



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., 6 de abril de 2016

**SENTENCIA N.º 002-16-SIA-CC**

**CASO N.º 006-10-IA**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 19 de mayo de 2010, los señores Andrés Sebastián Córdova Neira y Mario Andrés Navarrete Serrano, por su propios y personales derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, de las resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08, 5467-CONARTEL-08 y 5512-CONARTEL-09, expedidas por el extinto Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL). La acción propuesta fue signada con el N.º 006-10-IA.

A través de esta acción, se solicita a la Corte Constitucional, para el período de transición, que de acuerdo al artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República, se invaliden las mencionadas resoluciones.

El 19 de mayo de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, certificó que el caso N.º 006-10-IA tiene relación con el caso N.º 002-10-IA que fue rechazado por la Sala de Admisión.

El 1 de diciembre de 2010, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, en ejercicio de su competencia admitió a trámite la causa N.º 006-10-IA. Asimismo se dispuso correr traslado con la demanda y la providencia al secretario nacional de Telecomunicaciones, al presidente de CONATEL, al superintendente de Telecomunicaciones y al procurador general del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. Finalmente, con el objeto de poner en conocimiento público la existencia de este proceso, se dispuso publicar en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, un resumen completo y fidedigno de la demanda.

El 11 de enero de 2011, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo se designó a Nina Pacari Vega como jueza constitucional sustanciadora. El 3 de febrero de 2011, una vez que fue publicado en el Registro Oficial N.º 360 del 11 de enero de 2011, el resumen de la demanda de inconstitucionalidad de acto administrativo, la jueza ponente Nina Pacari Vega avocó conocimiento de la presente acción de inconstitucionalidad

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, el martes 11 de diciembre de 2012, correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 3 de enero de 2013, avocó conocimiento de la acción N.º 006-10-IA.

Con oficios Nros. 053-15-CC-JCRSP y 054-15-CC-JCRSP del 26 de febrero de 2015 y 3 de marzo de 2015, respectivamente, la jueza sustanciadora Ruth Seni Pinoargote, dispuso al director del Registro Oficial, así como a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, ARCOTEL con fundamento en lo que determina el artículo 19 primer inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, que se certifique si las resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08 del 17 de noviembre de 2008; N.º 5467-CONARTEL-08 del 17 de diciembre de 2008 y N.º 5512-CONARTEL-09 del 27 de enero de 2009, provenientes de CONARTEL (Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión), se encuentran vigentes o derogadas a la presente fecha.

En atención a lo dispuesto por la jueza ponente, en el oficio referido, Hugo del Pozo Barrezueta, director del Registro Oficial, mediante oficio N.º 0094-CC-DRO-2015 del 6 de marzo de 2015, responde en los siguientes términos:

... me permito indicar a usted que la función del Registro Oficial es la de publicar todos los actos jurídicos emitidos por las diferentes instituciones estatales; mas no es competencia el certificar la vigencia o no de los mismos; sin embargo para poder cumplir con su requerimiento hemos realizado las averiguaciones del caso; pero al tratarse de un caso que se está tratando en la Corte Constitucional, el CONARTEL solicita se le remita el oficio dirigido a esta entidad como la emisora de la normativa en referencia, por lo que agradecería se remita el oficio a la mentada Institución...

El 10 de marzo de 2015, el sub director jurídico de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL, señala que dando respuesta al oficio emitido por la jueza sustanciadora de la presente causa, informa en lo principal, que las resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08 del 17 de noviembre de 2008; N.º 5467-CONARTEL-08 del 17 de diciembre de 2008 y N.º 5512-





CONARTEL-09 del 27 de enero de 2009, emitidas por el ex CONARTEL no han sido derogadas de forma expresa.

### **Actos administrativos acusados como inconstitucionales**

Los actos administrativos que se impugnan son las siguientes resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión CONARTEL, cuyos contenidos en lo pertinente disponen:

#### **Resolución N.º 5377-CONARTEL-08**

Art. 1 Dar cumplimiento al artículo 19 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 48 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y televisión y en consecuencia prohibir a las estaciones de radio y televisión la transmisión de programación, incluida la publicada de cualquier tipo, dentro del horario de las 6H00 hasta las 21H00, que evidencia escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas” a nivel nacional...

#### **Resolución N.º 5467-CONARTEL-08**

Art. 1 Dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la república del Ecuador, así como el artículo 58 de la Ley de Radiodifusión y televisión letra h) y artículo 48 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión (...)

Art. 2 Prohibir a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional, la transmisión de todo tipo de programas y publicidad relacionado con mentalistas, parasicólogos, adivinos, así como, programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten a la salud física o mental de la población. Se exceptúan programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, sicología y psiquiatría...

#### **Resolución N.º 5512-CONARTEL-09**

Art. 1 Aplicar el mandato constitucional contenido en el artículo 18, por lo tanto, requerir a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que dentro de sus programaciones regulares, que incluyen encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, se eliminen apreciaciones o afirmaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas, evitando aquellas informaciones no veraces ni verificadas respecto de hechos, procesos y acontecimientos de interés general que no puedan ser objetos de verificación posterior por parte de los ciudadanos.

Art. 2 Exhortar a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que realicen consultas, encuestas o sondeos de opinión pública, utilicen metodologías y procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y probados, con difusión e información de los mismos a toda la ciudadanía ...

## De la demanda y sus argumentos

En su demanda los señores Andrés Sebastián Córdova Neira y Mario Andrés Navarrete Serrano, señalan que las resoluciones impugnadas violentan una serie de normas y principios constitucionales.

Indican que se ha vulnerado el principio de reserva de ley, debiendo entender a éste como:

Uno de los principios capitales que determinan la estructura del ordenamiento jurídico en una sociedad democrática; consecuentemente al atentar dicho principio, estamos atentando con el propio ordenamiento jurídico y por lo tanto alentando a la inseguridad jurídica, que hoy por hoy, es uno de los fenómenos que más nos afecta. Cuando estamos hablando acerca de derechos humanos y constitucionales no podemos hacer omisiones de esta magnitud y pretender que pasen por alto los atropellos generados a los ciudadanos.

En este sentido, hacen alusión al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que la libertad de expresión y de pensamiento no podrán estar sujetas a control ni censura previa, sino que sólo puede establecerse responsabilidades ulteriores, mismas que deben ser previstas mediante ley.

Los accionantes expresan que el sentido de la palabra “ley” ha sido desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que al pronunciarse sobre el principio de reserva de ley, en la Opinión Consultiva 6/86, estableció:

22. Por ello la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el poder legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero si es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.

23. Lo anterior se deduciría del principio así clasificado por la Corte Permanente de Justicia Internacional ( Consistency of Certain Danzig Legislative Decrees with the Constitution of the Free City, Advisory Opinion, 1935, PCIJ., Series A/B, No. 65, pág. 56 ) de legalidad, que se encuentra en casi todas las constituciones americanas elaboradas desde finales del Siglo XVIII, que es consustancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, de



acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación.

24. La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos.

Por este motivo y considerando que las resoluciones del CONARTEL han sido expedidas por un órgano colegiado que no está revestido de legitimidad democrática, los accionantes señalan que los mencionados actos administrativos— mediante los que supuestamente se censura previamente y se controla contenidos —, representan una violación a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Constitución.

Asimismo, señalan que las resoluciones impugnadas se basan en la Ley de Radio Difusión y Televisión pero no con el fin de establecer responsabilidades ulteriores al ejercicio de libertad de pensamiento ni expresión, sino para controlar previamente imágenes y noticias sobre fiestas taurinas, así como programas esotéricos y encuestas realizadas. Los accionantes manifiestan que la única forma de no incurrir en inconstitucionalidades es estudiando y analizando correctamente la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

En este mismo sentido, la demanda analiza cómo el numeral 2 del artículo 13 de la Convención establece que al aplicar una ley que determine responsabilidades ulteriores se deberá probar que la libertad de expresión e información ha generado daños frente a los derechos que quiere proteger. En consecuencia señalan que: “no se puede expedir resoluciones que controlen previamente a programas cuando ni siquiera puede probar el daño que han generado para aplicar las responsabilidades ulteriores”.

En consecuencia, los accionantes advierten que al violentar el principio de reserva de ley se ha vulnerado también el principio de legalidad. A través de éste, se busca fijar límites al Estado y a sus órganos, siendo que cualquier actuación dentro de esos márgenes es violatorio al principio de legalidad y a la Constitución.

Señalan que este principio está recogido en el artículo 226 de la Norma Suprema y es un principio rector del derecho constitucional, que “las tres resoluciones atentan contra este principio debido a que lo que resulte está muy por encima de sus atribuciones. Peor aún, son resoluciones que resuelven sobre un tema que ni la propia Constitución contiene y este se refiere al control previo”.

Por otro lado, los accionantes muestran cómo en esta parte la Resolución N.º 5512-CONARTEL-09, acerca de las encuestas, aluden al principio de legalidad y enseguida prohíben la realización de encuestas a fin de ser difundidas por radios y canales de televisión con el propósito de prevenir la afectación del buen nombre, la honra y la dignidad de las personas.

Indican que el artículo 13 numeral 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos admite el control o censura previa en el acceso a espectáculos por parte de los menores de edad pues aquello podría afectar al desarrollo normal de los niños y adolescentes. Los accionantes denotan "... el CONARTEL (...) dictó resoluciones con poderes que no eran atribuibles a su potestad administrativa ni en temas que se admitía el control previo" y añaden:

No podemos permitir que órganos del Estado atropellen al tan necesario principio de legalidad con el simple fin de delimitar la libertad ciudadana de tal forma que inclusive es atentatoria con los derechos humanos. Podemos decir que la violación a este principio fundamental no demuestra más que la falta de conocimiento y la falta de respeto a la jerarquía constitucional, que simplemente nos lleva a convertirnos en un Estado cada vez más complicado y difícil de confiar y en donde la anarquía reina. No podemos permitir eso en un país en donde rige un marco constitucional encargado de promover y ordenar la paz, la libertad y la justicia. En conclusión, no podemos olvidarnos de una corriente esencial que engloba los dos principios que hemos mencionado y que han sido violentados, esta corriente se denomina, el neo constitucionalismo.

Para ahondar en el alcance y contenido del principio de legalidad, los accionantes citan la resolución constitucional N.º 935 publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 97 del 4 de febrero de 2009, en el que la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció:

Según el principio de legalidad las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común. Al establecer esta íntima vinculación de la actuación pública a la ley y al derecho, se reconoce una especie de cobertura legal de toda la actuación administrativa, sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa, y cuando actúa conforme a ella, su actuación es legítima. Pero evidentemente esa actuación originada en una atribución de competencias debe necesariamente desarrollarse en armonía con el resto del ordenamiento jurídico de tal forma que no se produzca excesos ni contradicciones con otros entes dotados de competencia de conformidad con la Carta Política.

Por otro lado, los accionantes alegan que existe una inadecuada motivación de las resoluciones impugnadas contraviniendo el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, los artículos 31 y 122 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 4 del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública.



Indican que la falta o indebida motivación coloca a los ciudadanos en indefensión pues no conocen de las causas que motiva la decisión, lo que les priva de poder estructurar adecuadamente su defensa.

En este contexto, los accionantes explican que ninguna de las tres resoluciones del CONARTEL está adecuadamente motivada puesto que sólo se limitan a enumerar las normas constitucionales, legales y reglamentarias sin realizar un análisis adecuado y explicar la pertinencia de las normas en cada caso concreto a fin de que la motivación sea clara y no dé lugar a dudas.

Por otro lado, los accionantes manifiestan que censurar previamente los contenidos que se difunden a través de los medios de comunicación nacional, vulnera los artículos 18 de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos cuyos contenidos son similares en cuanto hacen referencia a que la censura previa no puede operar en la difusión, búsqueda, recepción, intercambio o producción de información de hechos o procesos que sean de interés general.

Indican que frente a tal escenario sólo puede establecerse responsabilidades ulteriores. Por lo tanto, manifiestan que las tres resoluciones adolecen de este vicio de inconstitucionalidad ya que atenta contra los artículos mencionados.

En efecto, afirman que la única excepción a la censura previa se refiere al acceso de los niños y adolescentes a ciertos espectáculos públicos que podrían afectar su formación y libre desarrollo dentro de la sociedad. La norma de acuerdo a los accionantes “va dirigida a proteger el interés superior del niño y sólo bajo esta línea es que se admite esta forma de control previo o censura previa”.

En este sentido, señalan que el control previo atenta contra el derecho humano del libre desarrollo de la personalidad y también la libertad de expresión y de recibir información. Por ello expresan:

No podemos olvidarnos que la prohibición de censura previa, descansa en la idea de que la libertad de pensamiento de las personas es muy importante ya que con eso se garantiza principios constitucionales tan elementales como el de la generación de pensamientos distintos que dan lugar al debate de ideas con altura. La democracia se logra con libertad en todo sentido, sobretudo en la libertad de pensamiento ya que las personas solo son dueñas de sus ideas y convicciones. No podemos olvidarnos que las tres resoluciones se enraízan en aspectos diferentes ya que una trata acerca de la prohibición de encuestas difundidas en radio y televisión siempre y cuando la información no sea veraz y verdadera, la otra resolución se refiere a la prohibición de presentar noticias e imágenes sobre la fiesta de toros a ciertas horas en donde los niños puedan observar, y finalmente la última resolución es sobre la prohibición de los programas esotéricos ya que inducen a errores médicos, culturales y que afectan a la salud mental y física de la población. Dicho esto nos preguntamos ¿Dónde queda nuestra libertad? ¿Acaso no somos seres humanos racionales que tenemos el derecho

de recibir información que queramos y cada uno filtrar dicha información para sacar lo mejor de ella? No puede el Estado y sus órganos convertirse en entes extremadamente paternalistas y empezar a decirnos como llevar nuestra vida cotidiana. La educación principal se da en la casa y ese debe ser nuestro límite principal.

Añaden, que para restringir la censura previa es necesaria la realización de un proceso exhaustivo de ponderación de derechos, siendo que el derecho a la libertad es esencial para el desarrollo de las personas.

Los accionantes indican que de manera específica, la resolución N.º 5467-CONARTEL-08, ha vulnerado los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión, contenidos en el artículo 66 numeral quinto y sexto de la Constitución. Hacen alusión a la jurisprudencia constitucional colombiana que ha señalado:

Al interpretar el artículo 16 constitucional que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el intérprete debe hacer énfasis en la palabra “libre”, más que en la expresión “desarrollo de la personalidad”, pues esta norma no establece que existen determinados modelos de personalidad que son admisibles y otros que se encuentran excluidos por el ordenamiento, sino que esa disposición señala “que corresponde a la propia persona optar por su plan de vida y desarrollar su personalidad conforme a sus intereses, deseos, convicciones, siempre y cuando no afecte derechos de terceros, ni vulnere el orden constitucional”. Por ello esta Corte y la doctrina han entendido que ese derecho consagra una protección general de la capacidad que la Constitución reconoce a las personas para auto determinarse, esto es, a darse sus propias normas y desarrollar planes propios de vida, siempre y cuando no afecten derechos de terceros.

Los accionantes indican que este derecho, fundamental para el desarrollo libre de la personalidad en una sociedad democrática, otorga la posibilidad de formar propias normas de vida limitadas por el derecho, la moral pública y las leyes.

Por último, citan varios instrumentos internacionales vinculantes para el Estado ecuatoriano que consagran el derecho a la libertad de expresión; a saber, los artículos 19 y 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 13 y 4 de la Convención sobre Derechos del Niño; los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y finalmente, transcriben jurisprudencia de la Corte Interamericana que en el caso Última Tentación de Cristo vs. Chile y en la Opinión Consultiva 5/85, señaló:

64. En cuanto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de





expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: ésta requiere por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

65. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

66. Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

67. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención.

68. La libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.

69. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que [la] función supervisora [de la Corte le] impone [...] prestar una atención extrema a los principios de una 'sociedad democrática'. La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de tal sociedad, una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres. El artículo 10.2 [de la Convención Europea de Derechos Humanos] es válido no sólo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como ofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática". Esto significa que toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.

Por otra parte, cualquiera que ejerce su libertad de expresión asume "deberes y responsabilidades", cuyo ámbito depende de su situación y del procedimiento técnico utilizado.

70. Es importante mencionar que el artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la

infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.

Los accionantes afirman que las resoluciones que se impugnan vulneran las dos dimensiones de la libertad de expresión que se encuentran garantizadas por la Convención Americana: la individual y la colectiva. De ahí que manifiestan:

No sólo se impide a los medios pronunciarse sobre temas de trascendental importancia social y cultural, sino que además se impide a las personas conocer esa información. La violación se hace específicamente grave cuando consideramos que se exige, en la resolución sobre encuestas, la verificación de los hechos, situación prácticamente imposible para la gran mayoría de los ciudadanos; esta condición virtualmente imposibles de lograr, coloca una condición infranqueable, que en última instancia se equipara a una prohibición absoluta.

Por otro lado, los demandantes argumentan que se han vulnerado los derechos sobre ciencia, tecnología, saberes ancestrales, cultura, comunicación e información, contenidos en los artículos 385 numeral 2; 387 numerales 2 y 4; 21 y 16 de la Constitución.

Indican que la interacción social en todas sus formas es un medio fundamental para el desarrollo cultural de las personas, mismo que está siendo limitado por la resolución del CONARTEL que restringe la comunicación libre, intercultural y participativa y añaden:

Todo el pueblo y todas las comunidades tienen el libre acceso a los medios de comunicación que sea de su preferencia, no podemos permitir que se intente coartar este principio de libertad y democracia que es tan importante y vital para la creación de una sociedad diversa. Es muy importante el inciso 2 del artículo [16 de la Constitución] ya que habla acerca de un acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, lo que nos dice que la gente, ya sea de forma individual o colectiva, tendrá la decisión en sus manos frente a qué tipo de información recibe y en la forma que ellos crean conveniente.

Los accionantes transcriben el artículo 21 de la Constitución y señalan la importancia de la cultura al ser una figura que determina el desarrollo integral de una persona y cómo la norma en mención da el derecho para que cada persona escoja la cultura que prefiera. Por lo que indican:

Es claro que los programas televisados, como los esotéricos, son expresiones culturales y las personas tienen libertad de decidir si las ven o no. Es claro que el espíritu de esta resolución en cuanto a la limitación al acceso de expresiones culturales diversas, y esto no representaría más que la violación directa del artículo 21 de la Constitución.

Aluden al artículo 387 de la Constitución y establecen que la misma busca potenciar los saberes ancestrales, entendidos como



... conocimientos que se van dando de generación en generación con el fin de fortalecer la cultura, y una vez logrado eso se tiene mayor importancia social. La forma de fortalecer los saberes ancestrales jamás podría ser predeterminado debido a la amplitud de su espectro, no podemos limitar ni dejar que se limite la forma en que nuestros conocimientos se van a fortalecer.

Por ello concluyen señalando que:

Es ahí donde la resolución expedida para prohibir los programas esotéricos, entra y destruye este principio de libertad que recae en la responsabilidad de la gente de decidir si retiene los temas y sugerencias planteadas en estos programas. No podemos permitir que el CONARTEL decida sobre éstas libertades tan importantes de manera arbitraria.

### Derechos que se consideran vulnerados

Los accionantes señalan que las tres resoluciones vulneran las siguientes normas: artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>1</sup>; artículo 226 de la Constitución que contiene el principio de legalidad<sup>2</sup> y, artículo 76 numeral 7, literal I que garantiza el derecho al debido proceso al motivar de manera adecuada las resoluciones<sup>3</sup>. Dicen además que como consecuencia se vulnera también los artículos 31<sup>4</sup> y 122 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 4 del Reglamento para el control de la Discrecionalidad en los actos de la Administración Pública; y artículo 18 de la Constitución<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> **CADH Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.** 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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

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

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

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.

<sup>2</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

<sup>3</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

<sup>4</sup> **Ley de Modernización del Estado. Art. 31.- MOTIVACION.-** Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.

<sup>5</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 18.-** Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

Particularmente, señalan que la resolución N.º 5467-CONARTEL-08, viola las siguientes normas constitucionales: artículo 66 numeral 5 y 6<sup>6</sup> de la Constitución relativos a los derechos al libre desarrollo de la personalidad y libre expresión; y artículos 385<sup>7</sup> numeral 2 y 387 numerales 2 y 4<sup>8</sup> y, artículo 21<sup>9</sup>; que contienen los derechos sobre ciencia, tecnología, saberes ancestrales, cultura, comunicación e información.

### **Pretensión concreta**

Por las consideraciones y argumentos que anteceden y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 436 numeral 4, los señores Andrés Sebastián Córdova y Mario Andrés Navarrete solicitan que se invaliden las mencionadas resoluciones.

### **Contestación a la demanda**

El 1 de diciembre de 2010, en atención a lo preceptuado en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de Admisión dispuso que se cite con el contenido de la demanda a los señores Jaime Guerrero Ruiz, secretario nacional de Telecomunicaciones; Jorge Glas Espinel, presidente del CONATEL; Fabián Jaramillo Palacios, superintendente de telecomunicaciones, y al procurador general del Estado; quienes dieron contestación a la demanda en los siguientes términos:

### **Superintendente de Telecomunicaciones**

El ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, superintendente de Telecomunicaciones, señala que a la fecha de expedición por parte del desaparecido Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión CONARTEL- de las resoluciones impugnadas, se encontraba en vigencia la Constitución de la República expedida por la Asamblea Constituyente de Montecristi cuyo

---

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

<sup>6</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:

5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.

6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.

<sup>7</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 385.-** El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

2. Recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales.

<sup>8</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 387.-** Será responsabilidad del Estado:

2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al *sumak kawsay*.

4. Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales.

<sup>9</sup> **Constitución de la República del Ecuador. Art. 21.-** Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución.





artículo 18 numeral 1 señala que: “Todas las personas en forma individual o colectiva tienen derecho a : 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, con responsabilidad ulterior”.

El segundo inciso del artículo 19 señala que: “Se prohíbe la emisión de la publicidad que induzca a violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra derechos”.

Asimismo, el superintendente indica que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, el Estado ecuatoriano es el encargado a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión CONARTEL, otorgar frecuencias o canales para radiodifusión, regular y autorizar estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con la misma ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano y los reglamentos.

Señala que el literal **h** del artículo innumerado quinto agregado a continuación del artículo 5 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, así como el artículo 44, faculta al CONARTEL regular y controlar, en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos y programas de las estaciones de radiodifusión y televisión.

También indica que las resoluciones impugnadas gozan de presunción de legalidad toda vez que han sido expedidas por un cuerpo colegiado establecido por disposición legal y manifiestan que:

... en forma alguna violentan normas de orden constitucional como lo manifiestan los demandantes (...) la expedición de las resoluciones impugnadas constituye un ejercicio a través del cual el Estado genera y garantiza las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos que asisten a todos los ecuatorianos en materia de comunicación e información.

De este modo, expresa que la Resolución N.º 5377-CONARTEL-08 del 17 de noviembre de 2008, da cumplimiento al artículo 19 de la Constitución y al artículo 48 del Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión, al prohibir a las estaciones de radiodifusión y televisión, la transmisión de programación, incluida la publicidad de cualquier tipo, dentro del horario de las 06:00 hasta las 21:00, que evidencien escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas” a nivel nacional, sin que tal prohibición pueda considerarse una violación al principio de reserva de ley, o al principio de legalidad

y menos aún una violación a alguna de las garantías del debido proceso o a los derechos al libre desarrollo de la personalidad y libre expresión.

En el mismo sentido, señala que la Resolución N.º 5467-CONARTEL-08 del 17 de diciembre de 2008, no transgrede norma constitucional alguna pues da cumplimiento al artículo 19 de la Constitución y al artículo 58 literal **h** de la Ley de Radiodifusión y Televisión, así como el artículo 48 del Reglamento, que prohíben este tipo de transmisiones relacionadas con parasicólogos o adivinos que induzcan a errores médicos o culturales o que afecten a la salud física o mental de la población; se exceptúa de esta prohibición los programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, sicología o psiquiatría, el superintendente señala que esta prohibición es:

Una prevención que hace el organismo de regulación y control de la salud física y mental de la población ecuatoriana en contra de charlatanes, lenguaraces y embusteros [por lo que] no puede ser considerada una violación a los derechos sobre ciencia, tecnología, saberes ancestrales, cultura e información como lo aseguran los accionantes sin fundamento ni razón. Lo que se ha pretendido es que personas ingenuas no sean víctimas de engaño por profesionales del cuento.

Finalmente, en relación a la Resolución N.º 5512-CONARTEL del 27 de enero de 2009, afirma que no puede ser declarada inconstitucional toda vez que no se trata de una censura previa sino una aplicación del artículo 18 de la Constitución.

### **Procuraduría General del Estado**

La doctora Martha Escobar Koziel, directora general de Patrocinio, delegada del procurador general del Estado, manifiesta que los actos administrativos impugnados son constitucionales.

Señala que los demandantes cuestionan la limitación propuesta en las resoluciones a la libertad de expresión y olvidan la doble dimensión de ese derecho: la individual y la social, particularmente la social, que precautela el derecho de la ciudadanía de estar bien informada y recibir información libre de violencia y con contenidos educativos. Ante lo cual indica que:

La prohibición de transmisión de programación que contenga escenas de violencia y crueldad expresa, que induzcan a errores médicos y el requerimiento de eliminación de apreciaciones contra la honra y buen nombre de las personas en sondeos de opinión pública es un límite razonable a la libertad de expresión que no es un derecho absoluto y que puede estar sujeto a regulación y restricciones legítimas y proporcionales.

También alude al artículo 19 de la Constitución que determina que prevalecerán los contenidos con fines informativos, educativos y culturales prohibiendo los contenidos señalados. Así lo expresa: “El CONARTEL al elaborar los actos





normativos impugnados no ha coartado la libertad de expresión ni busca controlar contenido, sino simplemente limitar la difusión de productos que pueden incitar a la violencia o puede atentar desproporcionadamente contra otros derechos”.

Añade que la regulación constitucional debe armonizarse con el bloque de constitucionalidad que incluye la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 13 si bien prohíbe la censura previa, la permite en dos casos: 1) para proteger a los niños y adolescentes, y 2) para cuidar la salud y la moral pública. Indican que la Corte [Interamericana] ha sido enfática en recordar que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que está limitado por el derecho de los demás, particularmente por el derecho a la honra y a la buena reputación.

Señala que es necesario, en virtud de la aplicación directa de los derechos establecidos en la Constitución, invocar el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que es más explícito al regular las restricciones admisibles a la libertad de expresión.

En relación a la reserva de ley, manifiesta que esta no implica desconocer la facultad reglamentaria que tiene el presidente de la República para desarrollar los contenidos de ley, en sujeción al artículo 84 de la Constitución de la República.

Finalmente señala: «Restricciones a la circulación de información relacionadas con las “corridas” o “ferias taurinas” son de hecho temporales pero razonables hasta que se desarrolle el proceso de consulta popular que han anunciado las autoridades».

### **Secretario Nacional de Telecomunicaciones y presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones**

El ingeniero Jaime Guerrero Ruiz, ministro de Telecomunicaciones y presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL, y el ingeniero Rubén León Vásquez, secretario nacional de Telecomunicaciones, contestaron a través de su apoderada y procuradora judicial, impugnando la pretensión de los accionantes en todas sus partes pues consideran que las resoluciones son constitucionales.

Manifiestan que los mencionados actos normativos respetan el principio de legalidad pues están acorde con lo preceptuado en los artículos 226, 261 y 313 que otorga competencia exclusiva al Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, así como el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, siendo las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico uno de ellos.

Aluden al artículo 2 de la Ley Especial de Telecomunicaciones reformada, que señala que el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado, a los artículos 2 y 44 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que crea el CONARTEL para que regule y autorice las frecuencias o canales de radiodifusión y televisión y encarga a la Superintendencia de Telecomunicaciones el control sobre los mismos, y el artículo 5-A del mismo cuerpo legal, que indica que el Estado ejercerá las atribuciones que le confiere esa ley a través del CONARTEL.

Se establece entonces que es de competencia exclusiva del Estado la administración, regulación y control de las telecomunicaciones, el uso del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones. Es la ley la que otorga facultades al CONARTEL, para dictar las resoluciones que se impugnan, por lo que las mismas han sido expedidas por una autoridad competente. En este sentido manifiestan:

Dichas resoluciones, por tanto gozan de las presunciones de legalidad y legitimidad, ya que constituyen una obligación del Estado de generar y garantizar las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos que les corresponde a todos los ecuatorianos en materia de comunicación e información, las mismas conforme las citas legales invocadas han sido expedidas por un cuerpo, colegiado establecido por disposición legal y no violenta ninguna norma de orden constitucional ni trastocan principio o garantía de rango constitucional que asiste a los ciudadanos del Ecuador; por lo que la pretensión de los accionantes carece de fundamentos de hecho y de derecho ...

Respecto de los derechos sobre libertad de expresión, libre desarrollo de la personalidad, ciencia, tecnología, saberes ancestrales, el superintendente y el presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones manifiestan que prohibir las transmisiones de escenas de violencia y crueldad, se trata de un mandato de la Constitución establecido en el artículo 19. Al respecto, también aluden al artículo 48 del Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que determina que las estaciones de radiodifusión y televisión elaborarán su programación sujeta a las siguientes normas:

e) la programación, incluida los avances de los programas y la publicidad, será apta para todo público, desde las 06h00 hasta las 21h00. En consecuencia, en este periodo de tiempo se evitarán escenas o imágenes de violencia, crueldad, actos sexuales explícitos o promiscuidad...

En relación a la Resolución N.º 5467-CONARTEL-08 del 17 de diciembre de 2008, explican que el ex CONARTEL al prohibir la transmisión de programas relacionados con mentalistas, parapsicólogos, adivinos o programas que induzcan a error cultural o médico, cumplen con los artículos 19 de la Constitución y 58 literal **h** de la Ley de Radiodifusión y Televisión, así como con el artículo 48 del Reglamento General; por lo tanto la resolución es constitucional.





Enseguida señalan de manera idéntica lo establecido por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPERTEL) en el sentido de obviar la programación de este tipo para evitar a “charlatanes, lenguaraces y embusteros...”.

En referencia a la resolución N.º 5512- CONARTEL-09 del 27 de enero de 2009, aplica el artículo 18 de la Constitución en el sentido de que busca la veracidad en las expresiones. Señalan:

En algunos casos, como en la Constitución de la República del Ecuador, en su art. 18, la exigencia de la veracidad se requiere en forma expresa y es indispensable para contar con la garantía de la protección constitucional. Esta exigencia vale exclusivamente para la información no así para las opiniones que escapan a este control de verificación.

Nuestro orden jurídico legisla la veracidad de las expresiones por vía constitucional, en la cual el imputado de contravenir los derechos del otro, como es la honra generalmente, puede justificar sus dichos mediante prueba de la verdad, así mismo la persona contra quien se ha proferido algún tipo de acto mediante el mismo derecho en los casos de afirmación de hechos no verdaderos que lesionan el honor. Si el emisor actuó o no con culpa, determinar este grado de culpabilidad es tarea de la justicia penal.

Los accionantes confunden los conceptos de censura previa con el de prohibición, así pues, habría censura previa, si antes de emitir o transmitir, se requeriría autorización respecto a los contenidos, por parte de autoridad competente, más en el presente caso con la expedición de las mencionadas resoluciones no ha ocurrido, ya que con las mismas, de lo que se trata es de ejecutar la prohibición constitucional de los artículos 18 y 19 de la Constitución de la República que manda a los medios de comunicación a cumplir, de ahí la importancia de la acción de inconstitucionalidad planteada por parte de quienes no tiene afectación de ninguna clase.

En consecuencia, los demandados alegan que las resoluciones impugnadas guardan total coherencia con las normas constitucionales y tienen contenidos que benefician a la sociedad en su conjunto, siendo que el CONARTEL ha actuado de acuerdo a sus facultades y anteponiendo el interés general sobre el de los particulares.

Respecto de la falta de motivación de las resoluciones alegada, indican que éstas se encuentran debidamente motivadas y sustentadas en disposiciones constitucionales y legales. En todo caso, manifiestan que en el supuesto no consentido que el CONARTEL no haya motivado, aquello no constituye fundamento para que se proponga la presente acción, sobre todo cuando existen otros mecanismos o recursos administrativos para impugnar esta resolución

Asimismo, advierten que la acción es improcedente pues se fundamenta en el artículo 436 de la Constitución sin determinar de manera precisas cuál es el hecho, motivo, razón, acto administrativo o acto normativo que pretende se declaren

inconstitucionales o si las razones de su invalidez son de forma o de fondo. Por ello, consideran que la demanda se torna improcedente.

Por último, manifiestan que existe ilegitimidad activa de los accionantes pues, de acuerdo a los demandados, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en el artículo 9 que la legitimación activa para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad permite ejercer esta acción a las personas afectadas, quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. En este caso indican que en la especie los accionantes en el ejercicio de esta acción pública de inconstitucionalidad no han demostrado ser víctimas directas o indirectas de la vulneración de derechos y garantías que dicen se han vulnerado por el ex CONARTEL con la expedición de las resoluciones impugnadas, así como la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce. Por tanto, no tienen interés legítimo, por lo que existe ilegitimidad activa de los accionantes.

También señalan que hay ilegitimidad pasiva de los demandados pues las resoluciones fueron expedidas por el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión CONARTEL y no por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones ni por la Superintendencia de Telecomunicaciones, por lo que en relación a estos dos organismos existe ilegitimidad pasiva.

Por estos motivos, señalan que la acción es improcedente y solicitan se la rechace.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 4 de la Constitución es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos administrativos de carácter general emitidos por los órganos y autoridades del Estado. En concordancia con lo anterior, el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad, de competencia de la Corte Constitucional, tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas.

En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75 literal **c** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3 numeral 2 literal **d** de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, este Organismo es competente para



resolver las acciones de inconstitucionalidad de: 1) leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley y, 2) actos normativos y administrativos con carácter general.

### **Alcance del control abstracto de constitucionalidad**

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Garantizando que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituyendo una tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto a un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo del acto administrativo con carácter general. Así, en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al acto impugnado haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad de su contenido con las disposiciones constitucionales.

### **Legitimación activa**

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos administrativos de carácter general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que citan respectivamente, “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente”, y “La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona”.

## **Análisis constitucional**

### **Análisis de constitucionalidad por la forma**

Dentro del control integral que realiza la Corte Constitucional del Ecuador, corresponde a este organismo pronunciarse respecto a la constitucionalidad formal y material de los actos administrativos con efectos generales cuya constitucionalidad se demanda.

En aquel sentido cabe destacar que el control formal dentro de inconstitucionalidades ha sido prescrito en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que a través de su segundo inciso describe:

Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas:  
2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

Al respecto se debe destacar que la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales fue presentada por los accionantes el 19 de mayo de 2010, fecha en la que se encontraba vigente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante lo cual corresponde determinar si las mencionadas resoluciones se enmarcan dentro del numeral 2 del artículo 78 de la referida ley.

Al respecto los actos administrativos con efectos generales demandados son la Resolución N.º 5377-CONARTEL-08 (que prohíbe a las estaciones de radio y televisión a transmisión de programación, incluida publicidad de cualquier tipo, dentro del horario de las 06:00 hasta las 21:00, que evidencie escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas” a nivel nacional), dictada el 17 de noviembre de 2008; Resolución N.º 5467- CONARTEL-08 (que prohíbe a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional, la transmisión de todo tipo de programa y publicidad relacionado con mentalistas, parapsicólogos, adivinos, así como programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten a la salud física o mental de la población, se exceptúan los programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, psicología y psiquiatría), dictada el 17 de diciembre de 2008, y Resolución N.º 5512-CONARTEL-09 (que requiere a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que dentro de sus programaciones regulares, que incluyen encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, se elimine afirmaciones o apreciaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas, evitando aquellas informaciones no veraces ni verificadas respecto de hechos, procesos y





acontecimientos de interés general que no puedan ser objeto de verificación posterior por parte de los ciudadanos), dictada el 27 de enero de 2009.

Como se puede evidenciar desde la fecha de entrada en vigencia de las resoluciones hoy impugnadas hasta la presentación de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales ha mediado más de un año, superando el tiempo previsto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *ut supra* para proceder con una revisión de forma, toda vez que la demanda de inconstitucionalidad ha sido presentada el 19 de mayo de 2010 y en tal virtud, el análisis por cuestiones de forma sobre la norma en cuestión no será desarrollado.

Por lo señalado, esta Corte Constitucional llevará a cabo el control material, siendo necesario subrayar que dicho control involucra el análisis de la concordancia en cuanto al fondo de los actos administrativos con efectos generales impugnados, en relación con los mandatos y preceptos previstos en la Constitución de la República.

### **Control material**

Conforme se desprende de la información aportada y tomando en consideración el oficio dirigido a esta Corte, el 10 de marzo de 2015, por el sub director jurídico de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL, mediante el cual expone que: las Resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08 del 17 de noviembre de 2008, N.º 5467-CONARTEL-08 del 17 de diciembre de 2008 y N.º 5512-CONARTEL-09 del 27 de enero de 2009, emitidas por el ex CONARTEL no han sido derogadas de forma expresa.

En este contexto y en función del control material de los actos administrativos con efectos generales impugnados, esta Corte Constitucional considera pertinente la formulación y desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. Los actos administrativos con efectos generales impugnados, ¿vulneran el principio de reserva de ley?
2. Las resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08, 5467- CONARTEL-08 y 5512- CONARTEL-09, ¿vulneran el derecho a la libertad de expresión e información?

### **Argumentación de los problemas jurídicos**

- 1. Los actos administrativos con efectos generales impugnados, ¿vulneran el principio de reserva de ley?**

El principio de reserva de ley dentro del marco constitucional ecuatoriano se encuentra establecido en el artículo 132 de la Constitución de la República, cuando señala:

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

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (...)
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

De igual forma, el texto constitucional hace referencia al principio de reserva de ley a través de su artículo 120 numeral 6, que de modo expreso señala:

... 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

En aquel sentido el principio constitucional de reserva de ley implica que en determinadas materias, corresponde al órgano legislativo la emisión de disposiciones normativas –leyes– que regulen el ejercicio de ciertas actividades.

Es así como, mediante la sentencia N.º 002-14-SIN-CC<sup>10</sup>, correspondiente al caso N.º 0056-12-IN y acumulados, esta Corte Constitucional señaló:

Es fundamental anotar entonces, que el principio constitucional de reserva de ley o reserva legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad.

Ahora bien, dentro de la presente acción los legitimados activos manifiestan que las resoluciones objeto de impugnación han vulnerado este principio constitucional, toda vez que en aquellas se están regulando y “restringiendo” el ejercicio de varios derechos constitucionales, frente a lo cual estas regulaciones debían realizárselas no a través de actos administrativos con efectos generales sino mediante la ley correspondiente. En aquel sentido corresponde a esta Corte Constitucional determinar si en las resoluciones objeto de análisis existe afectación a este derecho.



<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SIN-CC, caso N.º 0056-12-IN.



Al respecto, *prima facie* se puede observar que el ejercicio de los derechos constitucionales pueden ser desarrollados a través de distintos instrumentos normativos; en aquel sentido se configura dentro del constitucionalismo ecuatoriano las denominadas garantías normativas o primarias, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones de carácter legal; sin embargo la coexistencia de otras disposiciones que integren el ordenamiento jurídico no imposibilitan la regulación de los derechos constitucionales.

En efecto dentro de un sistema jurídico se establecen filtros regulativos que permiten el correcto ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, empero para que los mismos sean acordes al marco constitucional vigente deben de observar determinados lineamientos; siendo uno de aquellos la competencia para la emisión de normativa infraconstitucional.

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

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

En ese orden de ideas, el artículo 261 de la Constitución de la República contempla las competencias exclusivas del Estado central, tales como la defensa nacional, la protección interna y el orden público, el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, entre otras.

Por tanto, un primer elemento a ser considerado es la competencia exclusiva del Estado ecuatoriano sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, así como el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, siendo las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico uno de ellos, conforme lo determinan los artículos 226, 261 y 313 de la Constitución<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

Artículo 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

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

Para llevar adelante aquella acometida se han desarrollado leyes que permitan el ejercicio de estas competencias, encontrándonos en el caso *sub examine* con normas preconstitucionales, como la Ley de Radiodifusión y Televisión; y normas postconstitucionales como la vigente Ley Orgánica de Comunicación; las cuales regulan el ejercicio de los derechos a la comunicación e información en observancia a las competencias exclusivas que sobre las telecomunicaciones tiene el Estado ecuatoriano, denotándose que *a priori* existe un cumplimiento de la reserva de ley en cuanto al ejercicio de estos derechos.

Corresponde por tanto señalar que los derechos constitucionales a la información y comunicación se encontraban a la fecha de expedición de los actos administrativos con efectos generales hoy demandados, regulados a través de la denominada Ley de Radiodifusión y Televisión, normativa que fue posteriormente derogada por la vigente Ley Orgánica de Comunicación; disposiciones normativas que regulan el ejercicio del derecho constitucional a la comunicación alegado por los peticionarios.

Una vez determinada el respeto del principio de reserva de ley en cuanto al ejercicio de derechos constitucionales conforme lo establece el artículo 132 numeral 1, corresponde establecer si las regulaciones a través de órgano de control – CONARTEL– han dado cumplimiento a este principio.

En ese orden de ideas corresponde determinar si las resoluciones hoy impugnadas fueron emitidas por parte del órgano competente de acuerdo a la Constitución y a la Ley que regía al momento de su expedición, conforme lo establece el artículo 132 numeral 6 de la Constitución que señala “6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”.

Al respecto, la Ley de Radiodifusión y Televisión que en sus artículos 2 y 5 regulaba las funciones del CONARTEL, que pasaron a ser parte de las atribuciones conferidas al CONATEL y, en la parte administrativa, al SENATEL, ahora a la ARCOTEL<sup>12</sup>.

---

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

<sup>12</sup> De conformidad con el Decreto N.º 8 publicado en el Registro Oficial N.º 10 del 24 de agosto de agosto de 2009, y con el fin de que la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico se realice de manera uniforme, el artículo 13 del mencionado decreto dispuso la fusión del Consejo Nacional de Radio y Televisión CONARTEL al Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL. En este sentido, el artículo 14 dispuso:

Las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en las leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos y atribuidos al CONARTEL serán desarrolladas, cumplidas y ejercidas por el CONATEL, en los mismos términos constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y demás normas secundarias.

Exclusivamente las funciones administrativas que ejercía el PRESIDENTE DEL CONARTEL, las realizará el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, en los mismos términos constantes en la Ley de Radio y Televisión y demás normas secundarias.

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones crea la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, ARCOTEL que pasará a asumir las funciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones SUPERTEL; Consejo Nacional de Telecomunicaciones





El artículo 2 señalado establece que:

El Estado, a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), otorgará frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, así como regulará y autorizará estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con esta ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano, y los reglamentos.

El artículo 5-E expone el siguiente listado de las atribuciones del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión:

- a) Formular, para la sanción del Presidente de la República, el Reglamento General, o sus reformas, para la aplicación de esta Ley;
- b) **Expedir los reglamentos administrativos o técnicos complementarios de dicho organismo y las demás regulaciones de esta naturaleza que se requieran;**
- c) Aprobar el Plan Nacional de Distribución de frecuencias para radiodifusión y televisión, o sus reformas;
- d) Autorizar luego de verificado el cumplimiento de los requisitos de orden técnico y administrativo (sic), económico y legal la concesión de canales o frecuencias de radiodifusión o televisión,
- e) Resolver los reclamos y apelaciones que presenten los concesionarios de estaciones de radiodifusión y televisión;
- f) Vigilar el cumplimiento del requisito de nacionalidad para las personas naturales o jurídicas concesionarias de canales de radiodifusión y televisión.
- g) Velar por el pleno respeto a las libertades de información, de expresión del pensamiento y de programación (...)
- h) **Regular y controlar, en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión;**
- i) Aprobar la proforma presupuestaria de este organismo o sus reformas;
- j) Aprobar las tarifas por las frecuencias radioeléctricas del servicio de radiodifusión y televisión que deban pagar al Consejo los concesionarios de radiodifusión y televisión. Para este efecto, el Consejo tendrá en cuenta los costos de los servicios públicos y sociales gratuitos a que son obligados dichos medios por la presente Ley. Por consiguiente, estas tarifas serán consideradas como una contribución al financiamiento de las actividades del Consejo;
- k) Determinar las políticas que debe observar la Superintendencia en sus relaciones con otros organismos nacionales o internacionales, concernientes a la radiodifusión y la televisión;
- l) Controlar el cumplimiento de esta Ley por parte de la Superintendencia y adoptar, con este fin, las medidas que sean necesarias; y,
- m) Las demás que le asignen esta Ley y los reglamentos (Énfasis fuera de texto).

En el mismo sentido el artículo 44 de la misma ley le otorgaba al Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión la potestad de regular y controlar en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión.

CONATEL y la Secretaría de Telecomunicaciones SENATEL, pues estas se suprimen, cuyo texto fue publicado en el Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

Por su parte el Reglamento a la Ley de Radiodifusión y Televisión determina en su artículo 1 que:

Los medios, sistemas o servicios de radiodifusión y televisión se registrarán por las disposiciones de la Ley de Radiodifusión y Televisión, el Convenio Internacional de Telecomunicaciones vigente, el presente Reglamento, los demás Reglamentos y las Normas Técnicas y Administrativas que expida el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión sobre la materia, los que tendrán el carácter de obligatorios.

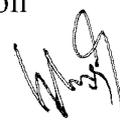
Como se observa, el entonces Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión tenía en general una facultad regulatoria de los servicios de radiodifusión y televisión y específicamente, una potestad normativa para expedir reglamentos administrativos o técnicos complementarios en esta materia. Asimismo, el literal **h** lo hacía competente para regular la calidad artística, cultural y moral de los programas de las estaciones de radio y televisión.

Asimismo, el CONARTEL, al igual que todos los organismos con potestad reglamentaria son guardianes de la garantía normativa instituida por el artículo 84 constitucional, que señala:

**Art. 84.-** La Asamblea Nacional y de todo órgano con potestad normativa adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás instrumentos internacionales, así como los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos de poder públicos atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

De la lectura de los artículos referidos se desprende la facultad otorgada al entonces CONARTEL para regular la calidad de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión, nace de una ley. Por tanto las resoluciones, objeto de estudio gozan de presunción de legalidad y legitimidad, ya que constituyen una obligación del Estado de generar y garantizar las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos que les corresponde a todos los ecuatorianos en materia de comunicación e información, las mismas conforme las citas legales invocadas han sido expedidas por un cuerpo colegiado establecido por disposición legal.

Según lo analizado en el párrafo *supra* se dejó establecido que la adopción de las resoluciones ahora impugnadas han sido dictadas con el objeto de crear mecanismos preventivos de contenidos informativos, los que desarrollan contenidos que previamente fueron regulados por ley, pues la facultad otorgada al CONARTEL ahora ARCOTEL, para regular la calidad del tipo de programación que se presenta en los medios de comunicación.





Puesto que la Resolución N.º 5377-CONARTEL-08 adoptada por el CONARTEL, expedida es de aquellas que completa y optimiza la ley, y se refiere específicamente a las corridas de ferias taurinas para reafirmar la prohibición de la exposición de imágenes violentas en el horario apto para todo público pues su fin último es la necesidad de protección del derecho de niños niñas y adolescentes determinado en la Constitución, el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley de Radiodifusión y Televisión vigente a la época y ahora Ley de Comunicación.

Las disposiciones de prohibir en las estaciones de radio y televisión la programación relacionada con mentalistas, parasicólogos o adivinos, así como programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten la salud física y mental de la población, contenida en la Resolución N.º 5467-CONARTEL-08, ha sido dictada en virtud del artículo 19 de la Constitución, que le otorga al Estado, en este caso a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión la atribución de regular la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en los medios de comunicación; de igual forma la Ley de Radiodifusión y Televisión, vigente a la época otorgaba al CONARTEL la atribución de regular y controlar en todo el territorio nacional la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radio y televisión, actualmente la Ley Orgánica de Comunicación vigente, refiere a que los medios de comunicación, en forma general, difundirán contenidos de carácter informativo, educativo y cultural, en forma prevalente. Estos contenidos deberán propender a la calidad y ser difusores de los valores y los derechos fundamentales consignados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente la Resolución N.º 5512-CONARTEL-09 ha sido dictada conforme a la normativa legal y constitucional, pues pretende proteger la honra, dignidad y buen nombre de las personas, cuando se publique encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, evita informaciones no veraces ni verificadas, dispone además que para el efecto se debe utilizar procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y aprobados. Esta disposición se encuentra prevista con el fin de garantizar lo previsto en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución que se refiere al derecho al honor y buen nombre de las personas y que la ley protegerá la imagen y la voz de las personas. En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión y Televisión, vigente a la época y con la Ley Orgánica de Comunicación ahora vigente, que señala que todas las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso comunicacional deberán considerar respetar la honra y la reputación de las personas.

En virtud de lo expuesto se puede observar que mediante las Resoluciones Nros. 5377-CONARTEL-08, N.º 5467-CONARTEL-08 y 5512-CONARTEL-09 emitidas por el CONARTEL, no se ha vulnerado el principio constitucional de

reserva de ley, toda vez que en primer lugar existe la normativa de carácter legal que regula el ejercicio de los derechos constitucionales –comunicación e información– demandados por los accionantes, a saber la Ley de Radiodifusión y Televisión; y actualmente la Ley de Comunicación; y por otra parte conforme el artículo 132 numeral 6 de la Constitución mediante la mentada ley se permite otorgar “a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”; lo cual ha sido regulado por parte del CONARTEL en las resoluciones objeto de análisis.

## **2. Las resoluciones 5377-CONARTEL-08, 5467- CONARTEL-08 y 5512-CONARTEL-09, ¿vulneran el derecho a la libertad de expresión e información?**

Los accionantes en su demanda hacen alusión a una posible afectación a los derechos constitucionales a la libertad de expresión e información por parte de las resoluciones impugnadas; al respecto señalan el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que la libertad de expresión y de pensamiento no podrán estar sujetas a control ni censura previa, sino que sólo puede establecerse responsabilidades ulteriores, las cuales deben ser previstas mediante ley.

Citan varios instrumentos internacionales vinculantes para el Estado ecuatoriano que consagran el derecho a la libertad de expresión; a saber, los artículos 19 y 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 13 y 4 de la Convención sobre Derechos del Niño; los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y finalmente, transcriben jurisprudencia de la Corte Interamericana que en el caso Última Tentación de Cristo vs. Chile y en la Opinión Consultiva 5/85.

Los accionantes afirman que las resoluciones que se impugnan vulneran las dos dimensiones de la libertad de expresión que se encuentran garantizadas por la Convención Americana: la individual y la colectiva. De ahí que corresponde a esta Corte Constitucional determinar si las resoluciones demandadas incurren en esta supuesta vulneración; para lo cual en primer lugar se analizará las dimensiones constitucionales y convencionales de estos derechos para luego contrastarlas con las resoluciones objeto de análisis en el caso *sub judice*.

En cuanto a la **libertad de expresión**, el artículo 66 numeral 6 de la Constitución, reconoce el derecho de todas las personas “a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones”. Esta se trata de una fórmula





general que concibe el ejercicio de este derecho en su acepción más extensa y es lo que se ha denominado como libertad de expresión en estricto sentido; es decir, la libertad de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, información, manifestaciones por cualquier medio de expresión, así como el derecho a no ser molestado por ellas.

Este derecho comprende una doble dimensión; la dimensión individual de quien tiene el derecho a expresar sus ideas; y una dimensión colectiva referida al derecho de todas las personas de recibir pensamientos, ideas, información, opiniones de quien las expresa. Los dos derechos deben ser protegidos simultáneamente.

Al respecto la Opinión Consultiva N.º 5 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno<sup>13</sup>.

Se desprenden de la libertad de expresión en estricto sentido otras formas específicas de su ejercicio que igualmente posee reconocimiento constitucional; entre otras, **la libertad de información** o el derecho a transmitir y recibir libremente información veraz (artículo 18), la libertad de creación literaria, artística, científica, cultural (artículos 21 y 22) así como la libertad de cátedra (artículo 29).

Adicionalmente, el artículo 18 de la Constitución dispone que los derechos a “Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural” son ejercidos “sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior”. El artículo 66 numeral 7 consagra el derecho de rectificación a toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidos por medios de comunicación social.

Por su parte, los artículos 17 y 384 de la Constitución de la República señalan las formas en que el Estado garantiza los derechos indicados, mientras que el artículo 19 ibidem dispone que la ley regule la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales de los medios de comunicación; añade una limitación a la libertad de expresión al señalar que “se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, la toxicomanía, el

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Párrafo 30 Citado en sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 023-13-IN y 028-13-IN, Quito, D. M., 17 de septiembre del 2014

sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra derechos”.

**Art. 384.-** El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.

**Art. 19.-** La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

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.

En conclusión, esta Corte Constitucional determina que el derecho constitucional a la libertad de expresión es un derecho que encuentra sus límites razonables en los derechos de los demás; así como la responsabilidad ulterior por opinión es un principio que se encuentra recogido de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>14</sup>, con el fin de tutelar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública; en el mismo sentido, existen una multiplicidad de fallos<sup>15</sup>.

El objetivo de la Corte a través de esta sentencia es delinear el contenido mínimo de la libertad de expresión e información en estricto sentido y si existen restricciones a los derechos constitucionales en las resoluciones impugnadas o si se trata de regulaciones que forman parte de la facultad reglamentaria de la autoridad competente. Para el efecto se analizará cada una de las resoluciones.

---

<sup>14</sup> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 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...

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.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile; caso Ivher Bronstein vs Perú; caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica; caso Ricardo Canese vs Paraguay; caso Palamara Iriverarne vs. Chile; entre otros. Citado en sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador ibidem.



## Resolución N.º 5377-CONARTEL-08

**Art. 1 Dar cumplimiento al artículo 19 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 48 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y televisión y en consecuencia prohibir a las estaciones de radio y televisión la transmisión de programación, incluida la publicada de cualquier tipo, dentro del horario de las 6H00 hasta las 21H00, que evidencia escenas de violencias y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas” a nivel nacional...**

La resolución objeto de análisis, a criterio de los legitimados activos, comporta una vulneración a los derechos a la comunicación e información, toda vez que prohíbe a las estaciones de radio y televisión la transmisión de programación dentro del horario de las 6:00 hasta las 21:00, que evidencia escenas de violencias y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas” a nivel nacional.

Al respecto se observa una medida prohibitiva para la transmisión de este tipo de espectáculos; por lo que en el caso *sub examine* es pertinente por parte de esta Corte Constitucional realizar un test de proporcionalidad con el objeto de determinar la constitucionalidad de la medida dispuesta por el CONARTEL en la resolución N.º 5377-CONARTEL-08.

De conformidad a lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el test de proporcionalidad es una herramienta interpretativa dentro del constitucionalismo ecuatoriano:

Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

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

### Fin constitucionalmente válido

Esta Corte Constitucional considera que el fin constitucionalmente válido dentro de la resolución en análisis es garantizar dentro de los derechos de libertad de las personas el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.

Al respecto se debe destacar que nuestro marco constitucional vigente consagra y tutela este derecho en varios artículos de la Constitución de la República; así en el artículo 66 numeral 3, dentro del derecho a la integridad personal e incluye a disfrutar una vida libre de violencia:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

3. El derecho a la integridad personal, que incluye:

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de *violencia*, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la *violencia*, la esclavitud y la explotación sexual.

Es decir el estado ecuatoriano propende a erradicar toda forma de violencia en el ámbito público o privado; esta disposición guarda concordancia con lo manifestado en el artículo 393 de la Constitución que establece:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

En el caso *sub judice* es pertinente mencionar que además el artículo 19 de la Constitución en relación a los contenidos de la programación en medios de comunicación y la emisión de publicidad destaca:

Art. 19.- La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

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.

Finalmente, dentro de nuestro marco constitucional los niños, niñas y adolescentes gozan de una atención prioritaria ente lo cual se ha establecido como medidas para asegurar sus derechos la protección contra todo tipo de violencia, y su protección frente a programas o mensajes difundidos por medios de comunicación social que promuevan dicha violencia; así:

Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:



4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.

Lo antes expuesto nos permite claramente identificar que la prevención en contra de la violencia contenida en programas difundidos por medios de comunicación social es un fin constitucionalmente válido que está consagrado en varios artículos de la Constitución de la República conforme se lo ha determinado en líneas anteriores.

### **Idoneidad**

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, manifestó respecto a la idoneidad: "... permite identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo...<sup>16</sup>".

La idoneidad de este mecanismo para verificar la legitimidad o ilegitimidad de la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos, de acuerdo a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es permitir identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y que la carga de la prueba de las posibles restricciones a este derecho se encuentren en manos del Estado<sup>17</sup>.

Conforme se desprende del texto del acto administrativo con efectos generales demandado, la regulación respecto al horario de transmisión de programación que evidencien escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas "corridas" o "ferias taurinas" a nivel nacional, propende la protección de los derechos consagrados en la Constitución y su adecuación conforme el artículo 19 de la norma constitucional, que en la especie determina la prohibición de la "emisión de publicidad que induzca a la violencia".

Como se destacó en líneas anteriores el fin constitucionalmente válido de las resoluciones en análisis constituye la prevención en contra de la violencia

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN, 0023-13-IN, y 0028-13-IN acumulados

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y otros vs. Chile, párrafos del 90 al 92. Citado en sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador ibídem.

contenida en programas difundidos por medios de comunicación social, adicionalmente, en el mentado artículo 1 de la Resolución en examen se puede observar que el mismo hace una remisión directa hacia el artículo 19 de la Constitución y 48 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y televisión.

En aquel sentido corresponde al Estado conforme el mandato constitucional y legal regular la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación; con aquello se observa que la facultad del Estado en cuanto a la regulación de medios debe buscar un objetivo que sea razonable.

En la resolución impugnada se puede observar que el objeto razonable para la expedición de la resolución constituye la protección estatal contra escenas de violencia transmitida a través de medios de comunicación social. Así, de la simple lectura de esta resolución se observa que en efecto en ella se regula la transmisión de programas que evidencien escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, relacionadas con las ferias taurinas; no impidiendo dicha transmisión sino regulándolas a un horario en donde no se pudieren ver afectados derechos de niños, niñas y adolescentes, considerados grupos de atención prioritaria en la realidad constitucional ecuatoriana, buscando de esta forma garantizar a este grupo social una cultura de no violencia a través de los medios de comunicación.

En el caso que nos ocupa, es evidente que los medios de comunicación tienen el deber jurídico, constitucionalmente establecido, de impedir la información inadecuada para niñas, niños y adolescentes, por lo que el órgano constitucionalmente competente para el efecto ha considerado necesario plasmar ese deber jurídico en una resolución que prohíba a las estaciones de radio y televisión la transmisión de programación, incluida la publicada de cualquier tipo, dentro del horario de las 6:00 hasta las 21:00.

Adicionalmente, se debe considerar que los actos administrativos objeto de análisis debían estar siempre sometidos a la observancia de disposiciones normativas previas y claramente establecidas, en aquel sentido se puede observar que el artículo 49 de la Ley de Radiodifusión y Televisión vigente a esa época, ordenaba que la programación, en el horario establecido, sea apta para todo público: “Art. 49.- Los programas que transmitan hasta las veinte y unas horas, las estaciones de radiodifusión y televisión, deberán ser aptos para todo público. A partir de esta hora, se sujetarán a las normas legales o reglamentarias que rijan al respecto”.

El artículo 58 de la misma ley, por su parte, prohibía a las estaciones de radiodifusión y televisión promover la violencia, así lo establecía: “e) Promover la violencia física o psicológica, utilizando niños, mujeres, jóvenes o ancianos,





incentivar, realizar o motivar el racismo, el comercio sexual, la pornografía, el consumo de drogas, la intolerancia religiosa o política y otros actos análogos que afecten a la dignidad del ser humano”.

De modo concordante, el artículo 48 del Reglamento de Radiodifusión y Televisión, en consecuencia, disponía:

La programación, incluida los avances de los programas y la publicidad, será apta para todo público, desde las 6h00 hasta las 21h00.

La Ley Orgánica de Comunicación, ahora vigente en el mismo sentido señala la prohibición expresa que en la programación apta para todo público sea de contenido violento.

**Art. 66.- Contenido violento.-** Para efectos de esta ley, se entenderá por contenido violento aquel que denote el uso intencional de la fuerza física o psicológica, de obra o de palabra, contra uno mismo, contra cualquier otra persona, grupo o comunidad, así como en contra de los seres vivos y la naturaleza.

Estos contenidos solo podrán difundirse en las franjas de responsabilidad compartida y adultos de acuerdo con lo establecido en esta ley.

En concordancia con esta disposición se encuentra el artículo 17 del Reglamento general a la Ley de Comunicación que de la misma forma señala:

**Art. 17.- Difusión de contenidos en medios audiovisuales.-** La producción y difusión de contenidos que circulan a través de los medios de comunicación audiovisuales, de señal abierta y por suscripción, dirigidos a las audiencias de todo público y con vigilancia de un adulto, en horario de 6:00 a 22:00 horas, deben realizarse respetando los derechos constitucionales y la dignidad de las audiencias y de las personas participantes o referidas en tales programas.

Los programas, películas, documentales, series o novelas que puedan contener ideas, imágenes, diálogos, reales o ficticios, contrarios al respeto y ejercicio de los derechos solo podrán difundirse por los medios audiovisuales, de señal abierta y por suscripción, para audiencias de adultos en la franja horaria que va desde las 22:00 hasta 6:00 horas. En estos casos, los medios de comunicación tienen el deber de anunciar al inicio del programa y al final de la pauta publicitaria que el programa puede contener ideas, imágenes o diálogos que son contrarios al respeto y ejercicio de los derechos fundamentales.

Concordante con estas disposiciones legales, encontramos lo dispuesto en el Código de la Niñez y Adolescencia que expresamente establece prohibiciones relativas a la información inadecuada que reciban de los medios de comunicación los niños, niñas y adolescentes<sup>18</sup>: determina en su artículo 47 las formas de

<sup>18</sup> Artículo 46.- Prohibiciones relativas al derecho a la información.- Se prohíbe:

1. La circulación de publicaciones, videos y grabaciones dirigidos y destinados a la niñez y adolescencia, que contengan imágenes, textos o mensajes inadecuados para su desarrollo; y cualquier forma de acceso de niños, niñas y adolescentes a estos medios;

garantizar el acceso por parte de la infancia y adolescencia a la información, el Estado debe requerir a los medios de comunicación la difusión de información y materiales de interés social y cultural, de igual forma en su literal e señala que el Estado deberá impedir la difusión de información inadecuada para niños, niñas y adolescentes en horarios de franja familiar<sup>19</sup>; prevé también sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones que buscan proteger el interés superior del niño<sup>20</sup>.

Los discursos, imágenes, programas o cualquier otra forma de manifestación expresada a través de medios de comunicación, que contengan mensajes, o en este caso, imágenes violentas, si bien están protegidas por la libertad de expresión están, sin embargo, sujetas a mayor regulación porque su ejercicio entra en conflicto con intereses constitucionales que se encuentran especialmente protegidos.

Por lo tanto, la regulación de programas con contenido violento está dispuesto en la Constitución y desarrollado en la Ley de Radiodifusión y su Reglamento, vigentes a la época; así como en la Ley de Comunicación ahora vigente, transcritos

- 
2. La difusión de información inadecuada para niños, niñas y adolescentes en horarios de franja familiar, ni en publicaciones dirigidas a la familia y a los niños, niñas y adolescentes; y,  
3. La circulación de cualquier producto destinado a niños, niñas y adolescentes, con envoltorios que contengan imágenes, textos o mensajes inadecuados para su desarrollo.  
Estas prohibiciones se aplican a los medios, sistemas de comunicación, empresas de publicidad y programas.

<sup>19</sup> Artículo 47.- Garantías de acceso a una información adecuada.- Para garantizar el derecho a la información adecuada, de que trata el artículo anterior, el Estado deberá:

- Requerir a los medios de comunicación social, la difusión de información y materiales de interés social y cultural para niños, niñas y adolescentes;
- Exigirles que proporcionen, en forma gratuita, espacios destinados a programas del Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social;
- Promover la producción y difusión de literatura infantil y juvenil;
- Requerir a los medios de comunicación la producción y difusión de programas acordes con las necesidades lingüísticas de niños, niñas y adolescentes perteneciente a los diversos grupos étnicos;
- Impedir la difusión de información inadecuada para niños, niñas y adolescentes en horarios de franja familiar, ni en publicaciones dirigidas a la familia y a los niños, niñas y adolescentes;
- Sancionar de acuerdo a lo previsto en esta Ley, a las personas que faciliten a los menores: libros, escritos, afiches, propaganda, videos o cualquier otro medio auditivo y/o visual que hagan apología de la violencia o el delito, que tengan imágenes o contenidos pornográficos o que perjudiquen la formación del menor; y,
- Exigir a los medios de comunicación audiovisual que anuncien con la debida anticipación y suficiente notoriedad, la naturaleza de la información y programas que presentan y la clasificación de la edad para su audiencia.

Se consideran inadecuados para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes los textos, imágenes, mensajes y programas que inciten a la violencia, exploten el miedo o aprovechen la falta de madurez de los niños, niñas y adolescentes para inducirlos a comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud y seguridad personal y todo cuanto atente a la moral o el pudor. En cualquier caso, la aplicación de medidas o decisiones relacionadas con esta garantía, deberán observar fielmente las disposiciones del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública, expedido por el Presidente de la República.

<sup>20</sup> Artículo 250.- Infracciones contra el derecho a la información.- Serán sancionados con la multa señalada en el artículo anterior:

- Los medios de comunicación, cines, teatros y espectáculos públicos y los responsables de sus programaciones, que no cumplan la obligación de anunciar, con la debida anticipación, la naturaleza y clasificación de edad para la audiencia o ingreso a sus programas;
- Los directores de los medios de comunicación, los editores de videos y grabaciones y los fabricantes y comerciantes de productos dirigidos a niños, niñas o adolescentes, cuyas publicaciones, ediciones y envoltorios de productos contravengan las prohibiciones contenidas en el artículo 46;
- Los responsables de establecimientos y espectáculos, públicos o privados, que admitan niños, niñas y adolescentes a programas y espectáculos no calificados como adecuados para su edad; y,
- Las personas que propicien o permitan cualquier forma de participación, pública o privada, de niños, niñas y adolescentes en programas, mensajes comerciales y espectáculos cuyos contenidos sean inadecuados para su edad.



*ut supra* que dispone que los contenidos en determinado horario sean aptos para todo público. Esta es en efecto una regulación que se la hace en virtud del interés superior del niño como principio y guía de interpretación que favorece la vigencia de los derechos de la infancia, de este modo, es idónea.

Por tanto, esta Corte Constitucional considera que la resolución *sub examine* es idónea y adecuada para la consecución de objetivos constitucionales claramente establecidos, como fomentar una cultura libre de violencia y la protección de sectores vulnerables que pudieran recibir este tipo de información como son los niños, niñas y adolescentes.

### **Necesidad**

En cuanto a la necesidad la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que aquella “implica la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas sin perder su idoneidad”<sup>21</sup>.

Un acto solamente podrá superar el examen de necesidad si se comprueba que no existe otra medida, que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas.

Del análisis de la resolución se puede observar que la medida adoptada es la prohibición de la transmisión a las estaciones de radio y televisión de programación que evidencie escenas de violencia y crueldad expresa en contra de animales y/o personas, respecto de eventos relacionados con las denominadas “corridas” o “ferias taurinas”, dentro del horario de las 06:00 hasta las 21:00.

Conforme se destacó en líneas anteriores la resolución no contiene *per se* una restricción cerrada a la transmisión de este tipo de programas, sino que se regula la franja horaria en donde se pueden realizar dichas transmisiones, considerándose que la regulación comprende desde las 06:00 hasta las 21:00, considerado aquel como un horario familiar en donde todo el público puede tener acceso a programas televisivos o radiales.

En aquel sentido corresponde determinar a esta Corte Constitucional si la regulación que no permite la transmisión de estos programas dentro de este horario, es una medida necesaria para la consecución de los fines constitucionales descritos *ut supra*.

Al respecto, tal como ha venido señalando esta Corte, cuando se trata de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la exposición de contenidos que puedan afectar su psiquis o su normal crecimiento, es posible establecer

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, casos Nros. 0014-13-IN, 0023-13-IN, y 0028-13-IN acumulados.

limitaciones razonables a fin que esos programas puedan ser transmitidos durante un horario que no sea asequible para la infancia.

Así, la prohibición de exponer ese tipo de materiales se encuentra en la Constitución, y el mandato de transmitir programación que sea apta para todo público se encontraba previsto en la Ley de Radiodifusión y Televisión, y ahora también en la Ley Orgánica de Comunicación; esta Corte encuentra que la Resolución N.º 5377-CONARTEL-08 completa la Ley de Radiodifusión y ahora Ley Orgánica de Comunicación en la medida en la que abarca otro supuesto de hecho que incluye imágenes violentas.

Los derechos de niños, niñas y adolescentes deben ser objeto de protección primigenia por parte del ente estatal, sus instituciones y los particulares, ante lo cual el fomento de una cultura libre de violencia no solo que se constituye en un imperativo dentro de nuestro marco constitucional, sino que adicionalmente la protección de los niños y adolescentes dentro de esta marco constitucional obliga al establecimiento de medidas que logren este objetivo de manera integral.

En ese orden de ideas la Corte Constitucional considera que no existe una medida menos lesiva que sea igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente protegido que es la protección del acceso a la información libre de violencia para los niños, niñas y adolescentes, puesto que sin ir en detrimento de otros derechos constitucionales la media busca esta satisfacción frente a un interés superior imperativo por parte del Estado; por consiguiente, la norma supera el examen de necesidad.

### **Proporcionalidad en sentido estricto**

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

Asimismo, la limitación, por demás establecida en la ley y concretada de manera detallada en la resolución, se trata, desde el punto de vista de esta Corte, de una limitación razonable y proporcionada a fin de proteger a personas que por su vulnerabilidad no pueden estar expuestas a contenidos dañosos que repercutan negativamente en su crecimiento.

No obstante, la posibilidad de restringir contenidos que no sean aptos para todo público, en la franja horaria establecida, no implica la supresión absoluta de expresiones consideradas como “no aptas” para la audiencia en general. En efecto



la limitación establecida en la Constitución y en la ley, para que no todas las expresiones sean difundidas a cualquier hora, se trata de una restricción que persigue un fin constitucionalmente legítimo relativo a la protección de los niños y niñas, consagrado en los artículos 44 y 46 de la Constitución y artículos 11 y 12 del Código de la Niñez y Adolescencia.

Se considera necesaria la limitación por la que a partir de las 21 horas se pueden transmitir materiales que no sean considerados para todo público; es decir que no hay una prohibición absoluta sino una regulación proporcional. Además satisface el derecho de los niños en la medida en la que esa franja horaria son los momentos en los que la infancia tiene mayor oportunidad de acceder a los medios de comunicación. Es importante resaltar que la prohibición no se extiende sobre toda programación relacionada con la feria taurina, sino de imágenes violentas que en ese escenario se puedan transmitir.

En conclusión, de todo el análisis realizado *supra* en cuanto a la demandada de inconstitucionalidad de la Resolución N.º 5377- CONARTEL-08 adoptada por el CONARTEL, esta Corte Constitucional determina que ésta persigue un fin constitucionalmente protegido, es idónea para alcanzarlo, es necesaria al no existir otro mecanismo igualmente idóneo pero menos lesivo a los derechos para conseguirlo, y finalmente conserva el equilibrio entre la regulación a los derechos a la información y la necesidad de protección del derecho de niños niñas y adolescentes. En este sentido, la resolución expedida es de aquellas que completa y optimiza la ley, y consecuente con los actos administrativos con efectos generales que regula son constitucionales.

Resolución N.º 5467-CONARTEL-08

Art. 1 Dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el artículo 58 de la Ley de Radiodifusión y televisión letra h) y artículo 48 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión. (...)

Art. 2 Prohibir a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional, la transmisión de todo tipo de programas y publicidad relacionado con mentalistas, parasicólogos, adivinos, así como, programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten a la salud física o mental de la población. Se exceptúan programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, psicología y psiquiatría ...

Conforme se destacó anteriormente, el método de interpretación a ser empleado para la solución de este problema jurídico será el test de proporcionalidad:

### **Fin constitucionalmente válido**

Dentro de la resolución impugnada el fin constitucionalmente válido constituye la protección de la salud física o mental de la población, la cual puede verse afectada

a mediante la transmisión de programas que induzcan a un error “médico o cultural”.

Se debe recordar que es un deber primordial del Estado la protección del derecho a la salud de sus habitantes. Así, el artículo 32 de la Constitución consagra el derecho a la salud:

Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Como se puede observar el derecho a la salud se irradia en el constitucionalismo ecuatoriano en relación con otros derechos constitucionales, ante lo cual es una acometida estatal su protección integral.

Este derecho constitucionalmente afectado a la vez se configura en el caso *sub examine* con el derecho a “buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada y plural”; así como la prevalencia de contenidos con fines informativos.

Esto a su vez se encuentra consagrado como un derecho de todas a las personas en forma individual o colectiva, conforme el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República:

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

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

En el caso *sub examine* la resolución impugnada establece la prohibición a las estaciones de radio y televisión nivel nacional, la transmisión de todo tipo de programas y publicidad relacionado con mentalistas, parasicólogos, adivinos, así como, programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten a la salud física o mental de la población.

El elemento central para establecer esta regulación consiste en la inducción al error médico que afecte la salud de la población, y el medio por el cual se puede plasmar



esta afectación es a través de una información errónea transmitida a través de determinados programas, frente a lo cual el estado debe implementar medidas tendientes a su protección.

En aquel sentido los fines constitucionalmente válidos en el presente caso serán la salud física y mental de la población, vinculada con el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, y plural.

### **Idoneidad**

La resolución impugnada es adecuada para garantizar el derecho a la salud física o mental de la población. Al respecto la regulación establecida en el caso *sub examine* denota que la información que puede proporcionar los denominados “mentalistas, parasicólogos, adivinos” a través de sus programas, al no poder *prima facie* ser objeto de demostración pueden generar errores médicos o culturales, atentándose derechos de la población a recibir una información veraz.

En el caso concreto las disposiciones de prohibir en las estaciones de radio y televisión la programación relacionada con mentalistas, parasicólogos o adivinos, así como programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten la salud física y mental de la población, contenida en la Resolución N.º 5467-CONARTEL-08, ha sido dictada en virtud del artículo 19 de la Constitución, que le otorga al Estado, en este caso a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, la atribución de regular la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en los medios de comunicación.

Concordante con esta disposición se encuentra la prevista en la Ley de Radiodifusión y Televisión, vigente a la época que otorgaba al CONARTEL la atribución de regular y controlar en todo el territorio nacional la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radio y televisión.

En el mismo sentido la Ley Orgánica de Comunicación, ahora vigente, prevé en su contenido una disposición mediante la cual establece en su artículo 8 la prevalencia en la difusión de contenidos, que refiere a que los medios de comunicación, en forma general, difundirán contenidos de carácter informativo, educativo y cultural, en forma prevalente. Estos contenidos deberán propender a la calidad y ser difusores de los valores y los derechos fundamentales consignados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Cabe destacar que esta prohibición tiene como excepción programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, sicología y psiquiatría, lo cual evidencia que a través de este acto administrativo con efectos generales se pretende

garantizar que la información impartida mediante este tipo de programas sea verídica, denotándose que los contenidos de la información al provenir de profesionales de la medicina, sicología o psiquiatría sean realmente informativos y no induzcan a un posible error que genere un detrimento de la salud mental o física de los receptores del mensaje.

Lo antes expuesto permite evidenciar que la resolución impugnada es idónea para la consecución de los fines constitucionalmente establecidos, esto es evitar errores médicos y culturales a través de una información veraz, con lo cual se garantiza la salud física y mental de la población.

### **Necesidad**

La medida adoptada para conseguir los fines descrito *ut supra* es la prohibición a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional la transmisión de programas y publicidad relacionada con mentalistas, parasicólogos, adivinos, así como programas o publicidad que induzcan a errores médicos o culturales que afecten a la salud física o mental de la población.

Esta medida resulta ser la menos gravosa en cuanto a la tutela de derechos constitucionales a la información veraz y a la salud física y mental de la población, toda vez que a través de esta medida se pretende que la información emitida tenga una fuente de carácter profesional.

En aquel sentido la resolución impugnada establece como excepcionalidad los programas dirigidos por profesionales en las áreas de la medicina, sicología y psiquiatría, con aquello el derecho a informarse respecto a estas temáticas se encuentra garantizado pero a través de un medio técnico y profesional, lo cual denota que la medida adoptada es necesaria, más aún cuando se ve inmersa la salud de la población.

### **Proporcionalidad en sentido estricto**

Lo anteriormente expuesto se concreta en la existencia de un equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. La regulación por tanto es razonable y resulta proporcional con el objeto de tutela; es así que a través de esta medida se busca proteger que la información sea verídica y quienes la emitan sean profesionales en esas temáticas con el objeto de garantizar la salud de las personas y evitar un error médico o cultural. Ante lo expuesto se colige que la resolución impugnada es constitucional.

#### **Resolución N.º 5512-CONARTEL-09**

Art. 1 Aplicar el mandato constitucional contenido en el artículo 18, por lo tanto, requerir



a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que dentro de sus programaciones regulares, que incluyen encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, se eliminen apreciaciones o afirmaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas, evitando aquellas informaciones no veraces ni verificadas respecto de hechos, procesos y acontecimientos de interés general que no puedan ser objetos de verificación posterior por parte de los ciudadanos.

Art. 2 Exhortar a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que realicen consultas, encuestas o sondeos de opinión pública, utilicen metodologías y procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y probados, con difusión e información de los mismos a toda la ciudadanía ...

En esta resolución existen regulaciones en la transmisión, en radio o televisión, respecto de apreciaciones o afirmaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas, además dispone que se evite la información que no puede ser objeto de verificación posterior por parte de los ciudadanos, para lo cual exhorta a las estaciones de radio y televisión el empleo de metodologías y procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y probados, cuando realicen consultas, encuestas o sondeos de opinión pública.

### **Fin constitucionalmente válido**

En la presente resolución se puede observar que en el artículo 1 el fin constitucionalmente válido constituye el derecho al honor, buen nombre y reputación de las personas, ya que se requiere a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que dentro de sus programaciones regulares, que incluyen encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, se eliminen apreciaciones o afirmaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas. Aquel derecho se encuentra garantizado en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución de la República:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.

En cuanto al artículo 2 se propende garantizar la veracidad de la información, al exhortarse a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que realicen consultas, encuestas o sondeos de opinión pública, utilicen metodologías y procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y probados.

Encasillándose este derecho en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República:

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

1. Buscar, recibir, intercambiar, **producir y difundir información veraz, verificada**, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. (Énfasis fuera del texto).

## Idoneidad

Para continuar con el análisis de idoneidad es necesario señalar lo que refiere la Convención Americana, el artículo 13 señala en su numeral 2 que la responsabilidad ulterior debe estar prevista expresamente en una ley y deberá ser necesaria para asegurar a) El respecto 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. Por último, el numeral 4 y 5 de ese instrumento establece los supuestos en los que procedería una censura previa. Así, el numeral 4 establece que los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura pública con el fin único de proteger la moral de la infancia y la adolescencia, mientras que el numeral 5 en términos similares al artículo 19 constitucional, prohíbe “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”.

Del análisis de estos artículos se puede identificar cuál es el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión en sentido estricto; es decir, entender qué es lo que se pretende proteger a través del derecho a opinar y expresar el pensamiento libremente, en todas sus formas y manifestaciones, encontrando una limitación en el honor, buen nombre y dignidad de las personas.

La Corte Constitucional en la sentencia respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación<sup>22</sup> ha señalado que considera necesario distinguir los conceptos de *información* y *opinión*. En relación al primer concepto, el constituyente en el artículo 18 numeral 1 ha establecido las características que deben ser observadas por quienes generan y difunden información de hechos, acontecimientos y procesos de interés general, que conllevan a que la información que se difunda a través de los medios de comunicación debe ser veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa.

En referencia al segundo concepto, las citadas características no son ni jurídica ni fácticamente aplicables, dado que las opiniones constituyen manifestaciones

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN del 17 de septiembre del 2014.



exteriorizadas de puntos de vista propios sobre aspectos de la realidad, públicos o no, que suceden en la cotidianidad de la vida en sociedad.

En la misma sentencia la Corte Constitucional<sup>23</sup> analiza el derecho comparado, y señala que la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado respecto a la diferencia entre opinión que se incluye dentro de la libertad de expresión, y la afirmación de los hechos que se encuentra contenida en la libertad de información. La Corte Constitucional colombiana, mediante sentencia T-040/13, ha prescrito que:

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

Asumir que el derecho a la libertad de expresión y opinión es un derecho absoluto y que por lo tanto, no existe ningún límite racional a su ejercicio, resulta un equívoco, dado que el ejercicio de todo derecho encuentra su límite en los derechos de las demás personas. En referencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina<sup>24</sup>, manifestó:

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

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

<sup>23</sup> Sentencia ibidem.

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de noviembre de 2011, párrafo 43 y 50. Citado en sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador ibidem.

Por lo tanto, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de opinión no es un derecho absoluto, tiene que necesariamente desarrollarse en respeto y salvaguarda de los demás derechos constitucionales.

Conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, y que es alegada por los accionantes, en su artículo 13 numeral 2 establece:

**Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

La importancia de los medios de comunicación radica en el poder que pueden adquirir por influir masivamente a las personas y orientar las percepciones que pueda tener respecto de los acontecimientos de interés general; su rol es trascendental en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía a través de la difusión de programas académicos o culturales, así como en incentivar el control ciudadano del poder público a través de la transmisión de noticias, información o espacios de debate.

El Estado ecuatoriano, dentro de un sistema democrático e incluyente, tiene como fin último la garantía del goce de los derechos previstos en la Norma Suprema, que incluye el ejercicio de los derechos a la comunicación e información. No obstante, tal como ha reiterado esta Corte Constitucional<sup>25</sup>, los derechos tienen limitaciones, pues no son absolutos, y la limitación a los derechos a la comunicación e información tiene un sustento razonable y justificable cuando se pretende el ejercicio de otros derechos, sin que ello signifique la imposición de unos sobre

---

<sup>25</sup> Sentencia *ibidem*.



otros; es decir, lo que pretende la regulación es que los derechos se ejerzan de forma coordinada, guardando la debida armonía para su perfecto desarrollo.

El Estado ecuatoriano, por su parte, al asumir con decisión los fines primordiales de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, así como garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, establecidos constitucionalmente, requiere de su intervención para evitar posibles transgresiones al ejercicio de los derechos a la comunicación e información y todos los que de ellos se derivan, como el derecho a la igualdad y no discriminación, así como la protección de grupos de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes, que son generalmente los más vulnerables respecto de contenidos inapropiados.

Por tanto, la regulación estatal a medios de comunicación públicos, privados y comunitarios tiene sustento constitucional en función de sus fines primordiales contenidos la Constitución de la República; potestades que, lejos de contradecir los derechos constitucionales a la información y comunicación, tutelan posibles vulneraciones a los derechos de las personas y grupos vulnerables. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la facultad de regulación expresada en la resolución en examen es idónea para la consecución del fin constitucional – protección del derecho al buen nombre, honor y dignidad de las personas–; así como obtener una información técnica y veraz.

### **Necesidad**

Ahora, en relación a la Resolución N.º 5512-CONARTEL-09 que dispone requerir a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que dentro de sus programaciones regulares, incluyen encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, se eliminen apreciaciones o afirmaciones que atenten contra la honra, dignidad y buen nombre de las personas, evitando aquellas informaciones no veraces ni verificadas respecto de hechos, procesos y acontecimientos de interés general que no puedan ser objetos de verificación posterior por parte de los ciudadanos, y de la misma forma disponen exhortar a las estaciones de radio y televisión a nivel nacional que realicen consultas, encuestas o sondeos de opinión pública, utilicen metodologías y procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y probados, con difusión e información de los mismos a toda la ciudadanía.

Del mismo modo del análisis de esta resolución se observa que se encuentra dictada conforme a la normativa legal y constitucional, pues pretende proteger la certeza de la información y la veracidad de la misma, cuando se publique encuestas, consultas o sondeos de opinión pública, evitando informaciones no veraces ni verificadas, dispone además que para el efecto se debe utilizar

procedimientos estadísticos y técnicos aceptados y aprobados, lo cual denota que la medida es necesaria.

Adicionalmente esta resolución, se encuentra prevista con el fin de garantizar lo previsto en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución que se refiere al derecho al honor y buen nombre de las personas y que la ley protegerá la imagen y la voz de las personas. En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión y Televisión, vigente a la época y con la Ley Orgánica de Comunicación ahora vigente, que en su artículo 10 señala:

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

1.- Referidos a la dignidad humana:

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

Inclusive, esta ley contempla el derecho a la réplica en el caso que una persona se considere afectada en sus derechos a la dignidad, honra o reputación, tiene derecho a que el medio difunda su réplica en forma gratuita, en el mismo espacio.

**Art. 24.- Derecho a la réplica.-** Toda persona o colectivo humano que haya sido directamente aludido a través de un medio de comunicación, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación; tiene derecho a que ese medio difunda su réplica de forma gratuita, en el mismo espacio, página y sección en medios escritos, o en el mismo programa en medios audiovisuales y en un plazo no mayor a 72 horas a partir de la solicitud planteada por el aludido.

El artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>26</sup> reconoce el derecho a la honra y reputación, sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado: “En términos generales, el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona”.

De las citas, el desprestigio y la afectación a la credibilidad de las personas implican el menoscabo del derecho al honor y buen nombre de las personas, derecho de libertad contemplado en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución de la República, que constituye el fin constitucionalmente protegido que la autoridad encargada buscaba precautelar a través de esta norma.

---

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Tristán Donoso vs. Panamá, excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 27 de enero de 2009, párrafo 57. Citado en sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador ibidem.





Los medios de comunicación tienen el deber jurídico de enmarcar su actuación en la esfera del respeto a los derechos constitucionales de las personas, pues lo contrario evidenciaría un ejercicio abusivo de la libertad de expresión y la inadecuada prestación del servicio de comunicación.

La no previsión de los supuestos establecidos en la resolución impugnada sin duda provocaría un grave riesgo al derecho al honor y buen nombre de las personas que podría ser menoscabado por la difusión de información conforme los elementos que proscriben la resolución; pues tiene como único propósito garantizar la vigencia y ejercicio del derecho al honor y buen nombre de todas las personas, evitando la difusión de información que incumpla con la Constitución y que resulte lesiva al mencionado derecho.

Como se dejó anotado en líneas anteriores la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que está limitado por el derecho de los demás, particularmente por el derecho a la honra y a la buena reputación.

La medida adoptada por tanto es necesaria, ya que no implica una acción gravosa para la consecución del fin constitucional, puesto que la resolución es exhortativa más no prohibitiva, ante lo cual se observa el cumplimiento del parámetro de necesidad.

### **Proporcionalidad en sentido estricto**

En virtud de lo expuesto se puede observar un adecuado equilibrio entre los actos administrativos con efectos generales expedidos por el CONARTEL los cuales son razonables y proporcionales tanto con la normativa interna que regula los derechos de información y comunicación en el país como con la normativa constitucional. Denotándose en esta resolución el carácter exhortativo del mismo, siendo adecuado con el respeto de derechos constitucionales a una información veraz en donde se tutelen los derechos del honor, buen nombre y reputación de las personas, y a una información técnica que permita tener certeza de su contenido. Por tanto la resolución *sub examine* es constitucional.

En conclusión, el CONARTEL al elaborar las resoluciones impugnadas no ha coartado la libertad de expresión ni busca controlar contenido, sino simplemente regular la difusión de productos que pueden incitar a la violencia o puede atentar desproporcionadamente contra otros derechos.

De todo el análisis realizado en cuanto a la demandada de inconstitucionalidad de las Resoluciones N.º 5377-CONARTEL-08, 5467-CONARTEL-08 y 5512-CONARTEL-09, expedidas por el ex Consejo Nacional de Radiodifusión y

Televisión (CONARTEL), esta Corte Constitucional evidencia que dichas normas no contravienen disposición constitucional alguna.

El organismo de regulación y control busca la salud física y mental de la población ecuatoriana, protegiéndola de programas que puedan inducir a engaño a las personas, esto de ninguna forma puede ser considerado una vulneración a los derechos sobre ciencia, tecnología, saberes ancestrales, cultura e información como lo aseguran los accionantes sin fundamento.

Las resoluciones impugnadas guardan total coherencia con las normas constitucionales y tienen contenidos que benefician a la sociedad en su conjunto, el CONARTEL ha actuado de acuerdo a sus facultades y anteponiendo el interés general sobre el de los particulares.

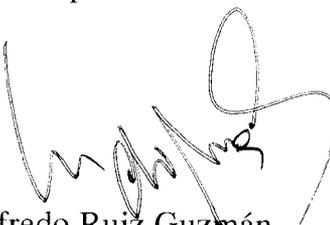
En consecuencia la prohibición de transmisión de programación que contenga escenas de violencia y crueldad expresa, que induzcan a errores médicos y el requerimiento de eliminación de apreciaciones contra la honra y buen nombre de las personas en sondeos de opinión pública es un límite razonable a la libertad de expresión que no es un derecho absoluto y que puede estar sujeto a regulaciones legítimas y proporcionales.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

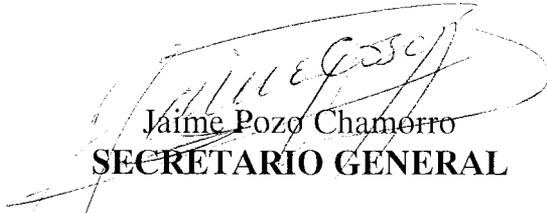
#### **SENTENCIA**

1. Negar la acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales planteada.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

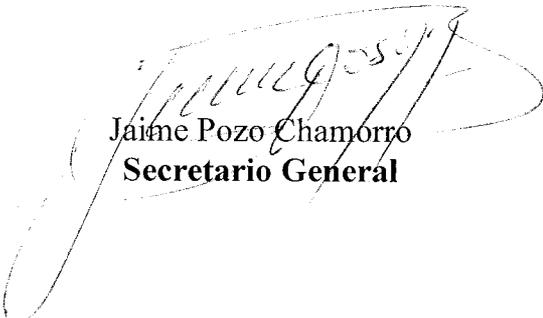
  
JPCH/djs/msb



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0006-10-IA**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

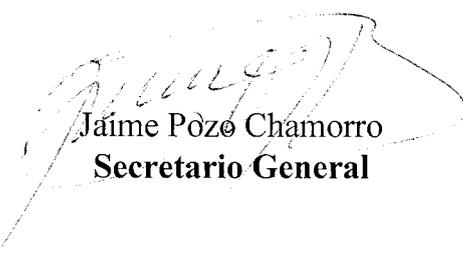
JPCH/LFJ



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0006-10-IA**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintidós días del mes de abril de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la Sentencia Nro. 002-16-SIA-CC de 06 de abril del 2016, a los señores Andrés Sebastián Córdova Neira y Mario Andrés Navarrete Serrano, a través del correo electrónico: [aponce@usfq.edu.ec](mailto:aponce@usfq.edu.ec); al Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y Presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en la casilla constitucional 073; al Superintendente de Telecomunicaciones, en la casilla constitucional 064, y a través del correo electrónico: [casillajudicial@supertel.gob.ec](mailto:casillajudicial@supertel.gob.ec); y, a Diego García Carrión, Procurador General del Estado, en la casilla constitucional 018; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

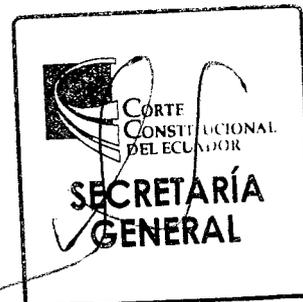
  
Jaime Pózo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ

## Notificador7

---

**De:** Notificador7  
**Enviado el:** viernes, 22 de abril de 2016 15:10  
**Para:** 'aponce@usfq.edu.ec'; 'casillajudicial@supertel.gob.ec'  
**Asunto:** Notificación de la Sentencia Nro. 002-16-SIA-CC dentro del Caso Nro. 0006-10-IA  
**Datos adjuntos:** 0006-10-IA-sen.pdf



## Notificador7

---

**De:** postmaster@usfq.edu.ec  
**Para:** aponce@usfq.edu.ec  
**Enviado el:** viernes, 22 de abril de 2016 15:12  
**Asunto:** No se puede entregar: Notificación de la Sentencia Nro. 002-16-SIA-CC dentro del Caso Nro. 0006-10-IA

### No se pudo entregar a estos destinatarios o grupos:

[aponce@usfq.edu.ec](mailto:aponce@usfq.edu.ec) ([aponce@usfq.edu.ec](mailto:aponce@usfq.edu.ec))

No se pudo encontrar la dirección de correo electrónico que escribiste. Comprueba la dirección de correo electrónico del destinatario y trata de volver a mandar el mensaje. Si el problema continúa, comunícate con el departamento de soporte técnico.

### Información de diagnóstico para los administradores:

Generando servidor: P-MBX-03.usfq.edu.ec

aponce@usfq.edu.ec  
Remote Server returned '550 5.1.1 RESOLVER.ADR.RecipNotFound; not found'

### Encabezados de mensajes originales:

Received: from P-EXCH-01.usfq.edu.ec (172.21.75.41) by P-MBX-03.usfq.edu.ec (172.21.75.44) with Microsoft SMTP Server (TLS) id 15.0.1130.7; Fri, 22 Apr 2016 15:12:12 -0500

Received: from antispamin.usfq.edu.ec (192.188.53.10) by P-EXCH-01.usfq.edu.ec (172.21.75.41) with Microsoft SMTP Server (TLS) id 15.1.225.42 via Frontend Transport; Fri, 22 Apr 2016 15:12:12 -0500

Received: from mail-bn1b1bn0101.outbound.protection.outlook.com ([157.56.111.101]:21906 helo=na01-bn1-obe.outbound.protection.outlook.com)

by antispamin.usfq.edu.ec with esmtps (TLSv1.2:AES256-SHA256:256)

(Exim 4.82\_1-5b7a7c0-XX)

(envelope-from <notificador7@cce.gob.ec>)

id 1athQW-0004Li-17

for aponce@usfq.edu.ec; Fri, 22 Apr 2016 15:12:06 -0500

X-CTCH-RefID: str=0001.0A020206.571A8596.01E8,ss=1,re=0.000,recu=0.000,reip=0.000,cl=1,cld=1,fgs=16

DKIM-Signature: v=1; a=rsa-sha256; c=relaxed/relaxed;

d=corteconstitucional.onmicrosoft.com; s=selector1-cce-gob-ec;

h=From:To:Date:Subject:Message-ID:Content-Type:MIME-Version;

bh=oiXAbJN6X7OSLtkDzfmw5vl3Jrx0bW5KLJUwkEI5qM=;

b=X+xi+gKbYXk3olcyHTXthy7BAoz4hh8rbrcmvvU0UzvkkLouV9uaPkfQK3bjzXwcjbP6F+jGURu3Tq6TI/xs4HQIr7QXKakYr6k5GZjKw83ntrneKg8ZyNwgyCJ0rmdx4+fwsGiLLXBYbMEP3OlipdKbyNRk/3V3Q1B4pIfA/F0=

Received: from DM2PR0101MB1216.prod.exchangelabs.com (10.160.135.20) by

## Notificador7

---

**De:** Mail Delivery System <MAILER-DAEMON@ironportmail02.supertel.gob.ec>  
**Para:** casillajudicial@supertel.gob.ec  
**Enviado el:** viernes, 22 de abril de 2016 15:11  
**Asunto:** No se puede entregar: Notificación de la Sentencia Nro. 002-16-SIA-CC dentro del Caso Nro. 0006-10-IA

The following message to <casillajudicial@supertel.gob.ec> was undeliverable.  
The reason for the problem:  
5.1.0 - Unknown address error 554-'Relay rejected for policy reasons.'



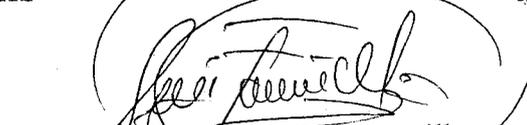
**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 232**

ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
ANDRÉS DONOSO ECHANIQUE, PROCURADOR JUDICIAL DE LA COMPAÑÍA OTECEL S.A.	<b>554</b>	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	<b>018</b>	<b>0048-16-IN</b>	SENTENCIA Nro. 029-16- SIN-CC DE 13 DE ABRIL DEL 2016
		MINISTRO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	<b>073</b>	<b>0006-10-IA</b>	SENTENCIA Nro. 002-16- SIA-CC DE 06 DE ABRIL DEL 2016
		SUPERINTENDENTE DE TELECOMUNICACIONES	<b>064</b>		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	<b>018</b>		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	<b>018</b>	<b>0929-13-EP</b>	SENTENCIA Nro. 121-16- SEP-CC DE 13 DE ABRIL DEL 2016
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	<b>001</b>	PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	<b>015</b>	<b>0002-16-EE</b>	PROVIDENCIA DE PLENO DE 22 DE ABRIL DEL 2016
		MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD	<b>069</b>		
		MINISTERIO DEL INTERIOR	<b>075</b>		
		MINISTERIO DE DEFENSA	<b>060</b>		
		MINISTERIO DE FINANZAS	<b>054</b>		
		MINISTERIO DE SALUD	<b>042</b>		
		MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	<b>037</b>		
		SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS	<b>858</b>		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	<b>018</b>		

Total de Boletas: **(16) DIECISEIS**

QUITO, D.M., 22 de Abril del 2016

  
Luis Fernando Jaramillo  
**SECRETARÍA GENERAL**

	CORTE CONSTITUCIONAL
<b>CASILLEROS CONSTITUCIONALES</b>	
Fecha:	<b>22 ABR 2016</b>
Hora:	<b>16:00</b>
Total Boletas:	<b>16</b>
