorama político y reconocer que las normas no pueden dar cabida a una aplicación autoritaria de las mismas, es por esto que el SIDH es determinante a la hora de señalar las vulneraciones que ocasionan las pre-condiciones para publicar información.

La categorización de información de interés público responde a las realidades de cada sociedad de acuerdo con los parámetros que su estructura política, económica, social y cultural enmarcan como relevantes. Es decir, lo que a la mayoría le interesa saber para tomar parte activa de las decisiones democráticas. De acuerdo con esto, no se puede pretender universalizar el concepto, pero si reconocer que es necesario sentar bases para determinar qué debe ser considerado como un asunto de interés público o general, de modo que se genere garantías en su aplicabilidad (Arízaga, 2018).

El SIDH ha realizado observaciones especialmente en lo que respecta a la aplicación del concepto de información de interés público en el establecimiento de responsabilidades ulteriores, y es aquí donde hace énfasis, en que la aplicación del derecho a la honra debe ser ponderado de acuerdo con parámetros de proporcionalidad, precautelando el derecho a la libertad de expresión. A pesar de que no se apunta a la necesidad de cambiar la

norma con respecto a la información de interés, las advertencias se hacen especialmente alrededor de los alcances de su uso.

### **3.2.3. Códigos deontológicos dentro de la actividad informativa**

La generación de códigos deontológicos es importante para determinar criterios y parámetros de comportamiento profesional que, a diferencia de las normas de conducta formal, buscan incidir y regular los aspectos éticos de la actividad comunicativa, considerando su incidencia a nivel social, la discrecionalidad que esta labor supone y las responsabilidades posteriores (Aznar, 1997). En ese sentido, cabe aclarar que el *ethos* hace referencia a la conducta o comportamiento que adquiere un grupo de acuerdo con sus propias valoraciones, por lo tanto, la generación de un código de ética debe responder a las propias concepciones del deber ser.

“En nuestras sociedades capitalistas y tecnológicas los valores del éxito económico y la eficacia técnica tienen una posición social preferente. Los profesionales suelen otorgar a los aspectos técnicos, estratégicos y económicos de su actividad una atención casi exclusiva” (Aznar, 1997, pág. 127). Es por esto que es necesario darle un valor a la discusión moral dentro del ámbito profesional, como una actividad intrínseca al ser humano, la cual debe ser socializada y discutida con miras a ampliar los debates y replantear las lógicas de reproducción de capital. Existe una discusión sobre si la existencia de estos códigos responde a la creación de un mecanismo de control social y político, bajo críticas que señalan que

con la excusa de la ética y la deontología se acaba introduciendo de forma subrepticia un cierto modelo de actividad profesional, un modelo de periodismo al que todos deben ajustarse en adelante. Flaco favor se hace entonces a la libertad de expresión y de prensa si, después de lo costoso de su conquista frente al poder del estado, los gobiernos, las iglesias, etc., se establecen ahora restricciones por parte de los propios profesionales (Aznar, 1997, p.133)

Razón por la que se resalta la importancia de que esto resulte de un compromiso voluntario de los profesionales, que garantice su libre expresión y acción.

El debate suscitado en Ecuador gira en torno a lo determinado en la Ley de Comunicación, en donde se delimitan normas deontológicas de carácter obligatorio, además, se abre paso a un mecanismo de coacción y sanción desde el Estado. El Art. 9

de la LOC establece que “los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios deberán expedir por sí mismos códigos deontológicos orientados a mejorar sus prácticas de gestión interna y su trabajo comunicacional” (LOC, 2013). Siguiendo lo dicho, esto puede ser visto como una herramienta para incentivar los debates al interior de las instituciones, que fortalezcan una democracia deliberativa y participativa dentro de los medios de comunicación. Sin embargo, el Art. 10 de la LOC de cierta manera anula lo que debería ser un espacio de discusión, ya que determina de manera previa cuales deben ser las normas mínimas y además, en su inciso final, especifica que “el incumplimiento de las normas deontológicas establecidas en este artículo podrá ser denunciado por cualquier ciudadano u organización ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, la que, luego de comprobar la veracidad de lo denunciado, emitirá una amonestación escrita” (LOC, Art. 10).

En ese sentido, y de acuerdo a lo establecido en el sexto principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, en donde se señala que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados” (CIDH, 201). Se puede considerar que lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador vulnera el libre ejercicio de la actividad periodística y constituye una amenaza a la libre expresión al otorgar al Estado un papel sancionador. Esto no implica que no haya principios compatibles con las normas superiores en torno a la libertad de expresión. Sin embargo, su obligatoriedad puede incurrir en limitaciones en el ejercicio de la comunicación.

Es así que, con el respaldo de lo establecido en los Arts. 9 y 10 de la LOC, durante el Gobierno de Rafael Correa, la Superintendencia de Comunicación amonestó a distintos medios de comunicación por incumplir las normas deontológicas establecidas en la ley. En marzo de 2015, se responsabilizó al diario La Hora de inobservar el artículo 10, numeral 4, literal e) de la LOC, que establece que el deber de “cuidar que los titulares sean coherentes y consistentes con el contenido de las noticias” (LOC, 2013). Esto se suscitó tras la publicación de una nota titulada “Prevén una escalada general de precios”, la cual se relacionaba a la aplicación de salvaguardas a ciertos productos importados (CIDH, 2015, p. 10). De acuerdo con la demanda interpuesta por un ciudadano, el titular no concordaba con lo que se desarrollaba en la noticia, ya que únicamente se citaban testimonios de actores políticos sobre supuestos escenarios tras las medidas temporales y no se contrastaba con información oficial (CIDH, 2015).

Dentro de la demanda se señala que los argumentos de la noticia no hacen referencia al titular de la portada, desvirtuando la información y publicando una conclusión distinta al contenido de la noticia (Supercom, 2015, pág. 2). Es así que la Supercom procedió a declarar responsable al medio emitiendo una amonestación escrita.

Asimismo, en el 2017 se sancionó al diario Expreso por difundir datos en el que se anunciaba a Guillermo Lasso como el ganador de las elecciones para presidente (CIDH, 2017, p. 176). Esto no se apejó a la realidad debido a que el ganador de las elecciones fue el actual presidente Lenín Moreno. En este caso se hizo referencia al artículo 10, numeral 3, literal b) de la LOC, que determina que el ejercicio profesional debe “abstenerse de omitir y tergiversar intencionalmente elementos de la información”. Si bien en ambos casos se evidencia la intención desde las instituciones del Estado de legitimar la intervención dentro de las líneas editoriales de los medios, atentando contra la autonomía del ejercicio periodístico, es necesario destacar el error cometido desde los medios al difundir información no verificada.

Es por esto que dentro Análisis técnico del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación preparado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, se hace mención enfática a que:

“La Corte Interamericana se ha pronunciado sobre la ética periodística, la cual debe ser guiada por la buena fe así como por el objetivo de brindar información precisa y confiable (...)En ese sentido, si bien se comparte la obligación positiva que se impone a los medios de comunicación de publicar y transparentar sus normas o códigos deontológicos, no hay antecedentes de acuerdo a los estándares internacionales, respecto a establecer por ley cuál debe ser el contenido de estos códigos de conducta” (CIDH; RELE, 2018, pág. 6).

A su vez recomienda que la elaboración de los contenidos de los códigos deontológicos se designe a un Consejo de Prensa o de Medios, conformado por los medios, academia, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía (CIDH, 2018, pág. 7). A pesar de que esta última recomendación no fue incorporada en la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación elaborada durante el gobierno de Lenín Moreno, el Art. 9 y 10 fueron eliminados, y sus nociones fueron incluidas en el Artículo 91.4., sobre los mecanismos de la autorregulación, en donde se reconoce “como mecanismos de autorregulación de los medios de comunicación social: a. Los instrumentos por ser

elaborados, aprobados y aplicados al interior de los medios o de sus organizaciones como: *código deontológico, código de ética*, código de autorregulación, código de editores, estatutos de redacción, manuales de estilo, entre otros”.

En ese sentido, podemos considerar que lo respaldado durante el actual gobierno responde a las lógicas solicitadas por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual limitó de manera formal la intervención estatal en los contenidos difundidos. Si bien mediante la expedición de la LOC se pretendía impulsar la generación de herramientas que llamen al diálogo interno, los alcances de la norma permitieron condicionar y restringir la autonomía de los medios de comunicación y sus comunicadores, alejándose de los principios que garantizan la libre expresión.

### **3.2.4 Censura previa y responsabilidades posteriores**

Dentro de la Ley Orgánica de Comunicación la prohibición de la censura previa está establecida como un principio fundamental, el cual se sostiene en la jurisprudencia del Sistema Interamericano, siguiendo el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura sino a responsabilidades posteriores (CIDH, 1978, Art.13); así como en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, donde también se especifica que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley” (CIDH, 2000, Art. 5). Esto a su vez supone generar marcos específicos para determinar aquello que debe ser considerado responsabilidad posterior, siguiendo el test tripartito sugerido por el SIDH, siempre y cuando cumpla con el fin de garantizar el respeto a los derechos o reputación de otros, o la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicas (CIDH, 1978, Art. 13)

Si bien la LOC en su artículo 18 estipula que “queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desapruebe los contenidos previos a su difusión” (LOC, 2013), cabe cuestionar la existencia de otros puntos dentro de la LOC que entrarían en conflicto con este principio. Razón por la cual es necesario realizar una revisión de aquellas normas que condicionan previamente los contenidos o los alcances de la información difundida,

sometiéndolas a un escrutinio que, si bien no está especificado como una prohibición, puede llevar a la autocensura por parte de los medios y periodistas.

El primer punto para analizar hace referencia a las disposiciones finales del artículo 18, en donde se señala que la omisión reiterativa de contenidos de información de interés público constituye un acto de censura previa. Como revisamos anteriormente, debido a la falta de acuerdo en la delimitación de este término, se abre paso a la discrecionalidad de las instituciones del Estado para determinar qué información resulta de relevancia pública, considerando una falta y motivo de sanción que todo aquello que se considere de interés general no sea difundido. Si bien esto no atenta contra el principio de prohibición de censura, es reflejo de que este criterio puede construir una herramienta para legitimar la intervención estatal dentro de la autonomía de los medios, como los casos revisados en el inciso 4.2.2 de la presente investigación.

En cuanto a las observaciones que realiza la Relatoría Especial para la Libertad de expresión al Art. 18 de la LOC, una de las principales hace referencia a la prohibición de censura previa por parte de socios o accionistas, sugiriendo que la “prohibición de la censura previa en los instrumentos internacionales refiere al Estado, sus poderes y a sus funcionarios, pero no puede asimilarse a una restricción a la independencia editorial de los medios” (LOC, 2013, art. 18). De modo que lo estipulado en la LOC, si bien responde a las demandas desde la jurisprudencia internacional en donde se trata de velar porque el Estado garantice la libertad de expresión sus ciudadanos, a su vez vulnera la libertad de los medios dando paso a posibles controles sobre la líneas editoriales.

Por otro lado, si bien el establecimiento de responsabilidades ulteriores debe ir sujeto a condiciones específicas para emitir una sanción, la LOC en sus artículos 19 y 20 faculta al Estado a tomar medidas administrativas, civiles y penales. Sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, la Declaración de Principios sobre la Libertad de expresión especifica que “la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles” (CIDH, 2000, Art. 10), y en ningún caso debería incurrir en sanciones penales. En ese sentido,

La Corte Interamericana ha establecido que las condenas civiles en materia de libertad de expresión deben ser estrictamente proporcionales de manera que no causen un efecto inhibitorio. Se debe tener presente que si la reparación civil es elevada, puede jugar un

efecto tan inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión como el de una sanción penal, y tener un efecto de auto censura (CIDH; RELE, 2018, pág. 8).

En torno a esto, un caso emblemático se suscitó en mayo de 2015, cuando un adolescente fue detenido y llevado a juicio por haberle hecho un gesto obsceno al presidente Rafael Correa. Ante esto, se levantó un procedimiento judicial en el que se le acusó de contravenir el artículo 396 del Código Orgánico Integral Penal, que establece sanciones para “la persona que, por cualquier medio, profiera expresiones en descrédito o deshonra en contra de otra” (COIP, 2014 . Art. 396), lo cual resultó en una condena de 20 horas de trabajo comunitario. Frente a estas situaciones la CIDH ha sido enfática en señalar que cuando estas expresiones se dan contra funcionarios públicos, el campo de acción para sancionar es menor debido a que ocupan de manera voluntaria un lugar de interés público. Es por esto que ante este caso la RELE se refirió nuevamente a que “la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público, y especialmente sobre funcionarios públicos o políticos, no responde a un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitorio del debate sobre asuntos de interés público” (CIDH; RELE, 2015, pág. 157).

En el Art. 20 de la LOC se hace referencia a responsabilidades posteriores para los medios de comunicación en caso de que la información difundida no tenga identificación, lo cual a criterio de la RELE también vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues no respeta el derecho de confidencialidad de la fuente, que es parte de las dinámicas del libre ejercicio de la comunicación. Además, establece disposiciones acerca de los comentarios que transmiten, señalando que los medios de comunicación “solo podrán reproducir mensajes de las redes sociales cuando el emisor de tales mensajes esté debidamente identificado; si los medios de comunicación no cumplen con esta obligación, tendrán la misma responsabilidad establecida para los contenidos publicados en su página web que no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona” (LOC, 2013, Art. 20). Esto se debe revisar con especial consideración, ya que, aunque pueda ser considerado una buena práctica el hecho de que se dispongan normas para moderar los comentarios del público, establecer sanciones podría hacer a los medios prescindir de estos espacios, causando un efecto inhibitorio en la deliberación de asuntos de interés general (CIDH; RELE, 2018, pág. 8).

Es así que dentro de las reformas realizadas a la LOC por el gobierno del presidente Moreno, se incorporaron las observaciones realizadas por la Relatoría Especial, modificando los criterios antes señalados, lo cual es un reflejo de ciertos avances en lo formal en cuanto a censura previa y responsabilidades ulteriores. No obstante, a pesar de dichos avances, en octubre de 2019, tras el paro nacional, el gobierno dispuso, por medio de Arcotel, la suspensión de la transmisión de radio de Pichincha Universal por un supuesto acto de incitación a la violencia. Ante esto, la RELE señaló su preocupación por un proceso que podría constituir un acto de censura, pues cualquier medida debe responder al seguimiento de un debido proceso para determinar responsabilidades.

En ese sentido, se debe considerar que lo formal es una herramienta indispensable para garantizar el correcto ejercicio de la libertad de expresión, sin embargo, las prácticas de censura reflejan la constante inobservancia de las leyes, por lo que urge trabajar en mejorar las prácticas internas, tanto de los medios de comunicación como de los gobiernos. El contexto ecuatoriano permite evidenciar que la praxis no responde a lo normativo, lo cual es reflejo de democracias altamente debilitadas, por lo que la demanda por la libertad de expresión debe venir de un constante escrutinio desde todos los sectores de la sociedad, en pro de mejorar las prácticas democráticas.

### **3.2.5 Sobre la figura de linchamiento mediático y sus repercusiones**

La figura de linchamiento mediático contemplada en el Art. 26 de la LOC establece que “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” (LOC, 2013, Art. 26).

La incorporación de la figura jurídica de linchamiento mediático en la Ley Orgánica de Comunicación sienta un precedente, tanto a nivel nacional como internacional, en el sentido de que es un nuevo término acuñado para establecer regulaciones a la actividad comunicacional. Esto abrió un escenario de debates y críticas desde los medios de comunicación, sociedad civil y gobierno, llevando incluso a que la LOC sea catalogada por algunos profesionales de la comunicación como la Ley Mordaza, ya que consideraban que la referida figura jurídica atentaba contra los principios de la libertad

de expresión al establecer sanciones a la difusión de información. Es decir, la sola inclusión de la figura de linchamiento mediático podría desembocar en autocensura.

Una figura parecida ya existe en otras legislaciones, la cual está dirigida especialmente a programas de entretenimiento, en donde los argumentos se inclinan a señalar que la libertad de expresión no puede vulnerar los derechos de las demás personas, considerando que los medios de comunicación ahora dedican mucho más tiempo a informar sobre pseudos-acontecimientos intrascendentes y triviales, cuando no morbosos y vulgares, que sobre asuntos de interés general. Lo anterior no implica que segmentos de entretenimiento no estén amparados por la libertad de expresión; pero esta libertad no puede ampararse en los derechos de los demás (Catalá, 2007).

El término de linchamiento proviene del vocablo inglés lynching, el cual hace referencia a una ejecución sin el debido proceso. En relación con lo establecido dentro de la LOC, referente al linchamiento mediático, se puede interpretar como la acción de los medios que de manera acordada difunden información con el fin de afectar o denigrar a una persona, lo cual haría alusión a una *ejecución* figurativa en el ámbito social. Lo que pretende esta figura es proteger la imagen de las personas de campañas mediáticas que atenten contra su derecho a la honra (Hidalgo, 2018). Sin embargo, el problema radica en que no existe una especificación sobre las características que debe tener la información difundida para constituir un agravio. Esto implica que basta con que se identifique la intención de los medios de actuar de manera dolosa para que la Superintendencia de Información y Comunicación, tras a la calificación de la pertinencia del reclamo, disponga de medidas administrativas (LOC, 2013, Art. 26).

Como vimos anteriormente, al igual que con la información de relevancia pública, se supedita a la Supercom como el único ente con capacidad interpretativa para analizar los casos en los que asuma que la información difundida haya tenido el propósito de causar daños. Ante esto, el 2 de septiembre de 2013 el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación emitió un comunicado en donde se pretendía esclarecer las condiciones bajo las cuales la figura de linchamiento mediático podía ser utilizada:

“1. La información difundida debió ser pactada, es decir concertada entre dos o más personas con la intención de dañar deliberadamente a un tercero. Se debe producir evidencia de la existencia del pacto. En derecho no podemos asumir que ha existido

concertación con el solo hecho de que la misma información haya sido publicada o difundido por varios medios al mismo tiempo.

2. La información debe ser publicada o difundida de manera reiterativa, es decir, en más de una ocasión; y,

3. Que exista una afectación en contra de un sujeto o institución” (Cordicom, 2013).

No obstante, existe una falta de delimitación de la información que puede ser considerada como linchamiento, lo que abre dudas sobre el alcance del término. Uno de los principales argumentos de los detractores de la incorporación de esta figura en la jurisdicción ecuatoriana se centraba en los casos de corrupción, ya que si la información es veraz, pero ha sido difundida de manera reiterada por varios medios, puede considerarse como un intento de afectar la imagen de una persona. Este argumento fue también observado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el mismo año que la ley fue expedida, reconociendo que se abre paso a la posibilidad de que cualquier denuncia de corrupción conduzca a la reducción de la credibilidad pública de un funcionario y por ende sea objeto de sanciones (RELE, 2013, pág. 155).

En octubre de 2013 se realizó una audiencia pública sobre el “Derecho a la libertad de expresión y asociación en el Ecuador” en la CIDH, en la que participaron la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (FUNDAMEDIOS), la Corporación de Estudios Para el Desarrollo (CORDES), la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), la Asociación Red de ONG de Guayaquil (AROG), la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y el Estado de Ecuador; en la que manifestaron su preocupación sobre la figura de linchamiento mediático en cuanto esta constituye una medida restrictiva que establece censura previa, inhibiendo a los periodistas de realizar su labor investigativa sobre temas de interés público (CIDH, 2013).

A pesar de las críticas, las posiciones desde el gobierno de Rafael Correa sostuvieron la necesidad de disponer de esta figura para garantizar los derechos a la dignidad y honra de las personas. Al respecto, Calos Ochoa, quien fue Superintendente de Información y Comunicación desde el 2013 hasta el 2017, manifestaba de manera sostenida el apoyo a la figura del linchamiento mediático, llegando incluso a afirmar que se debería endurecer las sanciones con penas concomitantes con los efectos que causa el linchamiento mediático en la vida de las personas (EcuadorInmediato, 2016).

En virtud de lo dicho, resulta necesario visibilizar en primera instancia los casos que responden a la necesidad de generar normas que garanticen derechos a los ciudadanos, en donde la libertad de expresión no sea el medio de justificación para vulnerar otros derechos. En junio de 2015, la figura de linchamiento mediático fue utilizada por la Supercom a favor de un conocido actor ecuatoriano, David Reinoso. El actor interpuso una denuncia en contra del programa de farándula “De Boca en Boca”, tras la publicación de información sin verificar sobre su vida privada y amorosa. Esto generó críticas y descalificativos en su contra por varios días, por lo que la entidad sancionó al programa a ofrecer disculpas públicas.

Sin embargo, un caso que fue centro de críticas se dio en 2016 contra el canal de televisión Teleamazonas. La acción legal se inició bajo el argumento de que se difundió información tergiversada respecto a supuestas irregularidades en la subasta inversa corporativa de medicamentos que se encontraba en ejecución en el momento. La figura de linchamiento procedió debido a que se realizaron varias entrevistas en el programa conducido por la periodista Janet Hinostroza, que posteriormente fueron replicadas en los noticieros por varios días. La denuncia fue presentada por Santiago Vásquez, quien en aquel momento ocupaba el cargo de director del Servicio Nacional de Contratación Pública, asegurando que el canal vulneró el derecho de la ciudadanía de recibir información contrastada y verificada “con la difusión reiterada y concertada de información distorsionada, descontextualizada, sesgada e imprecisa que genera alarma en la población” (El Telégrafo, 2016). Ante esto, la Supercom emitió una resolución en la que declaró a Teleamazonas responsable de inobservar el Art. 26 de la LOC por lo que debería emitir disculpas públicas; además de emitir una amonestación escrita a Janet Hinostroza tras declararla responsable de inobservar la norma deontológica establecida en el Art. 10, numeral 3, literales a y b.

La razón por la que este caso puso en debate la utilización de la figura de linchamiento mediático se da especialmente porque en 2018 un informe remitido por la Contraloría sobre la subasta de medicamentos realizada en 2016, confirmaba las irregularidades que se denunció en el canal, afirmando que el proceso:

“no contó con controles para garantizar la confiabilidad e integridad de la información, debido a que la Coordinadora Técnica de Innovación Tecnológica no definió reglas de validación y controles de integridad para la información que ingresó al sistema, ni especificó estándares y procedimientos para identificar los datos de pruebas y tablas

duplicadas que se ingresaron en los ambientes de procesamiento, ocasionando que la información que se procesa a través del Sistema para la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos 2016 en su base de datos de producción, no sea confiable” (Contraloría General del Estado, 2018, pág. 36)

El alcance de este caso contrasta con la denuncia de linchamiento que realizó la ex asambleísta Martha Roldós en enero de 2014, después de que el diario El Telégrafo, la agencia Andes y los canales TC Mi canal y Gamatv publicaran información de mails obtenidos mediante el hackeo de sus cuentas, en donde se le acusaba de ser parte de un supuesto proyecto periodístico de desestabilización financiado por la National Endowment for Democracy (NED), vinculándola con la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA). Roldós presentó su denuncia a la Supercom mediante la cual acusó a los referidos medios de haber concertado la publicación de esa información con el fin de dañar su imagen. Sin embargo, la entidad archivó su caso debido a que no acreditó su identidad mediante la copia de un documento. A pesar de que la Supercom tenía la potestad de actuar de oficio ante una denuncia que cumplía con los requerimientos del Art. 26 de la LOC, el caso fue archivado y la figura no fue aplicada.

De esta manera vemos que, si bien el linchamiento mediático pretende ser una herramienta en beneficio de los ciudadanos para proteger su buen nombre, el hecho de que la decisión quede a discrecionalidad de la Superintendencia de Información y Comunicación puede vulnerar los alcances de esta supuesta garantía debido a la subjetividad de su aplicación.

En julio de 2016 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en las Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador, reconoció que si bien la LOC consagra importantes principios relativos al derecho a la libertad de expresión, a su vez contiene disposiciones que podrían afectar el pleno ejercicio de ese derecho, incluyendo la imposición de algunas obligaciones que podrían resultar ambiguas o desproporcionadas, entre ellas la figura de linchamiento mediático (ONU, 2016, pág. 6). Respaldo en lo planteado por la Comisión de Derechos Humanos, en agosto de 2016 representantes de la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios), la Federación Nacional de Periodistas (Fenape), la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos y la Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos, solicitaron a la Asamblea Nacional una reunión de trabajo con

la entonces presidenta, Gabriela Rivadeneira, para iniciar un debate hacia la reforma de Ley Orgánica de Comunicación” (Fundamedios, 2016).

Tras las reiteradas observaciones realizadas desde organismos internacionales, en mayo de 2018, el gobierno de Lenín Moreno, a través de su entonces secretario de comunicación, Andrés Michelena, presentó el documento de solicitud de reformas a la LOC a la Asamblea Nacional, en las que se incluía la eliminación del Art. 26 sobre linchamiento mediático. Finalmente, en 2018 se derogó la figura, afirmando una posición más alineada a los requerimientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, e incluso recibiendo al Relator Especial por la Libertad de Expresión, Edison Lanza, como una manera simbólica de replantear las lógicas bajo las que se había manejado el sistema de comunicación en Ecuador (SECOM, 2018).

Es necesario tomar en consideración que la libertad de expresión no puede ser utilizada como excusa para difundir información que afecta la imagen de las personas sin bases sólidas. No obstante, no es un buen indicio para el derecho a la libertad de expresión el hecho de que una ley genere temor y autocensura en los profesionales de la comunicación. El linchamiento mediático fue, mayoritariamente, utilizado y entendido como una protección para los funcionarios públicos, y son estos escenarios los que deben ser analizados a la hora de generar marcos jurídicos. Es por esto que la emisión de política pública debe venir acompañada de criterios específicos para su aplicación que, en este caso, permitan a los comunicadores disponer de herramientas claras para ejercer su actividad sin temor de ser censurados. Si bien en el Ecuador la figura fue utilizada, en varias ocasiones, a favor del gobierno, su desaparición podría nuevamente abrir espacios a la utilización ilimitada del derecho a la libertad de expresión como apología del acoso mediático, como sucede ocasionalmente en ciertos programas de entretenimiento. A su vez, el Sistema Interamericano debe plantearse mecanismos que visibilicen estas dinámicas dentro de los medios y poner en debate normas que velen por la garantía de todos los derechos en un mismo nivel.

### **3.2.6 Regulación de contenidos**

Continuando con la revisión de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), los artículos 30 al 32 establecen los lineamientos básicos en torno a la regulación de contenidos en los medios de comunicación, considerando que, en general, el ejercicio de los derechos puede sujetarse a determinadas limitaciones, de acuerdo con lo establecido en la

Convención Americana (García; Gonza, 2007, pág. 29). Desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se han abordado las consecuencias y legitimidad de establecer regulaciones a la libertad de expresión, tomando en cuenta las implicaciones de un posible uso ilimitado y abusivo de un derecho reconocido internacionalmente. Dentro de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión se expresa que 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” (CIDH, 2000, Art. 4).

De acuerdo con lo dicho por el Relator Especial por la Libertad de Expresión, en una entrevista realizada por el Diario el Universo, la regulación de contenidos no debe estar contemplada en una Ley de Comunicación (Kaye, 2018). Sin embargo, al analizar de manera detallada las normas, se pone en debate nuevamente el hecho de que este tipo de planteamientos buscan superponer el principio de libertad de expresión por sobre los demás derechos contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En principio, la Ley de Comunicación, en su Artículo 30, identifica como información de circulación restringida a:

1. Aquella que esté protegida expresamente con una cláusula de reserva previamente establecida en la ley;
2. La información acerca de datos personales y la que provenga de las comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido debidamente autorizada por su titular, por la ley o por juez competente;
3. La información producida por la Fiscalía en el marco de una indagación previa; y,
4. La información acerca de las niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.

La persona que realice la difusión de información establecida en los literales anteriores será sancionada administrativamente por la Superintendencia de Información y Comunicación con una multa de 10 a 20 remuneraciones básicas mínimas unificadas, sin perjuicio de que responda judicialmente, de ser el caso, por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral. (LOC, 2013, Art. 30).

El primer inciso hace énfasis en lo que dictamina la misma ley y destaca las restricciones previamente contempladas, las cuales se han analizado en páginas

anteriores. Los siguientes se encuentran en concordancia con lo establecido dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP). Con respecto al inciso segundo, referente a divulgación de datos obtenidos de comunicaciones privadas sin autorización, el COIP expresa que no se podrá “grabar o registrar por cualquier medio las comunicaciones personales de terceros sin que ellos hayan conocido y autorizado dicha grabación o registro, salvo los casos expresamente señalados en la ley” (COIP, Art. 470). Por lo tanto, la divulgación de esta información se considera ilegítima, en cuanto constituye un delito contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación. Además, el Artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre la protección de la honra y la dignidad de las personas, expresa que “nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación” (CIDH, 2000, Art. 11). Este inciso se complementa con el artículo 31 de la LOC sobre el derecho a la protección de las comunicaciones personales.

Sin embargo, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala que “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles” (CIDH, Art.10). Con esto, nuevamente entra en disputa el debate sobre a cuál derecho se le debe otorgar una valoración mayor. Si bien la Declaración especifica que los funcionarios están sujetos a mayor escrutinio, la divulgación de información de interés público no debería restringirse si se comprueba que su obtención se realizó de manera legítima y legal. A pesar de que ambos cuerpos jurídicos nacionales se encuentran en correspondencia, lo que vulneraría lo establecido en el SIDH es el tipo de sanción que se le otorga al incumplimiento de estas restricciones desde los medios de comunicación, que en este caso son sanciones administrativas.

Cabe revisar nuevamente el caso de la exlegisladora Martha Roldós, quien presentó una denuncia de linchamiento mediático tras la divulgación de correos privados (El Universo, 2014). En este caso, la Supercom pudo iniciar un proceso de oficio en el que se sancione a los medios por divulgar conversaciones obtenidas sin consentimiento ni legalidad (El Universo, 2014). No obstante, la institución no tomó ninguna medida en función de lo que establece el inciso 2 del Artículo 30 de la LOC, previamente descrito.

En relación con la reserva de la información contenida en los procesos de indagación previa, el artículo 584 del COIP detalla que:

“las actuaciones de la Fiscalía, de la o el juzgador, del personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, la Policía Nacional, y de otras instituciones que intervienen en la investigación previa, se mantendrán en reserva, sin perjuicio del derecho de la víctima y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados a tener acceso inmediato, efectivo y suficiente a las investigaciones, cuando lo soliciten (COIP, Art. 584).

Es decir, la reserva de información es para aquellas personas que no formen parte del proceso de investigación y, por lo tanto, la difusión de ésta desde de los medios de comunicación constituye una vulneración al debido proceso. Pero “esto no solo entorpece el proceso, sino que además genera ideas preconcebidas en el público, suscitando manifestaciones de odio y violencia en personas que quizá sean también víctimas” (Blanco, 2003). El fundamento jurídico de la reserva de la investigación se enmarca en la necesidad de preservar los indicios y evidencias que posteriormente puedan ser utilizados como pruebas, pues su exposición pública podría originar su destrucción. A pesar de que la información de los procesos constituye información de relevancia pública e interés general, es interés superior del Estado amparar el correcto cumplimiento de los procesos judiciales.

Finalmente, el inciso cuarto responde a lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia el cual “regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos” (Código de la Niñez y Adolescencia, 2019, Art. 1) y al Artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos que reconoce que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” (CIDH, 1978, Art. 19). Además, este inciso se complementa con el Artículo 32 de la LOC sobre la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en el que se especifica que “los mensajes que difundan los medios de comunicación social y las demás entidades públicas y privadas, privilegiarán la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, especialmente contra la revictimización en casos de violencia sexual, física, psicológica, intrafamiliar, accidentes...” (LOC, 2013, Art. 32). La revictimización o victimización secundaria hace referencia a la atención inadecuada de casos de violencia, tanto procedimental como

institucional, que ocasionan la reactivación de emociones negativas y la repetición de la experiencia de violencia de las víctimas (Dupret; Unda, 2013, pág. 102). Es importante reconocer el valor positivo de la incorporación de criterios que responden a la realidad de un país en el que, de acuerdo al Consejo de la Judicatura, entre 2014 y 2017 se registraron 2 delitos sexuales contra menores cada día.

En virtud de estas normas, la Supercom sancionó en distintas ocasiones a medios que incumplieron con el Artículo 32 de la LOC, sentando un precedente en la protección de los derechos de los menores, frente a una maquinaria mediática que en varias ocasiones inobservó lo que contempla el Código de la Niñez y Adolescencia. En enero de 2016, la Supercom sancionó al diario Extra tras la publicación de una nota en la portada titulada “¡Diosito, mataron a la guagua!”, que se desarrollaba dentro del periódico con el título “¡‘Golpizas’ acabaron con su infancia!”, en referencia a la muerte de una niña de cuatro años (Fundamedios, 2016). Asimismo, en febrero de 2016 se multó a Canal Uno S.A debido a que en un reportaje del programa “En Carne Propia” se difundieron datos de una menor que habría sido violada (El Comercio, 2016). A pesar de que esto puede ser tomado como un referente positivo respecto a las disposiciones que velan por la atención y respeto de los derechos de la niñez y adolescencia, y el mejoramiento de las prácticas comunicativas, el SIDH no ha realizado ninguna observación ni pronunciamiento en relación con esta materia en Ecuador.

Por su parte, dentro de las reformas a la LOC presentadas por Lenín Moreno, se modificó el artículo 30 eliminando los incisos 1 al 4 y únicamente se mantuvo la consideración de que la información restringida es aquella contemplada en la ley. En cuanto a los derechos de niños, niñas y adolescentes se eliminaron las sanciones administrativas, señalando que es derecho del afectado ejercer acciones constitucionales. Esto responde a los requerimientos generados desde el SIDH, en donde se reconoce que el derecho a la libertad de expresión no debe estar regido por restricciones sino por responsabilidades ulteriores, lo cual reitera la interrogante sobre el cuidado especial que se le da a la libertad de expresión, sin considerar que esta puede llegar a vulnerar otros derechos fundamentales.

La LOC, en su Título IV, contiene un apartado específico sobre la regulación de contenidos, en donde se contemplan nuevas obligaciones y prohibiciones. Inicialmente se dispone la identificación y clasificación de los tipos de contenidos que difunden los

medios, generando “la obligación de clasificar todos los contenidos de su publicación o programación con criterios y parámetros jurídicos y técnicos” (LOC, 2013, Art. 60). Además, en el artículo 65 se establece la clasificación de audiencias y franjas horarias de acuerdo con parámetros técnicos dictaminados por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.

Posteriormente se establecen prohibiciones específicas a la difusión de contenido discriminatorio, entendido como “todo mensaje que se difunda por cualquier medio de comunicación social que connote distinción, exclusión o restricción (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos” (LOC, 2013, Art. 61). De mensajes que constituyan una “incitación directa o estímulo expreso al uso ilegítimo de la violencia, a la comisión de cualquier acto ilegal, la trata de personas, la explotación, el abuso sexual, apología de la guerra y del odio nacional, racial o religioso” (LOC, 2013, art. 67). Este último apartado está en correspondencia directa con el artículo 13.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual reconoce como legítima la prohibición de estas expresiones. Por otro lado, dispone prohibiciones de acuerdo con la franja horaria con la que la programación está clasificada, identificando el contenido violento y sexualmente explícito como reservado para el horario de adultos.

En 2015, el Instituto de Altos Estudios Nacionales elaboró el Índice de Vulneración de Derechos en los Medios (IVDM), en conjunto con grupos vulnerables y de atención prioritario, con el objetivo de generar una guía metodológica para una comunicación libre de violencia, discriminación y estigmatización. Esto constituyó una herramienta para poner en práctica lo establecido en la Ley de Comunicación, no obstante, también fue percibida como una “Nueva herramienta para el control de contenidos en los medios” (El Comercio, 2014), de acuerdo a un titular del diario El Comercio. Las críticas a las regulaciones de contenidos se centraban en considerar que esto genera un ambiente de restricción a la libertad de expresión.

El periodista Alfredo Pinoargote, fue sancionado en 2014 por emitir expresiones discriminatorias en su afán de criticar la LOC. Durante una entrevista con el ex candidato presidencial Guillermo Lasso, expresó que “a los gays ya no se les puede decir maricas, a los afros no se les puede decir negros, a los ladrones no se les puede decir ladrones” (Pinoargote, 2014). Es relevante mostrar este caso pues en estas declaraciones se observa la necesidad de generar unos mínimos de evaluación a lo que

se debe considerar contenidos que constituyen apologías de odio. La normalización de expresiones violentas como libertad de expresión es el principal motivo para la generación de herramientas que complementen los códigos deontológicos que cada medio genera. Sin embargo, las sanciones dispuestas y los alcances de los órganos reguladores han puesto en debate y crítica la efectividad de la incorporación de estos criterios. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos no ampara las sanciones que no deriven del proceso ponderativo que establece la responsabilidad ulterior.

En ese sentido, se pueden destacar las reformas realizadas por el actual gobierno a la LOC, considerando que se mantuvieron las disposiciones de identificación de contenidos y franjas horarias, pero se eliminaron las sanciones administrativas, estableciendo el derecho de cada ciudadano de tomar acciones constitucionales. No obstante, se debe reconocer que el establecimiento de sanciones en la anterior Ley de Comunicación sentó un precedente para la reflexión social y el afianzamiento del carácter vinculante de dichas obligaciones a pesar de que actualmente no existan medidas correctivas.

### **3.2.7 Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios**

Los logros de la LOC en cuanto a la democratización de los espacios de difusión de información y la oportunidad de participación del debate público, se relacionan principalmente a la puesta en marcha de un marco normativo que permitió poner en diálogo las demandas de distintos sectores de la sociedad. En concordancia con el Artículo 1 de la Constitución de la República, en donde se reconoce al Ecuador como un país intercultural, la Sección II de la LOC establece los “Derechos de igualdad e interculturalidad”.

Superando el paradigma multicultural, el cual identifica una diversidad cultural estática, basada en el reconocimiento y diferenciación de los espacios, sin hacer referencia a sus mutuas relaciones (Garcés, 2019, pág. 50); la LOC pretende incorporar mecanismos que permitan establecer relaciones equitativas de interacción. Es necesario resaltar la importancia de integrar esta problemática, la cual suele ser problematizada fuera de los espacios de decisión política, pues la generación de mecanismos que garanticen la pluralidad, sin reducción a la homogeneidad, es parte de un horizonte intercultural efectivo e integrador (García, 2019, pág. 39).

En ese sentido, la LOC, además de contemplar la igualdad en el derecho a la creación de medios de comunicación social y acceso a frecuencias (LOC, 2013, Art. 33 y 34), dicta parámetros para garantizar una comunicación intercultural y plurinacional, reconociendo que “los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias tienen derecho a producir y difundir en su propia lengua, contenidos que expresen y reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes” (LOC, 2013, Art. 36). Asimismo, reglamenta de manera obligatoria la difusión de contenidos que expresen y reflejen la cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes de los distintos pueblos y nacionalidades, por un espacio de 5% de su programación diaria (LOC, 2013, Art. 36). La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en su Informe Anual 2002, en el capítulo sobre Libertad de expresión y pobreza, resalta que:

“la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades” (RELE, 2002, pág. 109).

En un país con escasa historia de medios de comunicación comunitarios, la mayor parte de iniciativas comunicacionales se encuentran en manos privadas. De acuerdo a los datos publicados por la Comisión de Auditoría de Concesiones de Frecuencia de Radio y Televisión, en el 2009, el 90% de los medios ecuatorianos eran de propiedad privada. La Ley de Radiodifusión y Televisión (1975) no reconocía la existencia de medios comunitarios, sin embargo, en 1995 se aprobó una reforma en donde se los regularizó y se fijaron parámetros rígidos y restrictivos respecto a su actividad, prohibiéndoles ejercer actividades comerciales, estableciendo límites a la potencia y subordinándolos a la Ley de Seguridad Nacional, lo cual implicaba tener una aprobación previa del Ejército. El limitado reconocimiento de sus derechos además se vio obsoleto, resultado de la irregularidad en los procesos de asignación de frecuencias y concesión durante 1995 y 2007. Mediante transferencias directas de concesiones, prórrogas de plazo, renovaciones ilegales, concesiones sin informes técnicos o con informes negativos, y auto asignaciones de concesiones, se acapararon las frecuencias disponibles

favoreciendo a ciertos grupos de poder (Comisión de Auditoría de Concesiones de Frecuencia de Radio y Televisión, 2009).

En 2002, tras la lucha de los medios comunitarios, se derogaron los artículos de la Ley de Radiodifusión y Televisión que limitaban su actividad comercial, sin embargo, fue en 2008, en el Artículo 16 de la Constitución, cuando por primera vez se reconoce y garantiza “el acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias” (Const., Art. 16). En conformidad con lo citado, la Ley Orgánica de Comunicación reconoce a los medios comunitarios como “aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (LOC, 2013, Art. 85).

Además, la ley acompaña la definición con acciones afirmativas con el propósito de fortalecer la creación de los medios comunitarios y promover la diversidad e interculturalidad, proporcionando oportunidades que respondan a la realidad de los pueblos y nacionalidades, en cuanto a su capacidad económica, administrativa y técnica. Entre ellas están:

“crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos; exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias; acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios” (LOC, 2013, Art. 86).

Otra de las acciones encaminadas al reconocimiento equitativo de derechos se encuentra en el Artículo 106 de la LOC, referente a la distribución equitativa de frecuencias, el cual estipula que “las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirán equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios” (LOC, 2013, Art. 106). Esto a su vez responde a las demandas planteadas en la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo, en donde se exige la adopción de medidas para evitar la concentración indebida de la propiedad de los medios, entre ellas “asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando

éstos no estén representados equitativamente en el espectro” (ONU; OSCE; OEA, 2001).

Los medios comunitarios e indígenas destacaron los avances de la LOC en ese sentido, pero denunciaron que durante el período que estuvo vigente esta normativa se los compelió a alinearse con el gobierno desde sus medios (RELE, 2018, pág.138). El establecimiento de normas vinculantes supone una respuesta concreta a la demanda de derechos de sectores históricamente marginados, además de dar respuesta a los planteamientos realizados desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin embargo, cabe plantearse si esto efectivamente garantiza la democratización de la información considerando la predominancia de los discursos homogeneizantes que actualmente acaparan la audiencia.

“La comunicación será inclusiva, democrática y liberadora, en la medida que los pueblos y organizaciones sean los protagonistas en la producción y circulación de mensajes, que rompan los cánones establecidos por los medios de comunicación empresariales, que reproducen en sus agendas la pirámide del dominio” (Galán, 2015, pág. 30).

Dentro de las Reformas realizadas a la LOC, nuevamente las disputas se centraron, en primer lugar, en limitar la capacidad sancionadora de la Superintendencia de la Información y Comunicación, la cual estaba en facultad de disponer sanciones administrativas en caso de que los medios incumplan la disposición de difundir contenidos interculturales, contemplados en el Artículo 36 de la LOC, anteriormente citado. Es así que el primer cambio realizado en lo que compete a los Derechos de Igualdad e Interculturalidad, elimina las sanciones y dispone a la Defensoría del Pueblo como la institución a la cual acudir en caso de que se vean vulnerados estos derechos.

Como parte del debate sobre las reformas a la ley, se reconoció la necesidad de especificar las acciones afirmativas dentro del cuerpo jurídico, considerando las disposiciones realizadas por la Contraloría en su informe sobre el Concurso de Frecuencias, en donde señala que dichas acciones deben estar contempladas en la ley para ejecutarlas, evitando así la discrecionalidad o la imposibilidad de aplicación de la norma. Es así que dentro de las nuevas especificaciones del Artículo 86 de la Ley se establecía:

1. Fondo Permanente de Fomento para la instalación, equipamiento, capacitación, investigación y producción contenidos con enfoque intercultural y de género. Las fuentes de financiamiento de este fondo serán determinadas Reglamento y no constituyen preasignación presupuestaria.
2. A los medios de comunicación comunitarios se les reconocerá un puntaje equivalente al 25 por ciento de la puntuación en cada etapa del concurso. Los criterios para la determinación de las bases para el concurso de frecuencias para los medios comunitarios, se diseñarán considerando la realidad del sector.
3. Tarifas preferenciales para pago de servicios básicos de agua, luz, teléfono.
4. Crédito preferente.
5. Exenciones de impuestos para importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisiones comunitarias.
6. Rebajas en las tarifas de concesión y operación de la frecuencia.
7. Garantizar la inclusión categorías de impulso a la producción audiovisual radiofónica comunitaria, y a producción audiovisual y radiofónica intercultural en los fondos concursables que tengan relación a la cultura, educación y comunicación, ejecutadas por las distintas entidades públicas nacionales y locales, de acuerdo a su especificidad.
8. A través de los mecanismos de contratación preferente a favor de la economía solidaria, previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las entidades estatales en sus diversos niveles contratarán a los medios comunitarios para brindar servicios de producción, publicidad, diseño, capacitación y otros.

A pesar de que estas medidas fueron debatidas y socializadas con los distintos sectores partícipes de los medios comunitarios y discutido en la Comisión de Derechos Colectivos de la Asamblea Nacional, las reformas fueron modificadas a último momento, con una objeción parcial presidencial que vetó las reformas al Artículo 86. Esto reflejó una postura del presidente Lenín Moreno reacia a mejorar las condiciones en las que operan los medios comunitarios. Por esta razón el Sector Comunitario de la Comunicación, mediante un comunicado, lamentó que la actitud desde el ejecutivo “se oriente a debilitar y perjudicar la creación y existencia de los medios comunitarios, un sector importante en una sociedad democrática” (Sector Comunitario de la Comunicación, 2019). A pesar de esta negativa, la Asamblea logró ratificar el artículo

dejando sin efecto el veto, no sin antes poner en evidencia la intención del presidente de limitar los avances en el sector comunitario.

Si bien el discurso por parte del nuevo régimen planteaba un giro con respecto al gobierno de Rafael Correa, el cual fue varias veces calificado de sancionador y persecutor, en octubre de 2019, durante el paro nacional surgido en respuesta al Decreto 884, se evidenció el importante rol que cumplen los medios comunitarios, y a su vez el constante estado de vulnerabilidad en el que se encuentran en relación a las estructuras de poder estatal. En el marco del levantamiento indígena y popular de octubre de 2019, el gobierno del presidente Lenín Moreno activó una campaña a favor del Estado valiéndose, paradójicamente, de la maquinaria mediática que tanto se criticó del anterior gobierno. “Entre el 1 y el 14 de octubre de 2019, la Secretaría de Comunicación de la Presidencia promocionó y difundió 34 transmisiones con distintas intervenciones del presidente Moreno, sus ministros y otros funcionarios. De esas intervenciones, 19 fueron en formato de cadena nacional” (Primicias, 2019), lo cual significó 7,8 horas en cadenas dispuestas por el Ejecutivo. Además, las 34 transmisiones fueron promocionadas y retransmitidas en todas las redes de la Secom.

En conjunto con los medios privados, los medios públicos fueron acusados por la ciudadanía de ocultar y omitir información de interés público, además de estigmatizar y descalificar a los medios comunitarios. Un caso se da el 15 de octubre de 2019, durante una rueda de prensa nacional, la Ministra María Paula Romo dio la palabra a los medios y ante la intervención de una representante del medio digital Wambra, acusó al referido medio comunitario de ser protagonista en la difusión de noticias falsas, antes de que pueda realizar su pregunta. Es así que durante la visita al Ecuador del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza, en el marco del 174 periodo de sesiones de la CIDH, que tuvo lugar en Quito del 8 al 14 de noviembre de 2019, varias organizaciones presentaron un informe sobre la Situación de los medios comunitarios, digitales y alternativos en el contexto de protesta de octubre, Paro Nacional en Ecuador, solicitando que:

inste al Estado a garantizar el trabajo de medios comunitarios, alternativos y digitales y que se desista de generar mensajes que estigmatizan a este sector de la comunicación, al relacionarlos con “grupos violentos”, “subversivos” y “generadores de noticias falsas” mensajes que colocan a estos medios y a sus comunicadores, en una situación de

vulnerabilidad, temor y restringe su trabajo de cobertura y generación de información (El Churo; Wambra, 2019).

En el informe generado por la CIDH tras su visita al Ecuador se recogieron testimonios de agresiones contra medios comunitarios y detenciones arbitrarias, potenciados por discursos estigmatizadores contra periodistas. Es así que dentro de sus recomendaciones, la CIDH solicitó al Estado ecuatoriano garantizar “el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura (CIDH, 2020). Este escenario evidenció que a pesar de los avances normativos, los medios comunitarios continúan viéndose en la necesidad de validar su trabajo frente a un Estado que en la práctica no termina de garantizar ni reconocer sus derechos.

Las demandas y necesidades de las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados han sido constantemente excluidas del debate. Esto ha limitado el acceso a canales que permitan ejercer de manera activa su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones, incluso privándolos de informarse sobre asuntos que los afectan. Esta dinámica a su vez ha ocasionado que las sociedades tampoco conozcan los intereses y propuestas de aquellos que no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático, generando un fenómeno de exclusión similar al efecto que produce la censura: el silencio (CIDH, 2003, párr. 414). Como lo puso en evidencia el paro de octubre de 2019, es responsabilidad del Estado asumir la protección de estos medios, ya que a través de ellos se expresan comunidades y grupos sociales excluidos, que se encuentran muchas veces ausentes en el debate público.

### **3.2.8 Disposiciones sobre la producción nacional audiovisual**

En torno a lo que concierne a medidas afirmativas enfocadas a mejorar las condiciones del ejercicio a la libertad de expresión en igualdad de condiciones, la Ley de Comunicación, en su Sección VI, dispone regulaciones a la producción nacional. El Artículo 97 establece que:

“los medios de comunicación audiovisual, cuya señal es de origen nacional, destinarán de manera progresiva, al menos el 60% de su programación diaria en el horario apto para todo público, a la difusión de contenidos de producción nacional (...) Este contenido de origen nacional deberá incluir al menos un 10% de producción nacional independiente” (LOC, 2013, Art. 97).

Además, el Artículo 98 regula la difusión de publicidad en el territorio ecuatoriano, disponiendo que:

deberá ser producida por personas naturales o jurídicas ecuatorianas, cuya titularidad de la mayoría del paquete accionario corresponda a personas ecuatorianas o extranjeros radicados legalmente en el Ecuador, y cuya nómina para su realización y producción la constituyan al menos un 80% de personas de nacionalidad ecuatoriana o extranjeros legalmente radicados en el país (LOC, 2013, Art. 98).

De esta manera se prohíbe la importación de material publicitario, exceptuando campañas internacionales destinadas a la promoción de los derechos humanos. Para analizar dichas disposiciones en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cabe citar nuevamente el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en torno a la libertad de expresión, en donde se especifica que “este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras...” (CIDH, 1978). En ese sentido, la publicidad constituye una de las tantas manifestaciones de la libertad de expresión y debería ampararse bajo los mismos criterios. Sin embargo, sobre un mayor nivel de amparo se ven implicados los derechos del consumidor, por lo cual es necesario aplicar el test de proporcionalidad de acuerdo a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2018) según el cual, la medida debe proteger un fin constitucionalmente válido, debe ser necesaria para garantizarlo y debe existir equilibrio entre la protección y la restricción.

El objetivo de proteger la producción nacional entra en concordancia con las distintas normas constitucionales que buscan “incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas” (Const., 2008, Art. 284), justificando su propósito de fomentar el desarrollo de una industria precarizada. A su vez, se encuentra directamente relacionado al inciso anterior, pues constituye una garantía para el ejercicio de la comunicación comunitaria, potenciando los medios de producción intercultural e independiente en Ecuador destinados a impulsar y contribuir en la construcción de procesos de educación popular, articulación de voces y reconocimiento de distintos saberes. Si bien la medida es un medio para garantizar dichos propósitos, debe estar acompañada de programas y estrategias de producción que permitan desarrollar la industria sin vulnerar los derechos de libertad, para que de esta manera lo establecido en la LOC no sea considerado un fin en sí mismo.

La Ley de Comunicación en su artículo 98 buscaba, principalmente, salvaguardar intereses socio-económicos de fomentar la producción nacional, lo cual fue un referente en el discurso durante el gobierno de Rafael Correa. De acuerdo con los datos recogidos por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, el crecimiento de la producción audiovisual en el Ecuador fue de un promedio de 17% anual entre 2008 y 2016. Sin embargo, entre 2008 y 2012 el sector generó alrededor de 1.400 millones de dólares, mientras que a partir de la entrada en vigencia de la LOC, en 4 años generó 2.294 millones, es decir casi el doble (Cobos, 2019). Esto responde al fin constitucional de proteger e incentivar la producción nacional por medio de la nueva ley.

En contraste con estos lineamientos de protección en política económica, dentro de las reformas presentadas por el actual gobierno, y puntalmente el veto presidencial a la proyecto reformativo presentado por Lenín Moreno respecto a la producción nacional, se solicitó la “derogatoria integral del **artículo 98** de la LOC porque incumple con tratados y convenios internacionales de los cuales Ecuador es signatario y que prohíben a la legislación nacional aplicar restricciones a la producción y pauta de productos audiovisuales extranjeros”(Secom, 2018).

Es así que, el 21 de agosto de 2018, tras la solicitud de diversas organizaciones del Sector Comunitario de la Comunicación, Edison Lanza, relator especial para la Libertad de Expresión, recibió a varios representantes para socializar sus propuestas y preocupaciones respecto a la reforma de Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Mediante un comunicado se enfatizó que el Artículo 98 constituye un medio de garantía de su ejercicio comunicativo y que se debe exigir la “democratización de producción audiovisual paritaria para medios de comunicación y cinematográficos comunitarios e independientes, evitando la concentración de producción audiovisual en manos de las grandes productoras del país” (Sector Comunitario de la Comunicación, 2018).

A pesar de esto, dichas demandas no fueron incorporadas dentro del Informe de observaciones preliminares tras la visita a Ecuador de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Si bien se reconoce la necesidad de reservar un espacio del espectro radioeléctrico exclusivo para los medios comunitarios, lo concerniente a la producción nacional no fue tomado en cuenta. Sin embargo, el 14 de febrero de 2019, con 108 votos a favor, el pleno de la Asamblea Nacional ratificó el Artículo 98 de la Ley Orgánica Reformatoria de Comunicación, la cual únicamente incorporaba modificaciones respecto a las sanciones por el incumplimiento de lo establecido;

decisión que fue aplaudida por el gremio audiovisual, quienes reconocían los avances en esta materia.

Se puede considerar que dichas regulaciones establecen restricciones al derecho a la libertad de expresión de las empresas, no obstante, la situación económica, productiva y social del país hace necesario establecer medidas para proteger los derechos de sectores vulnerados. Como se dijo anteriormente, estos mecanismos deben estar acompañados de proyectos específicos que permitan mejorar las condiciones de dichos grupos y en un futuro posibiliten flexibilizar estas normas que pueden ser puestas en debate en relación al derecho internacional.

### **3.2.9 Sobre la institucionalidad para la regulación y control**

A pesar de que las disposiciones sobre la regulación y control pertenecen al Capítulo II de la Ley Orgánica de Comunicación, era necesario realizar un recorrido de las distintas normas para analizar el papel que han cumplido los entes encargados de regularlas. En primera instancia encontramos al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom), el cual, de acuerdo al artículo 49 de la LOC, está encargado principalmente de regular y establecer mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos de los usuarios, de elaborar y expedir reglamentos, estudios e informes y formular recomendaciones necesarias que respondan al cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la atención desde un inicio se centró en la creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom), lo cual se dio a conocer el mismo día de la votación por el proyecto de ley, sin haber sido debatido anteriormente por la Asamblea. Ante esto, Mauro Andino, representante del bloque oficialista, justificó la medida expresando que: “hemos acogido el pedido de asambleístas y ciudadanos para crear la Superintendencia de Información y Comunicación y garantizar el reclamo ciudadano sobre el ejercicio de los derechos de la comunicación”, dando paso a la creación del ente de control más importante que pondría en práctica las normas dispuestas.

El artículo 56 de la LOC señala que serán atribuciones de la Supercom:

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

2. 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;
3. Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones;
4. Aplicar las sanciones establecidas en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora (LOC, 2013, Art. 56).

Dichas disposiciones fueron el centro de críticas y generaron un fuerte rechazo por los alcances sancionatorios de la Supercom, ya que se consideraba que esto vulneraba el derecho a la libertad de expresión y ponía en riesgo el ejercicio periodístico en el país, generando un ambiente de censura. Tras la expedición de la LOC los medios no tardaron en mostrar su descontento. La conflictiva relación entre los medios privados y el expresidente Rafael Correa se ponía en evidencia y, específicamente la Supercom, se situaba como el mecanismo legal para, a decir de algunos trabajadores de la comunicación, limitar al sector comunicativo. El diario El Comercio, bajo el titular “Una Ley nefasta para la democracia” expresaba que la “creación de la Superintendencia de Comunicación y el Consejo de Regulación pretende cerrar el círculo de una política de control y regulación para arrinconar a la prensa independiente y beneficiar a los llamados medios públicos que se encuentran perfectamente alineados con el oficialismo” (El Comercio, 2013). Además, el mismo diario denunció que después de seis meses de vigencia de la ley, el 36% de las denuncias realizadas a la Supercom tenían que ver con pedidos de rectificación. A pesar de la negativa por parte del sector de la comunicación, el expresidente Rafael Correa sostenía que “es perfectamente legítimo tener una ley de comunicación (...) La crítica no se sanciona ni por la ley ni por el Gobierno. Se sancionan las mentiras, la infamia, la calumnia” (El País, 2014).

La Supercom, entidad llamada hacer cumplir la normativa de regulación de la información y comunicación, según establece el Artículo 55 de la LOC, dedicó importante cantidad de su gestión a generar sanciones que divergen con los principios establecidos dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como vimos anteriormente, el incumplimiento de varias normas se supedita a la Supercom, estableciendo un rígido control estatal a la comunicación y autorizando sus capacidades

sancionatorias. Esto a su vez fue fuertemente criticado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en su informe anual de 2013 en donde realizaron distintas observaciones. En primer lugar expresó preocupaciones respecto al funcionario administrativo que será nombrado titular, ya que este “carece de las garantías institucionales mínimas para poder operar en condiciones de autonomía e independencia del gobierno, sin embargo, tendrá dentro de sus competencias la facultad de fiscalizar a todos los medios de comunicación (RELE, 2013, pág. 154). Por otro lado observa que “el régimen de faltas y sanciones consagra obligaciones que pueden resultar ambiguas y exorbitantes” (RELE, 2013, pág. 154), lo cual genera incertidumbre con respecto al alcance de sus funciones.

Además, cabe observar que las sanciones contemplan alcances administrativos y penales, sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que las condenas en materia de libertad de expresión deben mantenerse en el margen de lo civil y “deben ser estrictamente proporcionales de manera que no causen un efecto inhibitorio” (CIDH, 2018, p. 8). Es por esto que dentro del Análisis Técnico de las reformas de la LOC presentado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, se cuestionó la existencia de la Superintendencia de Información y Comunicación por la falta de claridad sobre el alcance de las distintas instancias, advirtiendo el impacto y la afectación que esta figura produjo en la aplicación de sanciones a los medios de comunicación (RELE, 2018, pág. 14).

Es así que en el gobierno de Lenín Moreno, con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria de Comunicación, se inició el proceso de eliminación de la Supercom.

En ese sentido, la Relatoría Especial destaca que el proyecto de reforma del Poder Ejecutivo, en su Disposición Transitoria Segunda, haya dispuesto la "eliminación" de la Supercom como organismo de aplicación en el plazo de 180 días, en un claro reconocimiento de la falta de cumplimiento de los estándares internacionales en su conformación y atribuciones. También saluda la clara voluntad política y decisión del Poder Ejecutivo actual de reparar las violaciones a la libertad de expresión en la que desde ese organismo se habría incurrido, y pasar a un proceso de liquidación con la designación de un nuevo superintendente (RELE, 2018, pág. 15).

Como vimos en los párrafos anteriores, las reformas fueron imperiosas en replantear los alcances de las sanciones que se establecen ante el incumplimiento de las mismas. Con

la eliminación de la Supercom se dio respuesta a uno de los pedidos más significativos en torno a salvaguardar el derecho a la libertad de expresión. El análisis del marco jurídico funciona como una herramienta para replantearse las dinámicas dentro de los medios y establecer lineamientos básicos a su funcionamiento permite poner en discusión los alcances de los derechos. Si bien la Ley de Comunicación ha sentado un precedente para defender y criticar las limitaciones al derecho a la libertad de expresión, también situó las demandas de la ciudadanía en un lugar más cuestionador con respecto al servicio y la información que brindan los medios de comunicación. Las normas revisadas también permiten debatir con respecto a lo que establece el Sistema Internacional de Derechos Humanos, ya que si bien constituyen un marco normativo esencial para velar por los derechos, pone en evidencia que un verdadero efecto vinculante se genera desde una ciudadanía activa y su interés por participar en el debate público.

### Capítulo III

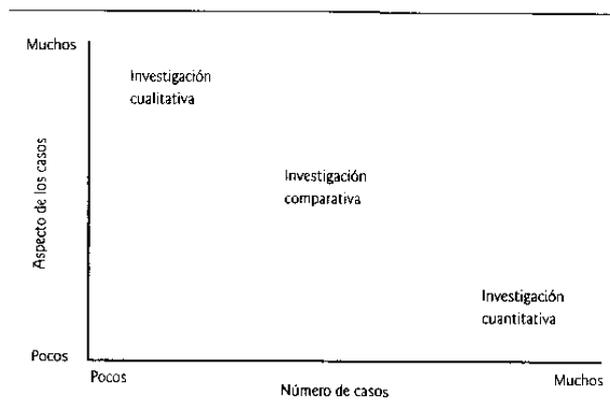
#### **Análisis de las contradicciones de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno en relación a los estándares sobre libertad de expresión.**

#### **4. Metodología**

La presente investigación propone un diseño técnico y sistemático de análisis, mediante un método cualitativo de recolección de datos, organizados en una matriz en base a los estándares del derecho a la libertad de expresión que sustenta el sistema interamericano por medio de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH. Como observa Roberto Hernández Sampieri, en su Metodología de la Investigación (2014, p. 387), el propósito de este método es estudiar el carácter específico de los casos, documentar la diversidad para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades con el fin de obtener un conocimiento a profundidad de cada uno de y analizar las particularidades del significado de la libertad de expresión para el Ecuador durante el periodo de tiempo determinado.

Como estrategia de investigación se eligió una metodología cualitativa con el fin de expandir los datos, examinar los hechos conforme se los presenta y desarrollar descripciones detalladas, basándose en una perspectiva interpretativa que busca encontrar el sentido de un fenómeno de acuerdo a los significados que los actores le otorgan (Sampieri, 2014). En este caso, la libertad de expresión en dos periodos de gobierno. Además, se toma en cuenta el hecho de que se estudiarán dos momentos específicamente delimitados en relación a esto, Charles C. Ragin, en su obra “La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad (2007, p. 98), propone una distinción de los métodos de acuerdo al número de casos y los aspectos a ser tratados.

GRÁFICO 2.1  
Casos, aspectos de los casos y estrategias de investigación



\* Las tres estrategias de investigación son la *investigación cualitativa* sobre los aspectos comunes, la *investigación comparativa* sobre la diversidad y la *investigación cuantitativa* sobre las relaciones entre variables.

(Fuente: Ragin, 2007, p. 98)

De acuerdo a lo planteado en esta investigación, se considera que el método cualitativo es más adecuado que el método cuantitativo o el comparativo, ya que existen varios aspectos a ser analizados en un número reducido de casos; sin embargo, “es importante señalar que el gráfico representa las tendencias de estas tres estrategias, y no establece límites absolutos para ellas en ningún sentido”(Ragin, 2007, pág. 99).

De acuerdo a lo revisado en el inciso 2.2 “Libertad de expresión en el Derecho Internacional“, se categorizarán los principios internacionales que sirven de base para la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH en tres ejes principales: Principios, Prohibiciones y Límites. Las categorías se desprenden del Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual abarca a su vez los principios sobre la libertad de pensamiento y de expresión que contempla la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión de la CIDH.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. 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.

4. 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 establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en 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.(CIDH, 1969).

De acuerdo a los ejes se dividen en:

- Principios:
  1. Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas;
  2. Libertad oral, escrita, impresa y artística;
  3. Responsabilidades ulteriores: Respeto a los derechos de reputación y dignidad de los demás; Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
  
- Prohibiciones:
  1. Censura previa;
  2. Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).
  
- Límites:
  1. Protección de la infancia y la adolescencia;
  2. Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia;
  3. Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Casos	Categorías	Parámetros Internacionales / CIDH / Relatoría para la libertad de expresión								
		Principios				Prohibiciones		Límites		
		Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.	Libertad oral, escrita, impresa, artística.	Responsabilidades ulteriores		Censura previa.	Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).	Protección de la infancia y adolescencia	Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia.	Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas
				Respeto a los derechos, reputación y dignidad de los demás.	Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.					
Gobierno Rafael Correa (2013-2017)	Marcos Jurídicos									
	Ley Orgánica de Comunicación									
Gobierno Lenín Moreno (2017-2019)	Marcos Jurídicos									
	Ley Orgánica de Comunicación									
	Código Orgánico									
	Código Orgánico									

(Fuente: Elaboración propia)

Estas variables se utilizarán para caracterizar de forma detallada cada instrumento jurídico, identificando las normas que corresponden a cada categoría. El marco analítico tiene la intención de poner en diálogo los conceptos y las categorías con el objeto de estudio, y además plantear un análisis crítico desprendido del debate de los límites a la libertad de expresión, en donde la capacidad interpretativa de los gobiernos juega un rol fundamental.

Si bien el estudio de la normativa es esencial para identificar lo que está amparado de manera formal, es indispensable trasladar el análisis a la práctica para vislumbrar las diferencias entre la norma y la aplicación de la misma, y el rol que cumplen los órganos internacionales en velar por su correcto cumplimiento. Es por esto que de manera complementaria se analizarán los principales casos observados por la Relatoría para la Libertad de Expresión en Ecuador en base a los mismos estándares bajo los cuales se clasificará y analizará la normativa.

## **5. Análisis comparativo sobre el significado de la libertad de expresión para los gobiernos de Rafael Correa (2013-2017) y Lenín Moreno (2017-2020)**

El análisis normativo realizado en el Capítulo II nos permite poner en perspectiva el significado de la libertad de expresión para los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno. La Ley de Comunicación fue creada principalmente para normar y regular la actividad de los medios de comunicación, pero a su vez, contiene los lineamientos generales con respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión bajo los cuales cada gobierno se ha amparado. Si bien la LOC sienta un precedente en el país a la hora de garantizar este derecho a los sectores históricamente excluidos del ejercicio comunicacional, la experiencia durante ambos periodos constata que, a su vez, ha abierto paso a una aplicación en ciertos casos arbitraria de la norma, atentando contra el libre ejercicio de los derechos.

Los principios y artículos anteriormente citados nos permiten comparar los parámetros que establece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con lo establecido en la LOC, tanto en el año de su expedición (2013) como en el de su reforma (2018). Como se ha planteado con anterioridad, el análisis normativo abre la posibilidad de tener un primer acercamiento a las significaciones que se le ha dado a la libertad de expresión en el Ecuador, no obstante, es preciso complementarlo y ponerlo en perspectiva con casos prácticos que pongan en manifiesto la manera en la que se han aplicado las leyes.

A su vez, cabe hacer una lectura crítica sobre los pronunciamientos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, institución que durante el gobierno de Rafael Correa se manifestó varias veces, considerando que la LOC y su aplicación vulneraba el derecho a la libertad de expresión.

Cabe recordar que durante el periodo de gobierno del expresidente Rafael Correa, el excanciller Ricardo Patiño, en el discurso pronunciado en el marco del 43o. Periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que tuvo lugar en La Antigua, Guatemala en junio de 2013, criticó el financiamiento y la metodología de trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión:

Hemos sostenido y seguiremos sosteniendo que somos los Estados americanos quienes tenemos el compromiso de financiar el sistema y Ecuador quiere ratificar su compromiso de acompañar todas las iniciativas que nos permitan

lograr este objetivo... Denunciamos la evidente falta de rigor y las graves carencias metodológicas vinculadas a la Sección de la Relatoría para la Libertad de Expresión pongan al descubierto la voluntad de afectar políticamente a nuestro Gobierno (Patiño, 2013).

Además, el entonces Representante Permanente del Ecuador ante la Organización de Estados Americanas, Marco Albuja, cuestionó el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013 e indicó que "el Estado ecuatoriano ha elaborado una aclaración pormenorizada de cada una de las erradas interpretaciones que ha realizado la Relatoría con respecto al Ecuador, y tal como hiciera el año anterior las entregará por escrito a la Comisión y a todos los Estados Miembros con la petición expresa de que la CIDH rectifique el contenido de su información preliminar" (El Universo, 2014).

Por su parte, en virtud de que el gobierno de Lenín Moreno declaró desde un primer momento su disposición para reformar la LOC y acatar los principios internacionales, tal como lo recoge la RELE en su informe del año 2017, éste organismo se ha mostrado más sutil a la hora de denunciar los altercados contra la libertad de expresión que se han dado durante el último periodo de gobierno, lo cual nuevamente pone en cuestionamiento la relevancia de lo formal frente a la práctica.

### **5.1 Clasificación de los datos obtenidos**

En ese sentido, siguiendo el cuadro metodológico para clasificación de datos planteado en el presente Capítulo, se ubican las leyes contempladas en los marcos jurídicos ecuatorianos en cada gobierno, en contraste con los principios bajo los cuales se rige la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Para situar los artículos de la Ley Orgánica de Comunicación y el Código Orgánico Integral Penal dentro de los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se han utilizado los criterios planteados en los incisos del capítulo II, los cuales abarcan el carácter general de las disposiciones. Estos son:

- La comunicación como servicio público
- Información de relevancia pública o interés general
- Códigos deontológicos
- Prohibición de censura previa

- Responsabilidades ulteriores
- Linchamiento mediático
- Regulación de contenidos
- Acciones afirmativas, reconocimientos de derechos y medios comunitarios
- Producción nacional audiovisual
- Superintendencia de la Información y Comunicación

La designación de dichos criterios de clasificación se la realizó agrupando los artículos bajo conceptos que sinteticen similitudes, seleccionados de acuerdo a la relevancia y pertinencia para la investigación. Los artículos que contienen cada criterio se ubican en cada categoría en cuanto estos incurren o no en el principio planteado, es decir, si un artículo cumple con un principio pero a su vez incurre en una prohibición se lo ubica en ambos. En la categorización se diferencian los dos periodos de gobierno para de esta manera realizar el análisis normativo comparativo que en primera instancia permitirá llegar a conclusiones referente a lo formal.

Casos	Categorías	Parámetros Internacionales / CIDH / Relatoría para la libertad de expresión												
		Principios				Prohibiciones		Límites						
		Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.	Libertad oral, escrita, impresa, artística.	Responsabilidades ulteriores		Censura previa.	Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).	Protección de la infancia y adolescencia	Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia.	Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas				
Respeto a los derechos, reputación y dignidad de los demás.	Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.													
Gobierno Rafael Correa (2013-2017)	Marcos Jurídicos	Ley Orgánica de Comunicación	Art. 5: Comunicación como servicio público.	Art. 5: Comunicación como servicio público.										
			Art. 7: Información de relevancia pública o interés general		Art. 7: Información de relevancia pública o interés general	Art. 7: Información de relevancia pública o interés general	Art. 7: Información de relevancia pública o interés general	Art. 7: Información de relevancia pública o interés general						
					Art. 10: Normas deontológicas			Art. 10: Normas deontológicas	Art. 10: Normas deontológicas	Art. 10: Normas deontológicas				
							Art. 18: Prohibición de censura previa	Art. 18: Prohibición de censura previa						
					Art. 19: Responsabilidad ulterior	Art. 19: Responsabilidad ulterior								
					Art. 26: Linchamiento mediático			Art. 26: Linchamiento mediático						
					Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos	Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos		Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos	Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos	Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos	Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos	Arts. 30-32/ 61-62: Regulación de contenidos		
			Arts. 33-38/86: Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios	Arts. 33-38/86: Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios				Arts. 33-38/86: Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios						
				Arts: 97-98: Producción nacional audiovisual				Arts: 97-98: Producción nacional audiovisual						
				Superintendencia de comunicación			Arts. 55-58: Superintendencia de comunicación	Arts. 55-58: Superintendencia de comunicación						
			Código Orgánico Integral Penal			Art. 96: Privación de libertad por deshonra			Art. 96: Privación de libertad por deshonra					
				Art. 470: Protección de comunicaciones personales										

Casos	Categorías	Parámetros Internacionales / CIDH / Relatoría para la libertad de expresión										
		Principios				Prohibiciones		Límites				
		Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.	Libertad oral, escrita, impresa, artística.	Responsabilidades ulteriores		Censura previa.	Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).	Protección de la infancia y adolescencia	Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia.	Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas		
Respeto a los derechos, reputación y dignidad de los demás.	Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.											
Gobierno Lenín Moreno (2017-2019)	Marcos Jurídicos	Ley Orgánica de Comunicación	Art. 5: Comunicación como servicio público.	Art. 5: Comunicación como servicio público.								
			Art. 7: Información de relevancia pública o interés general									
							Art. 11: Prohibición de censura previa					
					Art. 12: Responsabilidad ulterior	Art. 12: Responsabilidad ulterior						
					Arts. 23-24/48-49: Regulación de contenidos	Arts. 23-24/48-49: Regulación de contenidos			Arts. 23-24/48-49: Regulación de contenidos	Arts. 23-24/48-49: Regulación de contenidos	Arts. 23-24/48-49: Regulación de contenidos	
			Arts. 33-38/86: Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios	Arts. 33-38/86: Acciones afirmativas, reconocimiento de derechos y medios comunitarios								
				Arts: 97-98: Producción nacional audiovisual								
	Código Orgánico Integral Penal			Art. 96: Privación de libertad por deshonra			Art. 96: Privación de libertad por deshonra					
				Art. 470: Protección de comunicaciones personales								

De acuerdo con los datos obtenidos de esta clasificación, el articulado de la Ley Orgánica de Comunicación reconoce y se alinea a los principios que plantea el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Los criterios propuestos obedecen a una lógica de reconocimiento de derechos, es por esto que la mayoría de aquellos relacionados con la libertad de expresión se han mantenido durante ambos periodos de gobierno, ya que responden a una necesidad de normar los parámetros bajo los cuales la actividad comunicacional debe regirse para cumplir los lineamientos básicos para el ejercicio de una comunicación democrática y plural. Los logros de la Ley de Comunicación se asientan principalmente en su capacidad de reconocer el rol activo del Estado a la hora de garantizar los derechos, y a su vez, incentivar la participación ciudadana para exigir dichos derechos, los cuales habían sido relegados únicamente a los medios de comunicación. El hacer parte a la ciudadanía del sistema de comunicación social constituye una herramienta de activación del ejercicio democrático, en cuanto se le da voz y voto para la construcción de los espacios.

La crítica y diferencia sustancial se encuentra en el alcance restrictivo de las normas entre el gobierno de Rafael Correa y Lenín Moreno. El cambio más representativo se da con la eliminación de la Superintendencia de Información y Comunicación, organismo encargado de recibir las denuncias y hacerlas efectivas de acuerdo a lo establecido en la ley. Esto implica la anulación de sanciones, lo cual ha sido reconocido y bien recibido por los organismos internacionales y el sistema de comunicación ecuatoriano, como lo reconoce la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión dentro de su informe anual (CIDH, 2018). En ese sentido, a pesar de que la LOC promulgada durante el gobierno de Rafael Correa responde a los criterios bajo los cuales se ampara la Relatoría Especial para la Libertad de expresión, el hecho de que se hayan establecido sanciones penales y administrativas, excede las sanciones civiles que el SIDH reconoce como legítimas respecto al derecho a la libertad de expresión y por lo tanto vulnera su libre ejercicio.

Además, con la reforma realizada a la LOC, se identifica la eliminación de los parámetros dictados para la elaboración de los códigos deontológicos de cada medio de comunicación y de la figura de linchamiento mediático. Es así que, durante el gobierno de Lenín Moreno se reconoce el avance de acuerdo a los principios internacionales, al haber suprimido aquellas herramientas que restringían, de manera directa o indirecta, el libre ejercicio al derecho a la libertad de expresión y que además constituían mecanismos que inducen a la censura previa, afectando el derecho, tanto de dar como de

recibir información. En cuanto a la privación de libertad por deshonra, establecida en el Código Orgánico Integral Penal, en ambos casos esta restricción está sujeta al test de proporcionalidad tripartito, el cual debe garantizar la correcta evaluación de su admisibilidad, y responde a lo establecido por el SIDH.

El significado de la libertad de expresión, en sentido formal, para el gobierno de Rafael Correa se compone de los principios internacionales, en cuanto reconoce la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas, de manera oral, escrita, impresa y artística. Además, es imperante en generar mecanismos que garanticen la participación de todos los sectores de la sociedad en igualdad de condiciones como un principio esencial para consolidar la democracia. Da un especial énfasis en que este derecho no debe vulnerar la integridad y la dignidad de las personas, ni atentar contra los intereses generales o de relevancia pública, y de acuerdo a esto, considera necesario el establecimiento de sanciones que garanticen el correcto cumplimiento de las normas. El establecimiento de restricciones ha sido una de las principales características por la cual la Relatoría Especial para la Libertad de expresión ha calificado al gobierno de Rafael Correa de autoritario y represivo, y por lo tanto incongruente con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. En el informe del año 2018, bajo el título de “Transición desde el autoritarismo a un espacio cívico autónomo y democrático”, la RELE señala que “el gobierno de Ecuador encabezado por el Presidente Rafael Correa diseñó e implementó una política sistemática para desacreditar, estigmatizar, constreñir y sancionar -mediante el uso del derecho penal y administrativo- a periodistas, medios de comunicación, defensores de derechos humanos y opositores políticos” (RELE, 2019, pág. 136).

Por su parte, dentro del mismo informe, la RELE distingue en el gobierno de Lenín Moreno un giro sustancial hacia una mayor apertura y tolerancia con el sistema de comunicación social, además, reconoció explícitamente “(un) cambio de postura y destacó que el actual mandatario y buena parte de su equipo, han reconocido a través de declaraciones públicas, actos públicos y el diálogo, el rol que juegan los periodistas, los medios de comunicación, los pueblos indígenas, los defensores de derechos humanos y la oposición política en la sociedad democrática” (RELE, 2019, pág.136). Es así que, el significado de la libertad de expresión, expresado en la reforma a la Ley Orgánica de comunicación, se atiene a los parámetros internacionales, y en principio muestra su intención por respetar los derechos de acuerdo a lo que sugiere el SIDH.

Estas conclusiones se apegan a un análisis puramente desde lo normativo, por lo cual a continuación se utilizará el mismo cuadro metodológico con casos prácticos que ejemplifiquen su aplicación, centrándonos especialmente en aquellos que vulneran los principios, para así poner en contraste lo que establecen los marcos jurídicos.

## **5.2 Análisis de casos de vulneraciones a la libertad de expresión en base a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

Este apartado busca realizar un ejercicio de análisis práctico de los marcos jurídicos que amparan el derecho a la libertad de expresión, poniendo en debate la concepción de que las normas se derivan de cierta homogeneidad de los hechos sociales y que por lo tanto el entendimiento de los conceptos que delinear los marcos jurídicos deben ser solo entendidos y analizados en las mismas normas. Como se ha planteado en esta investigación, es necesario estudiar “las reglas como enunciados prescriptivos según los cuales una acción o un estado de cosas -debe ser-” (Buritica, 2015), pero se debe tomar en cuenta que los ordenamientos jurídicos son espacios en donde convergen sujetos diversos, tanto en el ámbito de aplicación de la norma como de sus receptores, del cual se desprenden relaciones de mayor complejidad como la subjetividad y la racionalidad (Buritica, 2015). Esto no implica dejar de reconocer la importancia que tiene el carácter normativo, sino poner en perspectiva la práctica.

“No siempre la ejecución del acto ordenado por la norma jurídica corresponde al cumplimiento de un deber, parece correcto asumir que en un buen número de casos el agente se ve constreñido a actuar en virtud del carácter vinculante que él mismo le atribuye a la norma mediante la aceptación. De no ser así, se tornaría falso el supuesto carácter normativo del derecho según el cual las normas jurídicas guían la conducta humana, y nos veríamos obligados a asumir algún tipo de reduccionismo semántico” (Buritica, 2015).

En ese sentido, se sistematizarán algunos casos observados dentro de los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el Ecuador de 2013 a 2019, separando los periodos correspondientes a cada gobierno. La pertinencia de este análisis se basa en que, si bien entender el significado de la libertad de expresión en cada periodo implica un estudio formal de los marcos normativos en relación con los parámetros internacionales, dichos parámetros deben ser también comprendidos en su campo de aplicación, lo cual no siempre corresponde a lo establecido en la norma. Es por esto que, tomando como base los estándares internacionales, y tras haber realizado

el estudio comparativo con los ordenamientos jurídicos ecuatorianos, en este apartado se sistematizarán casos representativos que vulneran los principios generales bajo los cuales el SIDH busca garantizar el derecho a la libertad de expresión, para así complementar el análisis de lo que refiere al significado de la libertad de expresión para el Ecuador.

Dentro de la misma matriz planteada en el apartado anterior se ubicarán casos representativos que vulneran los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

- Principios:
  1. Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas;
  2. Libertad oral, escrita, impresa y artística;
  3. Responsabilidades ulteriores: Respeto a los derechos de reputación y dignidad de los demás; Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
  
- Prohibiciones:
  1. Censura previa;
  2. Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).
  
- Límites:
  1. Protección de la infancia y la adolescencia;
  2. Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia;
  3. Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Se tomará como criterio de clasificación si los casos se sustentan en la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación o el Código Integral Penal. Este ejercicio no pretende sistematizar todos los casos, sino aquellos que puedan ser objeto de comparación con respecto a los resultados que arrojó la clasificación de datos del análisis de los marcos jurídicos de cada caso. Esto a su vez permitirá realizar una comparación entre ambos gobiernos que tome en cuenta la aplicación de lo tipificado en las normas.

Casos	Categorías	Parámetros Internacionales / CIDH / Relatoría para la libertad de expresión										
		Principios				Prohibiciones		Límites				
		Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.	Libertad oral, escrita, impresa, artística.	Responsabilidades ulteriores		Censura previa.	Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).	Protección de la infancia y adolescencia	Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia.	Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas		
				Respeto a los derechos, reputación y dignidad de los demás.	Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.							
Gobierno Rafael Correa (2013-2017)	Marcos Jurídicos	Ley Orgánica de Comunicación	1. Sanción administrativa al diario El Universo por caricatura realizada por Xavier Bonilla que deslegitima la autoridad .	1. Sanción administrativa al diario El Universo por caricatura realizada por Xavier Bonilla que deslegitima la autoridad .				1. Sanción administrativa al diario El Universo por caricatura realizada por Xavier Bonilla que deslegitima la autoridad .				
				2. Sanción administrativa a diario Extra por incumplimiento de pedido de rectificación.				2. Sanción administrativa a diario Extra por incumplimiento de pedido de rectificación.				
								3. Multa a diario La Hora por rotular un segmento de opinión como publicidad.				
			4. Amonestación diario La Hora por no verificar la información publicada.					4. Amonestación diario La Hora por no verificar la información publicada.				
			5. Diario El Mercurio sancionado por inobservar normas deontológicas.					5. Diario El Mercurio sancionado por inobservar normas deontológicas.				
			6. Sanción administrativa a Teleamazonas, periodista Janeth Hinostrza acusada de linchamiento mediático.	6. Sanción administrativa a Teleamazonas, periodista Janeth Hinostrza acusada de linchamiento mediático.				6. Sanción administrativa a Teleamazonas, periodista Janeth Hinostrza acusada de linchamiento mediático.				
	Código Orgánico Integral Penal	7. Clever Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa culpables de injuria judicial con condena de pena privativa de libertad.	7. Clever Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa culpables de injuria judicial con condena de pena privativa de libertad.	7. Clever Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa culpables de injuria judicial con condena de pena privativa de libertad.				7. Clever Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa culpables de injuria judicial con condena de pena privativa de libertad.				
		8. Pepe Luis Acacho y Pedro Mashiant, condenados a una pena de reclusión mayor extraordinaria y a una multa por "terrorismo organizado" tras protesta de comunidades indígenas.	8. Pepe Luis Acacho y Pedro Mashiant, condenados a una pena de reclusión mayor extraordinaria y a una multa por "terrorismo organizado" tras protesta de comunidades indígenas.		8. Pepe Luis Acacho y Pedro Mashiant, condenados a una pena de reclusión mayor extraordinaria y a una multa por "terrorismo organizado" tras protesta de comunidades indígenas.				8. Pepe Luis Acacho y Pedro Mashiant, condenados a una pena de reclusión mayor extraordinaria y a una multa por "terrorismo organizado" tras protesta de comunidades indígenas.			

Casos:

1. 31 de Enero de 2014: El Universo fue sancionado con una multa equivalente al 2% de la facturación promediada de los últimos 3 meses, mientras que el caricaturista Xavier

Bonilla debió rectificar la caricatura publicada el 28 de Diciembre de 2013 sobre el allanamiento al domicilio de Fernando Villavicencio.

2. 24 de Marzo de 2014: diario extra sancionado con una multa equivalente al 10% de la facturación promediada de los últimos 3 meses por incumplir dos pedidos de rectificación solicitados por la publicación de información errónea.

3. 18 de Marzo de 2014: diario La Hora sancionado a pagar multa de 1770 dólares por clasificar una publicación titulada “Carta abierta para el tira insultos de los sábados”, dirigida al ex presidente Rafael Correa, como publicidad.

4. 26 de Julio de 2015: diario La Hora Tungurahua sancionado con rectificación y disculpa pública por publicar una opinión de un líder afroecuatoriano, que de acuerdo al involucrado, no correspondía con lo que él había dicho.

5. 11 de Mayo de 2015: diario El Mercurio amonestado por vulnerar el Art. 10 de la LOC, referente a las normas deontológicas, por publicar una nota titulada “Gente pide agua; Correa sube el IVA”, señalando que esto transmitía una idea confusa para la sociedad.

6. 8 de Agosto de 2015: Teleamazonas sancionado por linchamiento mediático, acusado de informar sobre hechos sin contrastar. En un segmento conducido por Janeth Hinostroza y en el noticiero se informó sobre una subasta pública de medicamentos en donde no se habría tenido en cuenta la calidad de los fármacos. La Sercop alegó que solo en 4 de 10 espacios que se habló del tema se le concedió espacio dar su versión.

7. 16 de Abril de 2013: Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa condenados a un año y medio de prisión por injuriar al ex presidente Rafael Correa. A raíz de una denuncia ante Fiscalía que señalaba que el 30 de septiembre de 2010 Correa habría cometido presuntos delitos de lesa humanidad.

8. 12 de Agosto de 2013: Pepe Acacho y Pedro Mashiant condenados por participar de las protestas contra el ex presidente Rafael Correa en 2009. Pepe Luis Acacho, en ese entonces director de la radio La Voz de Arutam, fue condenado por expresiones que habrían generado las circunstancias en las cuales se produjo la muerte del profesor Bosco Wisuma.

Casos	Categorías	Parámetros Internacionales / CIDH / Relatoría para la libertad de expresión								
		Principios				Prohibiciones		Límites		
		Libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.	Libertad oral, escrita, impresa, artística.	Responsabilidades ulteriores		Censura previa.	Restricciones directas e indirectas (controles, sanciones, limitaciones).	Protección de la infancia y adolescencia	Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, étnico o religioso, incitaciones a la violencia.	Seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas
				Respeto a los derechos, reputación y dignidad de los demás.	Protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.					
Gobierno Lenín Moreno (2017-2019)	Ley Orgánica de Comunicación									
	Marcos Jurídicos Código Orgánico Integral Penal	1. Represión y detenciones arbitrarias durante manifestaciones a nivel nacional.	1. Represión y detenciones arbitrarias durante manifestaciones a nivel nacional.							
		2. Suspensión de la emisión de la radioemisora Pichincha Universal como medida cautelar provisional.	2. Suspensión de la emisión de la radioemisora Pichincha Universal como medida cautelar provisional.			2. Suspensión de la emisión de la radioemisora Pichincha Universal como medida cautelar provisional.				
		3. Suspensión de la señal satelital y de televisión por cable de la cadena de noticias Telesur.	3. Suspensión de la señal satelital y de televisión por cable de la cadena de noticias Telesur.			3. Suspensión de la señal satelital y de televisión por cable de la cadena de noticias Telesur.				
	4. Camila Martínez, comunicadora de la CONAIE, sentenciada a prisión y 7 periodistas detenidos.	4. Camila Martínez, comunicadora de la CONAIE, sentenciada a prisión y 7 periodistas detenidos.			4. Camila Martínez, comunicadora de la CONAIE, sentenciada a prisión y 7 periodistas detenidos.					

#### Casos:

1. 2 al 13 de Octubre de 2019: durante 11 días de protesta social se registraron 7 muertes, 1152 detenidos, entre ellos menores de edad junto a sus madres, quienes denunciaron una falta de debido proceso en los arrestos.
2. 9 de Octubre de 2019: La radioemisora Pichincha Universal recibió una solicitud judicial de suspensión de la emisión como medida cautelar para investigar sobre el presunto delito de “incitación a la discordia.
3. 12 de Octubre: La señal Televisiva del canal Telesur fue retirada de la televisión satelital y por cable sin ninguna justificación en el marco de las protestas a nivel nacional.
4. 7 de Octubre: Camila Martínez sentenciada a cinco días de prisión por contravención de segunda clase que sanciona con prisión a quien maltrate, insulte o agrede a los agentes que precautelan el orden público. Siete periodistas más fueron detenidos sin cumplir el debido proceso y posteriormente liberados.

Entre el año 2013 y 2017 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión realizó varias observaciones respecto al alcance de la Ley de Comunicación y sobre cómo este cuerpo legal sirvió de herramienta para sancionar en ámbitos no contemplados como legítimos por el SIDH. La Ley de Comunicación se puede leer como un instrumento que en principio contempla los principios internacionales que garantizan el derecho a la libertad de expresión, sin embargo, el mismo cuerpo jurídico legitima el uso de mecanismos sancionatorios que se contraponen al principio de prohibición de restricciones directas e indirectas, lo cual incluye controles, sanciones y limitaciones.

Al revisar los casos durante el gobierno de Rafael Correa, se pone en evidencia que las acciones se centraron principalmente en la utilización de la LOC en su capacidad para sancionar. Se encuentran varios casos en los que se dispuso sanciones administrativas y penales, contrario a lo que sugiere el SIDH, que plantea que en caso de que el ejercicio de la libertad de expresión incurra en la vulneración de los derechos de otras personas se debe procurar aplicar sanciones civiles para que prime el derecho a la libertad de expresión. Esto también se relaciona con los casos que se sustentan en el Código Integral Penal, que ponen en conflicto el mismo principio sobre el tipo de sanción a aplicar.

El análisis del ámbito normativo en el caso del gobierno de Rafael Correa guarda coherencia con las trayectorias de aplicación de la norma durante este periodo, el significado de la libertad de expresión se sustenta en los estándares internacionales y se reconocen esfuerzos por descentralizar las capacidades comunicativas de la población para propiciar un debate plural, pero a su vez propone que la manera de garantizar que dichos derechos se respeten es estableciendo mecanismos vinculantes de acción, en este caso sanciones. Esto implica que el significado de la libertad de expresión no responde a los estándares del SIDH sino a una propuesta autónoma sobre el ejercicio de la libertad de expresión, en donde prima el rol del Estado.

Por su parte, durante el gobierno de Lenín Moreno, de 2017 a 2019, la Ley de Comunicación no ha sido utilizada con el mismo propósito, no se identifican vulneraciones a la libertad de expresión sustentadas en la LOC, debido principalmente a la eliminación de la Superintendencia de Comunicación. Los principios que se mantuvieron se alinean a las directrices interamericanas y a lo sugerido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, sin embargo dichos principios se han vulnerado bajo otras figuras jurídicas. No cabe duda que las sanciones a medios de comunicación

y periodistas disminuyeron a raíz de las reformas a la LOC. No obstante, las acciones tomadas por el gobierno de Lenín Moreno, especialmente en octubre de 2019 durante el paro nacional, pone en evidencia que las lógicas de censura no se desprenden únicamente de los marcos normativos anteriormente analizados, sino de una manera de hacer política que inobserva la libertad de expresión como un pilar de la democracia en escenarios de conflicto y disenso. La suspensión de las señales de distintos medios de comunicación constituye una clara afrenta al derecho de emitir y recibir información de relevancia pública, poniendo en evidencia la necesidad de dar lectura a la situación de la libertad de expresión más allá de las normas.

Durante este periodo, se buscó dar cuenta de un cambio de paradigma del significado de la libertad de expresión para el Ecuador, las normativas se alinearon a las exigencias y observaciones que se realizaron desde los organismos internacionales, y el país entraba en una nueva época de garantía de derechos, de acuerdo a las reformas legales. Es decir, se acentúa la concepción de que el significado de la libertad de expresión depende únicamente de las reglas que lo norman y deben regirse de los estándares. Sin embargo, pone en evidencia las contradicciones de su aplicación y que en defensa de los intereses del Estado también están dispuestos a utilizar mecanismos coercitivos.

Burítica, en su análisis sobre la normatividad del derecho plantea que “el análisis de la relevancia práctica del derecho en los contextos de deliberación práctica ayuda a identificar el tipo particular de razones para la acción que proporcionan los sistemas jurídicos” (Burítica, 2015). Es decir, en el análisis del concepto de libertad de expresión se puede identificar en las normas jurídicas una base para la aplicación del derecho a la libertad de expresión, sin embargo es en el ámbito práctico en donde se distingue el propósito con el que las leyes son utilizadas. Si bien el objetivo de esta investigación no es realizar un análisis de discurso, esto permite entender que el significado de la libertad de expresión no solo se lo encuentra en las normas tipificadas sino también en la correspondencia que estas tengan con su aplicación, ya que como se ha dicho anteriormente, la vigencia de la norma no implica validez social de la misma.

## Conclusiones

El derecho a la libertad de expresión es un eje central de los sistemas democráticos, que ha sido continuamente debatido por el sistema internacional de derechos humanos con el fin de garantizar su pleno ejercicio. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, hasta Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en el 2000, se ha consolidado un sistema jurídico internacional que vela por el cumplimiento de los parámetros que garantizan la libertad de expresión. Esta se entiende como el derecho de difundir, recibir y buscar información mediante cualquier medio, el cual no debe ser restringido de manera directa ni indirecta, pues este derecho debe estar sujeto a responsabilidades ulteriores y no a limitaciones que puedan generar censura previa. Los únicos casos en que se contemplan prohibiciones para la libertad de expresión es cuando las expresiones constituyan apologías de odio, discriminación o que inciten a la violencia.

El establecimiento de estándares internacionales para su aplicación ha constituido una base para afianzar democracias participativas y plurales. El actual carácter vinculante de las normas ha permitido a las instituciones internacionales involucrarse activamente y abrir espacios de debate, tanto a nivel nacional como internacional, proporcionado a Estados y sociedades distintas herramientas de análisis. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se destaca por su alcance a la hora de garantizar el derecho a la libertad de expresión, amparado en una institucionalidad encargada de asesorar, dar seguimiento y realizar informes respecto a la situación en cada país. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha generado diversos insumos que permiten estudiar la situación de la libertad de expresión, por lo que sus observaciones han servido para que gobierno, academia y sociedad analicen el estado de la libertad de expresión en sus distintos contextos, como se ha realizado en esta investigación.

Dentro de los marcos jurídicos de cada país se contempla el derecho a la libertad de expresión y a pesar de que la mayoría se somete a los lineamientos internacionales, cada caso tiene sus particularidades. En el Ecuador, la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en 2013, generó cuestionamientos desde distintos sectores de la sociedad, resaltando la pertinencia de disponer de herramientas internacionales que permitan reflexionar sobre lo que plantea el Derecho Internacional frente a este tema y

analizar su pertinencia y alcance. Bajo este contexto, volvió a emerger el debate sobre el rol que debe cumplir el Estado para garantizar este derecho y, que si bien las normas internacionales delimitan el -deber ser- de los Estados, la aplicación y legitimidad de estos estándares dependerá de los contextos socioeconómicos, políticos y culturales de cada sociedad.

El contexto bajo el cual en el Ecuador se debatió una Ley de Comunicación daba cuenta de una exclusión histórica de grupos minoritarios y vulnerables del derecho a participar del debate público. La concentración de los medios de comunicación en pocas manos, una época de inestabilidad política y escasa legitimidad de las instituciones abrieron paso a una propuesta que impulsó el rol activo del Estado. Sin embargo, tras cuatro años de vigencia y una activa aplicación de la LOC, dicho rol fue el centro de críticas que impulsaron las reformas a la ley, replanteando las susceptibilidades de un marco jurídico que faculta al Estado de sancionar y restringir libertades.

Referente al rol del Estado se libran dos aproximaciones conceptuales; una primera propuesta de libre circulación de ideas, manteniendo un paralelismo con el concepto de libre circulación en el mercado, en donde cualquier intento de normar o regular el derecho a la libertad de expresión es percibido como un indicio de vulneración. En tanto el Estado es el único con potestad de normar y legislar, su intervención se considera una amenaza en sí misma. Contrario a este planteamiento se encuentra la idea de debate robusto, el cual visibiliza la concentración de poder y capacidades de los medios de comunicación, situándolos como los nuevos agentes capaces de distorsionar el mercado de ideas, reemplazando la amenaza que en otras circunstancias supone el Estado. El alcance y penetración de una idea dependerá de los medios y capacidades que se tenga para difundir dicha idea, subordinando las diferentes voces a los intereses de los -portadores de opinión-.

Este segundo argumento a su vez pone en discusión el debate clásico que ha sido contemplado por el Sistema Internacional de Derechos Humanos, en donde el derecho a la honra y la intimidad constituyen los fundamentos principales, y en ciertos casos los únicos que generan responsabilidades por un supuesto mal uso del derecho a la libertad de expresión. En ese sentido, se plantea que el derecho a la comunicación, entendido en su espacio de disputa con los grandes medios de comunicación, requiere ser normado y garantizado, considerando que es este derecho el que a su vez permite hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión.

Este fue el argumento utilizado por el gobierno de Rafael Correa a la hora de plantear un mecanismo que contemple las garantías y restricciones del derecho a la libertad de expresión. El significado de la libertad de expresión durante esta época implicó realizar reformas a la Constitución de la República, el Código Integral Penal, y la publicación de una nueva Ley de Comunicación. Se contemplaron normas que respondían a las exigencias del sistema internacional, lo que permitió la apertura de nuevos espacios para grupos que habían sido excluidos, y además se logró regular la mencionada distorsión causada por los monopolios comunicativos. Esto generó oportunidades que permitieron la participación en igualdad de condiciones para los grupos que habían sido excluidos, y además se configuró una institucionalidad encargada de velar por su aplicación.

Entre los principios que responden a lo solicitado desde el sistema internacional y se alinean a las demandas del gobierno de Rafael Correa, se encuentra la exigencia de que los medios de comunicación estén sujetos a leyes antimonopólicas, sin que esto sea exclusivo para este sector. Dicha norma se contempló como política comercial en la Constitución de la República y ha amparado las nuevas reglas estipuladas en la Ley de Comunicación respecto a la asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico. Esto también se encuentra contemplado en los estándares interamericanos, en donde se solicita a los países generar garantías para que los medios comunitarios e independientes puedan acceder al espectro en igualdad de condiciones.

Respecto a los medios comunitarios y los grupos minoritarios, como son los pueblos y nacionalidades del Ecuador, se implementaron una serie de acciones afirmativas con miras de garantizar sus derechos de participación y democratizar el espacio comunicativo. La LOC contiene normas que promovieron el reconocimiento de actores diversos y se generaron herramientas para que los distintos grupos puedan producir y difundir sus propios contenidos, respondiendo a sus diferentes capacidades económicas, técnicas y administrativas. Además, se exigió a los medios de comunicación difundir contenidos que reflejen el carácter plurinacional e intercultural del país, para así promover la participación y escucha de distintas voces. Estas acciones afirmativas se sostuvieron además de nuevas disposiciones respecto a la producción nacional, en concordancia con la Constitución de la República, se buscaba incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad, que contribuyan a procesos de creación y educación intercultural.

Si bien estas medidas se amparan en lo sugerido por los marcos jurídicos internacionales, la implementación de sanciones administrativas y penales para esas mismas normas vulneraron otros aspectos de los estándares internacionales y comprometió el significado de la libertad de expresión en relación con el SIDH. Se sitúa, principalmente, la Ley Orgánica de Comunicación como una herramienta que legitimó el uso de mecanismos punitivos y en especial la creación de la Superintendencia de Información y Comunicación para ejercer este rol. Las normas anteriormente citadas buscan poner en diálogo la necesidad que tenemos como país de reconocer una historia que ha sido excluyente con los grupos minoritarios, es por esto que el significado de la libertad de expresión se torna un escenario de conflicto al asumir la responsabilidad que el Estado tiene de garantizar la participación de actores diversos en los procesos de debate y producción de leyes, contenidos y conocimiento. El reconocimiento del Ecuador como un país intercultural implica un rol activo del Estado, que genere normas vinculantes para los distintos actores, sin embargo, el otorgarse la potestad de restringir y castigar pone a los mismos grupos en un estado de vulnerabilidad.

Otras normas que entran directamente en disputa con lo que plantea el SIDH es el establecimiento rígido de códigos deontológicos y la obligatoriedad de difundir información de relevancia o interés público. De acuerdo a los parámetros internacionales, estos lineamientos deben ser establecidos por los medios de comunicación y en ningún caso debe ser el Estado el que disponga las normas éticas o morales bajo los cuales se deben regir. Esto se encuentra vinculado con la información de interés público, pues será cada medio bajo sus propias consideraciones quien determine qué información comunica. Por otro lado, la figura de linchamiento mediático que contempla la Ley Orgánica de Comunicación, fue varias veces criticada por instituciones y actores nacionales e internacionales, ya que se consideraba que establecer sanciones a expresiones que podían desprestigiar a alguien inducía a la censura previa. Sin embargo, esa misma figura, la del linchamiento mediático, sirvió para la defensa de personas que consideraban que su derecho a la honra fue vulnerado.

El significado de la libertad de expresión para el Ecuador en el periodo de 2013 a 2017, durante el gobierno de Rafael Correa, de acuerdo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se encuentra moldeado por el carácter restrictivo y sancionatorio del Estado. Se reconocen los avances en materia de participación de los pueblos y

nacionalidades y de los medios comunitarios en general, sin embargo, la existencia de una institucionalidad que permitió imponer limitaciones que excedían lo contemplado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos alejó al Ecuador de los estándares del derecho a la libertad de expresión. También es cierto que durante este periodo se abrió el debate sobre el rol de los medios de comunicación en la democracia. Rafael Correa planteaba que la dinámica de los medios de comunicación, en algunos casos, respondía al interés del dueño. A partir de esta aseveración se realizó un cambio fundamental en la Constitución del Ecuador de 2008 que prohibía que personas asociadas a la banca posean acciones en medios de comunicación.

Un punto de inflexión importante en la relación entre el gobierno de Rafael Correa con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, fue el discurso pronunciado en el 2013 por el excanciller Ricardo Patiño, en el marco del 43o Periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, ya que en el mismo mostró su insatisfacción con el mecanismo de trabajo de la referida entidad. De esta manera, el gobierno marcaba significativa distancia con el sistema interamericano y sus estándares relacionados con la libertad de expresión.

Considerando que el sentido principal de la libertad de expresión es consolidar el sistema democrático, el hecho de que las normas hayan generado un ambiente de persecución, como señalaban los medios privados e incluso actores del sector comunitario en el marco de las movilizaciones sociales, pone en cuestionamiento quién es el verdadero beneficiario del derecho a la libertad de expresión. La visión durante este periodo plantea que es el Estado el responsable de ejercer y hacer cumplir el derecho a la libertad expresión disminuyendo el rol activo de los actores sociales, convirtiéndolos únicamente en receptores de la ley y limitando sus capacidades de acción fuera del espacio de la comunicación. Así, el significado se basa en los principios universales que promulgan la participación diversa y plural, pero a su vez obvia las recomendaciones acerca del establecimiento de restricciones. La libertad de expresión se entiende más como una responsabilidad del Estado y no como un derecho ciudadano.

Con respecto al gobierno de Lenín Moreno, de 2017 a 2019, las reformas a la Ley Orgánica de Comunicación marcaron un replanteamiento del significado de la libertad de expresión en el Ecuador. El principal cambio implicó la eliminación de las sanciones previas que se encontraban establecidas por Ley y por lo tanto de la Superintendencia de Comunicación. Además. Se eliminó la figura de linchamiento mediático y los códigos

deontológicos, devolviendo a la autonomía a los medios de comunicación de plantear las normas éticas bajo las cuales deben regirse. Se conservaron los alcances positivos de la ley en donde se reconoce a los medios comunitarios, pueblos y nacionalidades como productores de su propio conocimiento, bajo un contexto en el que se necesitan medidas que impulsen su participación. Finalmente, a pesar de que hubo la intención de reformar lo dispuesto respecto a la producción nacional, la presión de los medios comunitarios y del sector audiovisual del país impidió que se realicen cambios a lo que estaba establecido.

Con esto, el significado de la libertad de expresión se alinea a lo solicitado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en donde se asume que una menor cantidad de restricciones y limitaciones supone mayores garantías para una participación plural y equitativa, algo más cercano al concepto de libre circulación de ideas. Durante este período de gobierno la libertad de expresión ha sido entendida como un derecho que debe alinearse a los estándares internacionales y debe sostenerse de herramientas formales. El Estado retoma su papel de observador asumiendo que el derecho a la libertad de expresión se regula y garantiza por dinámicas sociales y económicas y no por su intervención. Cabe destacar que la relación de Lenín Moreno con la prensa del Ecuador ha sido mucho más cercana en comparación con el expresidente Rafael Correa. Mucho ha influido en esto la diferencia de estilos para gobernar y su posición con respecto a la LOC. A la vez que existen sectores de la sociedad que han criticado la poca detracción de los medios de comunicación a la gestión del gobierno de Moreno a diferencia la dureza que tuvo y sigue teniendo el gremio de la comunicación con Rafael Correa.

Como vimos en el análisis de casos prácticos, durante el gobierno de Rafael Correa existe correspondencia entre lo que propone la norma y las acciones ejecutadas de manera práctica, razón por la cual fue criticado. Sin embargo, durante el periodo de Lenín Moreno, las reformas a las leyes sustentadas en el SIDH no han garantizado el pleno ejercicio de la libertad de expresión, en donde los medios comunitarios particularmente han sido hostigados. El paro nacional de Octubre de 2019 abrió una coyuntura para un nuevo análisis del derecho a la libertad de expresión en el país. Las normas, sin duda, juegan un rol determinante en la garantía de derechos y es por esto que las instituciones internacionales son actores claves para acompañar, dar seguimiento

y observar irregularidades de ser necesario, pero a su vez nos permite cuestionar si son las normas las únicas que trazan la dirección de la aplicación del derecho.

El caso de Ecuador nos permite visibilizar que, si bien las normas jurídicas pueden responder a las demandas de los acuerdos internacionales, la cultura económica, política y social del país delimitan las acciones, tanto de los emisores como de los receptores de la ley. En el país queda un amplio trabajo por hacer enfocado en fortalecer las instituciones, la educación y la participación en democracia, en donde todos los actores confluyan de manera equitativa y sea la sociedad la mayor garante y demandante de derechos. Es por esto que se debe destacar la necesidad de generar, junto a los distintos actores sociales, una normativa que no sea punitiva y sancionatoria, sino que fomente la información, educación y cultura ciudadana democrática. Para esto es necesario que los responsables de la comunicación social formen parte activa del proceso deliberativo, lo cual permitirá la legitimización de la normativa en torno a la libertad de expresión.

Es la sociedad civil crítica, activa e informada la que mediante sus exigencias al Estado fortalece las democracias, para que así la aplicación de los derechos ciudadanos universales no dependa únicamente de las disposiciones de los gobiernos de turno. La libertad de expresión es un importante derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y que debe ser ejercido con responsabilidad por quienes se dedican a la actividad de la comunicación.

## Bibliografía

- ACNUDH, O. d. (1996). *Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>
- Ávila, C. (2013). El sistema de comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador. Un análisis desde el enfoque de las teorías de la sociedad y masas de McQuail. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 75.
- Arízaga, Jhonatan (2018). El derecho a la libertad de información en el ordenamiento constitucional ecuatoriano y su compatibilidad frente a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Aznar, Hugo (1997) El debate en torno a la utilidad de los códigos deontológicos del periodismo. Valencia. Centro de Ciencias de la Información CEU San Pablo.
- Barber, Benjamin (2003) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley. University of California Press.
- Barbosa Delgado, Francisco (2012). El margen nacional de apreciación y sus límites en la libertad de expresión: análisis comparado de los sistemas europeo e interamericano de derechos humanos. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, Norberto (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, Wendy (2013). En “Algunos medios de comunicación se convierten en máquinas de revictimización”. *Mundiario*. Obtenido de <https://www.mundiario.com/articulo/a-fondo/juego-semantico-victimizar-victimizar-y-re-victimizacion/20131010045856011227.html>
- Botero, Catalina, Jaramillo, Juan y Uprimny (2011) Libertad de Información democracia y control judicial. En María Paz Ávila, Ramiro Ávila y Gustavo Gómez (ed.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. Quito: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

- Buritica, Esteban (2015). La normatividad del derecho. Un marco conceptual. Mexico: Scielo. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-02182015000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182015000200005).
- Calzada, Gabriel (2006) Competencia y monopolio. Conferencia pronunciada en la Universidad de Verano del Instituto Juan de Mariana. Tenerife. Recuperado de <https://www.liberalismo.org/articulo/412/12/competencia/monopolio/>.
- Catalá i Bas, Alexandre H. (2007). Los 'personajes del público' y el acoso mediático: el morbo elevado a la categoría de interés general. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol.
- Carbonell, Miguel (2011) El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional. En María Paz Ávila, Ramiro Ávila y Gustavo Gómez (ed.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. Quito: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Checa, Antonio (2012) La Banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador. Sevilla. Revista Latina de Comunicación Social. Recuperado de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/30787/Pages%20from%20cac56-4.pdf>,
- CIDH (2003). Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión. Obtenido de <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/GUATEMALA.2003.pdf>
- CIDH. (2014). Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- CIDH. (2015). Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Volumen II.
- CIDH; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) (2018). Informe preliminar tras visita a Ecuador.
- CIDH (2010) Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Recuperado de [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_MJIAS.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html).

- CIDH; RELE (2018). Análisis técnico del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación preparado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.
- CIDH (2013). 149 Periodo de Sesiones. Audiencia: Derecho a la libertad de expresión y asociación en Ecuador. Min. 18: 38. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>.
- Cobos, Eduardo (2019) La producción nacional aporta con \$572 millones a la economía nacional. Revista Gestión Digital.
- Comisión de Auditoría de Concesiones de Frecuencia de Radio y Televisión (2009). Informe Definitivo. Obtenido de <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Informe-Comisi%C3%B3n-Frecuencias-SECCI%3%93N-1.pdf>.
- Cohen, Joshua; Roger, Joel (1992) Secondary Associations and Democratic Governance. Sage Publications.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1978) Convención Americana de Derechos Humanos.
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (2013). Precisiones sobre el Linchamiento Mediático. Obtenido de <https://www.facebook.com/notes/consejo-de-regulaci%C3%B3n-y-desarrollo-de-la-informaci%C3%B3n-y-comunicaci%C3%B3n/precisionsobre-el-linchamiento-medi%C3%A1tico/164886913704331>.
- Consejo Nacional Electoral (2011) Resultados Nacionales consulta popular 2011. Obtenido de <https://web.archive.org/web/20111219194152/http://app2.cne.gob.ec/resultados/resultadosn.aspx>.
- Constant, Benjamin (1998) “De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos”, en Vallespín y Del Águila (comps.) La Democracia en sus textos. Madrid. Alianza.

- Correa, Rafael. (2013). La comunicación como derecho y los medios como poder. Samborondón.
- Corte Constitucional. (2014) Sentencia No. 003-14-SIN-CC.
- Corte IDH. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85. La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 19 Convención Interamericana de Derechos Humanos).
- Corte IDH. (2010). Marco Jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión.
- Corte IDH. (2008). Caso Kimel vs. Argentina. Obtenido de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)
- Corozo, Jorge. (2018). Sesión 563 del Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Mp5Xc1Iuipc>.
- Del Hierro, José Luis (2015) Verdad y veracidad informativas: El ejemplo español. Eunomía, Revista en cultura de la legalidad. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2231/1166>.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 003-14-SIN-CC.
- Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación. Registro Oficial No.22. 25 de junio de 2013
- Ecuador Inmediato (2016) SUPERCOM insta a endurecer penas por linchamiento mediático; "simple disculpa" no es suficiente, asegura Carlos Ochoa. Obtenido de [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818795367](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818795367).
- El Comercio (2013). Una ley nefasta para la democracia. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/opinion/editorial/ley-nefasta-democracia.html>.
- El País (2014). “Es perfectamente legítimo tener una ley de comunicación”. Obtenido de

[https://elpais.com/internacional/2014/04/26/actualidad/1398531760\\_075565.htm](https://elpais.com/internacional/2014/04/26/actualidad/1398531760_075565.htm)

1.

- El Comercio (2016) Supercom multó a Canal Uno por USD 3 540. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/tendencias/supercom-multa-canaluno-encarnepropia-revictimizacion.html>.
- El Telégrafo (2016) ¿Hay “linchamiento mediático” en el Ecuador? Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/punto/1/hay-linchamiento-mediatico-en-ecuador>.
- El Universo. (2011). Correa aprueba ley conocida como Antimonopolio. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2011/10/11/1/1355/correa-aprueba-ley-conocida-como-antimonopolio.html>.
- El Universo (2018). David Kaye: La regulación de contenidos no debería estar en la Ley de Comunicación. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/13/nota/6996902/regulacion-contenidos-no-deberia-estar-loc>.
- El Universo (2014). Gobierno de Correa pide a la CIDH rectificar su informe 2013 por sesgos e imprecisiones. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/24/nota/2834956/ecuador-pide-cidh-que-rectifique-su-informe-2013-sesgos-e>.
- El Universo (2014) Martha Roldós denuncia linchamiento mediático. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/25/nota/2079451/roldos-denuncia-linchamiento-mediatico>.
- El Universo (2018) Comunicación ya no es servicio público, declara Corte Constitucional, y deroga enmiendas del 2015. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/nota/6885716/corte-constitucional-debate-inconstitucionalidad-enmiendas>.
- Fiss, Owen. (2011). “Libertad de Expresión y Estructura social”. En María Paz Ávila, Ramiro Ávila y Gustavo Gómez (ed.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. Quito: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: 63-87.
- Fiss, Owen (2008) Las dos caras del Estado. Conferencia en ocasión de recibir Doctorado Honoris Causa por parte de la Universidad de Palermo. Buenos Aires.

- Fundamedios (2016). Organizaciones piden iniciar debate para reformar la Ley de Comunicación. Obtenido de <https://www.fundamedios.org.ec/representantes-de-la-sociedad-civil-piden-la-presidenta-de-la-asamblea-iniciar-debate-para-reformar-la-ley-de-comunicacion/>.
- Fundamedios (2016) Diario es sancionado por “revictimizar” a niños y adolescentes. Obtenido de <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/diario-es-sancionado-por-revictimizar-ninos-y-adolescentes/>.
- Fundación El Churo; Wambra (2019). Situación de los medios comunitarios, digitales y alternativos en el contexto de protesta de octubre, Paro Nacional en Ecuador”.
- Galán, Jorge (2015). Los medios comunitarios, un reto para la comunicación en el Ecuador. Obtenido de <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/11017>.
- Garcés, Fernando (2019). “¡Y qué saben ellos!” (Re) flexionando relaciones epistémicas entre cultura, escritura y naturaleza desde el ámbito andino. En *Interculturalidad. Problemáticas y perspectivas diversas*. Quito: Abya Yala.
- García, Julián (2019). Hacia una traducción intercultural en sociedades postseculares. En *Interculturalidad. Problemáticas y perspectivas diversas*. Quito: Abya Yala.
- García Ramírez, S., & Gonza, A. (2007). La libertad de expresión en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos. México DF.
- García Ramírez, S., & Gonza, A. (2017). La libertad de expresión en la jurisprudencia de la corte interamericana de derecho humanos (2015). En OEA, Libertad de Expresión: A 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas (pág. 139). Colombia: Trust for the Americas.
- Gargarella, Roberto (2011) “Constitucionalismo y Libertad de Expresión”. En María Paz Ávila, Ramiro Ávila y Gustavo Gómez (ed.). *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*. Quito: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: 31-63.

- Habermas, J. (2005). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen (1982) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid. Taurus.
- Hidalgo, Gabriel (2018) *La comunicación del miedo: ¿Linchamiento mediático o comunicación colusoria? Análisis de una categoría ambigua en Ecuador*. *Revista ComHumanitas*, ISSN: 1390-776X.
- Bisbal, Marta (2007) *El Mercado libre de las ideas de O. W. Holmes*. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Manín, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid. Alianza.
- Martín, C., Rodríguez-Pinzón, D., & Guevara, J. (2004). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ciudad de México : Fontamara.
- OEA. (1999). *Organización de Estados Americanos*, electrónica. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>.
- OEA (2010). *Mecanismos de democracia participativa participación ciudadana en la legislación ecuatoriana*.
- ONU; OSCE; OEA (2002). *Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*.
- ONU (2016). *Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador*. CCPR/C/ECU/CO/6. Obtenido de [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1031&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1031&Lang=en).
- Organización de Estados Americanos (s/f). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2>
- Ortiz, L. (2004). *Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos* . In C. Martín, D. Rodríguez-Pinzón, & J. Guevara, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* . Ciudad de México: Fontamara.

- Patiño, Ricardo. (5 de junio de 2013). Discurso pronunciado en el marco del 43 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. La Antigua, Guatemala.
- Paz y Miño, Juan (s.f.) La libertad de empresa está haciendo y uso abusivo de la libertad de expresión. Entrevista realizada por la Secretaría Nacional de Comunicación. Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.ec/la-libertad-de-empresa-esta-haciendo-un-uso-abusivo-de-la-libertad-de-expresion/>
- Peñas, Pablo (2011). Barber y la idea de democracia Fuerte. Granada [https://revistatales.files.wordpress.com/2012/05/279\\_nro4nro-4.pdf](https://revistatales.files.wordpress.com/2012/05/279_nro4nro-4.pdf).
- Pinoargote, Alfredo (2014). Mensaje discriminatorio de Alfredo Pinoargote en Ecuavisa. (Video) [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=26&v=wLv4YywgUcQ&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?time_continue=26&v=wLv4YywgUcQ&feature=emb_title).
- Primicias (2019). El gobierno difundió 7,8 horas de cadenas nacionales durante la más reciente crisis. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/gobierno-siete-horas-cadenas-nacionales/>.
- Ragin, C. (2007). La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad. Colombia: Sage Publications.
- Reig, Ramón (2015) Crisis del periodismo, crisis del sistema. Contexto estructural y deseos de cambio. Barcelona. Gedisa S.A.
- Sampieri, R. H. (2014). Metodología de la Investigación .México: Mc Graw-Hill.
- Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1988) *Teoría de la Democracia*. Madrid. Alianza Editorial
- Schumpeter, Joseph (1996) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona. Folio.
- Secretaría de Comunicación. (2013). Oficio No. SNC-SECOM-2013-000067-O. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2013/08/carta-secom.pdf>
- Secretaría de Comunicación (2018). Ecuador recupera libertad de expresión, según relator especial de la CIDH. Obtenido de

<https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-recupera-libertad-de-expresion-segun-relator-especial-de-la-cidh/>.

- Secretaría de Comunicación (2018). Gobierno remite veto a la Ley Orgánica de Comunicación y Proyecto Reformatorio al artículo 5. Obtenido de <https://www.comunicacion.gob.ec/gobierno-remite-veto-a-la-ley-organica-de-comunicacion-y-proyecto-reformatorio-al-articulo-5/>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito .
- Sector Comunitario de la Comunicación (2019). Medios comunitarios sobre el veto a la Ley de Comunicación. Obtenido de <https://www.alainet.org/es/articulo/197899>.
- Sector Comunitario de la Comunicación (2018). El Sector Comunitario de comunicación espera con optimismo informe favorable, tras la reunión con Relator especial para la libertad de expresión de la CIDH. Obtenido de <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/08/2018/ecuador-sector-de-medios-comunitarios-defiende-el-derecho-la>.
- Stuart Mill, John (2013). De la Libertad. Barcelona: Acantilado.
- Sociedad Interamericana de Prensa (2012). Informe Ecuador, Asamblea General Sao Paulo Brasil. Obtenido de <https://www.sipiapa.org/notas/1127786-ecuador>.
- Superintendencia de Comunicaciones (2015). Resolución No. 017-2015-DNJRD-INPS. Trámite No. 014-INPS-DNJRD.
- Torres, L. F. (2013). Demanda de Inconstitucionalidad LOC. Quito. Obtenido de <https://lamordazaec.files.wordpress.com/2014/05/demanda-de-inconstitucionalidad-luis-fernando-torres.pdf>.
- Wambra (2019) Rueda de Prensa María Paula Romo -15-10-19 (Archivo de video) Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=4miJca8Qias&list=UUD4ymEbk6dYbFbQwRqITKCw&index=1>.
- Zambrano, Pedro (2012). Informe preliminar sobre Ecuador.