

Mandatos del Relator Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos Organización de los Estados Americanos; y del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

REFERENCIA:
OL ECU 1/2019

11 de enero de 2019

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos Organización de los Estados Americanos; y Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos.

Queremos extender a través suyo al gobierno de la República del Ecuador, así como a los Poderes Ejecutivos y Legislativo, nuestro reconocimiento y sinceras felicitaciones por la aprobación de la legislación que modifica la Ley Orgánica de Comunicación (en adelante LOC) y pone fin a una serie de instituciones y figuras legales que violaban flagrantemente los principios internacionales del derecho a la libertad de expresión.

En particular, saludamos la inclusión a texto expreso en la ley de los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales aprobados por el Ecuador, como criterios rectores de la interpretación y aplicación de la legislación que versa sobre el ejercicio del periodismo y el funcionamiento de los medios de comunicación.

También reiteramos y agradecemos a su gobierno y a la Asamblea Nacional por haber permitido que nuestras recomendaciones y la de otros expertos nacionales e internacionales fueran escuchadas al redactar el texto final. De hecho, saludamos el hecho de que se haya eliminado el control sobre los contenidos de los medios de comunicación que ejercía la extinta Supercom, así como la derogación de una serie de figuras restrictivas de la libertad de prensa y expresión, la prohibición de toda censura previa, la prescripción del uso de medidas o mecanismos indirectos que puedan afectar la libertad de expresión, así como el establecimiento de la auto-regulación de los medios de comunicación como forma de abordar las cuestiones propias de la ética periodística.

No obstante los avances positivos que reconocemos en aspectos sustantivos, algunas de las disposiciones aprobadas o introducidas por la Asamblea Nacional en la nueva ley nos merecen reparos de acuerdo a los estándares internacionales bajo los cuales realizamos nuestras respectivas visitas oficiales al país, y bajo los cuáles estamos elaborando nuestro informe final en forma conjunta.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que la Constitución Nacional de Ecuador le otorga al Presidente de la República potestades para modificar o vetar la legislación aprobada por la Asamblea, total o parcialmente, en un plazo de 30 días contando desde la aprobación de las respectivas normas legales solicitamos a usted considerar nuestras recomendaciones para realizar los cambios o enmiendas necesarios en al menos los siguientes artículos:

I) Sobre el derecho de rectificación o respuesta.

Los artículos 16 y 17 de la ley aprobada otorgan el derecho de rectificación y respuesta a cualquier persona afectada por publicaciones realizadas en un medio de comunicación. De acuerdo al texto aprobado, el ejercicio de este derecho, se establece de una manera amplia e irrestricta, de modo tal que los periodistas y medios de comunicación no están en condiciones de comprender el alcance y contenido del mismo, a los efectos de determinar cuándo es procedente.

Si bien el derecho de rectificación y respuesta es una práctica periodística internacionalmente aceptada, y el derecho internacional la reconoce como un medio idóneo que permite reparar eventuales daños al honor y reputación de las personas públicas, o que participan en asuntos de interés público, es a la vez una restricción a la libertad de expresión y a los derechos de los editores.

Por esta razón, el derecho internacional -y también a nivel comparado-, establece algunas condiciones que guardan relación con la estricta necesidad y proporcionalidad de la medida. Por ejemplo, el artículo 14 de la Convención Americana limita este derecho a que se verifique una inexactitud en la información en cuestión o se propale una información agravante para el sujeto ofendido.

Las disposiciones del derecho de rectificación o respuesta mencionadas en la norma legal e deben ser interpretadas en forma armónica con el derecho a la libertad de expresión, para evitar que se convierta en un mecanismo de censura indirecta o de amedrentamiento a los medios de comunicación¹. En la Opinión Consultiva 7/86 sobre la Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta, la Corte Interamericana sostuvo que “[l]a existencia de un derecho de rectificación o respuesta es una vía para hacer jugar la responsabilidad prevista por el artículo 13.2, en los casos en que las libertades de pensamiento, de expresión o de información sean utilizadas de forma que ofenda el respeto ‘a los derechos o a la reputación de los demás’”². En ese sentido, recordamos que para ser legítima, la rectificación y respuesta debe estar cuidadosamente regulada y cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con el Artículo 13. 2 de la Convención Americana y 19 del PDCP.³

¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Carta al Estado de Ecuador](#). 28 de junio de 2013.

² Corte IDH. Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7. Párr. 5.

³ Comisión I.D.H., Informe Anual 2015. Capítulo VI: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párrafos 508 y siguientes.

II) Titulación obligatoria.

La reforma de la LOC mantiene en lo esencial el artículo 42 del texto vigente que exige que las actividades periodísticas de carácter permanente, en cualquier nivel o cargo en un medio de comunicación, sean desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación.

En consonancia con los principios del derecho a la libertad de expresión los Relatores Especiales han adoptado en distintas declaraciones un criterio amplio y funcional respecto al ejercicio del periodismo. Internet y las tecnologías digitales han tenido también un impacto positivo en la universalización del ejercicio de las libertades de expresión e información.

La Relatoría Especial de la CIDH, en carta enviada al Gobierno de Ecuador de fecha 28 de junio de 2013, ya expresó que esta restricción legal es análoga a una “colegiación obligatoria” de periodistas. En 1985 la Corte consideró en su reconocida Opinión Consultiva 5/85 que ese tipo de regulación es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, ya que “la colegiación obligatoria de los periodistas no se ajusta a lo requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad”⁴.

Si bien la capacitación de quienes ejercen el periodismo es deseable, en palabras de la Corte Interamericana “[e]l periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano”⁵.

Los Relatores reiteramos la necesidad de modificar el artículo 42 de la LOC en el sentido de adoptar un criterio funcional respecto a la protección del ejercicio del periodismo y remover toda restricción al ejercicio del mismo, dado que los periodistas ejercen de manera directa estos derechos cuando cumplen su función en el marco del sistema democrático.

III) Asignación de frecuencias para radio y televisión abierta.

El artículo 89 de la ley de comunicación aprobada que sustituye el artículo 108 de la LOC, modifica los mecanismos de asignación de frecuencias de radio y televisión y parece establecer como criterio principal “la adjudicación directa” tanto para el sector

⁴ Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 79.

⁵ Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 71.

comercial como el comunitario, excepto en los casos que se requiera la realización de concurso público".

Los regímenes de asignación directa de frecuencias otorgan amplia discrecionalidad política al gobierno para manejar un recurso clave para el funcionamiento de los medios de comunicación, lo que podría traducirse en medios indirectos para afectar a la libertad de expresión, algo que los tratados internacionales y la propia ley ecuatoriana prohíben (artículo 17). Teniendo en cuenta además la saturación del espacio radioeléctrico en distintas ciudades del país, estos mecanismos pueden llevar al congelamiento durante décadas de posibles situaciones de concentración excesiva.

Es importante recordar que los Estados tienen el deber de promover la participación de todos los sectores y corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.

Los relatores reiteran que la asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados. Al respecto, el principio 12 de la Declaración de Principios ha destacado que "[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos".

Bajo estas consideraciones, los Relatores hemos señalado en diversas oportunidades que los procesos de asignación o renovación de licencias, debe estar específicamente regulado por criterios objetivos, garantistas, públicos y democráticos establecidos por ley, de modo que no quede al arbitrio de la autoridad política.

Los principios guías del proceso, establecido legalmente, deben tener en cuenta la transparencia y la previsibilidad. Igualmente los criterios de asignación y el procedimiento deben ceñirse a lo necesario para el logro de una finalidad legítima, y deben impulsar la pluralidad y diversidad de voces y opiniones. Es igualmente importante que los requisitos tanto administrativos como económico-técnicos sean razonables para no imponer una carga económica que opere como un impedimento al acceso a la frecuencia.

Finalmente, la decisión de aceptar o negar una solicitud de renovación o asignación de frecuencias debe ser pública, fundada, expedida en un plazo razonable y sometida a estricto control judicial⁶.

En ese sentido observamos que los artículos de la reforma de la LOC que regulan la asignación de frecuencias para radio y televisión no se ajustan a los parámetros arriba indicados y deberían ser objeto de revisión.

⁶ Comisión I.D.H., Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 3/09, 30 diciembre 2009, párrafos 63 y siguientes.

IV) Renovación automática de frecuencias.

La Disposición Transitoria Octava de la ley aprobada por la Asamblea Nacional establece *"la renovación automática por una única vez de las concesiones de frecuencias de radio y televisión"*, sujeta a informes técnicos y jurídicos de la autoridad regulatoria.

Respecto a esta disposición, además de reiterar que para esta norma aplican las consideraciones realizadas en el capítulo anterior sobre transparencia, control social y la necesidad de fortalecer el pluralismo en la asignación de frecuencias, reiteramos las observaciones realizadas en nuestras observaciones preliminares sobre los cuestionamientos recogidos en el concurso de frecuencias realizados durante la anterior administración y la necesidad de procesar una solución transparente, equilibrada y consensuada con los actores de la comunicación privados y comunitarios.

Reiteramos en esta oportunidad y frente a la facultad constitucional otorgada al Presidente de la República que, dadas las afirmaciones sobre la asignación de las frecuencias recogidas durante las visitas, instamos al gobierno a que no permita la renovación automática de las frecuencias actuales, lo que bloquearía las ganancias obtenidas por los actores oficiales y privados durante un proceso calificado por muchos como defectuoso.

V) Apoyo al Comité Interinstitucional para la Protección de Periodistas.

Saludamos que la nueva ley de comunicación establezca un capítulo sobre la "Protección de periodistas" y reconozca los riesgos provenientes de diversas fuentes que enfrentan las y los periodistas al realizar sus labores. Reiteramos que el asesinato de tres periodistas ecuatorianos en abril, Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, desveló las deficiencias en los protocolos establecidos para garantizar la protección de los periodistas y el acceso a la información, especialmente por parte de familias, durante crisis como secuestros o desapariciones.

No obstante, el artículo contiene una fórmula genérica que requiere de una robusta implementación y de la provisión de recursos por parte de otros niveles de gobierno. Reiteramos nuestro apoyo la creación de un Comité Interinstitucional para la Protección del Trabajo Periodístico para revisar y fortalecer los mecanismos de protección. Este grupo debe estar compuesto por miembros del Estado, medios de comunicación, organizaciones de periodistas, familias de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, esto es, debe incluir a las partes interesadas.

También debe tener en cuenta los riesgos específicos que enfrentan los grupos de periodistas especialmente vulnerables, incluidas las mujeres periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios e indígenas.

La cultura de impunidad contra los periodistas debe terminar. Para empezar, los periodistas que sufrieron ataques bajo el gobierno anterior deberían tener acceso a alguna

forma de reparación, ya sea moral o compensatoria. En vistas de los ataques contra periodistas acontecidos en algunas regiones del país, el gobierno debería ayudar a establecer mapas de riesgo y proporcionar información precisa sobre los peligros potenciales que pueden enfrentar los periodistas.

Solicitamos al señor Presidente que ordene a los distintos niveles de gobierno firmeza al denunciar las amenazas y la violencia contra los periodistas, así como subrayar el deber de investigar estos incidentes con seriedad y de manera oportuna.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Edison Lanza

Relator Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos
Humanos Organización de los Estados Americanos

David Kaye

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y
de expresión