seiscientas treinta y ocho – 638 –

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

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

SENTENCIA N.º 003-14-SIN-CC

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

1.1. Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0014-13-IN

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

Caso N.º 0023-13-IN

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

Caso N.° 0028-13-IN

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

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

seiscientas treinta y nueve-639-

1.2. Normas acusadas

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

1.3. Fundamentos de las demandas

Caso N.° 0014-13-IN

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

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

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

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

Caso N.° 0023-13-IN

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

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

seiscientos waranta- 640 -

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

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

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

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

Caso N.° 0028-13-IN

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

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

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

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

1.3. Pretensión

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

seiscientos cuarenta y uno -641-

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

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

seiscientas waretay dos - 642 -

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

1.4. Contestación a la demanda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

seiscientos cuarenta y cuatro -644-

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

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

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

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

Fernando Alvarado Espinel, en calidad de secretario nacional de Comunicación

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

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

Carlos Ochoa Hernández, superintendente de la Información y Comunicación

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

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

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

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

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

seiscientos cuarenta y cinco – 645 –

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

Gissela Dávila Cobo, secretaria ejecutiva del CORAPE

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

Marcia Guzmán Jaramillo, vocera de Colectivo CONMIPROPIAVOZ

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

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

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

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

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

Jorge Andrés Peñafiel Cedeño

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

1.5. Audiencia Pública

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

seiscientos cuarenta y seis – 646 –

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. Competencia de la Corte Constitucional

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

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

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

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

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

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

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

> En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema[1].

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

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

---

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

seiscientos cuarenta y siete-647

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

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

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

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

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

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

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

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

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

seiscientas cuarenta y ocho - 648 -

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

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

2.3. Análisis constitucional

2.3.1. Control formal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luis Fernando Torres Torres[4] indica que existen "(…) artículos nuevos y modificados [que] no fueron materia de ningún debate en la sesión del 14 de junio del 2013. El ponente de la ley incorporó tales normas cuando el segundo debate estaba cerrado, en contra de lo que expresamente señala el Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (…)".

Adicionalmente, especifica[5] que de acuerdo al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el segundo debate "…el Ponente podrá incorporar

---

[4] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, fs.15 y vta; Demanda caso N.° 0023-13-IN, fs. 20.
[5] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, fs.15 y vta.

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[6], señala que "(…) el documento sometido a votación y su contenido no responde a lo determinado en el artículo 61 de la Ley de la Función Legislativa, al incluir articulados que nunca fueron debatidos en el Pleno de la Asamblea Nacional, ni en el anterior periodo, ni el actual (…)".

Añade[7] que "(…) el legislador ponente, de manera arbitraria y sin sustento legal o constitucional, incorporó cambios que nunca fueron sugeridos por el Pleno, tal como lo dispone el inciso quinto del artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa".

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

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

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

En cuanto a los cambios que pueden incluirse a un proyecto de ley en segundo debate, la Corte Constitucional de Colombia ha contemplado en sentencia N.° C-1040-05[8] como aspectos a tomar en cuenta:

---

[6] Cfr. Demanda caso No. 0023-13-IN, fs. 20.
[7] Cfr. Demanda caso No. 0023-13-IN, fs. 20 vta. y 21.
[8] Corte Constitucional de Colombia, sentencia N.° C-1040-05, del 19 de octubre de 2005.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

Por tanto, los proyectos de orden legislativo siempre pueden admitir cambios mientras dure el segundo debate, el que se cierra con la votación; y con el fin de lograr un sólido instrumento normativo estos cambios sugeridos en el Pleno pueden ser considerables dentro de los temas centrales del proyecto, ya que lo contrario sería coartar la discusión parlamentaria y obligar al Pleno a sujetarse a un texto quizá ya no aplicable por la dinámica de las circunstancias y del tiempo transcurrido en el que sería expedida la ley, o a un texto que no responda a la real voluntad y criterio de quienes finalmente la aprueban. La Corte colombiana añade[9] que"...no depende de que se identifique el texto o expresión que se considera nuevo frente a lo aprobado en primera vuelta, pues es posible que se trate de una modificación o **de una adición autorizadas expresamente por el ordenamiento jurídico**". (Resaltado fuera del texto.)

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

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

---

[9] Ibídem.

seiscientos cincuenta - 650 -

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

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

Ahora bien, se debe precisar que el debate culmina el momento en que se procede a votar el proyecto; así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional comparada, al señalar[10]:

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

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

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

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

[10] Ibídem.

fueron dadas a conocer a todas las y los asambleístas para que se pronuncien a favor o en contra de las mismas, verificándose de este modo que la incorporación de los cambios por parte del asambleísta Mauro Andino el 14 de junio de 2013 en el Pleno de la Asamblea[11], estuvo conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues tuvo lugar antes de la votación.

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

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

[11] Expediente, Actas, a fs. 1116

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

Luis Fernando Torres Torres[12] estima que el procedimiento legislativo contrarió el artículo 125 de la Constitución de la República, toda vez que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> Artículo Único.- Con la finalidad de **continuar con el trámite de los proyectos de ley, se mantendrán** como ponentes de los informes para primer y segundo debate, aquellos asambleístas que durante el presente período legislativo, sigan integrando las respectivas Comisiones Especializadas que emitieron el informe o los que sus integrantes que a su vez designen. En el mismo sentido, **se mantendrán los ponentes de aquellos proyectos de ley, para los cuales se hubieren integrado Comisiones Ocasionales, y que siguen integrando la Asamblea Nacional.**
>
> De no encontrarse en el supuesto comprendido en el inciso anterior, las Comisiones Especializadas deberán designar de entre sus miembros nuevos ponentes. (Resaltado fuera de texto).

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

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

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

Respecto del principio de publicidad

Luis Fernando Torres Torres[13] manifiesta:

[13] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, a fs. 15.

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[14], señala que se infringió el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa por cuanto:

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

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

> Art. 115.- Publicidad.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, y las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que:
> 1. Los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique;
> 2. Los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido;
> 3. Los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y,
> 4. Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.

[14] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, a fs. 21.

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

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

Del expediente, el proyecto sometido a votación remitido por el ponente con oficios N.° 015-MA-2013[15] y N.° 019-MA-2013[16] del 13 y 14 de junio de 2013 se denominó "Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación"; adicionalmente, tanto el proyecto inicial como los informes para primero y segundo debate contienen la exposición de motivos y la descripción del contenido del proyecto.

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

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

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

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

[15] A fs. 1041
[16] A fs. 1116

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

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

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

En relación a ambos puntos, de la documentación remitida por la Asamblea Nacional se evidencia que mediante correo electrónico[17] la Secretaría General de la Asamblea Nacional convocó a las y los asambleístas a la continuación de la sesión N.° 136 a realizarse el día viernes 14 de junio de 2013 a las 10:30, con el siguiente orden del día: "Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación (Votación)", convocatoria que tiene fecha 12 de junio de 2013 a las 09:59, dándose pleno cumplimiento a lo previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Los accionantes alegan, ante la existencia de tres proyectos de ley previo a la votación, que se debía adjuntar a la notificación el texto final del proyecto de la Ley Orgánica de Comunicación, aseveración infundada, pues el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa no establece que a la convocatoria debe adjuntarse el proyecto definitivo a ser votado. En relación a los cambios al proyecto que deben ser difundidos entre las y los asambleístas, se verifica que el ponente los notificó previo a la votación del proyecto[18], habiendo sido notificadas las últimas modificaciones de la siguiente forma:

---

[17] A fs. 992

[18] **Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional:** Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.° 015-MA-2013 del 13 de junio de 2013, numero de trámite 141492. **Notificado:** Mediante correo electrónico de 13 de junio de 2013 de la Secretaría General.
Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional: Fe de erratas al artículo 44 del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.° 018-MA-2013 del 13 de junio de

Documento remitido por el ponente a la presidenta de la Asamblea Nacional: Texto final del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, oficio N.° 019-MA-2013 del 14 de junio de 2013, numero de trámite 141601[19].
Notificado: Mediante correo electrónico de 14 de junio de 2013 de la Secretaría General[20].

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

Respecto al principio de unidad de materia

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

---

2013, numero de trámite 141158. **Notificado:** Mediante correo electrónico del 14 de junio de 2013 de la Secretaría General.
[19] A fs. 1116 (Acta 136-F), 14 de junio 2013.
[20] A fs. 1115 ibídem.

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

La Corte Constitucional, para el período de transición[21], en relación con este principio, en sentencia N.° 028-12-SIN-CC, determinó: …el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte.

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

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

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

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

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

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

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional respecto al control formal

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

Luis Fernando Torres Torres expresa[22] que "En el derecho parlamentario tiene fuerza la idea de la discontinuidad legislativa, de tal manera que cada nueva legislatura debe entendérsela desde la perspectiva de una voluntad democrática diferente" Añaden que "las iniciativas legislativas, que han pasado por la fase constitutiva caducan cuando el órgano legislativo es disuelto o cuando expira su mandato".

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

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

> Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.
> La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito.
> Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.
> La Asamblea Nacional se integrará por:
> 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
> 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
> 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.

El enunciado constitucional alegado y citado en ningún momento hace referencia al "principio de discontinuidad legislativa" o a la supuesta caducidad de las iniciativas legislativas de los períodos legislativos anteriores; tampoco la norma prescribe que al inicio de cada legislatura los proyectos parlamentarios que se encontraban en trámite de la legislatura anterior tengan que "comenzar de cero"; además, en las normas que rigen el procedimiento legislativo no existe algún principio o regla que determine cómo proceder con los proyectos de ley en trámite dejados por las legislaturas anteriores, por lo que no se encuentra norma ni constitucional[23] ni legal[24] que reconozca el alegado principio de "*discontinuidad legislativa*" y que haya sido inobservado durante la tramitación de la presente ley.

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

---

[23] El artículo 123 de la Norma Fundamental se refiere a la sesión de instalación del cuerpo legislativo.
[24] El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se refiere a la instalación de la nueva legislatura.

aclarar que los órganos de las instituciones del Estado gozan de "impersonalidad" según la cual, en palabras de Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo[25], refiriéndose a Burdeu, afirman: "...el órgano prescinde de los individuos que obran por el Estado. Se trata de un término impersonal que contempla sólo la organización estatal y coloca en plano secundario a los individuos aunque su concurso es indispensable para el funcionamiento de toda organización".

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

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

2.3.2. Control material

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

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

---

[25] Pablo Lucas Verdú, Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Manual de Derecho Político, Madrid, Tecnos, volumen 1, tercera edición corregida, 2001, pp. 206-207.

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

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

Texto del artículo:

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[26], manifiesta en su demanda que de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226, en armonía con el artículo 261 de la Constitución de la República, existen competencias exclusivas del Estado central y que ninguna de las disposiciones referidas le faculta a la Función Ejecutiva a regular, en ese ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación y "… que sean autoridades de rango inferior, derivadas de la Presidencia de la República, quienes regulen, controlen y sancionen los de los medios de comunicación".

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

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

---

[26] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 21 vta.

seiscientos cincuenta y siete-657-

Respecto al principio de constitucionalidad y legalidad

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

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

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

Respecto a la regulación de los derechos constitucionales

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

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

seiscientos cincuenta y ocho-658-

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

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

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

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

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

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

Texto del artículo:

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

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar y otros[27], demandan la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, señalando que "… excluye a los extranjeros no residentes en Ecuador del ámbito de protección de forma injustificada y provoca su discriminación". Expresan que el artículo 9 de la Constitución de la República garantiza a las personas extranjeras que se encuentran dentro del territorio nacional los mismos derechos y obligaciones que los ecuatorianos. Agregan que la norma vulnera también la garantía establecida en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como su artículo 24 que se refiere a la igualdad ante la ley.

---

[27] Cfr. Demanda caso N.° 0028-13-IN, foja 21.

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

La noción de dignidad humana[28] que constituye fuente de derechos, lleva implícito el reconocimiento del principio de igualdad, por lo que no puede justificarse un tratamiento jurídico diferente o privilegiado hacia ninguna persona, a menos que la condición jurídica particularizada sea diferente, o el trato diferenciado se justifique en generar una igualdad de condiciones entre dos sujetos de derechos.

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

> "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
>
> 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
>
> Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
>
> El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".

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

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

Las normas citadas buscan impedir la generación de privilegios a determinados sujetos de derechos, evitando un tratamiento discriminatorio respecto de otras personas. En este sentido, ante situaciones que son paritarias o idénticas, el Estado debe responder de manera igual, y debe contemplar un régimen jurídico diferente cuando se presentan circunstancias distintas; en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional[29]:

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

De la cita, hay una doble dimensión de la igualdad que se manifiesta, en primer lugar, en un trato igualitario para el caso de una situación jurídica y fáctica idéntica, y un trato diferenciado que permita generar situaciones de igualdad ante una desigualdad fáctica. Esta Corte Constitucional[30], respecto a las dimensiones del principio de igualdad, ha expresado lo siguiente:

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

---

[29] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 002-13-SEP-CC, caso N.° 1917-11-EP.
[30] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 117-13-SEP-CC, caso N.° 619-12-EP.

solicitos cesante -660-

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

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

En consecuencia, al examinar una norma jurídica que establece un trato diferenciado para una misma situación fáctica se deben considerar ambas dimensiones, ya que no puede existir un trato diferenciado, a menos que tal diferenciación sea fundamentada, razonable y proporcional para quienes lo reciben, y que la justificación de la norma distintiva exima a quienes la expidieron de generar un trato discriminatorio. Al respecto, esta Corte[31] ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Texto de los artículos:

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

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[32], expresa que la "...Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia diferencia entre información y opinión, ya que la primera podría ser objeto de responsabilidad ulterior, lo que no sucede respecto de la opinión, la cual responde a criterios subjetivos de quien las emite..." y que existe el riesgo de afectar derechos constitucionales al abrir la posibilidad de sancionar a las personas por sus opiniones.

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar y otros[33] manifiestan, en relación a los términos información y opinión, que "La ley no realiza distinción alguna entre estos dos conceptos y de esta manera, extiende a la opinión, el régimen de responsabilidad aplicable a la información". Expresan[34] que una opinión que no contenga aseveraciones de hecho, no puede estar sometida a restricciones ni mucho menos puede ocasionar que se le imponga una sanción a quien la emita.

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

Respecto a la diferenciación entre opinión e información

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

---

[32] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 22 vta.
[33] Cfr. Demanda caso 0028-13-IN, foja 43.
[34] Cfr. Demanda caso 0028-13-IN, foja 45.

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

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

La sentencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[35], dentro del caso Kimel vs. Argentina, explica lo anotado al señalar que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asumir que el derecho a la libertad de expresión y opinión es un derecho absoluto y que por lo tanto, no existe ningún límite racional a su ejercicio, resulta un equívoco, dado que el ejercicio de todo derecho encuentra su límite en los derechos de las demás personas[36]. En referencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina[37], manifestó:

---

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

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

seiscientas sesenta y tres-663-

> 43. …la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa"
>
> … 50. En este contexto, la Corte debe encontrar un equilibrio entre la vida privada y la libertad de expresión que, sin ser absolutos, son dos derechos fundamentales garantizados en la Convención Americana y de la mayor importancia en una sociedad democrática. El Tribunal recuerda que el ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. La necesidad de proteger los derechos que pudieran verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención.

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 3, garantiza el principio de tipicidad[38] al señalar:

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

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

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

> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión
> 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
> a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

seiscientos sesenta y cuatro -664-

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

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

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contiene el derecho a la libertad de expresión y opinión, esta Corte Constitucional determina que el derecho constitucional a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, ya que encuentra sus límites razonables en los derechos de los demás; además, al contener elementos descriptivos mas no sancionadores, no contempla en sí mismo una sanción solo por ejercer el derecho a la opinión, sino que esta deberá encontrarse debidamente tipificada en la ley; finalmente, la responsabilidad ulterior por opinión es un principio que se encuentra recogido de la Convención Americana de Derechos Humanos con el fin de tutelar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; en el mismo sentido, existen una multiplicidad de fallos[39] de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que los artículos 3 y 17 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República.

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

Texto de los artículos:

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

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

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

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

seiscientos sesenta y cinco-665

10. Propender a la educomunicación.

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

Luis Fernando Torres Torres[40] afirma que "Los medios de comunicación privados prestan el servicio de comunicación al público (…) El Estado no tiene a su cargo la prestación del servicio público de comunicación, según el Art. 314 de la Constitución".

Por su parte, Diego Cornejo Menacho, procurador común[41], afirma que "…el concepto de servicio público que el constituyente de Montecristi taxativamente estableció en el artículo 314 de la Constitución cuales (sic) son los denominados servicios públicos (…) es del todo evidente, que los medios de comunicación social no prestan un servicio público…".

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

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

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

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

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

[40] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 10 vta.
[41] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 23 vta.

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

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

> "Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.
>
> El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley".

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

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

siguientes sesenta y seis - 666 -

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

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

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

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.
>
> 34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

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

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

---

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

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

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

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

Añade que:

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

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La **obligatoriedad** parte de la noción de que la persona o entidad que presta el servicio público se encuentra obligada a cumplirlo. Esto implica, en palabras de Fauzi Hadman[43] que "… la negativa a prestar el servicio debe tenerse como una falta gravísima". En este contexto, la obligatoriedad se encuentra descrita como una responsabilidad que pesa sobre quién presta el servicio público. En el caso del servicio público de comunicación, dado que a través de este se satisface el derecho contenido en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 18 de la Constitución de la República, se genera un deber jurídico de

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

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

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

---

[44]Gordillo, Agustín. Op. Cit. Pág. 401
[45] Ibídem.
[46]Jinesta, Ernesto. "Los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas". Constitución y Justicia Constitucional, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 2009. Pág. 3

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

[49] Gordillo, Agustín. Op. Cit. Pág. 401
[50] Ibidem.

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

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

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

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

[51] Escribano Collado, Pedro. Op. Cit.

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

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

A manera de ejemplo de todo lo expuesto, podemos analizar el caso del artículo 150 de la Constitución colombiana, que le habilita al legislador a establecer que servicios pueden ser considerados como públicos. Así, mediante Ley N.° 182 de 1995[52], condición ratificada mediante la Ley N.° 1507 de 2012, se determinó que la televisión es un servicio público que puede tener naturaleza pública o privada; sin embargo, independientemente de aquello, produce y difunde información a los miembros de la sociedad, por lo que los prestadores del servicio público de televisión cumplen con un interés general. Trasladando esta lógica al caso ecuatoriano se observa que los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, quienes difunden la información a todas las personas favoreciendo

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

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

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

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

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

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

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

como un sector estratégico[53]. En este sentido, *prima facie*, corresponde al Estado la gestión, administración, regulación y control en lo referente a la prestación del servicio comunicativo, estableciéndose la participación privada dentro de un régimen de excepcionalidad que es definido por las normas secundarias del ordenamiento jurídico; es decir, la Ley Orgánica de Comunicación y demás normas competentes.

En la sentencia N.° 001-12-SIC-CC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico, de la siguiente manera[54]:

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

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

---

[53] Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

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

seiscientos setenta y tres-673-

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

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

Finalmente, el artículo 71 de la Ley Orgánica de Comunicación reconoce a la información como un bien público. Al respecto, el accionante Diego Cornejo Menacho, procurador común[55], sostiene:

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

Conforme la cita, el accionante cuestiona la calidad de bien público que el legislador dio a la información, señalando que el artículo 604 del Código Civil[56]

---

[55] Cfr. Demanda caso 0023-13-IN, foja. 36.

[56] Código Civil ecuatoriano. "Art. 604.- Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.
Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.
Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales."

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

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

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

> 66. Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana. De ahí que los alegatos que sitúan la colegiación obligatoria como un medio para asegurar la responsabilidad y la ética profesionales y, además, como una garantía de la libertad e independencia de los periodistas frente a sus patronos, deben considerarse fundamentados en la idea de que dicha colegiación representa una exigencia del bien común.
>
> 67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

seiscientos setenta y cuatro -674-

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

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

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

Luis Fernando Torres Torres[57] expresa que "…los artículos 5, 71 y 84 desfiguran al Estado constitucional de derechos con la declaración que los medios de comunicación privados son prestadores del servicio público de comunicación y no titulares del derecho de información. Vulneran el contenido de los artículos 16, 17, 18 y 66:6 de la Constitución, así como lo dispuesto en el Art. 314 de la misma Constitución".

[57]Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja. 11.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[58], considera que "...la comunicación es un derecho que no puede ser menoscabado por una norma jurídica de rango inferior a la Carta Magna". Respecto del artículo 71 de la ley señala[59] "...cuando definen a la comunicación como un servicio público, cometen un fraude a la Ley Suprema, que en su artículo 16 reconoce la comunicación como un derecho".

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

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

Según Luigi Ferrajoli[60], para proporcionar información, los medios de comunicación deben actuar en el ejercicio de dos derechos:

---

[58] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja.31 vta.
[59] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja. 23 vta.
[60] Ferrajoli, Luigi, artículo *Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica*, Pág. 2, disponible en: http://blogjesussilvaherzogm.typepad.com/el_blog_de_jess_silva_her/files/ferrajoli_libertad_informacin.doc

seiscientos setenta y cinco -675-

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

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

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

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

Texto del artículo:

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

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[61] alegan que "Una distinción basada simplemente en la nacionalidad no puede considerarse legítima si no está debidamente motivada. El inciso final del artículo 6 de la LOC no está haciendo una distinción objetiva que le permita limitar el derecho de la propiedad de los extranjeros...", pues, en su criterio, el artículo 16 numeral 3 de la Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a la creación de medios de comunicación, sin hacer distinción alguna sobre las personas que pueden ejercer este derecho. Concluyen que "...tanto los extranjeros como los nacionales pueden crear estos medios de comunicación...".

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

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

Respecto a los derechos y su condición de no absolutos

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

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

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

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

Es permisible que los derechos constitucionales se encuentren limitados en actos normativos de carácter general, en cuanto dicha limitación se justifique en la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos[62]. Por esta razón, el artículo 132 numeral 1 de la Constitución de la República consagra la atribución de la Asamblea Nacional para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

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

En el presente caso, dadas las características de la norma demandada se genera una limitación al derecho a la propiedad, sobre lo cual esta Corte Constitucional, en sentencia N.° 077-13-SEP-CC[63], manifestó:

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

[62] Tribunal Constitucional español, Sala Primera, sentencia N.° 2/1982.
[63] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 0077-13-SEP-CC. Quito, D. M., 25 de septiembre de 2013.

seiscientos setenta y siete – 677 –

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

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

El derecho comparado, específicamente la ley N.° 19733 de la República de Chile, contempla una limitación para el otorgamiento de concesiones de frecuencias del espectro radioeléctrico en personas jurídicas con participación de capital extranjero en un porcentaje superior al 10%, enmarcándose en el principio de reciprocidad y proporcionalidad, en virtud de que en el país de origen de la compañía se otorgue el mismo trato jurídico a los ciudadanos chilenos[64].

De igual manera, la República Federal Argentina expidió la Ley de Servicios Audiovisuales (Ley N.° 26522), dentro de la cual, para que una persona natural pueda ser titular de una licencia para prestar servicios audiovisuales, debe ser argentina de nacimiento o por naturalización, y en este último caso con una residencia mínima de cinco años[65]. Además, en el caso de las personas jurídicas, se establece el requisito de que la compañía se encuentre legalmente constituida en la República Federal Argentina, no tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras, y no ser filiales o subsidiarias de sociedades extranjeras, o establecer relaciones contractuales que permitan al capital extranjero tomar control de las decisiones societarias[66].

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

---

[64] República de Chile, *"Ley sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo"* Ley No.19733, Art. 9 inciso tercero.
[65] República Federal Argentina, *"Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual"* Ley No. 26522, Art. 24
[66] Ibídem. Art. 25

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

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

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

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

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

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

---

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

pongan en riesgo el ejercicio de los derechos constitucionales y el régimen de desarrollo previsto en el texto fundamental. Es así que para garantizar el ejercicio de esta potestad de control y regulación, la ley de compañías establece que las compañías extranjeras que presten servicios públicos únicamente podrán operar en el país cuando estas se establezcan en el territorio nacional[68].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Texto del artículo:

> Art. 10.- Normas deontológicas.- Todas las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso comunicacional deberán considerar las siguientes normas mínimas, de acuerdo a las características propias de los medios que utilizan para difundir información y opiniones:
>
> 1. Referidos a la dignidad humana:
> a. Respetar la honra y la reputación de las personas;
> b. Abstenerse de realizar y difundir contenidos y comentarios discriminatorios; y,
> c. Respetar la intimidad personal y familiar.
>
> 2. Relacionados con los grupos de atención prioritaria:
> a. No incitar a que los niños, niñas y adolescentes imiten comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud;
> b. Abstenerse de usar y difundir imágenes o menciones identificativas que atenten contra la dignidad o los derechos de las personas con graves patologías o discapacidades;
> c. Evitar la representación positiva o avalorativa de escenas donde se haga burla de discapacidades físicas o psíquicas de las personas;
> d. Abstenerse de emitir imágenes o menciones identificativas de niños, niñas y adolescentes como autores, testigos o víctimas de actos ilícitos; salvo el caso que, en aplicación del interés superior del niño, sea dispuesto por autoridad competente;
> e. Proteger el derecho a la imagen y privacidad de adolescentes en conflicto con la ley penal, en concordancia con las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia; y,

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

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

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

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

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

Luis Fernando Torres Torres[69] señala:

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

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[70], considera que "Este artículo y el noveno de la Ley revelan una notable incongruencia, pues el 9 establece que los medios de comunicación deberán expedir por sí mismos códigos deontológicos, a pesar de lo cual, el 10, establece de manera imperativa un catálogo de supuestas normas mínimas que deben integrar los códigos de los medios de comunicación". Asimismo, demanda la inconstitucionalidad de las normas previstas en el artículo 10 numeral 3 literales **a** y **f**, así como del numeral 4 literales **e**, **i**, y **j** de la Ley Orgánica de Comunicación, que serán analizadas individualmente una vez que esta Corte se pronuncie en relación a las alegaciones apuntadas en líneas previas.

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

---

[69] Cfr. Demanda caso N.° 014-13-IN, foja. 11 vta.
[70] Cfr. Demanda caso N.° 023-13-IN, foja. 24

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La garantía de *tipicidad* guarda estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República. En relación a esta vinculación entre los dos derechos, esta Corte Constitucional, en sentencia N.° 076-14-SEP-CC[71] sostuvo:

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

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

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

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

La Corte Constitucional colombiana[72], por su parte, ha indicado que el principio de *tipicidad* exige tres requisitos esenciales para su cumplimiento:

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

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

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

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

---

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

seiscientas ochenta y cuatro – 684 –

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

El legislador, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución de la República[73], estableció en el inciso final del artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación, la acción popular ante la Superintendencia de la Información y Comunicación para denunciar el incumplimiento de las normas deontológicas, la que impondrá como sanción una amonestación escrita, siempre que no esté prevista en la misma ley otra sanción.

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

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

---

[73] "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: 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes."

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

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[74] sostiene, en relación al artículo 10 numeral 3 literal **a**, que "El artículo 7 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, establece que condicionamientos previos tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el Derecho a la Libertad de Expresión reconocido en los instrumentos internacionales". Por otra parte, demanda la inconstitucionalidad del artículo 10 numeral 3 literal **f** de la Ley Orgánica de Comunicación, por cuanto en su criterio "los instrumentos internacionales que hacen relación al derecho humano de expresión y de comunicación imponen restricciones al Estado para aplicar la censura previa, no incluye como sujetos generadores de la acción de censura previa a instituciones privadas o particulares…". Así también, impugna el contenido del numeral 4 literal **e** del artículo sub examine, por cuanto en su criterio "…el Estado podría intervenir en la línea editorial, en los noticieros, en las crónicas que realicen los medios de comunicación, lo cual vulnera la disposición del numeral 1 del artículo 16 de la Constitución".

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

> Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:
>
> 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir **información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa** acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de **interés general**, y con responsabilidad ulterior". (Resaltado no corresponde al texto).

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

seiscientos ochenta y cinco - 685

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

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

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

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

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

Respecto a la demanda de inconstitucionalidad de la norma deontológica establecida en el artículo 10 numeral 4 literal **i** de la Ley Orgánica de Comunicación, que contempla la obligación de los medios de comunicación social de asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan, sobre la que Diego Cornejo Menacho, procurador común[75], sin mayor argumentación y sin elementos de relevancia constitucional opina de manera general que "atentaría contra principios generales del derecho recogidos en nuestra Constitución"; al tener esta disposición relación con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunicación, Responsabilidad solidaria de los medios de comunicación, esta Corte se pronunciará en el desarrollo de dicho artículo 21.

De igual forma, respecto al artículo 10 numeral 4 literal j de la Ley Orgánica de Comunicación, *linchamiento mediático,* sobre la que Diego Cornejo Menacho, procurador común[76], manifiesta que "De tener vigencia la referida norma se acabará el periodismo de investigación, lo cual con seguridad será celebrado por los desfalcadores de fondos públicos; en consecuencia, tal norma es incompatible con el artículo 18 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a buscar y producir información", ya que se encuentra tipificado como una infracción administrativa dentro del artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación, esta Corte analizará la constitucionalidad del presente enunciado deontológico cuando examine el mencionado artículo.

---

[75] Demanda caso N.° 023-13-IN, foja 25.
[76] Demanda caso N.° 023-13-IN, foja 25 vta.

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

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación establece:

> Art. 18.- Prohibición de censura previa.- Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desapruebe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero.
>
> Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa.
>
> Quienes censuren previamente o ejecuten actos conducentes a realizarla de manera indirecta, serán sancionados administrativamente por la Superintendencia de la Información y Comunicación con una multa de 10 salarios básicos unificados, sin perjuicio de que el autor de los actos de censura responda judicialmente por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral.

Luis Fernando Torres Torres[77], en su demanda de inconstitucionalidad, manifiesta que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación "…establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos a la comunicación y a la expresión".

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

[77] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN,foja 6.

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

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

Examen de proporcionalidad

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

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

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

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

d) Que estas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.
Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.

40. Esta norma precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Constitución señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (supra 35) la definición legal deber ser necesariamente expresa y taxativa[78].

La idoneidad de este mecanismo para verificar la legitimidad o ilegitimidad de la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos, parafraseando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reside en que permite identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y que la carga de la prueba de las posibles restricciones a este derecho se encuentren en manos del Estado[79]. En suma, que toda limitación que impida a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información deba sujetarse a un control en el marco del test de proporcionalidad.

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

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

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

[78] Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85.
[79] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y otros vs. Chile, párrafos del 90 al 92.

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

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

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

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

Es necesario en este punto señalar que según el referido autor Abelardo Torré[80], una sanción "es un hecho positivo o negativo, impuesto aun mediante la fuerza, al responsable de una transgresión. Esto implica que la violación de un deber jurídico, es el presupuesto necesario de la sanción".

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

---

[80] Torré, Abelardo, "Introducción al Derecho", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, Pág. 165.

seiscientos ochenta y ocho - 688 -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

seiscientos ochenta y nueve - 689

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

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

Luis Fernando Torres Torres[81] impugna la constitucionalidad del artículo *sub examine*, en virtud que:

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

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

Diego Cornejo Menacho[82], procurador común, impugna la constitucionalidad de la norma jurídica en mención, ya que considera que "…nos enfrentamos a la subjetividad de la norma, que trae como consecuencia incertidumbre y afectación al principio de seguridad jurídica…", pues en su criterio, no se define qué autoridad efectuará la calificación de la información que se considera de interés público.

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

---

[81] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 12.
[82] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN,foja 26.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

- "interés general",
- "relevancia pública"; e,
- "interés público"

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

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

En este sentido, el *interés general* se determina en virtud de los intereses comunes o compartidos de la mayoría de los individuos de la sociedad, y que responden a los valores y principios que esta posee en un determinado momento, anteponiéndose a los intereses particulares, sin que esto signifique que los primeros anulen a los segundos, lo que evidencia un pacto en la sociedad, dentro de una construcción democrática, por los elementos que sí han sido considerados por autores como Jorge Correa[83], quien manifiesta:

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

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

De la cita, el *interés general* no es estático ni permanente, sino que es dinámico y en su proceso evolutivo sufre transformaciones en función de los cambios sociales y políticos por los que atraviesa una sociedad, siendo fundamental que la institucionalidad que lo determina sea el resultado de la confluencia simultánea de intereses de la mayor parte de los sectores de la sociedad. En ese mismo sentido José Julio Hernández Rodríguez[84] manifiesta:

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

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

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

---

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

seiscientos noventa y uno - 691 -

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación establece:

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

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

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

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

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

Diego Cornejo Menacho, procurador común[85], refiere que la protección a la reputación debe estar garantizada solo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público, o una persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Añade que en estos casos debe probarse que en la difusión de las noticias, el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. Señala que intentar responsabilizar a los medios de comunicación administrativa, civil y penalmente por los comentarios de los ciudadanos que interactúan a través de las redes virtuales, "…contraviene todos los estándares internacionales que garantizan el libre flujo de comunicación, incluyendo el generado desde la sociedad civil".

La Constitución de la República determina:

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

> Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:
>
> 1. **Una comunicación libre**, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos". (Resaltado no forma parte del texto).

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

Como ya hemos visto, la propia Constitución de la República en su artículo 18 numeral 1, prevé expresamente como una de las características de la información, la responsabilidad ulterior; de igual forma la Convención Americana de Derechos Humanos[86] consagra el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, reconociendo que el ejercicio de este derecho puede dar origen a responsabilidad ulterior para precautelar la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

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

---

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

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

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

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

seiscientos noventa y tres - 693

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

En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[87], dentro del caso Mémoli vs. Argentina, citando fallos anteriores[88], manifestó:

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

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

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

---

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

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

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

En relación al orden público como una de las razones por las que caben limitaciones a ciertos derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[89] ha señalado: "...dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público".

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

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

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

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

Respecto de la responsabilidad penal

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

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

En relación a las sanciones penales como mecanismos de responsabilidad ulterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[90] ha señalado que:

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

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

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

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

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

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

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

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

seiscientos noventa y cinco - 695 -

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

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

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

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

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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

comunicación incurra en responsabilidad ulterior al no aclarar de forma expresa a sus visitantes virtuales sobre la responsabilidad personal sobre los comentarios emitidos y además, dicha aclaración de ninguna manera tiene como propósito invadir la esfera íntima o el fuero interno de las personas que efectúan los comentarios en los espacios virtuales, tal como lo sostienen los accionantes, ni tampoco pretende escudriñar aspectos íntimos o inmiscuirse en el derecho de reserva de los ciudadanos. El medio de comunicación social adquiere la obligación de informar que la responsabilidad de los comentarios recaerá en los emisores del comentario y con ello salvaguardar la responsabilidad ulterior del medio de comunicación.

Ahora bien, la segunda acción prevista por el legislador, es decir "Generar mecanismos de registros de los datos personales que permitan su identificación, como nombre, dirección electrónica, cédula de ciudadanía o identidad", merece la atención y el análisis de la Corte Constitucional.

La lectura de la norma contenida en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación permite comprender que una de las intenciones del legislador al establecer esta acción, radica en que mediante un sistema de registro electrónico, los medios de comunicación identifiquen a sus comentaristas a través de la información que aquellos provean en el ciber espacio, con la finalidad de que puedan salvaguardar su responsabilidad ulterior por las opiniones que los comentaristas coloquen en las páginas web.

A la luz de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, el tratamiento jurídico que se debe efectuar a la información y opinión generadas en ciertos medios "no tradicionales" de intercambio de información y comunicación, debe realizarse de manera sumamente cuidadosa, justamente porque el proceso de identificación de una persona determinada no es una tarea que tecnológicamente sea infalible en la actualidad, conforme pasamos a explicar.

En efecto, mediante sentencia N.° 028-12-SIN-CC del 17 de octubre de 2012, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó[91]:

---

[91] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.° 028-12-SIN-CC, casos acumulados 0013-12-IN, 0012-12-IN y 0016-12-IN.

> "Ahora bien, es importante señalar que al hacer referencia a "todo tipo de medios de comunicación", esta Corte observa, al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos[92], que la libertad de expresión es la piedra angular de un estado democrático, motivo por el cual el artículo en mención no podría privar del derecho de expresión a aquellos particulares que, en uso de medios no tradicionales de comunicación, decidan publicar sus decisiones de voto. En ese sentido, en la actualidad se han llegado a diferenciar los medios de comunicación tradicionales (televisión, radio y prensa escrita), de los nuevos medios sociales en línea (blogs, microbloggins, twiter, entre otros), los cuales fueron diseñados para el uso de particulares como medios de comunicación personal, pero que con el paso del tiempo se han visto adjudicados a tareas mucho más importantes, ya sea como instrumentos de opinión o inclusive de información".

Precisamente, la utilización que un gran segmento de la sociedad ha otorgado a estos medios no tradicionales para emitir sus opiniones, es el elemento al cual debe referirse la Corte Constitucional, más aún cuando el ciber espacio no garantiza de forma infalible que una persona que acredita identificarse con determinada identidad, sea a quien efectivamente corresponde dicha identidad; por ello, este Tribunal reitera que la utilización de las nuevas herramientas de tecnologías como Internet, ha afianzado de manera importante el derecho a la libertad de expresión, información y comunicación, que de manera prima facie, escapan del poder de regulación del Estado central[93]. Así, pretender que mediante la implementación por parte de los medios de comunicación de mecanismos de registro de los datos que permitan la identificación de las personas que expresan un comentario en determinada página web, es una medida

---

[92] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros) Vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, reparaciones y costas). Pg. 28

[93] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia n°. 028-12-SIN-CC, casos acumulados 0013-12-IN, 0012-12-IN y 0016-12-IN. Además, la Corte Constitucional continua su argumento señalando: "Es más, la existencia de estas nuevas tecnologías dentro del diseño de un gobierno participativo, han permitido que se pueda entablar un debate respecto de la "democratización de la Web"[93], y al reconocimiento de las redes sociales e Internet como fundamento de la libertad de expresión y el activismo virtual. En ese sentido, la población civil ha podido desarrollar mecanismos que garanticen un espacio para el control social y la denuncia de aquellos problemas que aquejan su vida cotidiana, además de herramientas para fundamentar su crítica e interactuar respecto de los hechos y eventos que acontecen en su realidad, sin necesidad de llevar los mismos formalismos que los medios de comunicación tradicionales."

que se aleja de la realidad tecnológica que experimenta la sociedad del siglo XXI.

Por tal razón, el formalismo que se pretende imprimir hacia los medios de comunicación no tradicionales mediante esta medida, escapa de garantizar efectividad e infalibilidad en la identificación de la persona que efectúa un comentario que trasgrede derechos constitucionales. Ahora bien, la interpretación sociológica que debe darse a esta norma, justamente en razón de las nuevas tecnologías, debe estar direccionada a otorgar a la posible persona afectada de comentarios que eventualmente vulneren sus derechos constitucionales, elementos indiciarios tendientes a localizar en qué lugar del ciber espacio se pudo haber originado el comentario trasgresor a través de los mecanismos tecnológicos adecuados, mas, de ninguna manera la norma puede atribuir, sin lugar a duda y de forma fehaciente, que la persona que ha consignado datos de identificación en una página web de un medio de comunicación, se trate *prima facie* de quien efectivamente responde a esa identidad.

Finalmente, sobre la tercera medida, es decir "Diseñar e implementar mecanismos de autorregulación que eviten la publicación y permitan la denuncia y eliminación de contenidos que lesionen los derechos consagrados en la Constitución y la Ley", la Corte Constitucional considera que cuando un ciudadano estima afectado alguno de sus derechos constitucionales por la colocación de un cometario en determinado portal electrónico de un medio de comunicación, debe otorgársele las suficientes facilidades para solicitar a dicho medio la eliminación del mismo, sin perjuicio de que si así lo decide dicho ciudadano, active los procedimientos jurídicos pertinentes que le permitan identificar a la persona que generó el comentario trasgresor. En este caso, el medio de comunicación habrá cumplido con su obligación y habrá salvaguardado su responsabilidad ulterior.

En definitiva, se puede concluir que la finalidad perseguida por el legislador mediante la expedición de la norma contenida en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación, radica en garantizar a los medios de comunicación desarrollar mecanismos para no generar en su contra responsabilidad ulterior por

seiscientos noventa y siete - 697 -

los comentarios que determinados usuarios de los portales electrónicos efectúan aprovechando el anonimato.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal, que dispone las medidas que los medios de comunicación deben implementar con el propósito de que los comentarios formulados al pie de las publicaciones electrónicas en sus páginas web no sean de su responsabilidad, sino de quienes las emiten, esta Corte Constitucional determina que el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 16 numeral 1 de la Constitución de la República.

9. El artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Responsabilidad solidaria de los medios de comunicación,* ¿contraviene la Constitución de la República?

El artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunicación establece:

> Art. 21.- Responsabilidad solidaria de los medios de comunicación.- El medio de comunicación será solidariamente responsable por las indemnizaciones y compensaciones de carácter civil a que haya lugar, por incumplir su obligación de realizar las rectificaciones o impedir a los afectados el ejercicio de los derechos de réplica y de respuesta ordenados por la Superintendencia de la Información y Comunicación, previo el debido proceso, y que han sido generadas por la difusión de todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, el buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución y la ley.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[94], menciona que:

> se establece como sujeto pasivo de afectación por parte de los medios de comunicación a la ´seguridad pública del Estado´, lo que puede significar que esa ficción o entelequia que es el Estado solicite indemnizaciones a los medios de comunicación por supuestamente haber sido víctima de agravios. ¡Increíble!. Aquí cabe recordar, que las personas jurídicas o abstractas, carecen de conciencia y voluntad, en consecuencia no pueden ser responsables de los actos que realicen sus empleados, y en el caso de los medios de comunicación, ni siquiera de sus representantes…

[94] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 27 vta.

Las demandas civiles, en su criterio, deben responder a asuntos de orden contractual y no ser consecuencia de supuestas afectaciones al honor o a la reputación.

De la cita, el accionante no especifica cuál es el precepto constitucional presuntamente vulnerado con la norma legal demandada, por lo que esta Corte realizará un control integral de constitucionalidad al tenor del artículo 76 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El accionante parte del argumento de que el Estado podrá alegar directamente la responsabilidad solidaria a los medios de comunicación por "agravios" que estos cometan en su contra, alegación que carece de precisión, ya que el establecimiento de la solidaridad pasiva no implica cambio ni modificación del sujeto activo de la obligación, y en el presente caso, la solidaridad pasiva del medio de comunicación, es decir, la responsabilidad civil solidaria de los medios de comunicación con el difusor de la información de todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, el buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado se dará solo cuando concurran cualquiera de los siguientes presupuestos:

- Que el medio de comunicación no hubiese realizado las rectificaciones ordenadas por la Superintendencia de la Información y Comunicación, por la difusión de información inexacta; y,
- Que el medio de comunicación no hubiese permitido el ejercicio del derecho a la réplica[95] y respuesta ordenadas por la misma entidad a favor del afectado.

Por tanto, en el caso de que estos presupuestos no se verifiquen, la responsabilidad civil alcanzará única y exclusivamente al difusor de la información y no se extenderá a los medios de comunicación social, los cuales solamente tendrán responsabilidad directa en los casos previstos en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Comunicación, ya examinado.

[95] Respecto del derecho a la réplica nos referimos in extenso durante el análisis del artículo 24 de la ley en examen.

seiscientos noventa y ocho - 698 -

En virtud del principio de interpretación sistemática establecido en el artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 10 numeral 4 literal **i** de la Ley Orgánica de Comunicación, que determina como norma deontológica relacionada con las prácticas de los medios de comunicación social "asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan" debe entenderse en función de lo establecido en los artículos 20 y 21 de la misma ley, que en su orden contemplan los casos en que los medios de comunicación serán responsables directa o solidariamente por la información que difundan.

Por otra parte, el medio de comunicación está en la obligación de rectificar la información difundida cuando esta no haya reunido las características de verificación, contrastación o precisión, o para dar paso a réplicas o respuestas a quienes se sientan perjudicados por alguna alusión que afecte sus derechos a la dignidad, honra y reputación o, conforme lo ha previsto la misma Ley Orgánica de Comunicación, si aquella información conlleva el menoscabo de otros derechos constitucionales, o la afectación a la seguridad pública del Estado, que como se ha analizado previamente, son bienes e intereses jurídicos superiores que responden a parámetros de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13 numeral 2, y que además se hallan reconocidos dentro de la Constitución de la República, conforme se indicó en el problema jurídico precedente. Vale precisar que el derecho a la rectificación, réplica o respuesta está consagrado en el artículo 66 numeral 7 de la Norma Suprema.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la alegada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone las circunstancias en las cuales los medios de comunicación son solidariamente responsables, el elemento decisivo para que opere esta figura es el incumplimiento de su obligación de realizar rectificaciones o impedir a los afectados el ejercicio de los derechos de réplica o respuesta ordenados por la Superintendencia de la Información y Comunicación, mas no la posible emisión directa de un contenido lesivo, de modo tal que bajo ningún concepto se trata de responsabilizar solidariamente al medio de comunicación por la sola difusión del contenido, sino ante la verificación de los otros presupuestos expresamente determinados en la norma

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

objeto de examen, con lo cual se evidencia que no existe restricción alguna a la actividad periodística y con ello al derecho a la información, puesto que se debe reafirmar la obligación de quienes producen y difunden información, de realizar aquella labor bajo los parámetros constitucionales y en respeto del derecho de las demás personas y de la seguridad pública del Estado. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunicación, al garantizar el derecho a la rectificación, réplica o respuesta, consagrado en el artículo 66 numeral 7 de la Norma Suprema, no contraviene la Constitución de la República.

10. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Derecho a recibir información de relevancia pública veraz*, ¿contraviene el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna y contextualizada, contenido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> Art. 22.- Derecho a recibir información de relevancia pública veraz.- Todas las personas tienen derecho a que la información de relevancia pública que reciben a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, precisa y contextualizada.
>
> La verificación implica constatar que los hechos difundidos efectivamente hayan sucedido.
>
> La contrastación implica recoger y publicar, de forma equilibrada, las versiones de las personas involucradas en los hechos narrados, salvo que cualquiera de ellas se haya negado a proporcionar su versión, de lo cual se dejará constancia expresa en la nota periodística.
>
> La precisión implica recoger y publicar con exactitud los datos cuantitativos y cualitativos que se integran a la narración periodística de los hechos. Son datos cualitativos los nombres, parentesco, función, cargo, actividad o cualquier otro que establezca conexidad de las personas con los hechos narrados. Si no fuese posible verificar los datos cuantitativos o cualitativos, los primeros serán presentados como estimaciones y los segundos serán presentados como suposiciones.
>
> La contextualización implica poner en conocimiento de la audiencia los antecedentes sobre los hechos y las personas que forman parte de la narración periodística.

> Si las personas que son citadas como fuentes de información u opinión tienen un interés específico o vinculación de orden electoral, política, económica o de parentesco en relación a las personas o a los hechos que forman parte de la narración periodística, esto deberá mencionarse como dato de identificación de la fuente.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[96], expresa que al incluirse en este artículo "(…) el que la información sea **'precisa'**, cuando ni tan siquiera en el numeral 1 del artículo 18 de la Constitución se encuentra ese requisito, (…) la ley impugnada lo ha definido extensivamente, restringiendo de tal manera toda iniciativa periodística, con lo cual se afectan todos los principios que informan el derecho a la comunicación (…)".

Luis Fernando Torres Torres[97] expresa que "La exigencia de precisión establecida en el Art. 22 de la LOC carece de asidero constitucional. Contradice, abiertamente, lo previsto en el Art. 18.1 de la Constitución, al restringir en forma desproporcionada, irracional e innecesaria, el contenido del derecho a la comunicación".

Los accionantes sostienen, como argumento principal en su impugnación, que el artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación, que contiene el derecho a recibir a través de los medios de comunicación información de relevancia pública verificada, contrastada, *precisa* y contextualizada, vulnera el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, pues al exigir que la información sea *precisa* incurre en una definición extensiva por parte de la ley, ya que dicho requisito no se encuentra contemplado en la norma constitucional, "restringiendo" los principios del derecho a la comunicación.

Iniciaremos el análisis citando el referido artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República que establece: "Art. 18.- "1. 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

---

[96] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 29.
[97] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 16.

interés general, y con responsabilidad ulterior." (Resaltado no corresponde al texto).

Teniendo en cuenta que la información es producida generalmente por los medios de comunicación masiva y debe estar dirigida a mantener informada a la sociedad, tutelar los derechos constitucionales y fortalecer la democracia, considerando además su decisiva influencia en la sociedad, es fundamental que los medios de comunicación cumplan con determinados principios esenciales, orientados a no afectar los fines de la información.

Uno de estos principios esenciales es el derecho de todas las personas a recibir información con determinadas características mínimas, como las indicadas en la citada norma constitucional.

La ley está plenamente facultada para, dentro del contenido de la Norma Suprema y sin contrariarla, recoger y desarrollar los parámetros en ella establecidos; es por esto que no resulta en lo absoluto desproporcionado el desarrollo, en la norma infraconstitucional, de parámetros que únicamente complementan los ya establecidos en la Norma Constitucional.

Así, según el artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación, la información debe ser verificada, contrastada, *precisa* y contextualizada; elementos que guardan conexión y armonía con los determinados en la Constitución para que la información sea completa y de calidad.

Según la norma legal, la *verificación* implica que se compruebe que los hechos difundidos realmente hayan sucedido. La *precisión* se refiere a la exactitud de los datos cuantitativos y cualitativos que integran la narración periodística. Continúa la disposición indicando las medidas a adoptar por el medio en caso de que no fuese posible "verificar" dichos datos; es decir, la misma norma legal entiende a la precisión como parte de la verificación.

En este contexto se evidencia que lejos de que la precisión constituya un elemento restrictivo del derecho a la información, se presenta como un complemento y desarrollo de las características establecidas en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, dado que si partimos de que la

información se configura como un elemento trascendental cuyo acceso le corresponde a todas las personas, ellas tienen el derecho de que la misma responda a los parámetros constitucionales y legales que se determinen al respecto. Así, la precisión en la información coadyuva a ejercer de mejor manera el derecho de todas las personas a conocer los procesos y acontecimientos de interés general, relacionándose directamente con las características de la información, específicamente con la verificación.

Por otro lado, la afirmación de que la disposición legal es inconstitucional por cuanto no se encuentra en la Constitución, carece de sustento, ya que precisamente uno de los propósitos de la ley, como se ha manifestado, es el desarrollo progresivo de los principios constitucionales, siendo la norma objeto de análisis una disposición que tiende a garantizar de mejor manera la información que debe ser difundida a todas las personas. Por lo tanto, la precisión en la información es un parámetro que el legislador previó para garantizar de mejor manera el derecho a la información, sin que se evidencie que la norma transgreda las normas constitucionales.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contempla el derecho que tienen todas las personas a que la información de relevancia pública que reciben a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, *precisa* y contextualizada, esta Corte Constitucional determina que la norma legal, lejos de contemplar un límite al derecho a la información, establece un filtro regulativo proporcional con el fin que persigue este derecho constitucional. Adicionalmente, ya que según la Norma Fundamental la información difundida a través de los medios de comunicación social debe ser *verificada*, el hecho de que la norma legal la catalogue también de *precisa*, se debe a que estos dos elementos son conexos e interdependientes y garantizan la objetividad, certeza y calidad de la información que se transmite, lo cual va de acuerdo con el objeto de tutela de este derecho. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 22 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna y contextualizada, contenido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

11. El artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Derecho a la réplica*, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 66 numeral 7 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> 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 y 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.
>
> En caso de que el medio de comunicación no viabilice por su propia iniciativa el derecho de réplica, la Superintendencia de la Información y Comunicación podrá disponer, previa la calificación sobre la pertinencia del reclamo, las mismas medidas administrativas establecidas para la violación del derecho a la rectificación.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[98], afirma que la norma impugnada "determina la posibilidad que hubiere afectación por parte de los medios en contra de los derechos a la honra o reputación, agregando el derecho a la dignidad, cualidad por demás subjetiva, a la que incluso los delincuentes pueden alegar afectación (…)".

El derecho a la réplica, contenido en la disposición legal impugnada, faculta a toda persona o colectivo humano cuya dignidad, honra o reputación hayan sido afectadas a través de un medio de comunicación, a que esta sea respetada y restablecida por el medio, por su propia iniciativa o, en su defecto, por disposición de la Superintendencia de la Información y Comunicación.

La Corte Constitucional colombiana, en su sentencia T-040/13[99], al referirse a este derecho, ha determinado que: "(…) el derecho de rectificación, el cual se trata a) de un derecho que tiene el afectado por la información errónea o falsa para que ésta sea corregida o aclarada, por un aparte; y por otra, b) de una

---

[98] Cfr. Demanda caso N.° 0023-14-IN, fojas 29 y 30.
[99] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-040/13

obligación del medio de comunicación para aclarar, actualizar o corregir la información emitida.

Conforme la transcripción de la demanda, los accionantes no especifican cuál es la norma constitucional presuntamente transgredida, razón por la cual, para abordar el presente análisis, esta Corte debe referirse de manera general a la dignidad que, a decir del actor, es una "cualidad por demás subjetiva" por lo que "incluso los delincuentes pueden alegar su afectación"; además, se contrastará la norma legal con lo dispuesto en el artículo 66 numeral 7 de la Constitución de la República, que instituye el derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta.

La concepción de *dignidad humana*[100], lejos de ser una "cualidad por demás subjetiva", es un valor absoluto que configura el ordenamiento jurídico universal y que incluso es considerado una fuente de derechos inherentes al ser humano; así, a continuación se citan algunos de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los que Ecuador forma parte y que fundamentan su razón de existir en este concepto:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos[101], desde su preámbulo, reconoce a la *dignidad* como intrínseca de todos los miembros de la familia humana; además, su artículo 1 señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en *dignidad* y derechos.

[100] La Constitución de la República del Ecuador adopta esta concepción de la dignidad como fuente de derechos, puesto que el artículo 11 relativo a los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en su numeral 7, establece que: "7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento".

[101] Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[102], en su artículo 10, numeral 1 prescribe: "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano".

La Convención Americana de Derechos Humanos[103], en el artículo 5, numeral 2 señala: "2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". En su artículo 11 numeral 1 establece: "1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad".

De igual forma, en su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples casos se ha referido a este concepto; a manera de ejemplo, citamos el caso La Cantuta vs. Perú[104], en cuya sentencia expresó: "En la base de todo ese notable desarrollo se encuentra el principio del respeto a la dignidad de la persona humana, independientemente de su condición existencial. En virtud de ese principio, todo ser humano, independientemente de la situación y de las circunstancias en que se encuentre, tiene derecho a la dignidad".

En doctrina, el concepto de dignidad ha sido vastamente tratado. A manera de ejemplo citamos a Héctor Gros Espiell, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien manifiesta: "La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales"[105].

La Constitución de la República encuentra su asiento en esta categoría axiológica, convirtiendo a este precepto en una línea conductora que genera,

---

[102] Ratificado por Decreto Ejecutivo N.° 37, publicado en el Registro Oficial 101, del 24 de enero de 1969.

[103] Ratificada por Decreto Supremo N.° 1883, publicado en el Registro Oficial 452, del 27 de octubre de 1977.

[104] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso La Cantuta vs. Perú, sentencia de 30 de noviembre de 2007 (interpretación de la sentencia de fondo, reparaciones y costas), párr. 30.

[105] Gros Espiell, Héctor, *La Dignidad Humana en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos,* Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, Vol. 4, 2003, Pág.198.

desde el preámbulo, el desarrollo de los principios y reglas que persiguen su observancia y que tienen como elemento integrador al ser humano como fin y sujeto de derechos, al afirmar: "Decidimos construir (…) Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades".

En esa línea, la Corte Constitucional, en sentencia N.° 048-13-SEP-CC[106] ha expresado:

> La Constitución de la República, desde su preámbulo, así como en los artículos 11 numeral 7; 22, 30, 393 etc., reconoce al ser humano como sujeto y fin, lo cual es esencial de la dignidad. Por tanto, la dignidad es, en primer lugar, un valor absoluto que ha de ser tenido siempre como fin. Una ofensa contra la dignidad personal ofende a toda persona y a todo ser humano.

De la noción y reconocimiento de la *dignidad humana* surge el concepto del sujeto de derechos, condición que permite a la persona el ejercicio de los derechos contenidos en el ordenamiento jurídico en virtud de la identificación de la personalidad y la consecuente titularidad sobre los mismos. La titularidad de derechos se concibe como la atribución jurídica que tiene una persona sobre los derechos humanos. La titularidad de derechos permite el ejercicio de los mismos, de conformidad con las condiciones y requisitos que el orden jurídico establece y que dotan de contenido y sustancia a los derechos.

De igual manera, este derecho se ve amparado en la Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 14 numeral 1, que menciona:

> "Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley".

La disposición del constituyente, contenida en el artículo 66 numeral 7 de la Constitución de la República, que determina que es titular del derecho a la réplica "toda persona agraviada", es decir, que no existe distinción alguna basada

---

[106] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 0048-13-SEP-CC, caso N.° 0619-12-EP. Quito, 31 de julio de 2013.

en determinada calidad o condición para acceder a este derecho, es replicada por el legislador en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, que establece que el derecho a la réplica puede ser invocado por toda persona o colectivo humano y surge como consecuencia de una afectación a los derechos a la dignidad, honra o reputación, derechos instituidos constitucionalmente.

La norma constitucional incluye ciertos requisitos para que se configure el derecho a la réplica; el artículo 66 numeral 7 señala que la persona debe ser agraviada por "informaciones sin pruebas o inexactas" requisitos que están contenidos en la Ley Orgánica de Comunicación en el artículo 22, que determina que la información debe ser "verificada, contrastada, precisa y contextualizada"; tales requisitos, a su vez, encuentran su fundamento en la disposición del artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, aplicando el principio constitucional de progresividad de derechos contenido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, amplía el contenido del derecho a la rectificación, réplica o respuesta consagrado en el artículo 66 numeral 7 de la Norma Suprema al permitir su ejercicio a todos quienes han sido aludidos a través de un medio de comunicación, sin diferenciar el tipo de contenido comunicacional.

Sobre la necesidad de estos requisitos, la Corte Interamericana, a través de la Opinión Consultiva OC-7/86[107], ha indicado que:

> El artículo 14.1 no indica si los afectados tienen derecho a responder en espacio igual o mayor, cuándo debe publicarse la respuesta una vez recibida, en qué lapso puede ejercerse el derecho, qué terminología es admisible, etc. De acuerdo con el artículo 14.1, estas condiciones serán las "que establezca la ley", frase que implica un lenguaje que, a diferencia del utilizado en otros artículos de la Convención ("estará protegido por la ley", "conforme a la ley", "expresamente fijadas por ley", etc.), requiere el establecimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta por medio de la "ley", cuyo contenido podrá variar de un Estado a otro…

[107] Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva solicitada por el Gobierno de Costa Rica

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que establece el derecho a la réplica, en concordancia con lo que dispone nuestra Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos, la *dignidad* es una cualidad que poseen todas las personas por su mera condición de tales, por lo que esta Corte Constitucional manifiesta que, muy lejos de lo que erróneamente alegan los accionantes, la ley no está "agregando el derecho a la dignidad" apartándose de la Constitución de la República y menos aún constituye la dignidad una "cualidad subjetiva", puesto que este derecho se erige como el eje fundamental en el que se asienta el ordenamiento jurídico universal y nuestro ordenamiento jurídico. Además, tanto la norma constitucional como la norma legal establecen que son titulares del derecho a la réplica "todas las personas", por lo que según este marco normativo, en efecto, incluso los delincuentes pueden alegar afectación. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene lo dispuesto en el artículo 66 numeral 7 de la Constitución de la República y más bien instituye el desarrollo normativo progresivo del derecho constitucional a la réplica, amparado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República.

12. El artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación, *linchamiento mediático,* ¿contraría el derecho a la información, el principio de tipicidad y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 18 numeral 1, 76 numeral 3, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

Texto del artículo:

> Art. 26.- Linchamiento mediático.- Queda prohibida la difusión de información que, de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública.
> La Superintendencia de la Información y Comunicación podrá disponer, previa la calificación de la pertinencia del reclamo, las siguientes medidas administrativas:
> 1. La disculpa pública de la o las personas que produjeron y difundieron tal información.
> 2. Publicar la disculpa establecida en el numeral anterior en el medio o medios de comunicación, en días distintos, en el mismo espacio, programas, secciones, tantas

> veces como fue publicada la información lesiva al prestigio o la credibilidad de las personas afectadas.
> Estas medidas administrativas se aplicarán sin perjuicio de que los autores de la infracción respondan por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral.

Luis Fernando Torres Torres[108] manifiesta que el enunciado normativo carece de precisión, lo cual genera una vulneración a uno de los requisitos del derecho a la seguridad jurídica. En este sentido, el demandante afirma que "La norma adolece de vaguedad conceptual. Tal como está redactada, traslada la interpretación al ente sancionador, que, además de interpretarla discrecionalmente, está suficientemente facultado para establecer responsabilidades administrativas". Finalmente, advierte que la infracción administrativa no se encuentra debidamente tipificada, según el principio del debido proceso consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[109], al demandar la inconstitucionalidad del artículo 10 numeral 4 literal **j** de la Ley Orgánica de Comunicación, sostiene que "...el Diccionario de la Lengua Española define el acto de linchar como sinónimo de ejecución o muerte; por lo tanto, no existe modo alguno de asimilar un delito a acciones de investigación consubstanciales a la labor periodística". Asimismo, manifiesta que de tener vigencia la norma legal, "acabará el periodismo de investigación", por lo que considera que la norma es incompatible con el artículo 18 de la Constitución de la República.

Respecto al principio de tipicidad y al derecho a la seguridad jurídica: Características de la información

El *linchamiento mediático* constituye una infracción de carácter administrativo tipificada en la Ley Orgánica de Comunicación, en ejercicio de la atribución de la Asamblea Nacional conferida en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución de la República[110].

---

[108] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 12 vta.
[109] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 25 vta.
[110] Constitución de la República. *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*

Con relación al principio de tipicidad, nos referimos in extenso durante el análisis del artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación[111]. Corresponde entonces solamente destacar que está contenido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República como una garantía del debido proceso que guarda estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, que consiste en el respeto a la Constitución y a normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, lo cual disminuye la discrecionalidad por parte del juzgador al imponer la sanción prevista para una infracción administrativa.

La Constitución de la República establece ciertas características de la información:

> 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.

De la cita, la información producida por los medios de comunicación debe reunir las características contenidas en la Constitución, es decir, deberá ser veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa. La Norma Suprema impone, además, la obligación de que se garantice el acceso adecuado de todas las personas a los hechos, acontecimientos y procesos de *interés general*.

En primer término, la norma legal impugnada, al referirse a la información que configura el *linchamiento mediático* no contempla que esta debe ser veraz, verificada, oportuna, contextualizada y plural; si la información que se difunde no reúne estas características, afectará el prestigio y la credibilidad pública de las personas, bienes que justamente busca precautelar el artículo 26 de la Ley

---

expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

[111] Respecto al principio de tipicidad nos referimos in extenso durante el análisis del artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunicación.

Orgánica de Comunicación en estudio, mientras que si la información difundida reúne dichas características constitucionales, tutela los derechos a la comunicación e información además de los derechos al honor y al buen nombre, en los términos previstos en la Constitución de la República.

Respecto a la proporcionalidad de las limitaciones al ejercicio de los derechos a la comunicación y expresión

Luis Fernando Torres Torres[112] considera que las disposiciones impugnadas "...establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos a la comunicación y a la expresión".

En tal virtud, esta Corte Constitucional someterá la norma al examen de proporcionalidad, con la finalidad de determinar si esta medida se enmarca en los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, conforme al ya citado artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Examen de proporcionalidad

Para iniciar el análisis corresponde identificar si la norma impugnada persigue o no un **fin constitucionalmente protegido**. La infracción tipificada en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación se configura frente a la circunstancia de que uno o varios medios de comunicación difundan contenidos con la intención de afectar la credibilidad y prestigio de las personas.

El prestigio implica una buena consideración por parte de los miembros de la sociedad o la opinión positiva referente a una persona, mientras que la *credibilidad* conlleva la "Cualidad de creíble"; dicho de otro modo, este concepto no se relaciona con la veracidad de determinada afirmación, sino con la cualidad o condición de confianza hacia cierta persona, que implica que sus aseveraciones gocen de credibilidad.

---

[112] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja. 9 vta.

setecientos cinco - 705 -

Asimismo, el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos[113] 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 el legislador busca precautelar a través de esta norma.

Tras haber determinado que la figura denominada *linchamiento mediático* persigue un fin constitucionalmente válido, corresponde analizarla a la luz de los parámetros de *idoneidad, necesidad y proporcionalidad.*

Acerca de la **idoneidad**, como se refirió previamente, una medida legislativa cumplirá este parámetro si la norma es eficaz para el cumplimiento del fin constitucional por el cual fue establecida. Se debe señalar que 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 público de comunicación. Para coadyuvar en tal propósito, el legislador consideró necesaria la incorporación de medidas jurídicas como el linchamiento mediático, con cuya sanción (que es únicamente administrativa) se precautela el derecho al honor y buen nombre de las personas, que podrían verse menoscabados a través de la difusión de cierta información por parte de los medios de comunicación. Por consiguiente, esta Corte considera al *linchamiento mediático* una medida idónea para proteger el fin constitucional, ya que en virtud de esta sancionarán a los medios de comunicación cuando difundan información de forma concertada y reiterada, sin observar las características previstas para dicha información en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República y con el propósito de vulnerar el derecho al honor y

[113] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Tristán Donoso vs. Panamá, excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 27 de enero de 2009, párr. 57.

buen nombre de las personas, disuadiéndolos de incurrir en aquella conducta contraria a la Constitución de la República y, en definitiva, precautelando el referido derecho.

Respecto al parámetro de **necesidad**, como se refirió en el estudio del artículo 18 del cuerpo legal objeto de examen de constitucionalidad, este elemento comporta la verificación de que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido; es decir, que de todas las opciones que se tenga para la consecución de un objetivo constitucional, el legislador deberá optar por la menos gravosa en relación a los derechos de las personas.

En la norma *in examine* se observa que el legislador consideró necesario, al tipificar el linchamiento mediático, prever una sanción administrativa que consiste en la disculpa pública y la publicación de dichas disculpas, cuyo propósito es disuadir a los medios de comunicación de difundir información con el fin de afectar su prestigio o su credibilidad personal, tutelando así el derecho al honor y buen nombre de las personas.

Ahora bien, el cometimiento de un acto o una omisión puede derivar en responsabilidades de diversa índole en los ámbitos administrativo, civil y penal (tradicionalmente). En cuanto a la naturaleza civil, en palabras de Arturo Alessandri[114] "Puede, pues, definírsela diciendo que es la obligación que pesa sobre una persona **de indemnizar el daño sufrido por otra**" (resaltado no corresponde al texto); se deduce que el ámbito de la responsabilidad civil se enfoca en el resarcimiento o indemnización de los daños producidos por la actuación del obligado, mientras que, según Abraham Sanz Encinar[115], la responsabilidad sancionatoria, que incluye a la administrativa y penal, es la "realización de un juicio de valor negativo sobre la conducta concreta del individuo, es decir, un reproche."

---

[114] Alessandri,Arturo, *"De La Responsabilidad Extracontractual En El Derecho Civil Chileno"*- Editorial EDIAR Ltda., Santiago-Chile, 1983, tomo 1, pág. 11.

[115] Sanz Encinar, Abraham,*"El Concepto Jurídico de Responsabilidad en la Teoría General del Derecho"*,en *"Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid"*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid-España, N°. 4, 2000, pág. 29.

Es por este motivo que la consecuencia de la responsabilidad sancionatoria es la imposición de una sanción de carácter administrativo o penal, siendo la sanción administrativa la que reporta menor gravedad, y se aplica en virtud del principio de intervención mínima, previsto en el artículo 195 de la Constitución de la República[116], en concordancia con el principio de subsidiariedad penal[117] por el que "una pena debe ser impuesta sólo si se puede probar que no existen otros métodos de menor coste social distintos del penal, para responder a la situación de amenaza a los derechos humanos".

De igual forma, se debe afirmar que en el propio ámbito sancionatorio administrativo existen medidas de diversa índole; a manera de referencia, dentro del derecho comparado, la Ley N.° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el Ámbito Territorial de la República Argentina, en sus artículos 104 a 107, establece como sanciones a la inobservancia de los preceptos contenidos en aquel cuerpo normativo, medidas que van desde el llamado de atención, apercibimiento, multa del cero coma uno por ciento (0,1%) al diez por ciento de la facturación de publicidad obtenida en el mes anterior a la comisión del hecho susceptible de sanción, la suspensión de publicidad hasta inclusive, en los casos graves, la caducidad de la licencia o registro[118]. En el caso de la legislación colombiana, la ley N.° 182 de 1995 que regula el servicio de televisión, faculta a la Comisión Nacional de Televisión el expedir sanciones que incluyen multas de hasta 1500 salarios mínimos legales, e incluso las sanciones de suspensión temporal o cancelación definitiva de la concesión de la frecuencia al operador del servicio de televisión[119].

En este contexto, se observa que la medida y la sanción administrativa, producto de su incumplimiento, que prevé el artículo 26 de la Ley Orgánica de

---

[116]Constitución de la República del Ecuador. "Art. 195.- La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal".

[117]González Zorrilla, Carlos, "Legislación Simbólica y Administrativización del Derecho Penal: La Penalización del Consumo de Drogas",Revista Jueces Para la Democracia, Asociación de Jueces para la Democracia, Madrid-España, N.° 14, Pág. 24.

[118]República Federal Argentina. Ley N.° 26.522. BOLETÍN OFICIAL- 10 de octubre de 2009

[119]República de Colombia. Ley N.° 182 de 1995. Publicada: 20 de enero de 1995

Comunicación, busca reivindicar el prestigio o credibilidad personal, por medio de las disculpas públicas y la difusión de las mismas en el mismo espacio, programa, secciones, tantas veces como fue publicada la información lesiva. Resulta evidente que la medida legislativa objeto de análisis es la menos lesiva, ya que su incumplimiento genera una consecuencia que pertenece exclusivamente al ámbito administrativo y, dentro de este, por su naturaleza, son aún menos lesivas y tienen como propósito reivindicar la eventual vulneración del prestigio o credibilidad de la persona afectada. Por tanto, la norma es *necesaria* al verificarse que siendo idónea para la satisfacción del fin que persigue, que es garantizar la reparación del derecho al honor y buen nombre de las personas cuando este ha sido transgredido por la difusión de información por parte de uno o varios medios de comunicación de forma concertada y reiterada, no existe otra medida menos gravosa para el efecto.

Finalmente, en relación a la **proporcionalidad en sentido estricto** que, como se ha dicho, se fundamenta en la existencia de un equilibrio entre la protección y la restricción constitucional de determinada norma, toda medida legislativa que prevé una sanción, implica una limitación de derechos al infractor, la que debe ser equivalente al riesgo de la vulneración del derecho que la norma busca garantizar. La figura de *linchamiento mediático* se configura como una medida que busca garantizar el derecho establecido en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución, cuyo incumplimiento genera una sanción que tiene como fin reivindicar el prestigio y credibilidad de las personas; la inexistencia de una medida como la que contempla el artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación 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 proscribe la norma; mientras que, como se ha señalado, la medida impuesta al medio de comunicación es leve, pues tiene como único propósito garantizar la vigencia y ejercicio del derecho al honor y buen nombre de todas las personas, y en caso de incumplimiento busca reivindicar el derecho afectado por aquella difusión.

En este sentido, supera el examen de proporcionalidad en estricto sentido, puesto que existe el equilibrio adecuado entre la limitación que se genera por la inobservancia de la medida, y la protección para la consecución del fin constitucional que prescribe la disposición jurídica objeto de análisis, el cual

consiste en garantizar el pleno ejercicio del derecho al honor y buen nombre de todas las personas, evitando la difusión de información que incumpla con el ya citado artículo 18 numeral 1 de la Constitución y que resulte lesiva al mencionado derecho.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la disposición legal que tipifica el linchamiento mediático respecto a la proporcionalidad de la medida, esta Corte Constitucional evidencia que la norma persigue un *fin constitucionalmente protegido*, es *idónea* para la satisfacción de tal fin, *necesaria* al no existir un mecanismo que al ser idóneo, sea menos lesivo de los derechos de las personas, y finalmente, porque conserva el equilibrio entre la limitación a los derechos, producto de una medida sancionatoria a los medios de comunicación, y la protección del derecho al honor y buen nombre de las personas. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 26 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 18 numeral 1, 76 numeral 3, y 82 de la Constitucional de la República.

13. **El artículo 30 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Información de circulación restringida*, numeral 1, información protegida con una cláusula de reserva; numeral 2, información acerca de datos o comunicaciones personales, y numeral 3, información producida en el marco de una indagación previa, ¿contraviene los derechos a la información, libertad de pensamiento y expresión, a participar en los asuntos de interés público, a fiscalizar los actos del poder público y derecho de participación ciudadana, consagrados en los artículos 18, 61 numerales 2 y 5, y 95 de la Constitución de la República, así como el artículo 13 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente?**

Texto del artículo:

> Art. 30.- Información de circulación restringida.- No podrá circular libremente, en especial a través de los medios de comunicación, la siguiente información:
>
> 1. Aquella que esté protegida expresamente con una cláusula de reserva previamente establecida en la ley;

> 2. La información acerca de datos personales y la que provenga de las comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido debidamente autorizada por su titular, por la ley o por juez competente;
> 3. La información producida por la Fiscalía en el marco de una indagación previa; y,
> 4. La información acerca de las niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.
>
> La persona que realice la difusión de información establecida en los literales anteriores será sancionada administrativamente por la Superintendencia de Información y Comunicación con una multa de 10 a 20 remuneraciones básicas mínimas unificadas, sin perjuicio de que responda judicialmente, de ser el caso, por la comisión de delitos y/o por los daños causados y por su reparación integral.

Se reitera que el ejercicio de un derecho, dada su condición de no absoluto[120], puede verse limitado en virtud de una causa objetiva y razonable; en el presente caso, el derecho de acceso libre a la información merece ciertas limitaciones que se encuentran previstas en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales y la ley. Al respecto, la Síndic de Greuges[121] ha manifestado lo siguiente:

> Todas las normas que regulan el acceso a la información pública prevén un número determinado de excepciones al acceso, con el fin de proteger otros derechos e intereses, públicos o privados, que podrían verse lesionados con el acceso o la difusión de la información. Puesto que los derechos no tienen un alcance absoluto en ningún caso, es perfectamente legítimo y deseable fijar límites a su ejercicio para los supuestos de colisión con otros derechos o intereses dignos de protección.

De allí que la Ley Orgánica de Comunicación, en base a lo dispuesto expresamente en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República que prohíbe como regla general la reserva de información, "excepto en los casos expresamente establecidos en la ley", ha señalado algunos presupuestos con los cuales establece límites al derecho de acceso a la información, a cuyo análisis procedemos.

Respecto a la restricción de circulación de información con una cláusula de reserva establecida por ley

---

[120]Respecto de que los derechos no son absolutos se aborda in extenso durante el análisis del artículo 6.
[121]Síndic de Greuges, *Derecho al acceso de la información pública*, Catalunya, 2012, pág. 31.

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[122] manifiestan que si bien es admisible limitar de manera excepcional el derecho de acceso a información en poder del Estado mediante una ley, no es razonable extender el deber de reserva a medios de comunicación y a terceros no vinculados con el sector público, porque el deber de reserva de esta información es exclusivo de los funcionarios públicos, por lo que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, mediante una cláusula de reserva por ley, deben ceñirse a un régimen de excepcionalidad y no de generalidad.

Agregan[123] que la norma infraconstitucional, al imponer sanciones a todas las personas que divulguen "información confidencial", sin distinguir los casos que se presenten como denuncias de irregularidades en la gestión del Gobierno o violaciones a derechos humanos, vulnera el derecho de acceso a la información, contenido en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República, concomitante con el artículo 13 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los derechos relativos a la participación ciudadana y la fiscalización de actos del poder público, contenidos en el artículo 61 numerales 2 y 5, y en el artículo 95 del mismo cuerpo constitucional.

Sobre lo indicado, el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República prohíbe, como regla general, la reserva de información "excepto en los casos expresamente establecidos en la ley".

La cláusula de reserva establecida en la ley es un mecanismo adoptado por el constituyente para proteger a determinada información que, por su naturaleza, merece mantenerse restringida. Como indica la norma impugnada, el condicionamiento de reserva debe estar precedido de una manifestación legislativa, es decir, encontrarse preestablecido en la ley el régimen de excepcionalidad para determinar qué información debe ser catalogada como reservada.

[122] Cfr. Demanda caso N.° 0028-13-IN, pág. 18.
[123] Cfr. Ibídem., p.22.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

La cláusula de reserva legal para determinar a una información con el carácter de restrictiva no es nueva en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en el inciso tercero de su artículo 81 establecía la no existencia de reserva de información en los archivos públicos, con la excepción "...de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley", por lo que se evidencia la determinación de los asuntos de defensa nacional y la cláusula de reserva legal como excepcionalidades en las que la naturaleza de la información obligue su confidencialidad.

En efecto, realizando un estudio comparativo con varias normas infraconstitucionales del ordenamiento jurídico ecuatoriano que determinan reserva de información por excepción, encontramos, por ejemplo:

- La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 1 establece que la información que emane de las instituciones, organismos y entidades públicas es pública, "**salvo las excepciones establecidas en esta Ley**". (Resaltado no corresponde al texto).

- De igual forma, la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece en el artículo 19 "(...) La información y documentación se clasificará como reservada, secreta y secretísima. El reglamento a la ley determinará los fundamentos para la clasificación, reclasificación y desclasificación y los niveles de acceso exclusivos a la información clasificada (...)".

- Adicionalmente, el artículo 317 del Código de la Niñez y Adolescencia dispone "(...) Se prohíbe cualquier forma de difusión de informaciones que posibiliten la identificación del adolescente o sus familiares. Las personas naturales o jurídicas que contravengan lo dispuesto en este artículo serán sancionadas en la forma dispuesta en este Código y demás leyes".

Por tanto, la disposición legal en estudio recoge el precepto constitucional establecido en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República; siendo así, no tiene asidero el argumento de que esta disposición limita la denuncia

sobre posibles irregularidades en la gestión gubernamental, ni que vulnere derechos de participación o de fiscalización de los actos del poder público, pues la norma prohíbe únicamente la divulgación de información que ha sido calificada como reservada por ley.

Por otra parte, frente a la argumentación de los accionantes en relación a que solo los servidores públicos están obligados a mantener la reserva de información, queda claro que el legislador ecuatoriano ha considerado que no existe tal restricción exclusivamente para los servidores públicos, sino además para todas las personas, dependiendo de si dicha información puede afectar bienes jurídicos protegidos y también para los medios de comunicación, ya que en el supuesto de que obtengan información reservada y la difundan, se podrían además lesionar derechos, por lo que resulta constitucionalmente razonable que el legislador haya previsto como mecanismo de control de la divulgación de la información reservada, el impedimento efectuado a los medios de comunicación, los que además no escapan de ninguna manera al cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la restricción de libre circulación de información protegida con cláusula de reserva establecida en la ley, esta Corte Constitucional considera que la Constitución de la República establece en su artículo 18 numeral 2 que "No existirá reserva de información, excepto en los casos expresamente establecidos en la ley", por lo que todas las personas y no solo los funcionarios públicos, más aún los medios de comunicación como actores de la construcción democrática, están obligados a observar la Constitución y las leyes que establecen tal regulación, cuyo contenido en ningún caso vulnera el derecho de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la fiscalización de los actos del poder público, como erróneamente alegan los accionantes, ya que la restricción de circulación estará siempre dada por ley y, en virtud de los principios constitucionales, la ley buscará, por un lado, precautelar bienes jurídicos protegidos y tutelar derechos, como los derechos de personas y grupos de atención prioritaria, entre los cuales están niñas, niños y adolescentes y, por otro, permitirá el ejercicio de los deberes primordiales del Estado como seguridad del Estado, es decir, dentro de las regulaciones que contemple la ley siempre se podrán ejercer los derechos a la información, a la

participación ciudadana y a la fiscalización de los actos del poder público. Por lo expuesto, respecto a la restricción de circulación de información con una cláusula de reserva establecida por ley, esta Corte Constitucional determina que el artículo 30 numeral 1 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 18 numeral 2, 61 numerales 2 y 5, y 95 de la Constitución de la República.

Respecto a la restricción de circulación de información acerca de los datos personales y la que provenga de comunicaciones personales

El numeral segundo del artículo en estudio aplica la misma excepción para la difusión de datos personales y la que provenga de comunicaciones personales, no autorizada por su titular, por la ley o por el juez.

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[124] indican que no es acorde a la Constitución establecer una prohibición de carácter absoluto para la difusión no autorizada de datos personales, siendo esta norma infraconstitucional una barrera para que la ciudadanía tenga acceso a información de *interés general*, lo cual vulneraría los derechos constitucionales de libertad de expresión, acceso a la información y de participación ciudadana en el control gubernamental, toda vez que no se puede sancionar a quien publica información personal como acto de denuncia de irregularidades en la gestión pública o violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, manifiestan[125] que se debe diferenciar las actividades de los funcionarios públicos que son de su vida privada en estricto sentido, de aquellas que realizan en función del cargo que ostentan. Añaden que la honra de las personas que ejercen funciones públicas se la debe proteger, de acuerdo a los principios del pluralismo democrático, de modo que los asuntos que se insertan en la esfera del debate público deban ser ampliamente difundidos a la comunidad, por lo que se estarían vulnerando los derechos de acceder libremente a la información generada en entidades públicas, así como los derechos a la participación en asuntos de interés público y a fiscalizar los actos de poder

---

[124] Cfr. Ibídem., pág.23.
[125] Cfr. Ibídem. Pág.24.

público, contenidos en los artículos 18, 61 numerales 2 y 5, y 95 de la Constitución de la República.

Enfocaremos nuestro análisis en los dos temas abordados por los accionantes: la restricción para los medios de comunicación de difundir información de datos personales y la privacidad para los servidores públicos por la actividad que realizan.

En primer lugar, la norma hace referencia al impedimento de los medios de comunicación de difundir datos personales y la que provenga de comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido autorizada por el titular, por un juez competente o por la ley.

Aquella disposición infraconstitucional tiene fundamento en los derechos de libertad, contenidos en el artículo 66 de la Constitución de la República, que prevé los siguientes derechos interdependientes y conexos:

> 11.- El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. (…) En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal sobre…
>
> 19.- El derecho a la protección de datos de carácter personal.
>
> 20.- El derecho a la intimidad personal o familiar…

Los derechos que se han mencionado tienen un régimen de excepción y es el hecho de que esa esfera de reserva únicamente puede ser disuelta cuando exista el consentimiento del titular de los datos y comunicaciones personales, o por mandato expreso de la ley o juez competente, toda vez que se ciñe a aspectos sensibles de la vida de las personas que requieren por ello de una mayor protección, y que comprenden no solo el derecho a la protección de datos personales y a la intimidad personal y familiar, entre otros, sino también alcanzan a bienes jurídicos protegidos, tales como el honor, la vida, la igualdad o la no discriminación; y como lo hemos manifestado reiteradamente, ya que los derechos no son absolutos en *stricto sensu,* su ejercicio puede ser limitado, en base al mandato constitucional, por condición expresa de la ley.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

La diferencia entre datos o comunicaciones personales y la información de interés general[126] es evidente; mas, ya que el accionante yerra cuando confunde la prohibición de difusión de los datos de carácter personal con la información de interés general, precisamos que la primera corresponde a cada persona y, por tal razón, para su difusión requiere de su autorización o del mandato de ley o juez competente, y la segunda corresponde a todos[127]; no está sujeta a censura previa, sino que sobre la base de la libertad de expresión puede y debe ser objeto de difusión y es necesaria para consolidar la democracia y materializar los derechos a la comunicación y los de participación. Por tanto, esta protección a los datos y comunicaciones personales, efectivamente, debe prevalecer –al contrario de lo que dicen los accionantes– sobre el derecho de los medios de comunicación a acceder y difundir información personal que a su juicio y equivocadamente consideran de interés general.

Vale aclarar también que los derechos a la comunicación e información, consagrados constitucionalmente, se ejercen sobre la información de *interés general*, y que el derecho a la participación y fiscalización se refiere a los asuntos de *interés público* y a los *actos del poder público* respectivamente. Por tanto, constituye un error por parte de los accionantes pretender relacionar el *interés general, el interés público y los actos del poder público* con los datos o comunicaciones de *interés personal*, y con los *actos privados*, que no pertenecen ni atañen al debate público.

En segundo lugar, en referencia a una posible justificación de disminuir el derecho a la intimidad de una persona por el hecho de ser servidor público, debemos referirnos al derecho a la intimidad personal o familiar, y lo haremos abordando los principales tratados internacionales, para entonces continuar con el estudio de nuestro ordenamiento constitucional.

El artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen: "**Nadie**

---

[126] El tema fue abordado in extenso durante el análisis del artículo 18 de la ley en estudio.

[127] Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación.- "Art. 7.- Información de relevancia o interés público.- Es información de relevancia pública la que puede afectar positiva o negativamente los derechos de los ciudadanos, el orden constituido o las relaciones internacionales, que se difunde a través de los medios de comunicación social".

será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques". (Resaltado no corresponde al texto).

De la misma manera, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 11 numerales 2 y 3 determina: "2.- **Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada,** en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni ataques ilegales a su honra o reputación. 3.- Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques". (Resaltado no corresponde al texto).

Al respecto, la Constitución de la República, en el artículo 66 numeral 20 contempla "El derecho a la intimidad personal y familiar", derecho que se hace extensivo y es necesario para proteger otros derechos contenidos en el mismo artículo 66, tales como el derecho al honor y al buen nombre.

De las citas, la relevancia del derecho a la intimidad personal y familiar en el Estado constitucional de derechos y justicia es fundamental al momento de garantizar una adecuada protección y desarrollo de las personas, y sirve como un límite a las afectaciones que pretendan incidir en la esfera más sensible de los seres humanos: su propio ser y su familia; adicionalmente, según el artículo 11 numeral 6, los derechos son irrenunciables y el ejercicio de una función pública no obliga a una persona a renunciar a dichos derechos.

Partiendo de que la o el servidor público es una persona y a la luz del derecho a la igualdad no existe una distinción razonable entre sus datos o comunicaciones personales –aunque se encuentre en el servicio público– y los datos o comunicaciones personales de cualquier persona, es también evidente que los datos que se generen por el ejercicio de la potestad pública no corresponden a la vida personal de la o el servidor público sino al interés general.

No se desconoce que en el caso de algunos servidores públicos, por el nivel de escrutinio público al que se encuentran sometidos debido a su alta exposición en la sociedad, podría existir una lógica disminución en la esfera de su privacidad; sin embargo, aquello no es jurídicamente equivalente a que los medios de

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

comunicación gocen de plena facultad para difundir datos o comunicaciones personales que son muy distintos de los que se generan en ejercicio de sus funciones públicas, afectando así su derecho a la intimidad personal y familiar, ya que existe una esfera constitucional de intimidad personal y familiar perteneciente a cada ciudadano, servidor público o no, que ninguna persona natural o jurídica se encuentra facultada a invadir, mucho menos difundir, so pretexto de cumplir tareas periodísticas o comunicacionales.

En relación al invocado pluralismo democrático que concibe como eje transversal a la participación ciudadana en una democracia pluralista que requiere la distribución del poder del gobierno en equidad[128], a nombre de este no se puede traspasar la esfera de la información de las actividades que realice en ejercicio de sus funciones para invadir la esfera del fuero de la intimidad de la persona, servidora pública o no, pues no se puede, a nombre del pluralismo democrático, afectar bienes jurídicamente protegidos, como la honra y el buen nombre.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la restricción de circulación, en especial a través de los medios de comunicación, de la información acerca de datos o comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido debidamente autorizada por su titular, por la ley o por juez competente, esta Corte Constitucional considera, en primer término, que el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República concede al legislador la facultad para establecer reserva de información, como en efecto lo hace en la Ley Orgánica de Comunicación; que la Constitución de la República, en su artículo 18 numeral 1 establece el derecho a recibir y difundir información exclusivamente sobre los hechos de interés general, mas no sobre la información o datos personales; que conviene entonces distinguir claramente entre información o comunicaciones personales y aquellas que se generan en ejercicio de la función pública y que salen de la esfera personal; que no tiene asidero la alegación de una supuesta vulneración al derecho a la participación en los asuntos de interés público y a la

---

[128]Cfr. Kenneth Janda, Periódico electrónico *"Instantáneas de Estados Unidos"*, disponible enhttp://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2008/09/20080924151832pii0.4683191.html#axzz38DhPiyi3 (fecha de ingreso: 22 de julio de 2014)

fiscalización de los actos de interés público porque nos encontramos en los datos y comunicaciones de carácter personal y de interés personal; que la norma legal en estudio tiene fundamento en los derechos de libertad, contenidos en el artículo 66 de la Constitución de la República, que prevén como derechos interdependientes y conexos *la protección de datos de carácter personal y la intimidad personal o familiar;* que según los instrumentos internacionales de derechos humanos y nuestra Norma Suprema estos derechos son inherentes a toda persona, por su calidad de tal, servidora pública o no, los cuales son un límite para el ejercicio del pluralismo democrático. Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 30 numeral 2 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 18 numeral 2, 61 numerales 2 y 5, y artículo 95 de la Constitución de la República.

Respecto de la restricción de circulación de información producida por la Fiscalía en el marco de una indagación previa

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[129] indican que el artículo 30 de la Ley Orgánica de Comunicación no toma en cuenta que al no excluirse del principio de reserva a los casos de violaciones de derechos humanos, existe una limitación ilegítima de acceder a la información de todas las personas, y que tanto el anterior Código de Procedimiento Penal, como el Código Orgánico Penal Integral, establecen las excepciones al principio de publicidad, motivadas por dos objetivos legítimos: el éxito de la investigación y la salvaguarda de la honra y el buen nombre de las personas sujetas a la indagación; sin embargo, expresan que la información recabada en una indagación previa es confidencial solamente cuando existe un real peligro que amenace a los objetivos legítimos mencionados. Explican que no cabe imponer sanciones a terceros que de buena fe divulguen la información que es de responsabilidad de los funcionarios públicos –en la indagación previa–, si no cometieron ningún ilícito en obtenerla[130], e insisten en que el deber de reserva de información producida dentro de una indagación previa obliga únicamente a las autoridades que intervienen en este proceso y no es oponible a terceros[131].

[129] Cfr. Ibídem, foja 23.
[130] Cfr. Ibídem, foja 27.
[131] Cfr. Ibídem, foja 28.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

La Convención Americana de Derechos Humanos, al mencionar las garantías judiciales, en su artículo 8 numeral 5, sostiene: "El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

En efecto, el artículo 215 inciso quinto del Código de Procedimiento Penal anterior disponía:

> (...) las actuaciones de la Fiscalía, de la Función Judicial, de la Policía Judicial y de otras instituciones y funcionarios que intervengan en la indagación previa, se mantendrán en reserva de terceros ajenos a ésta y del público en general, sin perjuicio del derecho del ofendido, y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados, de tener acceso inmediato, efectivo y suficiente de las investigaciones.

De igual manera, el Código Orgánico Integral Penal señala la reserva de la investigación en su artículo 584, indicando que:

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

De las citas, el legislador ha previsto que los actos de investigación que se lleven a cabo dentro de esta etapa por parte las autoridades competentes deben ser ajenos al conocimiento de la sociedad; como hemos ya indicado, es el legislador a quien, al momento de expedir la ley, le correspondió el análisis de los fines legítimos de esta limitación a la libre circulación de información que parten de consideraciones constitucionales, tales como la garantía del principio constitucional de inocencia, contenida en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República, que determina que se presumirá la inocencia de toda persona y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada, o la tutela del derecho al honor y al buen nombre de las personas sujetas a indagación, para llegar a consideraciones de otra índole, tales como la necesidad de no poner en riesgo el éxito de la investigación, ya que existe la posibilidad de que se divulgue de forma inconveniente información transcendental para sustentar legalmente un proceso

por el cometimiento de una infracción penal, y derive, por ejemplo, en una fuga del presunto o los presuntos sospechosos por una alerta a través de los medios de comunicación y que se vulneren otros derechos como a la tutela efectiva imparcial y expedita de sus derechos e intereses, el derecho al debido proceso, entre otros.

Adicionalmente, la indagación previa será reservada al público y a los medios de comunicación para resguardar el principio constitucional de presunción de inocencia de las personas, inclusive cuando dentro de esta etapa procesal, se llegara a desestimar y archivar la causa, esto con el fin de precautelar el derecho constitucional al honor y al buen nombre que se encuentra consagrado en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución de la República.

De igual forma, la reserva de indagación previa protege la no revictimización de la víctima consagrada en el artículo 78 de la Constitución de la República, que especifica: "Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas (…)".

En este punto, es preciso además volver al análisis ya realizado en relación a los numerales 1 y 2 de este artículo, ya que al no tratarse de información de *interés general*, los medios de comunicación no están exentos de cumplir con la limitación impuesta en esta ley; también en relación a la errónea afirmación de los accionantes de que la reserva de información es de responsabilidad exclusiva de los funcionarios públicos o de las autoridades que intervienen en el proceso, la disposición en análisis alcanza a todas las personas y nadie está exento del cumplimiento de la ley, pese a ser "terceros que de buena fe" quienes divulguen la información cuya circulación está restringida y aunque no hayan cometido ningún ilícito en obtenerla, excepciones planteadas por el accionante, pero no por el legislador.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la restricción de la circulación, en especial a través de los medios de comunicación, de la información producida por la Fiscalía en el marco de una indagación previa, esta Corte Constitucional reitera que la Constitución de la República establece en su

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

artículo 18 numeral 2 que "No existirá reserva de información, excepto en los casos expresamente establecidos en la ley", por lo que todas las personas –genérico que incluye a los medios de comunicación– y no solo los funcionarios públicos están obligados a observar la Constitución y las leyes que establecen tal regulación; que dados los bienes protegidos y los derechos tutelados por medio de la indagación previa, es de inexcusable cumplimiento tanto por las autoridades que intervienen en su ejecución como por los medios de comunicación en los términos establecidos en la ley; que esta disposición, lejos de impedir el ejercicio periodístico, procura la tutela del principio constitucional de presunción de inocencia o la tutela del derecho al honor y al buen nombre, a la tutela efectiva imparcial y expedita de sus derechos e intereses, al debido proceso, a la garantía de no revictimización de las víctimas de infracciones penales, entre otros. Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la disposición prevista en el artículo 30 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 18 numeral 2, 61 numerales 2 y 5, y artículo 95 de la Constitución de la República.

14. El artículo 38 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Participación ciudadana*, al permitir que cualquier ciudadano pueda "incidir en la gestión" de los medios de comunicación, ¿contraviene el derecho a la propiedad, contenido en el artículo 66 numeral 26 y los principios de la participación del artículo 95 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> Art. 38.- Participación ciudadana.- La ciudadanía tiene el derecho de organizarse libremente en audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios u otras formas organizativas, a fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación y vigilar el pleno cumplimiento de los derechos a la comunicación por parte de cualquier medio de comunicación.

Diego Cornejo Menacho y otros[132] expresan que el artículo 95 de la Constitución ecuatoriana establece que los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos, y que la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público es un derecho, por lo que al tenor

[132] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, pág. 31.

literal de la norma, la acción ciudadana se ejerce únicamente sobre las instituciones públicas y no sobre las privadas.

Añaden que la norma impugnada vulnera el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, al permitir que cualquier ciudadano pueda "incidir en la gestión" de los medios de comunicación, así como inobserva la normativa de rango secundario, artículo 262 de la Ley de Compañías, generándose afectación al derecho a la propiedad[133].

La norma legal impugnada se encuentra compuesta de un derecho y un fin:

- El derecho de la ciudadanía a organizarse libremente, y;
- El fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación y vigilar el pleno cumplimiento de los derechos a la comunicación por parte de **cualquier medio de comunicación.**

En cuanto al derecho de la ciudadanía a organizarse libremente, si bien el accionante invoca el artículo 95 de la Constitución de la República que, en efecto, contempla la participación de ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado, en relación a la participación ciudadana la Constitución de la República, en el artículo subsiguiente, hace referencia a su ejercicio respecto de entidades privadas:

> Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, **así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.** (Resaltado no corresponde al texto).

Como ya analizamos, la comunicación es un servicio público[134]; su correcta prestación forma parte de la actividad administrativa del Estado y es su

---

[133] Cfr. Ibídem.

[134] Respecto del servicio público abordamos in extenso durante el desarrollo del problema jurídico referente a los artículos 5, 71 y 84 de la ley en estudio.

responsabilidad, ya sea que dicha prestación sea directa o a través de terceros, por lo que la acción ciudadana bien puede ejercerse, conforme la disposición constitucional del artículo 96, sobre los medios de comunicación privados porque prestan el servicio público de comunicación.

Adicionalmente, la participación ciudadana en medios públicos y privados permite el ejercicio del derecho de todas las personas a "Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social", previsto en el artículo 16 numeral 1 de la Constitución de la República, así como el derecho a una comunicación con pluralidad y diversidad que facilite el fortalecimiento de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, contenido en el artículo 17 numeral 9 de la Norma Suprema.

El tratadista Rudolf Huber[135] puntualiza al respecto:

> Mientras que estas empresas operen (privadas), en primer lugar, para generar ganancias a través de sus actividades mediáticas, el Estado tiene la obligación de vigilar y subsanar las deficiencias que existiesen no solamente con una perspectiva económica, que garantice la libre competencia entre los participantes del mercado, sino también, y sobre todo, **con la visión de crear las condiciones aptas para una participación activa de los ciudadanos en la vida democrática del país, garantizando en primer lugar, los derechos fundamentales de sus ciudadanos a informarse a través de diversas fuentes de información accesibles para todos.** (Resaltado no corresponde al texto).

La cita doctrinaria revela la necesidad del Estado de crear condiciones aptas para una participación activa de los ciudadanos en la vigilancia del cumplimiento de los derechos a la comunicación e información, participación que constitucionalmente corresponde ejercerla en medios públicos y en medios privados porque prestan el servicio público de comunicación.

En cuanto al fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación y vigilar el pleno cumplimiento de los derechos a la comunicación por parte de cualquier medio de comunicación, que a decir del accionante vulnera el

---

[135] Rudolf, Huber, *El Equilibrio entre el Libertinaje y el Intervencionismo del Estado en el Mercado Mediático"*, disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2444/4.pdf., Pág. 2 (fecha de acceso: 25 de junio de 2014).

derecho a la propiedad, este se encuentra contenido en el artículo 66 numeral 26, que indica que se reconoce y se garantizará a las personas: "26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental…".

Es preciso, en primer lugar, establecer el alcance del término "incidir" en los medios de comunicación, que en ningún caso debe ser entendido como una afectación, en el caso de medios privados, al derecho a la propiedad privada, pues no tiene como objetivo influir decisivamente en aspectos inherentes a la gestión societaria o comercial de los medios privados, la que está además regulada por la ley respectiva. En ese orden, la palabra "incidir" debe entenderse de forma sistemática en el sentido de que se busca el ejercicio del derecho a la comunicación libre, incluyente, responsable y **participativa**[136], democratizando la comunicación e información, de modo que al cumplir con el servicio público de comunicar e informar se consideren aspectos relevantes para la ciudadana y los colectivos.

Por otra parte, el derecho a la propiedad engloba la función social, dentro de la que los medios privados que prestan el servicio público de comunicación tienen el alto compromiso de apoyar el ejercicio de la participación ciudadana como eje transversal en la construcción democrática, responsabilidad social en virtud de la cual los ciudadanos pueden vigilar el pleno cumplimiento de los derechos a la comunicación por parte de "cualquier medio de comunicación", mediante propuestas, iniciativas o preocupaciones en aquello que la materia comunicacional e informativa comporta. Siendo el derecho a la participación ciudadana, al igual que todos, un derecho de todas las personas, su ejercicio puede ser respecto a los medios de comunicación privados así como a los medios

---

[136] El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, objetivo 5.5., puntualiza como política pública garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, incluyente, responsable y participativa, tomando en consideración primordialmente mecanismos que promuevan la participación ciudadana, democratizando las frecuencias del espectro radioeléctrico, ofertando contenidos educativos, impulsando la programación de contenidos con enfoque cultural, social y derechos humanos, erradicando estereotipos que atenten contra la diversidad étnica e intercultural, consolidando la conformación de organizaciones sociales para veedurías a los medios de comunicación públicos y privados.

públicos por parte también de los representantes y empleados de medios privados.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone el derecho de la ciudadanía a organizarse a fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación y vigilar el pleno cumplimiento de los derechos de comunicación, la Corte Constitucional considera que la acción ciudadana organizada en las formas previstas en la Norma Constitucional no solamente se ejerce sobre las entidades públicas, sino también sobre las privadas que prestan un servicio público. En ese sentido, el derecho a la participación ciudadana puede ser ejercido en los medios de comunicación privados, ya que prestan el servicio público de comunicación; por otro lado, el ejercicio democrático de incidencia en los medios privados de comunicación no puede ser entendido como afectación a la propiedad privada, ya que no tiene como objetivo influir decisivamente en aspectos societarios o comerciales, sino que el término "incidir" debe comprenderse en el contexto de democratizar el rol comunicacional e informativo. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 38 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los artículos 95 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

15. El artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Derecho a la reserva de la fuente*, ¿contraviene los derechos a la información y a la reserva de fuente, contenidos en los artículos 18 y 20 de la Constitución de la República, respectivamente?

Texto del artículo:

> Art. 40.- Derecho a la reserva de la fuente.- Ninguna persona que difunda información de interés general, podrá ser obligada a revelar la fuente de la información. Esta protección no le exime de responsabilidad ulterior.
>
> La información sobre la identidad de una fuente obtenida ilegal y forzadamente, carecerá de todo valor jurídico; y, los riesgos, daños y perjuicios a los que tal fuente quede expuesta serán imputables a quien forzó la revelación de su identidad, quedando obligado a efectuar la reparación integral de los daños.

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[137] expresan que:

> ...cualquier persona que informa, emita una opinión, o realiza cualquier actividad relacionada con la comunicación, goza de la garantía de reserva de fuente. La LOC, de forma injustificada, limita esta garantía exclusivamente a aquellas personas que difundan información de interés general, restringiendo así lo prescrito por la Constitución. (...) el artículo 40 de la LOC establece responsabilidad ulterior en caso de que las personas no otorguen la información solicitada sobre su fuente. Esta responsabilidad deviene en una sanción como consecuencia del ejercicio del derecho constitucional...

Respecto a la alegada restricción del derecho a la reserva de fuente para la información de interés general

Siguiendo el texto de la norma, el primer inciso del artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación se refiere a la garantía del derecho a la reserva de fuente respecto de la información de *interés general,* determinando que ninguna persona que difunda este tipo de información podrá ser obligada a revelar la fuente.

Para iniciar el análisis del artículo en cuestión se debe realizar una revisión de la integralidad de la ley, lo cual permite colegir que el derecho a la reserva de fuente que prevé el artículo 40, se encuentra en el Capítulo II, Derechos a la Comunicación, sección 3ª, relativa a los "derechos de los comunicadores". Dentro de la presente sentencia se ha expresado en reiteradas ocasiones que los medios de comunicación, a través de sus comunicadores, se encuentran en la obligación constitucional de producir y difundir información de *interés general*, cumpliendo los requerimientos establecidos en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, por lo que esta Corte no encuentra ninguna contradicción entre el artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación y el texto constitucional en mención.

En este sentido, la norma legal busca proteger el derecho a una información veraz a través de la reserva de la fuente de la información, empero el

---

[137] Cfr. Demanda caso N.° 0028-13-IN, foja 35.

condicionamiento para que opere esta variable es el carácter de la información, la misma que debe obedecer a un contexto de información de interés general; aquello se adopta debido a la relevancia que puede alcanzar dicha información y en aras de garantizar un correcto debate objetivo respecto a circunstancias de interés público, el legislador busca, a través del respeto de la reserva de fuente, que el emisor de la información no pueda verse intimidado frente a terceros y pueda contribuir con información veraz, libre y espontánea al debate democrático; en el presente caso, el difusor, atendiendo a esta lógica, no estará en la obligación de revelar la fuente de la información, empero aquello no implica que esté exento de responder posteriormente por los efectos que genere la información difundida.

Con esta consideración, se desprende que el artículo 40 de la ley objeto de estudio, al establecer el derecho a la reserva de fuente de los comunicadores, quienes deben adecuar su conducta a los requisitos constitucionales del artículo18 numeral 1, no contraviene el artículo 20 de la Constitución de la República, por el contrario, encuentra su fundamento en él.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que establece que ninguna persona que difunda información de interés general podrá ser obligada a revelar su fuente, esta Corte considera que no existe ninguna inconstitucionalidad, pues la norma legal encuentra plena armonía con los artículos 18 numeral 1, y 20 de la Constitución de la República.

Respecto a la responsabilidad ulterior que surge del ejercicio del derecho a la reserva de fuente

Diego Cornejo Menacho, procurador común[138], expresa que el artículo 20 de la Constitución de la República garantiza el secreto profesional y la reserva de fuente a todos quienes laboren en cualquier actividad de comunicación y que "Para el presente caso, cuando en el artículo se expresa que esta garantía de guardar reserva de la fuente no exime al periodista de responsabilidad ulterior, se

[138] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja. 32.

le desconoce sus derechos constitucionales y los consignados en tratados internacionales…".

El mencionado artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación garantiza el derecho a la reserva de fuente y especifica que: "(…) Esta protección no le exime de responsabilidad ulterior", disposición que guarda estrecha relación con el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, que establece el derecho de las personas a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información con responsabilidad ulterior.

La reserva de fuente consiste precisamente en mantener en secreto la identidad de la fuente de la información, con el fin de asegurar el derecho a la información y ofrecer garantías jurídicas que aseguren su anonimato frente a posibles represalias. El derecho a la reserva de fuente de información periodística, además de garantizar el ejercicio de la profesión, procura proteger, con el anonimato, al sujeto que revela la información para que el periodista pueda compartir con libertad el debate periodístico que enriquece la democracia. Siguiendo a Liliana Piccinini[139]:

> …el propósito del secreto profesional no estará dado en la prohibición de declarar en juicio, sino en posibilitar que el periodista proteja sus fuentes y no sea obligado a revelar sus datos confidenciales. Esto es evitar que sea presionado, avasallando la libertad de investigación periodística por vía judicial, cuando ello no se ofrezca como razonable y necesario.

En ese orden de ideas, debemos diferenciar tres actores de la comunicación:

- El emisor de la información,
- El difusor de la información; y,
- El receptor de la información.

[139] Piccinini, Liliana, *La reserva de las fuentes periodísticas,* Poder Judicial Provincia de Río Negro, Argentina, artículo publicado en http://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php?option=com_content&id=100:la-reserva-de-las-fuentes-periodisticas-por-dra-liliana-piccinini-&Itemid=142

Con relación al emisor de información, al reservarse la fuente y al no verse el emisor intimidado respecto por terceros por la información vertida, se está garantizando una información veraz y objetiva. En cuanto al difusor, es decir, a quien transmite o difunde la información, puede hacerlo libremente, ya que su fuente está bajo el régimen de protección que genera la garantía de reserva de fuente, pero en el ejercicio de esa libertad puede generarse una responsabilidad cuando, por el empleo de dicha información, se afecte al receptor de la información, responsabilidad que tiene que asumirla el difusor de la información.

Los accionantes objetan la constitucionalidad de la norma sobre la errónea concepción de que el derecho a la reserva de fuente es absoluto, pero, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones, los derechos contenidos en la Constitución de la República no son ilimitados o ilimitables[140] y corresponde al legislador la tarea de configurar el ejercicio de los derechos con una motivación justificable y razonable y sin restringirlos arbitrariamente durante la expedición, codificación, reforma o derogatoria de leyes; por lo que el derecho a la reserva de fuente tampoco es absoluto, sus límites serán definidos por el legislador, pues hay que considerar que el "…otorgar carácter absoluto al secreto profesional periodístico podrá afectar intereses del propio Estado de Derecho que motivaron el reconocimiento y la necesidad de una prensa libre. Ello así ya que en determinadas situaciones aquél podría atentar contra el derecho a la igualdad, creando una suerte de privilegio de unos respecto de otros[141]"; por lo que dichos límites se establecerán como excepción razonable en virtud de la protección de otros bienes constitucionalmente protegidos, como la tutela de los derechos o la seguridad pública del Estado. Al respecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Comunicación indica:

> Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las **consecuencias administrativas** posteriores a difundir contenidos que **lesionen los derechos** establecidos en la Constitución y en particular los **derechos de la**

---

[140] Respecto a la naturaleza no absoluta de los derechos nos hemos referido in extenso durante el análisis del artículo 6 de la Ley Orgánica de Comunicación.

[141] Piccinini, Liliana, *La reserva de las fuentes periodísticas,* Poder Judicial Provincia de Río Negro, Argentina, artículo publicado en http://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php?option=com_content&id=100:la-reserva-de-las-fuentes-periodisticas-por-dra-liliana-piccinini-&Itemid=142

> **comunicación y la seguridad pública del Estado**, a través de los medios de comunicación. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o de cualquier otra índole a las que haya lugar. (Resaltado no corresponde al texto).

Por tanto, el difusor de la información no estará en la obligación de revelar su fuente, empero aquello no implica que esté exento de responder administrativamente por los efectos que genere el uso de la información difundida cuando esta lesione cualquier derecho consagrado en la Constitución, específicamente los derechos a la comunicación, así como la seguridad pública del Estado.

Respecto de la identidad de una fuente obtenida ilegal y forzadamente

Diego Cornejo Menacho, procurador común[142], expresa que:

> (…) en el párrafo segundo del artículo se expresa que carece de valor jurídico la información respecto de una fuente obtenida de manera 'ilegal'; lo cual significa, que bajo presión de autoridades del sector público, bien sea administrativa o judicial, el periodista estará obligado 'legalmente' a revelar sus fuentes de información.

La disposición contenida en el segundo inciso del artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación establece la ineficacia jurídica de la información sobre la identidad de una fuente obtenida ilegal y forzadamente, alto costo con el que el legislador pretendió garantizar que la obtención de información sobre la identidad de una fuente sea siempre legal o voluntaria; por tanto, esta medida resulta ser una garantía del derecho a la reserva de fuente porque inhibe de validez jurídica a los datos sobre la identidad de una fuente cuando, vulnerando este derecho, se la ha obtenido con actos ilegales o forzosos.

La otra medida adoptada por el legislador en el caso de datos sobre la identidad de una fuente obtenida ilegal y forzadamente es que los riesgos, daños y perjuicios a los que tal fuente quede expuesta serán imputables a quien forzó la revelación de su identidad, esa es la consecuencia de considerar que al quedar expuesta la identidad del emisor de la información se puede generar un daño en su contra, frente a lo cual se establecen responsabilidades atribuibles a quien

[142] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 32.

forzó la revelación de su identidad, estableciéndose además la obligación de la reparación integral de los daños que se hubieren generado en contra del emisor, lo cual deviene en una garantía del derecho constitucional a una información veraz y objetiva.

La Corte Constitucional de Colombia lo reconoce en su sentencia T-298-09[143], al señalar que:

> (…) Pero incluso, ante una denuncia formulada por personas que solicitan reserva de la fuente, el deber del medio se vuelve más estricto y debe, cuando menos, verificar su razonabilidad o plausibilidad, y solicitar la versión de la persona implicada y abstenerse, en todo momento, de inducir a error a los lectores o asumir una actitud parcializada. La protección de los derechos de terceros y la garantía del derecho del público a recibir una información imparcial, hace que el medio no pueda limitarse a publicar la información anónima o de fuente reservada sin un mínimo deber de diligencia para contrastar la información recibida.

En cuanto a la posibilidad de que **"bajo presión de autoridades del sector público, bien sea administrativa o judicial, el periodista estará obligado 'legalmente' a revelar sus fuentes de información",** vale decir que reiteramos que el derecho a la reserva de fuente no es absoluto y que el legislador deberá determinar, en uso de sus atribuciones constitucionales, mediante normas procesales, los casos en los cuales establecerá una limitación al ejercicio de este derecho, por ejemplo "…debe ceder excepcionalmente el carácter absoluto de la confidencialidad pues hay un interés social comprometido que puede desembocar en la impunidad de un culpable o en la condena de un inocente (…) la reserva de las fuentes debe ceder -excepcionalmente- porque es más importante que no continúe, que cese y no se produzca un mal mayor"[144]; deberá además respetar las garantías constitucionales establecidas, teniendo en cuenta que: "… tendrán que ser las leyes procesales penales las que establezcan cuándo ese secreto de las fuentes de información puede ceder (…) también podría estudiarse la situación en la que pueda verse afectada la seguridad del Estado, como lo hace la

---

[143] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-298-09

[144] Piccinini, Liliana, *La reserva de las fuentes periodísticas,* Poder Judicial Provincia de Río Negro, Argentina, artículo publicado en http://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php?option=com_content&id=100:la-reserva-de-las-fuentes-periodisticas-por-dra-liliana-piccinini-&Itemid=142

legislación sueca (...) habrá que determinarse a través de la legislación procesal penal si se establecen el deber o la facultad de abstención en ciertos casos..."[145].

Así, la normativa penal[146] ha establecido los casos en los cuales los medios de comunicación deben ceder este derecho a la reserva de fuente y revelar la información que se considere necesaria para el ejercicio de la justicia, circunstancia que bajo ningún concepto se puede considerar "presión", como lo afirma el accionante, pues en el caso del presunto cometimiento de un delito, no podría prevalecer el derecho a la reserva de fuente por sobre los derechos de la víctima.

Por otra parte, en cuanto al argumento de que las autoridades públicas "bajo presión" obligarán a los periodistas a revelar su fuente, vale aclarar que los accionantes se apartan diametralmente del tenor literal de la norma pues su texto en ningún momento contempla aquella circunstancia, por el contrario, garantiza el ejercicio del derecho a través del establecimiento de las dos medidas previamente señaladas.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone el derecho a la reserva de fuente, esta Corte Constitucional advierte que el artículo impugnado, considerando la no existencia de derechos absolutos, garantiza la reserva de fuente, estableciendo límites para quien difunde la información, a través de la responsabilidad ulterior, como el respeto a los derechos y la seguridad pública del Estado. Adicionalmente, establece como garantías para su ejercicio la invalidez jurídica de los datos sobre la identidad que se obtenga ilegal o forzadamente, y responsabiliza por los daños que tuvieren lugar a causa de dicha obtención a quien actuó ilegalmente. Por otro lado, la norma no determina de ninguna forma que las autoridades públicas podrán presionar para la obtención de

---

[145] Ibídem

[146] "Antes del ejercicio de la acción penal, la o el fiscal de oficio o a petición de la persona que se considere afectada deberá requerir al o el director, editor, propietario o responsable del medio de comunicación, para que informe el nombre de la o el autor o responsable del escrito, enviando una copia del mismo." Código Orgánico Integral Penal.

la identidad de la fuente como lo afirman los accionantes, por el contrario, garantiza que sea realizada cumpliendo el marco constitucional y legal vigente.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 40 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraría el artículo 20 de la Constitución de la República.

16. El artículo 42 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Libre ejercicio de la comunicación*, al exigir que las actividades periodísticas de carácter permanente deban ser desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación ¿contraviene el derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> "Art. 42.- Libre ejercicio de la comunicación.- Todas las personas ejercerán libremente los derechos a la comunicación reconocidos en la Constitución y esta Ley a través de cualquier medio de comunicación social.
>
> Las actividades periodísticas de carácter permanente realizadas en los medios de comunicación, en cualquier nivel o cargo, deberán ser desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación, con excepción de las personas que tienen espacios de opinión, y profesionales o expertos de otras ramas que mantienen programas o columnas especializadas.
>
> Las personas que realicen programas o actividades periodísticas en las lenguas de las nacionalidades y pueblos indígenas, no están sujetas a las obligaciones establecidas en el párrafo anterior.
>
> En las entidades públicas los cargos inherentes a la comunicación serán desempeñados por comunicadores o periodistas profesionales".

Farith Simon, Daniela Salazar y otros[147] manifiestan que la "...titulación obligatoria es un requisito injustificado que limita de manera ilegítima el derecho

[147] Cfr. Demanda caso N.° 0028-13-IN, fojas 25 a 29.

a la libertad de expresión" imponiendo, en su criterio, una "…barrera a la libre difusión de información a través del uso pleno de los medios de comunicación".

Toda vez que se alega una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de expresión por cuanto la disposición legal impugnada, en su segundo inciso, exige que las actividades periodísticas permanentes deban ser efectuadas por profesionales de la comunicación y el periodismo, procedemos a realizar un examen de proporcionalidad.

Examen de proporcionalidad

De conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y como ha quedado señalado en la presente sentencia, el examen de proporcionalidad comprende verificar que la norma jurídica impugnada cumple con un fin constitucionalmente válido, que sea idónea y necesaria para cumplir con la finalidad constitucional que la fundamenta y que exista debida proporción entre la limitación y la protección del fin constitucional que se pretende alcanzar con la norma.

De esta forma, corresponde a esta Corte Constitucional determinar inicialmente si la norma persigue un **fin constitucionalmente válido.**

El artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República consagra el derecho de todas las personas al acceso a la información; en este sentido, es legítimo que el legislador adopte una medida encaminada a garantizar el ejercicio de este derecho, lo que torna el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa, acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, en un fin constitucionalmente válido.

Una vez que se ha determinado que la disposición objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido, corresponde verificar su **idoneidad**. Si se determina que la norma es idónea se analizará su condición de **necesidad**, y si la norma supera esta examinación se deberá establecer si es **proporcional en sentido estricto**. Si la norma cumple con los tres elementos del principio de proporcionalidad, esta deberá ser declarada constitucional.

Como habíamos señalado con anterioridad, la **idoneidad** se verifica cuando la medida legislativa posibilita generar un conjunto de condiciones que permiten la realización del fin constitucional perseguido por la norma, optimizando el ejercicio del derecho contenido en este fin.

En cuanto a la condición de **idoneidad**, en primer lugar, la Corte Constitucional estima que debe existir una distinción razonable entre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de las personas, frente al desarrollo de las actividades que realizan los profesionales de la comunicación en cumplimiento de su función social, ya que estas actividades se relacionan con el ejercicio del derecho constitucional de los ciudadanos a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información de interés general, bajo los parámetros establecidos en la Constitución de la República.

La actividad periodística realizada a través de los medios de comunicación comprende una acción intelectual para la generación de información por medio de la recolección, sintetización y jerarquización de una serie de datos que provienen de una situación fáctica concreta. En el contexto de las características de la información previstas en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, esta actividad intelectual es más compleja, ya que requiere conocimiento técnico especializado y manejo de herramientas tanto para la para la dirección del proceso investigativo como para la construcción del contenido informativo en la consecución del producto periodístico. De allí que la labor periodística requiere una formación que permita la adquisición de destrezas y conocimientos que posibiliten a las personas que la ejerzan dotar de un contenido científico a esta labor. En este contexto, citamos a Gabriel Galdón López[148], quien define la labor periodística de esta manera:

> El periodismo es una actividad intelectual y moral práctica en la que la prudencia sintetiza, ordena y dirige las acciones directivas, gnoseológicas y artísticas, y las aptitudes y actitudes que las fundamentan, tendientes (sic) a la comunicación adecuada del saber sobre las realidades humanas actuales que al público le es necesario o útil saber para su actuación libre en sociedad.

---

[148] Gabriel Galdón López. "Conceptos de Periodismo y Documentación Periodística" en "Teoría y Práctica de la documentación informativa", España, primera edición, Editorial Ariel, 2006, pág. 18.

La disposición jurídica impugnada, en su primer inciso, señala que "Todas las personas ejercerán libremente los derechos a la comunicación reconocidos en la Constitución y esta Ley a través de cualquier medio de comunicación social"; dicho de otro modo, tanto quienes cumplen actividades periodísticas en medios de comunicación como cualquier persona, son titulares del derecho a la información, con la salvedad de que para estos últimos no existe la obligación jurídica de producir información con las características constitucionales. Quienes cumplen actividades periodísticas en medios de comunicación, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de ciudadanos, no solamente ejercen el derecho a la libertad de expresión, sino que permiten el ejercicio de este derecho y del derecho a la libertad de información a toda sociedad.

Por otro lado, hemos visto que la Ley Orgánica de Comunicación cataloga a la comunicación como un servicio público, lo cual conlleva que, en virtud del artículo 314 segundo inciso de la Constitución de la República[149], el Estado deba garantizar que su prestación responda a principios como eficiencia y calidad.

En este contexto, la exigencia de titulación obligatoria para aquellas personas que ejerzan de manera permanente actividades periodísticas incide directamente en la calidad y requisitos de los contenidos informativos que son puestos a consideración del público, elemento fundamental para la satisfacción del derecho de las personas a acceder a una información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa, por lo que la disposición contenida en la norma impugnada es idónea para cumplir el fin constitucional protegido.

En cuanto a la **necesidad**, una vez verificada la idoneidad, esta Corte Constitucional debe verificar si la medida legislativa no es restrictiva de los derechos de las personas sin perder su idoneidad. En este sentido, se evidencia que el legislador ha considerado que la forma más apropiada para garantizar la calidad de las actividades periodísticas de carácter permanente cumplidas en los

---

[149] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 314 inciso segundo: "El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, **eficiencia, responsabilidad,** universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y **Calidad**. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación." (El resaltado no forma parte del texto).

medios de comunicación, que permita que la información de interés general difundida cumpla con las características constitucionales, radica en que sean desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación, a excepción de quienes tienen espacios de opinión o profesionales o expertos en otras ramas que mantienen programas o columnas especializadas, ya que, como se ha manifestado, se requiere de una labor importante de recopilación, categorización, sistematización, síntesis, jerarquización para la correcta difusión de los hechos, acontecimientos y procesos que se han obtenido, lo que evidencia la necesidad de que las personas que efectúan esta labor reúnan todas estas aptitudes y conocimientos que se logran solo en el ámbito de una carrera profesional o técnica.

Por analogía, el hecho de que legislador estableció como requisito para la actividad periodística permanente contar con la debida formación académica y profesional en las áreas de periodismo o comunicación, no afecta la libertad de expresión, de la misma manera que no afecta a ningún derecho constitucional el que para actuar como defensor de una causa en procedimientos judiciales se exige titulación de abogado, pues justamente el requisito de conocimiento y formación académica especializada, dota de contenido al ejercicio del derecho a la defensa.

El establecimiento del requisito de profesionalización de las personas que se dedican de manera permanente al campo comunicacional constituye una medida eficaz, necesaria y no restrictiva para el cumplimiento del fin constitucional que comprende al ejercicio del derecho a las personas a acceder a una información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa que se encuentra consagrado en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, ya que una sólida formación académica efectuada en un plano que combine tanto los elementos técnicos como los deontológicos, da mayor certeza respecto al cumplimiento de los principios constitucionales, las normas generales del proceso comunicacional y los demás preceptos contenidos en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Comunicación; por el contrario, la ausencia de regulación respecto a la formación profesional de los actores permanentes del proceso periodístico, podría ocasionar una falta de rigurosidad en la obtención, recopilación, sistematización y publicación de los contenidos informativos de interés general, situación que lesionaría el derecho de las personas al acceso a la

setecientos veintidós -722-

información y, consecuentemente, a la libertad de expresión en su sentido integral.

De esta forma se puede comprobar que la medida de profesionalización de las personas que desarrollan actividades periodísticas de carácter permanente es una disposición que es necesaria para garantizar el ejercicio del derecho constitucional de las personas a acceder a información de interés general, y además no constituye, en ningún caso, una medida que limite o restrinja el ejercicio del derecho a la libertad de expresión o de algún otro derecho constitucional.

En cuanto a la **proporcionalidad en estricto sentido**, esta Corte debe analizar si existe un debido equilibrio entre la norma limitante y el objeto de protección, de forma que con la disposición se produzca un reparto equitativo de la limitación de un determinado derecho, en contraste con la optimización y garantía de otro derecho o fin constitucional que pretende la disposición impugnada.

En el presente caso, es evidente que la medida adoptada por el legislador tiene como fin garantizar a las personas el ejercicio de su derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, que se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución de la República, y también se ha demostrado suficientemente que la medida no restringe ni limita de forma injustificada o excesiva ningún derecho constitucional, pues la obligación de contar con formación profesional en el campo del periodismo o la comunicación tiene dos condiciones:

- Que estas actividades se desarrollen de manera permanente.
- Que se ejerzan en los medios de comunicación en cualquier nivel o cargo.

Por este motivo, las personas que no realizaran actividades periodísticas de manera permanente, no están obligadas a adquirir este tipo de capacitación profesional, ya que no deben buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información de interés general y por ende, no cumplen con el deber jurídico de optimizar el ejercicio del derecho contenido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

De esta manera se colige que la medida determinada en la norma jurídica impugnada es **estrictamente proporcional** al fin constitucional que pretende cumplir, por cuanto existe un equilibrio entre la disposición que exige que las personas que realicen actividades periodísticas permanentes en los medios de comunicación deben tener formación profesional en periodismo o comunicación y el fin constitucional que esta medida persigue, y que consiste en garantizar el derecho de las personas a acceder a una información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa, previsto en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

De este modo, tras haber realizado el examen de proporcionalidad y haber determinado que la medida de la titulación responde a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto con relación al fin constitucional que persigue, se evidencia que no puede ser asimilada a la colegiación obligatoria como afirman los legitimados activos; por lo tanto lejos de constituir un medio restrictivo, obedece a la necesidad de que quienes prestan el servicio de comunicación de forma permanente ejerzan dicha actividad respaldados por una preparación técnico-académica, garantizando la satisfacción de un interés general, como es el pleno ejercicio del derecho de todas las personas a acceder a información de calidad, que conforme a las características determinadas en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República, estas son: veracidad, contextualización, verificación, oportunidad, pluralidad y sin censura previa, conforme la argumentación realizada en el examen de proporcionalidad, por lo que existe una justificación motivada y razonable adoptada por esta Corte Constitucional.

Por otro lado, se debe insistir en que el artículo 42 en su primer inciso garantiza a todas las personas el ejercicio libre de los derechos a la comunicación, siendo la profesionalización un requisito exclusivo para quienes realizan actividades periodísticas de carácter permanente, lo cual, como quedó precisado, no limita de ninguna forma el derecho a la comunicación y, como tal, tampoco vulnera el derecho a la libertad de expresión, establecido en el artículo 13 de la Convención.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que contiene la exigencia de profesionalización en comunicación o periodismo para realizar actividades periodísticas de carácter permanente a través de los medios de comunicación, esta Corte Constitucional considera que la medida establecida en la norma impugnada es idónea, necesaria y proporcional para cumplir el fin constitucionalmente válido de garantizar el ejercicio del derecho a la información de las personas. conforme lo dispuesto en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador.

17. El artículo 48 numeral 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Integración* del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, 2. Un representante por los Consejos Nacionales de Igualdad, ¿contraría el principio de constitucionalidad y legalidad, contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> "Art. 48.- Integración.- El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación estará integrado de la siguiente manera:
> 1. Un representante de la Función Ejecutiva
> 2. Un representante de los Consejos Nacionales de la Igualdad
> 3. Un representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
> 4. Un representante de los gobiernos autónomos descentralizados
> 5. Un representante del defensor del pueblo".

Diego Cornejo Menacho, procurador común[150], manifiesta que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación incluye un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad que, de acuerdo al artículo 156 de la Constitución de la República "... carecen de atribuciones para intervenir en materia de comunicación..."; razón por la cual, estima que "... de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, las instituciones del Estado solamente pueden ejercer las

[150] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 30.

competencias que les sean atribuidas por la Constitución y la Ley…" siendo este artículo, en su criterio, contrario al mencionado principio.

La norma constitucional supuestamente infringida es la siguiente:

> 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. (El resaltado no forma parte del texto).

La norma citada consagra el principio de constitucionalidad y legalidad[151], a partir del cual todas las entidades y personas que ejercen función pública tienen la obligación de cumplir únicamente las competencias que le son conferidas por la Constitución y la ley.

Frente a la alegación de que este artículo legal es contrario al principio de constitucionalidad y legalidad por cuanto los Consejos Nacionales de Igualdad, de acuerdo al artículo 156 de la Constitución de la República "… carecen de atribuciones para intervenir en materia de comunicación…", y citada la disposición constitucional que contiene dicho principio, se evidencia *prima facie* una fuerte contradicción en la argumentación del accionante, puesto que queda claro que si la atribución proviene de la Constitución y la ley, y es justamente el legislador quien está otorgando mediante la Ley Orgánica de Comunicación la facultad de los Consejos Nacionales de Igualdad de que su representante integre el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, entonces la disposición legal en estudio guarda absoluta armonía con lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República.

En esa misma línea, la referida contradicción continúa en evidencia cuando se refiere a que dentro de las competencias de los Consejos Nacionales de Igualdad, la Constitución de la República, en su artículo 156, no prevé su intervención en materia de comunicación, al expresar:

---

[151] Respecto al principio de constitucionalidad y legalidad abordamos in extenso durante el desarrollo del artículo 1 de la norma en estudio.

setecientos veinticuatro – 724 –

> Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno".

Se reitera que las competencias están establecidas en la Constitución y en la ley, por lo que, si el texto constitucional del artículo 156 al cual hace referencia el accionante no contiene de forma expresa esta atribución, sí lo hace la Ley Orgánica de Comunicación, en cumplimiento del mandato establecido en el referido artículo 226 de la Constitución de la República, por lo que no se verifica contradicción alguna entre esta disposición y el artículo 48 de la Ley de Comunicación en estudio.

A manera de consideración adicional, el citado artículo 156 de la Constitución determina como atribuciones de los Consejos Nacionales de Igualdad la implementación de mecanismos que aseguren la tutela de cualquiera de los derechos por medio de las políticas públicas, especialmente con relación a los grupos de atención prioritaria, y el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación, conforme el artículo 49 de la Ley Orgánica de Comunicación, tiene entre sus atribuciones el establecimiento de mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación e información, así como mecanismos para difundir las formas de comunicación propias de los distintos grupos sociales, étnicos y culturales. Queda claro que el constituyente no pudo establecer expresamente como atribución de los Consejos Nacionales de Igualdad la integración de un organismo creado mediante ley posterior; mas, al determinar el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional, la conformación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación e Información con un delegado de los Consejos Nacionales de Igualdad, garantiza doblemente el ejercicio de los derechos a la comunicación e información de todas las personas, sin discriminación alguna.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que determina la integración del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación e Información con un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad y frente a la disposición del artículo 226 de la Constitución de la República que establece que "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"**, norma que integra el argumento del accionante, esta Corte considera que el legislador –en absoluta observancia del principio de constitucionalidad y legalidad– a través de la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación, otorgó a los Consejos Nacionales de Igualdad la competencia para integrar, a través de un representante, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 48 numeral 2 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

18. **Los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Superintendencia de la Información y Comunicación y Atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación,* al crear un organismo técnico con facultades de sanción y control, ¿contravienen el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y de ser juzgado por autoridad competente, así como los derechos a la protección de datos de carácter personal y la intimidad personal y familiar, contenidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal k, y 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República?**

Texto de los artículos:

> Art. 55.- Superintendencia de la Información y Comunicación.- La Superintendencia de la Información y Comunicación es el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; que cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir la normativa de regulación de la Información y Comunicación.
> La Superintendencia tendrá en su estructura intendencias, unidades, divisiones técnicas, y órganos asesores que se establezcan en la normativa que para el efecto emita.

La o el Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará la Presidenta o Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.
Las resoluciones que emita la Superintendencia en el ámbito de su competencia son de obligatorio cumplimiento.

Art. 56.- Atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación.- Serán atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación:
1. Fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los derechos de la comunicación;
2. Atender, investigar y resolver las denuncias o reclamos formulados por las personas naturales o jurídicas, a través de sus representantes, en materia de derechos de la comunicación;
3. Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones;
4. Aplicar las sanciones establecidas en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora; y,
5. Las demás establecidas en la ley.

Luis Fernando Torres Torres[152] expresa que los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de Comunicación reconocen a la Superintendencia de la Información y Comunicación competencias con amplia discrecionalidad para intervenir en los medios de comunicación privados, pues el control, la intervención, la fiscalización y la supervisión son ámbitos tan amplios que no se limitan al cumplimiento de la ley, sino al cumplimiento de la compleja normativa de regulación de la información y comunicación, que no necesariamente es de rango legal. Añade que los medios privados no se benefician de lo contemplado en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Comunicación, que hace referencia a la libertad de información debido al cúmulo de competencias controladoras y sancionadoras que posee la Superintendencia de la Información y Comunicación, lo que contraviene el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[153], establece que la Superintendencia de la Información y Comunicación es un organismo que afecta gravemente el derecho a la comunicación y el flujo de la información

[152] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, Pág. 17.
[153] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, Pág. 34.

garantizados tanto en la Constitución de la República como en los tratados internacionales. De suerte que, en su criterio, se vulnera de manera particular el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **k** de la Constitución de la República, por cuanto permite un juzgamiento por órganos especiales, ajenos a la Función Judicial.

Respecto a ¿Por qué regular?

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 Constitucional, que incluye el ejercicio de los derechos a la comunicación e información; por tal razón, estos no deben regirse por las leyes de mercado, sino que, al ser categorizados como derechos constitucionales, son las normas infraconstitucionales las que deben regir y dinamizar su ejercicio.

Tal como ha reiterado esta Corte Constitucional, 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 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.

En esa línea, el artículo 132 de la Constitución de la República prevé, como atribución de la Asamblea Nacional, la expedición de leyes para: "1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales…", de suerte que la Ley

Orgánica de Comunicación regula el ejercicio de los derechos por mandato constitucional.

Así, los derechos a la comunicación y a la información no son privativos de quienes tengan la posibilidad económica para ejercerlos a través de la propiedad de los medios de comunicación, sino de todos los actores que componen la sociedad, y es el Estado el que debe fomentar la pluralidad y diversidad en el ejercicio de este derecho. El Estado es también el responsable de la correcta prestación del servicio público de comunicación[154] brindado por medios públicos, privados y comunitarios, por lo que su gestión requiere del control estatal, sin que ello equivalga a intromisión arbitraria de los órganos estatales.

Es precisa la regulación además frente a la improbable autorregulación de los medios de comunicación, misma que ha perdido sustento aun en sociedades de mayor tradición liberal; solo a manera de un enunciado sin conclusión y como un prefacio de nuestro análisis, debemos decir que en los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1999, cuando en una escuela de enseñanza secundaria se asesinó a 12 estudiantes y a un profesor, el expresidente, Bill Clinton, solicitó a la *Federal Trade Commission (FCC),* Comisión Federal de Comercio[155], un informe respecto a las prácticas de autorregulación de la industria del entretenimiento que tengan relación con la exhibición de contenidos violentos. El informe concluyó que, a pesar de que las industrias de cine, música y juegos electrónicos hayan adoptado medidas para identificar aquellos contenidos que no sean apropiados para niños y niñas, las compañías con frecuencia tenían como objetivo comercial a los menores de 17 años, público al que destinaban ciertas películas, músicas y juegos que ellas mismas habían clasificado como inapropiados para el auditorio infantil. En el año 2007 la FCT hizo público un informe solicitado por parlamentarios del Congreso norteamericano intitulado: *In the matter of violent television programming and its impact on children* –El

---

[154] Respecto al servicio público de comunicación nos hemos referido in extenso durante el análisis de los artículos 5, 71 y 84 de la Ley en estudio.

[155] Cfr. Agencia de Noticia por los Derechos de la Infancia, "La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes", disponible en http://www.comunicainfancia.cl/wp-content/uploads/2013/03/La_Regulacion_de_los_medios_de_comunicaciones_y_los_derechos_de_los_ninos_ninas_y_adolescentes.pdf, Pág. 44., (fecha de acceso: 08 de julio de 2014)

asunto de los programas violentos de televisión y su impacto en los niños–, cuyo objetivo pretendió absolver la siguiente pregunta: ¿Debe el Congreso regular o no los contenidos violentos y por qué motivos? –. Hasta aquí la cita de este preámbulo de nuestro análisis.

Un ejemplo de regulación, que además no es un concepto novedoso y ha sido aplicado en otros países por muchos años, es el sistema sueco[156]:

> El sistema regulador sueco destinado a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes con relación a la actuación de los medios de comunicación, data de 1911. En estos casi 100 años, el país ha desarrollado un marco legal que pretende aunar un estímulo a los contenidos positivos, fundamentalmente por medio de las exigencias que se le hacen al poderoso sistema de radiodifusión pública, y las restricciones planteadas a los contenidos potencialmente dañinos.

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.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* la regulación estatal para la prestación del servicio público de comunicación por parte de la Superintendencia de la Información y Comunicación a medios de comunicación públicos, privados y comunitarios tiene sustento constitucional en función de sus fines primordiales contenidos en el artículo 3 numerales 1 y 3, así como de su responsabilidad en la prestación de los servicios públicos en virtud de los artículos 314 y 316 de la Constitución de la República; potestades que, lejos de contradecir los derechos constitucionales a la información y comunicación, tutelan posibles vulneraciones

---

[156] Ibídem., "La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes", Pág.10.

a los derechos de las personas y grupos vulnerables. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la facultad de regulación del Estado no contraviene la Constitución de la República.

Respecto de la naturaleza jurídica de las superintendencias y de la alegada amplia discrecionalidad de la Superintendencia de la Información y Comunicación para intervenir en los medios de comunicación privados

El derecho al debido proceso, contenido en el artículo 76 de la Constitución de la República, contiene como una garantía: "1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

En primer lugar, dentro del actual modelo constitucional se ha instaurado una nueva función del Estado: Función de Transparencia y Control Social, cuyo objetivo es promover e impulsar el control de las entidades públicas o privadas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; así lo prescribe el artículo 204 de la Constitución de la República. En ese contexto, pertenecen a la Función antes citada, organismos públicos tales como: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado a las que la Norma Constitucional les ha dotado de facultades relativas al control y regulación, dejando a la ley la determinación del ámbito de aplicación y la respectiva competencia. De suerte que para precautelar el derecho a la seguridad jurídica, el constituyente configuró con anterioridad la norma constitucional que delinea y justifica el ejercicio de las facultades de las superintendencias y dispuso que sea la ley la que regule su ámbito y competencia.

El artículo 213 primer inciso de la Constitución de la República establece:

> Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general (…).

Como vemos, es la propia Constitución de la República la que categoriza a las superintendencias en general, organismos técnicos de vigilancia, auditoría,

intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales y de los servicios, además amplía la Norma Suprema el ámbito de acción de estos organismos a las entidades públicas y privadas.

Para una mejor comprensión de la naturaleza jurídica de las superintendencias, así como para la posterior verificación de la alegada amplia discrecionalidad en las atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación, realizaremos un análisis comparativo, de orden ejemplificativo, entre las atribuciones de la Superintendencia de Información y Comunicación y la Superintendencia de Telecomunicaciones.

La Superintendencia de la Información y Comunicación tiene facultades de **intervención** y **control**, contenidas en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Comunicación, y su artículo 56 numeral 4 otorga al superintendente de la Información y Comunicación la atribución de **sanción** en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora.

Por su parte, la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su artículo 35, establece como atribuciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones:

> "Art. 35.- Las funciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, son:
> a) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL;
> b) El control y monitoreo del espectro radioeléctrico;
> c) El control de los operadores que exploten servicios de telecomunicaciones;
> d) Supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión para la explotación de los servicios de telecomunicaciones;
> e) Supervisar el cumplimiento de las normas de homologación y regulación que apruebe el CONATEL;
> f) Controlar la correcta aplicación de los pliegos tarifarios aprobados por el CONATEL;
> g) Nota: Literal derogado por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 555 de 13 de Octubre del 2011;
> **h) Juzgar a las personas naturales y jurídicas que incurran en las infracciones señaladas en esta Ley y aplicar las sanciones en los casos que correspondan;** e,
> i) Las demás que le asigne la Ley y el Reglamento." (Resaltado no corresponde al texto).

Así, las dos superintendencias en estudio tienen facultades de **control**, **supervisión** y **sanción** dadas por la propia Constitución, para el correcto

veintiocho 728 -

funcionamiento del servicio público que prestan, tanto el Estado como las personas naturales o jurídicas de carácter privado en el área de su competencia.

Dentro de la estructura de un Estado, a la potestad de control se suma la potestad de juzgamiento a la que jamás se la ha entendido como una facultad jurisdiccional que únicamente la pueden ejercer los jueces, como erróneamente lo interpretan los legitimados activos, pues la potestad de sanción de este órgano administrativo se circunscribe al ámbito administrativo y deriva en una resolución administrativa, luego de un debido proceso, por lo que no existe la "amplia discrecionalidad" esgrimida por los accionantes.

En un estudio comparado, citamos el caso de Francia para conocer que existen órganos públicos que tienen injerencia en las actividades comunicacionales. Al respecto, Robert McKenzie[157] describe que la principal agencia reguladora de los medios de comunicación en Francia es el Consejo Superior de lo Audiovisual (CSA), establecido en 1989 bajo la supervisión directa del Ministerio de Cultura. Se encuentra conformado por nueve cancilleres: tres nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente del Senado y tres por la Asamblea Nacional. Su principal atribución es vigilar la aplicación de las leyes y decretos promulgados por el Gobierno Nacional, así como emitir opiniones sobre sus políticas mediáticas. Su autoridad se circunscribe a tres áreas específicas: 1. La renovación de licencias; 2. La expedición de licencias, y 3. El disciplinar a las agencias de radio y televisión que infrinjan las regulaciones emitidas por el Gobierno Nacional. A partir de estas competencias, se desprende la potestad sancionatoria que contiene la imposición de multas o la disposición administrativa de que un "transmisor" publique los resultados de las investigaciones sobre su violación a una disposición legal o administrativa.

De la cita, podemos evidenciar que en el caso de Francia no es ajeno a la voluntad del legislador establecer legalmente prerrogativas de control, regulación y la sanción, para que sean ejercidas por un organismo público, cuyos miembros

---

[157] Robert McKenzie, *"Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana"*, disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoInformacion/indice.htm?n=6, (fecha de acceso: 17 de julio de 2014).

son nombrados por autoridades de otras funciones del Estado; es decir, la creación y estructuración de organismos públicos de regulación de contenidos y operaciones de los medios de comunicación no representa una injerencia arbitraria por parte del Estado; al contrario, como en el presente caso, tienden a la protección del público acerca de contenidos que pueden ser calificados como nocivos o intervienen para hacer cumplir la ley.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la naturaleza jurídica y las atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación, la Constitución de la República determina que sus competencias deben ser determinadas por ley; en tal virtud, la Ley Orgánica de Comunicación, en el artículo 55 primer inciso, describe las atribuciones que, como organismo técnico, ejercerá esta entidad: vigilancia, auditoría, intervención, control, capacidad de sanción y, en definitiva, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los derechos de la comunicación e información. Por lo expuesto, no tiene asidero la alegada[158] "amplia discrecionalidad" de la Superintendencia de la Información y Comunicación para intervenir en los medios de comunicación privados, pues sus atribuciones están previstas en el artículo 213 de la Constitución de la República y en la Ley de la materia, tal como corresponde al principio de constitucionalidad y legalidad[159] establecido en el artículo 226 de la Norma Suprema, **con lo que la autoridad administrativa garantizará el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes**. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la Republica.

Respecto a la alegación de que la existencia de la Superintendencia de Información y Comunicación contraviene el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por juez competente, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución de la República

---

[158] Cfr. Demanda Caso N.° 0014-13-IN, foja 17.

[159] Respecto al principio de constitucionalidad y legalidad nos hemos referido in extenso durante el análisis del artículo 1 de la Ley en estudio.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[160], alega que se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente, "cuando se permite ser juzgado por órganos especiales ajenos a la Función Judicial".

El derecho al debido proceso, contenido en el artículo 76 de la Constitución de la República, establece como una garantía el derecho de las personas a la defensa: "k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto".

Tal como se pronunció esta Corte Constitucional en la resolución del problema jurídico que precede al análisis de la presente, las facultades y competencias otorgadas a la Superintendencia de la Información y Comunicación tienen sustento en los preceptos constitucionales y están sujetas a lo dispuesto en el artículo 226 de la Norma Constitucional; por tal razón, dada la manifiesta confusión del accionante, debemos reiterar que la Superintendencia de Información y Comunicación es un organismo administrativo con facultades de regulación y control, que impone sanciones administrativas, por medio de una autoridad administrativa que es la o el Superintendente de la Información y Comunicación, y no es un organismo con potestad jurisdiccional ejercida por autoridades jurisdiccionales, es decir, los jueces; por lo que no es constitucionalmente procedente invocar una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente, toda vez que la ley no ha otorgado potestad jurisdiccional a una autoridad administrativa y que la Superintendencia de la Información y Comunicación no constituye de ninguna forma un tribunal especial.

Al respecto, el jurista Hernando Devis Echandía[161], al tratar el tema de la diferencia entre la función jurisdiccional y función administrativa, citando a Leo Rosenberg, señala:

> **La actividad de la administración no está dirigida, como la jurisdicción, a la declaración y constitución de los derechos en cuanto a tales**, sino que toma las leyes

---

[160] Cfr. Demanda Caso N.° 0023-13-IN, foja 34.

[161] Leo Rosenberg, Tratado, t.I, p. 49, citado por Hernando Devis Echandía, *"Nociones Generales de Derecho Procesal Civil"*, Ed. Temis S. A., 2009, pág. 89.

> únicamente la dirección y los límites de su obra. La aplicación del derecho no es para ella un fin en sí, como lo es el dictar justicia; es solamente medio para el fin y, por tanto, de importancia secundaria" (Resaltado no corresponde al texto).

Sin embargo, en tutela de los derechos de los administrados, los actos administrativos que emanen de esta autoridad administrativa del Estado pueden ser impugnados tanto en vía administrativa como judicial, de conformidad con el artículo 173 de la Constitución de la República, así como en la vía constitucional, si este acto u omisión vulnera derechos constitucionales, razón por la cual no existe razón alguna para indicar que se puede vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía citada.

En conclusión, del análisis realizado *ut supra* en cuanto a la alegación de que las normas legales que contienen la condición jurídica y las atribuciones de la Superintendencia de Información y Comunicación contravienen el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por juez competente, como quedó explicado, dentro de la estructura de un Estado existen dos ámbitos en el régimen procesal y sancionatorio, el administrativo y el judicial: las autoridades administrativas son competentes para determinar sanciones de índole administrativa y las autoridades jurisdiccionales son competentes para administrar justicia dentro de dicho ámbito, en base al marco normativo respectivo. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no observa que los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de Comunicación tengan ninguna contradicción con la norma constitucional que contiene el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por juez competente, establecida en el artículo 76 numeral 7 literal **k** de la Constitución de la República.

Respecto de la alegada vulneración al derecho a la intimidad y privacidad que se desprende del contenido del artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación

Farith Simon Campaña, Daniela Salazar y otros[162] señalan que el artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación implica una injerencia por parte del Estado en la intimidad personal de los ciudadanos, pues la potestad arbitraria

[162] Cfr. Demanda Caso N.° 0028-13-IN, foja 29.

setecientas treinta – 730 –

de la Superintendencia de la Información y Comunicación de solicitar información a ciudadanos, instituciones y actores relacionados con la comunicación con sometimiento a sanciones en caso de no facilitarlos, atenta los derechos a la intimidad y privacidad establecidos en la Constitución de la República.

Como hemos manifestado, la creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación es un imperativo dentro del desarrollo institucional para la tutela de los derechos a la comunicación e información. Para lograr cumplir eficazmente con su labor, este organismo ha sido dotado de competencias y atribuciones desarrolladas en el artículo 56 de la Ley en análisis; dentro de estas, el legislador ha previsto, entre otras:

> (…) 3. Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones (…).

Como se ha pronunciado esta Corte *ut supra* respecto a la naturaleza jurídica de las superintendencias contenida en el artículo 213 de la Constitución de la República, es constitucionalmente procedente que bajo las potestades de vigilancia, auditoría, intervención y control, solicite información; mas, vale aclarar que la ley establece que dicha información debe ser necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, empero, para hacer una interpretación de esta norma debemos leerla a la luz de la disposición constitucional.

El artículo 66 numeral 19 de la Constitución de la República, en relación a la protección de datos de carácter personal, establece: "(…) La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información **requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley**" (Resaltado no corresponde al texto).

De igual forma, el artículo 66 numeral 11 de la Constitución de la República prohíbe la utilización sin autorización del titular, de la información personal que haga referencia a las creencias religiosas, filiación o pensamiento político, así como datos sobre la salud y vida sexual.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

De la cita, para que proceda el requerimiento de información sobre sí mismos a ciudadanos, instituciones y actores relacionados con la comunicación, es necesario que se configuren una de las siguientes condiciones:

- La autorización del titular, o;
- La exigencia por mandato de la ley.

En consecuencia, si bien el Estado debe precautelar el derecho de protección de datos personales a los ciudadanos, aquello no implica que este derecho sea absoluto, pues, tal como ha manifestado esta Corte, la protección de unos derechos constitucionales pasa por la limitación de otros. Concretamente, tanto la Constitución de la República como la ley limitan el ejercicio del derecho a la protección de datos de carácter personal, con la autorización del titular o al mandato expreso de la ley.

Asimismo, el artículo 30 numeral 2 de la ley en análisis ya prevé la posibilidad de restringir la circulación de información que abarque datos personales o provenga de las comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido debidamente autorizada por el titular, la ley o resolución judicial (régimen de excepcionalidad).

Por otro lado, además del ámbito competencial que el legislador ha previsto para la Superintendencia de la Información y Comunicación con el objeto de que regule el ejercicio de los derechos constitucionales a la comunicación e información, no se evidencia en ninguna otra parte de la norma infraconstitucional que el Estado pueda interferir de forma arbitraria en la vida personal o íntima de las familias o que mediante un acto coercitivo tenga la facultad de requerir datos personales sin que medie justificación y sanciones en caso de denegación. El control a cargo de un órgano técnico se circunscribe a la aplicación de la normativa, en este caso la relacionada con los derechos de la comunicación e información, por lo que de ninguna manera existe intromisión arbitraria de parte del Estado en la intimidad personal o familiar, como ha dicho el accionante.

Ahora bien, el artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación fija como potestad del órgano público de control el requerir información sobre sí

mismos a los actores relacionados a la comunicación, sin determinar con exactitud el contexto en el cual puede solicitar dicha información, generando confusión e incertidumbre, contrariando el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica contenidos en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la alegada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone como facultad de la Superintendencia de Comunicación e Información el solicitar información sobre sí mismos a los actores relacionados con la comunicación, esta Corte Constitucional señala que sobre la base de la naturaleza constitucional prevista para las superintendencias, es válida la ejecución de tal requerimiento, puesto que el mandato proviene de la ley. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la norma contenida en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene los derechos a la protección de datos personales y a la intimidad personal y familiar contenidos en los artículos 66 numerales 19 y 20 de la Norma Constitucional; sin embargo, dada la generalidad con la que se encuentra planteado el numeral 3, podría inducir a confusión o error en su interpretación, por lo que en aplicación de los principios de permanencia de la norma en el ordenamiento jurídico, de interpretación conforme y de declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, declara la inconstitucionalidad aditiva del artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación, estableciendo expresamente que aquella atribución se la ejercerá exclusivamente respecto de la información relacionada con la actividad comunicacional y bajo las normas legales aplicables, generando así certeza en su aplicación, conforme con la finalidad que persigue la Superintendencia de Información y Comunicación.

Por tanto, el texto del artículo sería el siguiente:

> "3. Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos, **respecto de la actividad comunicacional y de conformidad con la Ley,** que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones". (Resaltado no corresponderá al texto).

19. El artículo 59 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Caducidad y prescripción*, ¿contraviene el principio de uniformidad en las normas

procesales previsto en el artículo 169 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> Art. 59.- Caducidad y prescripción.- Las acciones para iniciar el procedimiento administrativo caducarán en ciento ochenta días a partir de la fecha de comisión de la presunta infracción contemplada en esta Ley. La potestad para sancionar las infracciones prescribirá en tres años a partir del inicio del procedimiento.

Diego Cornejo Menacho y otros[163] sostienen que la norma impugnada contiene una "pésima redacción y confusión de conceptos" que vuelve imperativa la declaratoria de inconstitucionalidad pues "(…) se contrapone con el **artículo 169 de la Constitución que establece el principio de uniformidad procesal**, cuando el artículo de la ley se contrapone con el artículo 2414 del Código Civil que dispone que la prescripción se contará desde que la obligación se hizo exigible; y en materia penal la acción prescribe contada a partir del momento en que se cometió la infracción" (sic). Añade que al estar previsto en este artículo que la prescripción se contará a partir del inicio del procedimiento, se vulnera el principio de uniformidad establecido en el citado artículo de la Norma Suprema.

Para abordar el presente estudio, y dada la confusión manifiesta, esta Corte debe establecer una imprescindible diferenciación entre el ámbito de la Ley Orgánica de Comunicación y el ámbito de las disposiciones contenidas en el artículo 169 de la Constitución de la República citado por el accionante.

El ámbito de la Ley Orgánica de Comunicación es desarrollar, proteger y regular, **en el ámbito administrativo**, el ejercicio de los derechos a la comunicación, establecidos constitucionalmente. Por su parte, el artículo 169 de la Constitución de la República que se encuentra contenido en el Título IV "Participación y organización del poder", Capítulo IV "Función Judicial y Justicia Indígena", sección primera "Principios de la Administración de Justicia" de la Constitución de la República, establece:

---

[163] Cfr. Demanda caso N.° 0023-14-IN, fojas 34 y 35.

> Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

De las citas, la disposición demandada y la disposición constitucional del artículo 169 pertenecen a dos ámbitos distintos y diferenciados tanto en la estructura del Estado como en el ordenamiento jurídico que la rige: el primero es un ámbito administrativo y el segundo es un ámbito jurisdiccional; en el primer ámbito se encuentra el ente regulador en la materia que es una entidad administrativa denominada Superintendencia de la Información y Comunicación, y en el segundo ámbito se encuentra la Función Judicial y sus órganos jurisdiccionales determinados taxativamente en el artículo 178 de la Constitución de la República; los dos ámbitos tienen sus respectivas normas procedimentales y el principio de uniformidad pertenece al ámbito jurisdiccional, por lo que no cabe un examen de control abstracto de constitucionalidad, pues al corresponder las dos normas a ámbitos diferentes, no se pueden encontrar en una situación de posible contraposición. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no puede proceder al examen de constitucionalidad de dos normas que tienen ámbitos y vías distintas, razón por la cual no podrían entrar en un estado de contraposición.

Por otra parte, el accionante impugna la norma en análisis que contiene la forma de contabilizar el tiempo para que proceda la prescripción, comparándola con el artículo 2414 del Código Civil, que dispone que el plazo para la prescripción se contará desde que la obligación se hizo exigible y el Código de Procedimiento Penal (aunque no lo menciona y se refiere solo a "materia penal") que indica que el plazo para la prescripción se contará desde el momento en que se cometió la infracción. Al respecto, el control abstracto de constitucionalidad implica la confrontación de la norma demandada con el texto constitucional; mas, el asunto que plantea el legitimado activo no constituye un problema de constitucionalidad, sino una presunta antinomia entre dos normas de rango legal, cuestión respecto de la cual la Corte Constitucional, como en reiteradas ocasiones se ha pronunciado, carece de competencia, debiendo resolverse en función de las normas aplicables al ámbito dentro del cual el conflicto se produce. Sin embargo, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre el error en que incurre el accionante al señalar que en materia penal el plazo de la prescripción se contará únicamente desde el momento en que se cometió la infracción, puesto que el

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

sistema penal ecuatoriano, al contrario, prevé dos formas diferentes de contar la prescripción: la primera desde que se cometió la infracción, y la segunda desde que se inició el procedimiento penal. Es decir, existen dos formas de contabilizar los plazos que operan de forma diferente dentro de la materia penal.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la caducidad y la prescripción, una vez superada la confusión de los accionantes y tomando en cuenta que los principios establecidos en el artículo 169 de la Constitución de la República no son aplicables a las disposiciones del artículo 59 de la Ley Orgánica de Comunicación, en razón de que el ámbito de la ley en estudio es administrativo y el ámbito de las disposiciones del artículo 169 de la Constitución del República se refiere a los principios de administración de justicia que rigen a la Función Judicial y a la justicia indígena, esta Corte Constitucional determina que el artículo 59 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el artículo 169 de la Constitución de la República.

20. Los artículos 61 y 63 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Contenido discriminatorio y Criterios de calificación*, ¿contravienen el principio de igualdad y no discriminación y el principio de tipicidad, contenidos en el artículo 11 numeral 2, y en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, respectivamente?

Texto del artículo:

> Art. 61.- Contenido discriminatorio.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por contenido discriminatorio todo mensaje que se difunda por cualquier medio de comunicación social que connote distinción, exclusión o restricción basada en razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad o diferencia física y otras que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación.
>
> Art. 63.- Criterios de calificación.- Para los efectos de esta ley, para que un contenido sea calificado de discriminatorio es necesario que el Consejo de Regulación y

setecientos treinta y tres – 733 –

Desarrollo de la Información y Comunicación establezca, mediante resolución motivada, la concurrencia de los siguientes elementos:
1. Que el contenido difundido denote algún tipo concreto de distinción, exclusión o restricción;
2. Que tal distinción, exclusión o restricción esté basada en una o varias de las razones establecidas en el artículo 61 de esta ley; y,
3. Que tal distinción, exclusión o restricción tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento o goce de los derechos humanos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; o que los contenidos difundidos constituyan apología de la discriminación o inciten a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de discriminación.

Respecto al principio de igualdad y no discriminación y al principio de tipicidad

Luis Fernando Torres Torres[164] sostiene que el artículo 61 va más allá de la norma constitucional cuando configura el contenido discriminatorio desde la simple connotación de distinción, exclusión o restricción. Indica también que los criterios que el legislador ha previsto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Comunicación para que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación califique los contenidos como discriminatorios, son ajenos a aquellos contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, por no especificar a cuáles se refiere ni en qué contexto.

El constituyente, en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Suprema, estableció los principios que rigen el ejercicio de todo derecho, que sirven como sustento transversal para garantizar el ejercicio de los derechos, siendo uno de ellos el principio de igualdad y no discriminación, concebido así:

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

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por

[164] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 13 vta. y foja 14.

> **cualquier otra distinción**, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. (Resaltado no corresponde al texto).

Tal como se ha reiterado, la ley está ampliamente facultada para desarrollar los conceptos establecidos en la Constitución, sin contrariarlos ni alterarlos; en tal virtud, los impugnados artículos 61 y 63 numeral 2 de la Ley Orgánica de Comunicación contemplan el mismo parámetro de connotación en el que se sustentan constitucionalmente las razones por las cuales no puede haber discriminación, la distinción, exclusión y restricción, que no se fundamente en una razonabilidad constitucional.

En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia N.° 080-13-SEP-CC en el desarrollo de este derecho señaló:

> Nuestra norma constitucional al parecer es específica y taxativa al establecer criterios por los cuales nadie podrá ser discriminado; la misma disposición constitucional (artículo 11 numeral 2 CR), es amplia al determinar que nadie podrá ser discriminado por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La inclusión de estos criterios o categorías contenidos en el artículo referido es lo que en doctrina se han denominado las categorías o criterios sospechosos.
>
> Los tratos "diferenciados" cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes.
>
> (…) Para identificarlos de alguna manera, es necesario tener presente que *i)* aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional (artículo 11 numeral 2 CR); *ii)* restringen derechos constitucionales; y que, *iii)* generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que requieren especial protección por parte del Estado.
>
> (…) En tal virtud, quien acude a estas categorías o factores sospechosos para establecer diferencias en el trato, se presume que ha incurrido en una conducta arbitraria. Si la Constitución ha previsto el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CR), resulta difícil pensar

setecientos treinta y cuatro -734-

> que una actividad, sea laboral, política, académica o de otro tipo, pueda estar condicionada por el sexo, la edad, la nacionalidad, mucho menos por una enfermedad, dada la condición y las consecuencias propias que ello implica.
>
> (…) Resulta claro para esta Corte, en primer lugar, que todas aquellas "distinciones" que se fundan en los criterios expuestos en la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, *prima facie* son inconstitucionales a menos que se demuestre lo contrario, dada la carga argumentativa y probatoria que implica justificar para quienes establecen un trato diferente que el mismo es razonable y proporcional; y en segundo lugar, solo una justificación razonable exime a quienes hayan establecido distinciones, de la responsabilidad de que pueda imputárseles un tratamiento discriminatorio.
>
> (…) Por otro lado, la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 prohíbe tanto una discriminación directa, que tiene por objeto, y una discriminación indirecta, que tiene por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La discriminación directa que tiene por objeto es una discriminación expresa, directa, valga la redundancia, y explícita; en tanto que la discriminación indirecta que tiene por resultado es una discriminación que a primera vista aparece como neutral o invisible, pero que es irrazonable, injusta y desproporcional.

De allí que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, para calificar a un contenido como discriminatorio debe analizar la existencia de una **distinción,** exclusión o restricción (la conjunción "o" permite que sea cualquiera de los tres parámetros de connotación), **distinción** en base a las razones establecidas en el artículo 61 del mismo cuerpo legal que son exactamente las mismas que constan en la Norma Suprema: "…razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad o diferencia física…"

Como se puede evidenciar, y a diferencia de lo expresado por el accionante, los tres parámetros de connotación: **distinción**, exclusión y restricción corresponden al mismo contexto de la norma constitucional que contempla a la **distinción**, cobrando mayor relevancia las razones por las cuales la norma constitucional y la norma legal proscriben la discriminación, siendo exactamente las mismas como lo hemos demostrado, lo que resta absolutamente argumento a la alegación del accionante.

Luis Fernando Torres Torres[165] considera que se transgrede el principio de tipicidad[166], en razón de que "La infracción administrativa tipificada en el Art. 61 de la Ley adolece de imprecisión y vaguedad, por lo que vulnera (…) el Art. 76:3 de la Constitución", sin argumentar las razones de dicha aseveración.

El artículo en el cual el accionante basa su argumento de una supuesta imprecisión y vaguedad del artículo 61 de la Ley Orgánica de Comunicación, es el que contiene el derecho al debido proceso, en la garantía siguiente: "3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza…".

Al respecto, esta Corte manifiesta que el ya referido artículo 63 de la Ley Orgánica de Comunicación, el cual se encuentra relacionado en forma directa con el artículo 61 de la misma ley, determina de manera clara, concreta y específica los **elementos** que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación deben considerar para calificar a un contenido comunicacional como discriminatorio, y hace referencia en sus tres numerales a los parámetros de connotación ya referidos; establece en su numeral 2, remitiendo a su artículo 61, las razones en las que esté basada dicha distinción (que como se mencionó corresponden a las mismas que constan en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República); y finalmente menciona que dicha distinción debe tener por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento o goce de los derechos humanos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; o que los contenidos difundidos constituyan apología de la discriminación o inciten a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de discriminación, determinando además la autoridad competente para calificar un contenido como discriminatorio: Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, así como la obligatoriedad, hasta cierto punto redundante, de emitir una resolución motivada, previo el proceso administrativo correspondiente, redundante ya que el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la

---

[165] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 18.

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

setecientas treinta y cinco - 735 -

Constitución de la República establece que: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (…)".

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de las normas legales que contienen los elementos del contenido como discriminatorio y los criterios de su calificación, esta Corte Constitucional considera que las normas referidas no incorporan parámetros ni razones distintas a las previstas dentro del principio de igualdad y no discriminación en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que los artículos 61 y 63 de la Ley Orgánica de Comunicación no contravienen el principio de igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Así también, esta Corte considera que se encuentran determinados con innegable precisión y claridad los criterios de calificación de un contenido discriminatorio, que se basan a su vez en las razones de no discriminación determinadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, acto que debe provenir de un juicio motivado de la autoridad competente que la misma disposición, con todo lo cual se garantiza el respeto al principio de tipicidad. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 63 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el principio de tipicidad contenido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

21. El artículo 64 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Medidas administrativas,* ¿contraviene el principio de proporcionalidad entre infracciones y penas, contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República?

Art. 64.- Medidas administrativas.- La difusión de contenidos discriminatorios ameritarán las siguientes medidas administrativas:

1. Disculpa pública de la directora o del director del medio de comunicación presentada por escrito a la persona o grupo afectado con copia a la Superintendencia de la Información y Comunicación, la cual se publicará en su página web y en la primera interfaz de la página web del medio de comunicación por un plazo no menor a siete días consecutivos;

> 2. Lectura o transcripción de la disculpa pública en el mismo espacio y medio de comunicación en que se difundió el contenido discriminatorio;
> 3. En caso de reincidencia se impondrá una multa equivalente del 1 al 10% de la facturación promediada de los últimos tres meses presentada en sus declaraciones al Servicio de Rentas Internas, considerando la gravedad de la infracción y la cobertura del medio, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo; y,
> 4. En caso de nuevas reincidencias, la multa será el doble de lo cobrado en cada ocasión anterior, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo.
>
> La Superintendencia remitirá a la Fiscalía, para la investigación de un presunto delito, copias certificadas del expediente que sirvió de base para imponer la medida administrativa sobre actos de discriminación.

Luis Fernando Torres Torres[167] manifiesta que "El artículo 64 de la LOC, por su parte, establece sanciones administrativas desproporcionadas para que las imponga el ente sancionador en contra del principio del debido proceso señalado en el artículo 76:6 de la Constitución".

El propósito de una sanción administrativa es prevenir por parte, en este caso, de los medios de comunicación la difusión de contenidos comunicacionales discriminatorios. De este modo, un ejercicio comunicacional adecuado a los estándares constitucionales de respeto al derecho a la igualdad y no discriminación, no tiene necesidad de ser observado por parte del órgano administrativo, con lo que se advierte la mínima intervención de la norma contenida en el artículo 64 de la Ley.

En el caso de que sea inevitable la aplicación de una sanción, el derecho constitucional al debido proceso contenido en el artículo 76 contempla la garantía de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, al disponer: "6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza".

En este sentido, la aplicación del mencionado principio en el ordenamiento jurídico implica determinar una relación justa y equilibrada entre lo establecido

[167] Cfr. Demanda caso N.° 0014-13-IN, foja 19.

en la norma como *infracción* y la *sanción* que sobre ella recae para de esta manera evitar vulneraciones a los derechos constitucionales de los infractores.

El legislador ha establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Comunicación, como medidas administrativas destinadas a sancionar los contenidos comunicacionales discriminatorios:

- Disculpas públicas,
- Lectura o transcripción de tal disculpa;
- En caso de reincidencia, multas equivalentes del 1 al 10% de la facturación promediada de los últimos tres meses presentada en las declaraciones del medio de comunicación al Servicio de Rentas Internas, y;
- En caso de nuevas o consecutivas reincidencias, multa correspondiente al doble del valor que se impuso en la sanción inmediatamente anterior.

Sobre este punto, la Corte Constitucional observa que el legislador ha procurado establecer un rango de sanciones administrativas que van desde menos rigurosas a más rigurosas, de modo que la progresividad y, por ende, la proporcionalidad, ha sido considerada de forma objetiva por el legislador.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la imposición de medidas administrativas a los medios de comunicación que sean responsables por la difusión de contenidos discriminatorios, esta Corte Constitucional considera que las sanciones de tipo administrativo establecidas en esta norma son imprescindibles, pues constituyen el medio idóneo para sancionar en el ámbito administrativo a los medios de comunicación por la difusión de contenidos que hayan sido previamente calificados como discriminatorios, por la autoridad legalmente competente; tales medidas: la disculpa pública, lectura o transcripción de la lectura y la multa deben ser entendidas como medios sancionatorios necesarios en el contexto de la tutela del derecho a la igualdad y no discriminación, y por tanto, la limitación a otro derecho que genere la satisfacción de este es absolutamente razonable y objetiva. Considera además que las sanciones así tipificadas, al ser de carácter administrativo y al ubicar como tercera y cuarta opción la sanción pecuniaria, luego de haber agotado la disculpa

pública y su lectura y transcripción, guardan absoluta proporcionalidad entre infracción y sanción. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 64 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República.

22. El artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Difusión de tiraje* ¿vulnera el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> Art. 90.- Difusión de tiraje.- Los medios de comunicación social impresos tendrán la obligación de incluir, en cada publicación que editen, un espacio en el que se especifique el número total de ejemplares puestos en circulación, como medida de transparencia y acceso a la información.
>
> La Superintendencia de la Información y la Comunicación podrá auditar en cualquier momento el tiraje de los medios de comunicación social impresos y comprobar la veracidad de las cifras de circulación publicadas, con el fin de precautelar los derechos de los lectores del medio, de sus competidores y de las empresas, entidades y personas que pauten publicidad o propaganda en ellos.
>
> En caso de que se compruebe falsedad o inexactitud en la cifras de circulación de ejemplares de una o más ediciones impresas, la Superintendencia de la Información y la Comunicación ordenará que el medio publique en la primera interfaz de su página web y en la primera plana de sus ediciones en papel, por el plazo de uno a siete días consecutivos, el reconocimiento de que las cifras de su tiraje no corresponden a la realidad, así como la correspondiente disculpa pública dirigida a las empresas, entidades y personas que pautaron publicidad o propaganda en dicho medio.
>
> Quien se considere afectado patrimonialmente por la falsedad en las cifras de circulación de ejemplares por un medio podrá ejercer las acciones legales que correspondan.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[168], expresa que este artículo contraviene el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, por

[168] Cfr. Demanda caso N.° 0023-13-IN, foja 37.

cuanto "(…) el Estado se convierte en un organismo de control y auditoría de las actividades propias del medio de comunicación, asumiendo atribuciones que constituyen una intromisión en la marcha administrativa de la empresa privada".

Añade que al ser el Estado un "auditor de la producción comunicacional", existe una grosera interferencia en la marcha administrativa de una empresa de comunicación, tomando en cuenta que los medios de comunicación se encuentran auditados por instituciones del sector público para efecto de asegurar su actividad societaria y tributaria, no así para lo meramente administrativo.

Con relación al derecho a la propiedad, la Constitución de la República determina: "Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas".

De la cita se reconoce a la propiedad como un derecho para cuyo ejercicio se debe cumplir con dos finalidades: *función y responsabilidad social y ambiental,* elementos que han modificado sustancialmente la concepción tradicional que este derecho tuvo en la etapa del constitucionalismo en la que se identificaba a la propiedad y al capital como un elemento central del orden económico y social.

Por otra parte, el mandato de protección y optimización del contenido de los derechos humanos implica reconocer que los derechos no son absolutos[169], ya que el derecho a la propiedad tiene sus límites legítimos en la *función y responsabilidad social y ambiental,* y que además se los puede limitar para favorecer el mayor ejercicio de otros; por ello, desde la conceptualización del *buen vivir* el derecho a la propiedad tiene límites como "(…) el relacionado con que la propiedad debe ser un instrumento de desarrollo a tono con los principios económicos de la carta fundamental"[170]. En este sentido se ha pronunciado esta

---

[169] Respecto a la limitación de derechos abordamos in extenso durante el análisis del artículo 18 de la ley en estudio.

[170] Egas, Pablo, *La propiedad en la Constitución de 2008,* en *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2009, Pág. 332.

Corte Constitucional, en la ya citada sentencia N.° 077-13-SEP-CC[171], argumentando que:

> "... el derecho a la propiedad no es absoluto, pues su uso y goce puede ser subordinado al interés social dentro del contexto de una sociedad democrática en el que deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada...".

Una vez abordado el derecho a la propiedad corresponde el análisis del texto de la norma legal impugnada, del que se observa que el legislador ha concebido a la difusión del tiraje como una medida de transparencia y acceso a la información; además, tratándose de medios denominados de "comunicación masiva", la medida permite evaluar la democratización de la información que logra por este medio. Siendo así, esta Corte considera que tal medida constituye una tutela de derechos que en ningún caso puede afectar al derecho a la propiedad.

Además, teniendo en cuenta que la comunicación es un servicio público[172], es el Estado el responsable de su óptima prestación, que se logra al contar con los estándares de calidad establecidos para dicho servicio.

Dicha medida también precautela los derechos de los lectores del medio, de sus competidores, así como de las empresas, entidades y personas que pauten publicidad, a quienes como consumidores –considerados en la sección novena, capítulo tercero "Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria" de la Constitución de la República– los ampara el artículo 52 de la Constitución de la República al otorgarles el derecho a:

> "...disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, **así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características**. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los

---

[171] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 077-13-SEP-CC, caso N.° 0080-10-EP, del 25 de septiembre de 2013.

[172] Respecto a la comunicación como servicio público nos hemos referido in extenso durante el análisis de los artículo 5, 71 y 84 de la ley en estudio.

setecientas treinta y ocho – 738 –

procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios…". (Resaltado no corresponde al texto).

Ante ello, resulta jurídicamente razonable que el ente administrativo de control verifique la veracidad de las cifras de ejemplares puestos en circulación publicadas en los medios de comunicación impresos, y respecto al alcance del órgano de control sobre medios privados alegada por los accionantes, este sigue la misma lógica que cuando el Estado ejerce control de las compañías privadas por medio de la Superintendencia de Compañías o de los bancos privados por medio de la Superintendencia de Bancos, mecanismo válido que consta en todo ordenamiento jurídico.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra*, en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone la obligación de los medios de comunicación social impresos de incluir, en cada publicación que editen, un espacio en el que se especifique el número total de ejemplares puestos en circulación, como medida de transparencia y acceso a la información, esta Corte Constitucional no observa vulneración alguna al derecho a la propiedad derivada de la obligación de difundir el tiraje; por el contrario, con el establecimiento de esta obligación, el legislador manifiesta la clara intención de proteger el derecho de transparencia y acceso a la información de los consumidores, considerados en la estructura de la Constitución de la República dentro de los grupos de atención prioritaria, así como también los derechos de sus competidores y de las empresas, entidades y personas que pauten publicidad o propaganda en ellos. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 90 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

23. El artículo 96 de la Ley Orgánica de Comunicación, *Inversión en publicidad privada,* ¿vulnera el principio de libertad de contratación, contemplado en el artículo 66 numeral 16 de la Constitución de la República?

Texto del artículo:

> Art. 96.- Inversión en publicidad privada.- Al menos el 10% del presupuesto anual destinado por los anunciantes privados para publicidad de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional en los medios de comunicación se invertirá en medios de comunicación de cobertura local o regional.
>
> Se garantizará que los medios de menor cobertura o tiraje, así como los domiciliados en sectores rurales, participen de la publicidad.
>
> El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación establecerá en el Reglamento correspondiente las condiciones para la distribución equitativa del 10% del presupuesto de los anunciantes entre los medios locales.

Diego Cornejo Menacho, procurador común[173], expresa como único argumento que "(…) este artículo vulnera la garantía constitucional del derecho a la libertad de contratación, establecido en el numeral 16 del artículo 66 de la Carta Suprema, al obligar a que el sector privado destine un porcentaje de su presupuesto de publicidad a determinados medios".

En relación a este mecanismo de acción que consiste en la inversión de un porcentaje mínimo del rubro que los anunciantes privados destinan a la publicidad de los productos, bienes o servicios que ofertan a nivel nacional, en los medios de comunicación de cobertura local o regional, nos encontramos frente al necesario análisis del derecho a la libertad de contratación, contenido en la Constitución de la República en el artículo 66 numeral 16, que señala: "Se reconoce y garantizará a las personas: (…) 16. El derecho a la libertad de contratación", derecho que permite a las personas efectuar todo tipo de contratos conforme su voluntad y capacidad, observando los condicionamientos y límites que la Constitución y la ley establezcan para el efecto.

Como lo hemos señalado reiterativamente, los derechos no son absolutos[174] y son susceptibles de limitaciones cuando existen motivos razonables y objetivos que constitucionalmente garanticen el ejercicio y la plena vigencia de otros derechos, sin que aquello signifique necesariamente el desconocimiento o trasgresión de los primeros.

---

[173] Cfr. Demanda presentada caso N.° 0023-13-IN, foja 38.

[174] Respecto a la naturaleza no absoluta de los derechos nos hemos referido in extenso durante el análisis del artículo 6 de la ley en estudio.

Las limitaciones razonables al derecho a la libertad de contratación están dadas en la propia Constitución de la República:

> Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:
>
> 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios…
> 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias". (Resaltado no corresponde al texto).

De la cita, corresponde al Estado fomentar la pluralidad y la diversidad en la comunicación, siendo uno de los mecanismos para el efecto, facilitar el fortalecimiento de los medios de comunicación privados y comunitarios, por lo que el Estado, a través de la ley, debe propender un desarrollo progresivo de los medios de comunicación considerados *medianos o pequeños,* cometido en el que el sector público y privado tienen su rol.

La doctrina establece al respecto que

> "Una política de comunicación que tenga en cuenta al conjunto de la sociedad no puede obviar la necesidad de (…) establecer el derecho de todos los ciudadanos y sus organizaciones a tener medios de comunicación en el marco de una política de estímulo al surgimiento y consolidación de medios de baja y mediana potencia…"[175].

Adicionalmente, el reconocimiento del derecho a la propiedad, contenido en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, lleva implícita la necesidad de que esta tenga "función y responsabilidad social y ambiental", lo cual va acorde con el artículo 321 de la Constitución, que indica que: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su

---

[175] MASTRINI Guillermo y LORETI Damián, Políticas de comunicación: un déficit de la democracia, pág. 4, disponible en http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/3.-Pol%C3%ADticas-decomunicaci%C3%B3n.pdf

función social y ambiental". Dentro de la lógica de la función social de la propiedad, el establecer que se destine un pequeño porcentaje de publicidad pautada en los medios nacionales para garantizar la subsistencia de los medios de menor cobertura o tiraje, hace que la propiedad de los medios de comunicación cumpla la necesaria función social de la propiedad.

La norma legal impugnada es además concordante con el artículo 276 numeral 2 de la Constitución de la República, que establece como uno de los objetivos del régimen de desarrollo: "Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible **basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo**, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable". (Resaltado no corresponde al texto). De allí que la construcción de un sistema económico justo parte de la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, lo que constituye precisamente el objetivo de la norma legal impugnada, aspecto que redundará en la generación de trabajo digno y estable para los medios y para las personas que trabajan en los medios de cobertura local o regional, construyendo así un sistema económico además de justo, solidario y sostenible.

Adicionalmente, uno de los objetivos sustanciales del buen vivir indica "(…) El Estado debe orientar los recursos públicos y privados de forma sostenible para generar crecimiento económico y logros en empleo, reducción de pobreza, equidad e inclusión económica (…)".

Por lo tanto, la norma prevista en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Comunicación no afecta el derecho a la libertad de contratación, ya que las empresas de publicidad privadas pueden contratar los medios de comunicación que deseen, solo ejecuta una acción enfocada de forma razonable y objetiva al permitir que los medios de comunicación *medianos y pequeños,* accedan de modo progresivo al ciclo económico que en materia comunicacional significa el manejo de recursos económicos para publicidad, lo que permitirá en el régimen del *buen vivir* logros en empleo, equidad e inclusión económica.

Para finalizar, considerar que la disposición normativa que se impugna vulnera el derecho a la libre contratación, equivaldría a afirmar que las disposiciones y acciones afirmativas que establecen la contratación de un porcentaje mínimo de

personas con discapacidad para garantizarles el derecho al trabajo, son contrarias a la normativa constitucional.

En conclusión, de todo el análisis realizado *ut supra* en cuanto a la demandada inconstitucionalidad de la norma legal que dispone que al menos el 10% del presupuesto anual destinado por los anunciantes privados para publicidad de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional en los medios de comunicación se invertirá en medios de comunicación de cobertura local o regional, esta Corte Constitucional considera que no existe ninguna vulneración al derecho a la libertad de contratación, ya que las empresas de publicidad privadas pueden contratar los medios de comunicación que deseen. La relativa limitación no está en el ejercicio de la voluntad para contratar, sino en la implementación de la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente al permitir la participación conjunta de todos los medios de comunicación dentro de la actividad comunicacional e informativa y la subsistencia de los medios de comunicación locales y regionales, conjuntamente con los nacionales. Por tanto, esta Corte Constitucional determina que el artículo 96 de la Ley Orgánica de Comunicación no contraviene el derecho a la libertad de contratación contemplado en el artículo 66 numeral 16 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar las demandas de inconstitucionalidad por razones de forma de la Ley Orgánica de Comunicación.

2. Negar las demandas de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 1, 3, 5, 6, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 30, 38, 40, 42, 48, 55, 59, 61, 63, 64, 71, 84, 90 y 96 de la Ley Orgánica de Comunicación.

3. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara:

   En el artículo 2 de la Ley Orgánica de Comunicación, la inconstitucionalidad de la frase "que residen de manera regular", sustituyéndola por la frase "que se encuentren"; por tanto, el artículo permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:

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

4. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara:

   En el artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de Comunicación, en ejercicio del control integral de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inconstitucionalidad aditiva, debiendo incorporarse la siguiente frase: "respecto de la actividad comunicacional y de conformidad con la Ley"; por tanto, el artículo permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:

   > "3. Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos, respecto de la actividad comunicacional y de conformidad con la Ley, que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones".

5. Conforme la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República y en virtud del artículo 76 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales:

   Se declara la constitucionalidad condicionada del artículo 10 numeral 4 literal **i** de la Ley Orgánica de Comunicación, por lo que será constitucional siempre y cuando se interprete de la siguiente manera:

   > «El "asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan" debe entenderse en función de lo establecido en el artículo 20 y 21 de la misma ley, que en su orden contemplan los casos en que los medios de comunicación serán responsables directa o solidariamente por la información que difundan».

6. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
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 ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 17 de septiembre del 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb/ccp

setecientos cuarenta y dos -742-

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CASO Nro. 0014-13-IN y acumulados

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 22 de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

setecientas cuarenta y tres - 743 -

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CASO Nros. 0014-13-IN, 0023-13-IN y 0028-13-IN (ACUMULADOS)

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintidós días del mes de septiembre del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014, a los señores: Luis Fernando Torres Torres, Asambleísta por la Provincia de Tungurahua en la casilla constitucional 224 y a través de los correos electrónicos: lftorrest@gmail.com; etorrescobo@gmail.com; Farith Simón, Director de las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito y otros en la casilla constitucional 216, así como también en la casilla judicial 013 y a través del correo electrónico: farithsimon@yahoo.com; Diego Rodrigo Cornejo Menacho, procurador común a través de los correos electrónicos: eherreriab@yahoo.com; y mauricio.alarconsalvador@gmail.com; Rafael Correa Delgado, Presidente de la República en la casilla constitucional 001; Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de Asamblea Nacional en la casilla constitucional 015 y a través del correo electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec; Diego García Carrión, Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; Carlos Ochoa Hernández, Superintendente de la Información y Comunicación en la casilla constitucional 095 y a través de los correos electrónicos: bolivar.torres@supercom.gob.ec; y diego.castillo@supercom.gob.ec; Fernando Alvarado Espinel, Secretario Nacional de Comunicación en la casilla constitucional 120 y a través de los correos electrónicos: paul.mena@secom.gob.ec; xavier.chiriboga@secom.gob.ec; y christian.hernandez@secom.gob.ec; Patricio Eduardo Barriga Jaramillo, Presidente del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación en la casilla constitucional 135 y a través del correo electrónico: diego.guarderas@cordicom.gob.ec; Gissela Dávila Cobo, Coordinadora de la Radio Popular Educativa del Ecuador CORAPE a través de los correos electrónicos: gissela.davila@gmail.com; y corapesatelital@gmail.com; César Montufar Mancheno a través de los correos electrónicos: camelloerguido64@gmail.com; y jpenafiel@lcgroup.com.ec; Jorge Andrés Peñafiel Cedeño a través del correo electrónico: jorgep17@hotmail.com; Carlos Vera Quintana, representante de la Fundación Pensar Crítico a través de los correos electrónicos: info@pensarcritico.org; e info@observaecuador.org; Marcia Guzmán Jaramillo, vocera del Colectivo CONMIPROPIAVOZ a través del correo electrónico: my2152@yahoo.com; Dumar Enrique Iglesias Mata, Presidente de la Confederación Nacional de Periodistas del Ecuador a través del correo electrónico: cnpe_prensa@hotmail.com; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

solicitudes cuarenta y cuatro – 744 –

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 460

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
LUIS FERNANDO TORRES TORRES, ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA	224	RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	001	0014-13-IN, 0023-13-IN, Y 0028-13-IN ACUMULADOS	SENTENCIA Nro. 003-14-SIN-CC DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2014
		GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE ASAMBLEA NACIONAL	015		
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		CARLOS OCHOA HERNÁNDEZ, SUPERINTENDENTE DE LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN	095		
FARITH SIMON, DIRECTOR DE LAS CLÍNICAS JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO Y OTROS	216	FERNANDO ALVARADO ESPINEL, SECRETARIO NACIONAL DE COMUNICACIÓN	120		
		PATRICIO BARRIGA JARAMILLO, PRESIDENTE DEL CONSEJO DE REGULACIÓN Y DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	135		

Total de Boletas: **(08) OCHO**

Quito, D.M., Septiembre 22 del 2014

Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 22 SET. 2014
Hora: 15:50
Total Boletas: 8 ocho

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador