

Límites legítimos o represión estatal: análisis de las resoluciones de la SUPERCOM en Ecuador 2015

Mora Noguera, Angy Floremma

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

 afmoranoguera@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-5406-2483

Documento recibido: 11 noviembre 2021

Aprobado para publicación: 13 junio 2022

Resumen

El presente artículo se centra en la relación existente entre la política pública de comunicación y las prácticas de censura estatal, a partir del análisis de resoluciones administrativas emitidas por la entidad de control estatal durante el año 2015 en el Ecuador. Este fue un momento clave dentro del conflicto Gobierno y medios de comunicación, que estuvo marcado por cuestionamientos centrados a partir de la aparente intervención estatal excesiva, desde la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), que derivó en el origen de una entidad de control con facultades de vigilancia y de imposición de sanciones a los medios que no acaten la normativa. En este orden, a partir de la concepción de censura estatal planteada por Owen Fiss (2010) se realizó un análisis documental respecto a cuatro resoluciones seleccionadas dentro de un universo de 92 resoluciones emanadas por esta Institución durante ese periodo. Los resultados muestran que hubo ciertas acciones y omisiones que configuran una forma de censura estatal posterior y un claro contexto de confrontación entre los medios de comunicación y el ente rector.

Palabras clave

Libertad de expresión; censura estatal; Ley Orgánica de Comunicación; Ecuador; Política pública

Abstract

This article focuses on the relationship between public communication policy and state censorship practices, based on the analysis of administrative resolutions issued by the state control entity during 2015 in Ecuador. This was a key moment in the conflict between the Government and the media, which was marked by questions focused on the apparent excessive state intervention, since the implementation of the Organic Law of Communication (2013), which resulted in the creation of a control entity with powers of surveillance and imposition of sanctions on the media that do not comply with the regulations. In this order, based on the conception of state censorship raised by Owen Fiss (2010), a documentary analysis was conducted regarding four resolutions selected from a universe of 92 resolutions issued by this Institution during that period. The results show that there were certain actions and omissions that configure a form of subsequent state censorship and a clear context of confrontation between the media and the governing body.

Keywords

Freedom of expression; State censorship; Organic Law of Communication; Ecuador; Public policy

Resumo

Este artigo centra-se na relação entre a política de comunicação pública e as práticas de censura do Estado, com base na análise das resoluções administrativas emitidas pela entidade de controlo estatal durante 2015 no Equador. Este foi um momento chave no conflito entre o governo e os media, marcado por questões centradas na aparente intervenção excessiva do Estado, desde a implementação da Lei Orgânica da Comunicação (2013), que levou à criação de uma entidade de controlo com poderes para monitorizar e impor sanções aos meios de comunicação social que não cumprem os regulamentos. A este respeito, com base no conceito de censura estatal proposto por Owen Fiss (2010), foi realizada uma análise documental sobre quatro resoluções seleccionadas de um universo de 92 resoluções emitidas por esta instituição durante este período. Os resultados mostram que houve certas acções e omissões que constituem uma forma de censura estatal subsequente e um contexto claro de confronto entre os meios de comunicação social e o órgão dirigente.

Palavras-chave

Liberdade de expressão; censura do Estado; Ley Orgánica de Comunicación; Equador; Políticas públicas; Políticas públicas

Introducción

El presente artículo aborda la censura estatal a partir de la aplicación de políticas públicas en materia de comunicación, y para ello se ha tomado la experiencia de Ecuador en el marco de aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), normativa cuya concepción es derivada de un espíritu democratizador de la comunicación y del sistema mediático, por la influencia de la economía de mercado ha generado desequilibrios, cuya tendencia en América latina deriva en la concentración y el control de los grupos económicos de los medios de información, cuyas consecuencias repercuten en la toma de decisiones ciudadanas, porque los contenidos difundidos no necesariamente responde a las necesidades colectivas, sino que pueden estar condicionados por los intereses de los dueños de los medios y sus anunciantes.

A pesar de estas características, el contexto de aplicación de la norma estuvo marcado por cuestionamientos de diversos actores, entre ellos los mismos medios de comunicación, quienes denunciaron de manera reiterada las irregularidades producto de la existencia de una norma que desde su perspectiva representa una forma de censura hacia los medios que cuestionaban la gestión del Gobierno de turno, por lo que el conflicto Gobierno-medios de comunicación privados se acervó en este periodo.

En Ecuador el sistema mediático padece los mismos desequilibrios delatados en América Latina, ya que las estructuras de los medios de comunicación privados son los que controlan hoy el sistema mediático, a partir de oligopolios mediáticos que propician los procesos de concentración mediática en sus diferentes tipos (Labate, Lozano, Marino, Mastrini y Becerra 2013). Este es un problema para el ejercicio de la libre expresión concebida en los términos de autodeterminación colectiva, ya que, de acuerdo con el Registro de medios levantado por el CORDICOM en enero de 2014, el país contaba con 1146 medios, de los cuales 1048 eran medios privados, 63 medios públicos y 35 medios comunitarios (CORDICOM 2014).

Partiendo de esta realidad es que se comprende que el derecho a la libertad de expresión y comunicación no es un derecho absoluto y se hace necesaria la intervención estatal que implique medidas que garanticen un equilibrio frente al mercado, para fomentar la participación y la universalidad de su ejercicio (Sunstein 2003, Fiss 2004-2007, Loreti y Lozano 2014).

Por ello, desde la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se planteó la necesidad del establecimiento de políticas públicas en materia de comunicación y pese a las diversas contradicciones se promulgó en junio de 2013, la *Ley Orgánica de Comunicación*, misma que contempló -entre otros aspectos- la necesidad de establecer instituciones que regulen, diseñen, vigilen e implementen políticas para la protección del derecho a la comunicación y para ello se contempló el Sistema de Comunicación Social integrado por dos organismos como son el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) y la Superintendencia de la Información y la Comunicación (SUPERCOM) este último con facultades de vigilancia, control y con facultad de establecer sanciones a aquellos que incumplan lo contemplado en la normativa.

Este trabajo, en el marco de la implementación de la política pública en materia de comunicación, analiza si en el periodo 2015 se incurrieron en excesos que pueden ser considerados mecanismos de censura estatal posterior, por lo que se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación opuestos al Gobierno de Ecuador?

Problemas de la libertad de expresión: Estado y medios de comunicación, dos actores en conflicto para el ejercicio de un derecho fundamental

La importancia de la libertad de expresión constituye un pilar de existencia del sistema democrático y es indispensable para la opinión pública (Bertoni, 2011). Este derecho fundamental entendido como un derecho de doble vía (Ferrajoli, 2004), que no solamente ampara la posibilidad de expresarse libremente en igualdad de condiciones, sino también la posibilidad de recibir información democráticamente relevante a partir de un proceso abierto de comunicación (Villaverde, 2004). Por ello, algunos autores proponen la necesidad de la intervención del Estado para promover la diversidad de voces de aquellos que por sus condiciones no pueden tener visibilidad y acceso dentro del debate público (Loreti y Lozano, 2014).

La intervención estatal activa es concebida a partir de mecanismos directos como la regulación legislativa y la aplicación de políticas públicas, cuyo objetivo implique el fomento de la pluralidad y el acceso de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho a través de la difusión y recepción de información; ya que, el reconocimiento de un derecho y el establecimiento de una norma -sin que se contemplen garantías y mecanismos para su ejercicio- puede resultar inaplicable en la práctica.

Estos estudios indican que la vía para lograrlo es la implementación de política pública en materia de comunicación mediática, ya que el Estado sería el actor legitimado para intervenir en la solución de los conflictos sociales. Para muchos autores, entre ellos Owen Fiss (2007), los problemas derivados de las distorsiones del debate público tienen que ser contemplados en la agenda pública, donde el Estado debe intervenir activamente al ser el único actor capaz de situarse en igualdad de condiciones frente a un poder del mercado que ha trascendido y entre cuyas consecuencias destaca la fragilidad del debate público, que incide en la toma de decisiones ciudadanas.

El Estado puede intervenir activamente a partir de la ejecución de tres actividades, como son la fijación de ventajas, subsidios y regulación (Picard, 1982), que constituyen políticas públicas porque representan decisiones de gobierno que buscan dar solución a una problemática social. Sin embargo, la política pública depende de los modos de gobernanza y los estilos de política, ya que estos varían en función de los grupos que gobiernan y cómo estos quieren incidir en la realidad social (Fontaine, 2015). Desde esta lógica se entiende el rol del Estado desde dos perspectivas, ya sea desde el rol de abstención frente al poder económico o desde un rol más activo para promover la diversidad de voces de aquellos que por sus condiciones no pueden tener visibilidad y acceso dentro del debate público (Loreti y Lozano, 2014).

Es importante entender que los problemas en torno a la libertad de expresión radican en la incidencia y las relaciones que se entretienen entre el mercado, el poder político y el Estado. Esto determina -fundamentalmente- si dentro del sistema se promueve el acceso y ejercicio por todos los ciudadanos o, por el contrario, se promueve un derecho que sólo puede ser ejercido por unos pocos, en función de sus intereses. Es por lo que Fiss (2004) señala que no se puede seguir entendiendo a lo privado como aquello que siempre defiende mientras que promueve la libertad y al Estado como el único capaz de censurar, ya que esta última figura también puede tener un rol fundamental para enriquecer el debate a partir de políticas de subsidios y el incentivo a la participación de otros actores que tradicionalmente son ignorados por los medios privados.

Sin embargo, dentro de este rol fundamental del Estado, y en el marco de establecer límites al ejercicio de la libertad de expresión, se pueden cometer arbitrariedades que pueden configurar una forma de censura y, por

ende, una forma de represión estatal que afecta indefectiblemente al ejercicio de este derecho y al sistema democrático. En este sentido, la censura estatal es entendida como “el intento por parte de los actores gubernamentales de limitar directa o indirectamente la información y la variedad de las opiniones disponibles para el público” (Fiss, 2010, p. 217).

Por tanto, la censura estatal tiene diversos mecanismos; entre ellos el de censura directa, que implica actividades de hostigamiento, agresiones, restricciones legales, decisiones gubernamentales y las persecuciones judiciales como mecanismo de represalia (Cabalin y Lagos, 2009). Y en segundo lugar los mecanismos indirectos, que pueden partir de la ejecución de acciones u omisiones que impliquen desventajas o afecten a periodistas o medios de comunicación a partir del manejo de pauta publicitaria, cargos públicos o de ejecución de políticas públicas ambiguas.

El caso de Ecuador

El 14 de junio de 2013 se sanciona la Ley Orgánica de Comunicación, esta normativa fue aprobada por 108 de 137 asambleístas (Estrella, 2019), producto de una discusión en la cual se incorporaron disposiciones que no fueron discutidas a lo largo del proceso de diseño de política pública y que no fueron socializados con los actores no estatales como es el caso de la creación de la Superintendencia de Comunicación. Asimismo, hubo conflictos por la incorporación de disposiciones como el linchamiento mediático, regulación de contenido, censura previa, los defensores de audiencia, los derechos rectificación y réplica, entre otros que derivaron consecuentemente en las disputas entre el Gobierno y los medios privados.

Las decisiones administrativas sancionatorias constituyen una de las tantas actividades estatales que contempló la Ley Orgánica de Comunicación (2013) en Ecuador, pero que marcó el contexto para cuestionar su existencia por parte de los medios privados que dentro del sistema mediático altamente concentrado que tiene el Ecuador, son actores de gran importancia.

El campo mediático en América Latina se ha caracterizado por un enfoque más activo del Estado en la problemática de la comunicación. En el caso ecuatoriano el entonces presidente Rafael Correa mostró una problemática social invisibilizada por décadas y que derivó en la implementación de una política pública cuyo espíritu principal era la democratización de la comunicación. Aunque, también, contempló disposiciones polémicas que justificaron la línea discursiva de los antagonistas de la norma y fue el origen del órgano de control con facultades sancionatorias como la Superintendencia de Comunicación e Información, la creación de la figura del linchamiento mediático o el establecimiento de normativas regulatorias de contenidos, que desde su concepción representaba una herramienta de censura y, por ende, una violación al derecho a la libertad de expresión reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos y la constitución.

Fue relevante la construcción del relato de los medios privados en torno al supuesto papel ‘censor’ de la Superintendencia de Comunicación e Información (organismo con facultades sancionatorias), ya que posicionaron el tema desde un *framing* de aparente cometimiento de excesos dentro del marco de sus funciones y, por consecuencia, un cuestionamiento sobre la legitimidad de algunas de sus resoluciones por considerarlas excesivas, lo que acreditó el discurso hegemónico respecto a la pertinencia de la derogatoria de una norma que representa un mandato constitucional que fue avalado por el ciudadano ecuatoriano mediante consulta popular llevada a cabo en el 2011.

En este punto, y considerando el escenario de disputas entre gobierno y medios de comunicación en el contexto de un país de deficiencias y fragilidades en el debate público se plantean las siguientes preguntas:

P1: ¿En qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación privados?

P.2: ¿Fueron utilizados los procedimientos por derechos de rectificación y el derecho a réplica como una herramienta de represión estatal?

Para responder a esta pregunta planteamos las siguientes hipótesis:

H1. Las sanciones administrativas dictadas por la Superintendencia de Comunicación e Información fueron utilizadas como mecanismos de imposición de responsabilidades desproporcionadas en algunos casos. Por lo tanto, representan un mecanismo de censura estatal con el fin de lograr un efecto de silenciamiento en los medios de comunicación opuestos al gobierno.

H2. Los derechos de rectificación y réplica son mecanismos ciudadanos de defensa ante el cometimiento de excesos dentro del ejercicio de la libre expresión y la comunicación. En tal sentido, calificar estos procedimientos como un mecanismo de represión representa una concepción errada.

Estrategia metodológica

En este artículo se recopiló 92 resoluciones emitidas por la Superintendencia de Comunicación e Información en el año 2015, en las cuales se aplicaron los criterios de selección que se explica a continuación y que derivó en la aplicación de un análisis documental de cuatro decisiones administrativas, donde no solo se analizó la forma del documento, sino también su contenido. De esta manera, se identifica si los procedimientos administrativos --y las resoluciones derivadas de estos- fueron empleados como mecanismo de censura estatal posterior.

Para desarrollar este análisis, se aplicó un análisis documental a partir de la elaboración de una matriz de análisis, que permitiera ahondar en el contenido y en elementos como su estructura e interrelaciones que lo caracterizan, con el fin de no solo examinar lo expresado en el documento, sino las circunstancias y las intenciones que motivaron la creación de estos. El periodo de análisis fue el año 2015, momento en el cual la norma estaba plenamente vigente y fue un ciclo donde se exacerbó la conflictividad entre el Gobierno y los medios de comunicación.

Tabla No. 1: Matriz de análisis

Análisis formal del Documento	Se observan criterios como su identificación, actores, número de resolución, foliatura, motivo, decisión.
Análisis interno del Documento	Se analiza la idea central, las normas, los elementos fácticos que motivan el proceso, los argumentos de las partes, se realizó una desfragmentación de algunos elementos relevantes de la resolución y se revisaron criterios sustentados en el cumplimiento de las normas constitucionales, análisis de los argumentos de las partes y la resolución en sí, análisis del contexto.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los criterios de elaboración de la matriz devienen en la concepción de *macroestructura* (análisis formal), que permite dar cuenta de la perspectiva global del documento y la *microestructura* (análisis interno)

del documento que implica un análisis pormenorizado y particular del documento (Van Dijk, 1996), en base a estos criterios se analiza los expedientes.

Para la aplicación de este análisis se emplearon los siguientes protocolos:

Tabla 2: protocolos de análisis.

Documentos sujetos a revisión	Fuentes de información relevantes dentro del proceso, publicación que motivó el procedimiento, actos que sustentan la acción o las argumentaciones que sustentan la contradicción, actas de sustanciación, resolución, normas jurídicas que motivan la decisión
Criterios de exclusión	Documentos de mero trámite que no inciden en la decisión.
Criterios de inclusión	Documentos que determinen: 1) Referentes que permitan sustentar la decisión; 2) los roles de los participantes; 3) contexto; 3) marco normativo empleado para sustentar el procedimiento y el fondo del asunto.
Estrategia para extracción de los datos	1. Datos descriptivos de la publicación; 2) Supresión de elementos poco relevantes y extracción de los elementos claves del texto; 3) Análisis de los elementos seleccionados del texto acogiendo los valores y categorías.
Valoración del documento	Descripción, interpretación y explicación.

Fuente: Elaboración propia

Este análisis se aplicó a cuatro resoluciones en un universo de las 92 que fueron dictadas por la Superintendencia de Comunicación e Información en el año 2015, a partir de criterios de selección sustentados en la temporalidad, los medios a quienes se inicia los procesos administrativos, la repercusión mediática de estos procedimientos y la singularidad de actores que presentaron dichos procedimientos. La *temporalidad* radica en la elección de cuatro casos en diferentes trimestres del año, para obtener una muestra representativa del periodo, la *selección de medios* busca no solo revisar resoluciones en contra de los medios privados, sino también a otros esquemas de propiedad. Respecto a la *repercusión mediática* no solo se analizan casos de altas repercusión sino también aquellos que no tuvieron cobertura por parte de la opinión publicada; y *respecto a los actores*, se seleccionan casos que fueron presentados por distintos actores, ya sea ente gubernamental, personas individuales y compañías.

Con estos criterios, las resoluciones que fueron analizadas fueron las siguientes:

- Resolución de fecha 23 de febrero de 2015 al procedimiento administrativo iniciado por el alcalde de Loja en contra del medio de Comunicación Diario *La Hora*, por supuesto incumplimiento del medio en la publicación de rectificación (Art. 23, LOC/2013 de 25 de junio) de una nota periodística que el medio publicó en su edición regional y que derivó en la imposición de una sanción administrativa de rectificación de la nota periodística.
- Resolución de fecha 11 de mayo de 2015 al procedimiento administrativo iniciado por el alcalde de Loja en contra del medio de Comunicación Diario *La Hora*, en virtud de un mecanismo de censura previa aparentemente implementado por el medio de comunicación y que afectó al actor político denunciante, donde se impuso una sanción administrativa de carácter pecuniario.
- Resolución de fecha 11 de junio de 2015, que resuelve la denuncia interpuesta por ciudadano por no viabilizar el derecho a réplica por una supuesta afectación al derecho de la honra de los hijos del actor

por parte del Diario *el Universo*. Dicha decisión fue archivada por cuanto dicha entidad no encontró elementos para imponer sanciones administrativas al medio de comunicación.

- Resolución de fecha 05 de agosto de 2015, que resuelve la denuncia de una entidad bancaria en contra del medio incautado *GAMA TV* por violación a los principios deontológicos y el incumplimiento del plazo de entrega de solicitud de entrega de copias de programas. Este procedimiento fue el único que atribuyó que atribuyó sanción pecuniaria a medio incautado durante el año 2015.

Principales hallazgos

Las resoluciones a las que se tuvo acceso fueron aquellas resueltas por el ente central de la Superintendencia de Comunicación e Información, para un total de 92 resoluciones. En este sentido, se presenta una recopilación de datos preliminares observados del universo del corpus recopilado para posteriormente analizar los cuatro casos seleccionados y del cual se obtuvieron los hallazgos que sustentan esta investigación. En este orden, del análisis general del corpus se identificó que, de los 92 procedimientos iniciados en el año 2015, 45 fueron procedimientos iniciados de oficio por la misma Superintendencia y 47 fueron iniciados a instancia de parte interesada (diversos actores públicos o privados).¹ De esta manera, se pudo constatar que, de estos 92 procedimientos, 82 fueron incoados contra medios privados, 8 contra medios públicos e incautados y en relación a medios comunitarios.

De estas resoluciones, 77 procedimientos impusieron algún tipo de responsabilidad y 15 fueron desechados por la Administración, en virtud que no encontró argumentos suficientes para establecer algún tipo de sanción administrativa, en el mayoría de los casos, los procedimientos y sanciones impuestas fueron atribuidas a los medios privados, que en un análisis macro puede ser coherente considerando la configuración desigual del sistema mediático, que se compone principalmente de los medios de naturaleza privada. Sin embargo, también se encontró cierta inclinación o tendencia a iniciar procedimientos de oficio en contra de los medios privados. Además de que las sanciones de carácter económico fueron aplicadas a los medios privados -de los cuales 5 corresponden a procedimientos incoados a instancia de parte y 29 fueron iniciados de oficio por la Administración- se observa cierta tendencia a vigilar con mayor minuciosidad las actuaciones de los medios de carácter privados, frente a los otros esquemas de propiedad.

Tabla 3. Relación actores, procedimientos y sanciones

Actores	No de Procedimientos	Se atribuye sanción	No se atribuye sanción
SUPERCOM	45 casos	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado
Personas naturales y jurídicas de carácter particular	33 casos	Se atribuye sanción en 18 casos	Se desecha la denuncia en 15 casos
Otras entidades estatales o instituciones que dependen del Estado	14 casos	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado

Fuente: elaboración propia.

¹ Los datos señalados corresponden a un levantamiento de información realizado a las resoluciones a la cual se tuvo acceso del año 2015

Cabe además señalar que, de 92 resoluciones emanadas en dicho periodo por el Superintendente de Comunicación e Información, 23 de ellas fueron por procedimientos de derecho de rectificación o derecho a réplica, lo que representa el 21,16% del 100% de las decisiones.

Estos datos preliminares representan los primeros hallazgos introductorios respecto al marco del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Comunicación e Información. Sin embargo, con el análisis de las resoluciones seleccionadas, han surgido datos que permiten inferir con mayor especificidad respecto a prácticas que puedan ser considerada como mecanismo directo de censura estatal.

Sanción de rectificación contra el Diario La Hora

El contexto sobre el cual se desarrolló este procedimiento está marcado por una relación tirante entre el burgomaestre (el alcalde de Loja, afín a la tendencia correísta) con los medios de comunicación y periodistas. Esta autoridad ya había empezado a confrontar a ciertos actores del periodismo e inclusive ya había planteado alguna acción judicial contra un periodista lojano (Freddy Aponte), a raíz de la cual diversos medios y organizaciones –entre ellos Fundamedios- la calificaban como un actor que atenta contra el derecho a la libertad de expresión² o el mismo periodista Freddy Aponte en entrevista concedida al Diario *La Hora* en fecha 11 de febrero de 2015 señalaba que las acciones del alcalde de Loja representan una “persecución sistemática”³

Este conflicto se evidencia con la denuncia del alcalde de Loja al diario *La Hora* en 2015 por un supuesto incumplimiento de su derecho de rectificación de una nota periodística, que dicho medio publicó en su edición regional. La noticia objeto de denuncia fue la relacionada con una nota periodística titulada “*Municipales Lojanos usan toletes eléctricos*” emitida por el Diario *La Hora* en fecha 21 de enero de 2015⁴, donde se destacó la declaración de un comerciante que supuestamente fue víctima del uso de un tolete eléctrico y causó afectaciones físicas. El diario argumentó que sí publicó una nota con los presupuestos de verificación, contrastación y precisión, mientras que los denunciantes argumentaron que la nota no cumplía con estos presupuestos.

En este marco, la Superintendencia planteó una resolución cuya estrategia discursiva se sustenta en resaltar ciertos argumentos y elementos probatorios, pero por otro lado tiene ciertas opacidades. No se determina cómo la administración analizó la nota objetada y valoró con criterio convincente los documentos y certificaciones emanadas por el actor que desvirtúa lo planteado en la nota periodística. Del mismo modo, carece de pronunciamientos de naturaleza jurídica que induzcan a concluir que la resolución no cumplió con un fundamento relevante del debido proceso como es el derecho de motivación del acto administrativo.

Estas omisiones y silencios –en torno a las que no es posible afirmar de manera categórica que constituyen un mecanismo de censura estatal-, sí repercuten indirectamente, aunque de los datos obtenidos se evidencia un incumplimiento del medio en los parámetros de verificación, contrastación y precisión. Se llegó a esta conclusión, porque del análisis del expediente específicamente de la denuncia presentada y los documentos adjuntos a este, el acta de Audiencia de sustanciación, los argumentos y documentos presentados por el medio de comunicación denunciado y la resolución se constató ciertas inverosimilitudes en el discurso del medio de

2 Sanmartín, L (2007) Director de Fundamedios exhorta: “Alcalde Castillo deje de comportarse como un tiranuelo colonial. SR RADIO, 7 de junio de 2017. <https://www.srradio.com.ec/director-de-fundamedios-exhorta-alcalde-castillo-deje-de-comportarse-como-un-tiranuelo-colonial/>

3 “Hasta Correa me ofreció un indulto, dice Aponte”, Diario *La Hora*, 11 de febrero de 2015.

4 “Municipales Lojanos usan toletes eléctricos”, Diario *La Hora*, 21 de enero de 2015.

comunicación e incapacidad para poder desvirtuar los argumentos que sustentaron el desarrollo de este procedimiento.

Sanción por censura previa contra el Diario La Hora

Este procedimiento administrativo resultó ser controversial para los actores mediáticos nacionales, en virtud de las circunstancias que motivó el inicio de este expediente, además del notable contexto de confrontación entre el Gobierno de ese momento y los medios de comunicación privados. La denuncia se derivó de la falta de cobertura del Diario *La Hora* al acto de rendición de cuentas del alcalde del cantón Loja, que a juicio de este actor político representa una inobservancia a la Ley de Comunicación en lo que respecta a la prohibición de censura previa y violación de los principios deontológicos.

El elemento central sobre el cual se dirimió la discusión es que se consideraba información de interés público y determinar si la rendición de cuentas de una autoridad local constituye una información de interés público. Como primer hallazgo que se pudo identificar es que las personas involucradas no solo emplearon un discurso con una orientación netamente jurídica, sino que también recurrieron a disertaciones políticas para sustentar sus argumentos. Se identificó de parte del medio de comunicación denunciado una posición de confrontación no solo a su contraparte, sino para con varias entidades estatales, entre ellos el mismo órgano que debía decidir respecto a este asunto cuando se aseveró lo siguiente:

Lo que queda es el procedimiento administrativo; y, el procedimiento queda justificado respecto de cada uno de los asertos que se han señalado el día de hoy por mi parte; más bien, lo que quería decir es que el alcalde pague las facturas que debe a Diario La Hora, para que pueda exigir el cumplimiento en todas las instancias. Ustedes no tienen la omisión, por supuesto que no tiene la omisión, la omisión la tiene el CORDICOM, pero ustedes como autoridad pública tienen la obligación de aplicar la sentencia de la Corte Constitucional, son dos conceptos distintos, yo no les estoy culpando a ustedes que no han emitido las normativas respectivas, es la CORDICOM; pero ustedes tienen que aplicar, y cómo van a aplicar una sanción a una infracción que no está determinada (Santiago Guarderas, citado en la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD de la SUPERCOM de 11 de mayo de 2015, p. 10).

Con estos argumentos se identifica un tono en el plano de acusación a los entes administrativos que regulan la comunicación en el país y, de esta manera, intentaron sugerir o imponer al ente administrativo sancionador la necesidad de desechar el proceso. En este contexto, se establece una decisión donde no se logró explicar de manera contundente cómo una rendición de cuentas constituye una información de interés público y cómo este acto de rendición de cuentas puede derivar información que cumple con los presupuestos contemplados en normativa vigente para ese momento (información de relevancia o interés público); es decir, que dicha información afectó de manera positiva o negativa los derechos de los ciudadanos, el orden constituido o las relaciones internacionales. Tales eran los criterios contemplados por el reglamento y esto no se evidencia de manera clara dentro de la motivación de la resolución, toda vez que no hay norma jurídica expresa que obligue a los medios a dar cobertura a todos los actos de rendición de cuentas de las autoridades locales de la Función Ejecutiva.

La resolución intenta delimitar lo que se entiende por información de interés público; sin embargo, no se entiende por qué se tiene que considerar a la rendición de cuentas de la máxima autoridad cantonal dentro de esta categoría. Lo que al menos se identifica con tal resolución es que es un acto en el que están presentes algunos silencios y opacidades.

La resolución no logró encuadrar dentro de los supuestos contemplados en la normativa el hecho fáctico en concreto discutido en este procedimiento. Por lo tanto, de lo analizado se puede sostener al menos la existencia de indicios de censura estatal, porque se observó cierta tendencia a forzar desde la entidad estatal el establecer sanciones, cuando de los lineamientos básicos tipificados; y concatenados con los hechos expuestos y que fueron estudiados en esta investigación, no se encontraron fundamentos para establecer responsabilidad ulterior al medio de comunicación. Es decir, la administración a partir de la aplicación de normas jurídicas poco precisas y la carencia de actos generales que desarrollaran con precisión bajo que supuestos es procedente sancionar los supuestos de censura previa. Quedo a discrecionalidad del ente rector la interpretación y los modos de aplicación de la norma relacionada con la censura previa, a pesar de lo señalado por la Corte Constitucional del Ecuador que encomendó al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDI-COM) el desarrollo de un reglamento sobre la aplicabilidad de esta disposición, hecho que en la práctica no se materializó.

La Superintendencia de Comunicación e Información en el marco de un contexto convulso resolvió atribuir responsabilidad al medio, a pesar de que la resolución no logró desarrollar con especificidad por qué la rendición de cuentas de la autoridad local es información de relevancia pública, lo que era fundamental determinar con claridad en este procedimiento.

Unas de las cuestiones que también se identificó es que los resultados de este procedimiento trajeron como consecuencia que algunos medios de comunicación privados, entre ellos el mismo diario involucrado en este procedimiento y el diario de circulación nacional Diario *El Universo*, se declararon en resistencia; por lo que en los procedimientos en los que se vieron involucrados posteriormente acudían a las audiencias solo a contestar oralmente el reclamo en el ejercicio del derecho a la defensa y posteriormente abandonaban la diligencia.

Procedimiento por derecho a réplica contra el Diario el Universo

Este fue uno de los pocos procedimientos administrativos de este periodo que resultó favorecer, en la resolución, al medio de comunicación denunciado. Tal fue iniciado debido a una denuncia ciudadana derivada de una supuesta falta de acatamiento de un derecho a réplica, producto de dos notas publicadas por diario impreso guayaquileño *el Universo* por un hecho suscitado en la misma ciudad de Guayaquil y que a juicio del denunciante menoscabaron los derechos a la honra, buen nombre y reputación de sus hijos.

La Superintendencia de Comunicación conoce de esta denuncia en un escenario de disputa frontal entre el Gobierno de ese momento y los medios de comunicación privados, donde fue acusado frontalmente de falta de imparcialidad. En este contexto, se desarrolla este procedimiento, en el cual se dirimen dos derechos que deben ser tutelados: la libertad de información y el derecho a la honra y el buen nombre. Sin embargo, con los alegatos y los hechos probados, se determina que en ningún momento estos derechos se contraponen, ya que los insumos jurídicos aplicados determinan que la información supuestamente inexacta debe causar un perjuicio a la persona y esto no se verificó del contenido de las notas objetadas.

Tampoco se logra demostrar que la información emitida por el medio tenía incongruencias. Por lo tanto, no había elementos para poder aplicar la sanción y así fue decidido por la Administración, con el análisis de fondo de los documentos que fueron incluidos en el estudio se constató principalmente que del contenido de la nota no nombró expresamente a las personas supuestamente afectadas de la información agravante. Cabe destacar que es criterio internacional al respecto que el agravio debe ser directo e individualizado en una persona. En este orden, es que se determinó el archivo de este procedimiento y, por lo tanto, no se emitió ningún tipo de sanción.

Del análisis realizado en este caso, no se verifica una actuación estatal que pueda ser considerada como un mecanismo de censura estatal, toda vez que la resolución es congruente. La administración se limita a lo alegado y probado por las partes y la resolución actuó apegado al orden constitucional y legal vigente y en favor del medio denunciado. Sin embargo, no fue una decisión que hubiere tenido algún tipo de repercusión mediática.

Resolución en contra del medio incautado GAMATV ante denuncia presentada por entidad bancaria por violación de normas deontológicas

Este procedimiento administrativo es iniciado en contra del medio de comunicación *GAMATV* -medio incautado por el Estado en el año 2008-, en virtud que los máximos accionistas para aquel momento tenían una deuda con el Estado en virtud de la crisis financiera suscitada entre 1998-1999 conocida como el feriado bancario. Producto de esto es que el medio actualmente tiene como máximo accionista al Estado Ecuatoriano; y, por ende, para los medios tradicionales, fueron considerados como medios gubernamentales. Este fue el único procedimiento administrativo sancionatorio que atribuyó sanción pecuniaria a este tipo de esquema de propiedad durante el año 2015.

Fue iniciado por parte del presidente ejecutivo del Banco Bolivariano C.A- en contra del medio y de los señores Enrique Ángel Sánchez Mendoza, Marcela Priscila Holguín Naranjo y Fernando Ampuero Trujillo -en condiciones de director y presentadores de noticias respectivamente- por menoscabo a los principios deontológicos e incumplimiento del plazo de entrega de copias de programas, en virtud de la emisión de información falsa derivados de audios anónimos en el marco de una entrevista desarrollada en la emisión matutina del noticiero. En estos audios se señalaban una posible medida de nuevo feriado bancario y se pone en tela de juicio la solvencia financiera del Banco Bolivariano.

En este procedimiento también se pone en cuestionamiento la imparcialidad del superintendente, en virtud de que este y algunos de sus intendentes regionales en algún momento de su trayectoria estuvieron vinculados al medio de comunicación denunciado y por ello se plantea la excusa de esta Autoridad para que no pueda conocer de las resultas de este caso. Sin embargo, se desestimó esta petición por cuanto aparentemente los denunciantes no lograron encuadrar el hecho reputado como causal con la norma jurídica pertinente.

En este marco, la Administración toma una decisión respecto a este caso y para ello consideró dos hechos concretos: la difusión sin cumplir con el precepto jurídico de la contrastación y el incumplimiento del medio en entregar de manera oportuna copia del contenido informativo que fue solicitado por el medio de comunicación.

En tal cuestión, y constatando el contenido objetado y de las pruebas aportadas, el ente administrativo determina sancionar al medio e impone una amonestación escrita y la multa de dos salarios básicos unificados en virtud del incumplimiento del artículo 28 de la LOC, decisión que no fue acatada por el medio de comunicación. Cabe señalar que en este caso sí se aportaron elementos entre ellos los audios de la entrevista objetada que demostraron el incumplimiento del medio de comunicación. Sin embargo, en el discurso de la superintendencia cuando se pronuncia sobre los argumentos de validez de procedimiento, se notan ciertas omisiones que favorecieron al medio y que evidenció un trato distinto frente a la misma cuestión con los medios privados y es lo correspondiente al inicio de los procedimientos coactivos y la petición correspondiente a la Contraloría para el efecto.

Por lo que, se observa trato desigual entre administrados al momento de tomar ciertas decisiones en la sustanciación del caso, y posteriormente con las acciones producto del incumplimiento del medio. Esto último es relevante si se compara la actuación de la Administración frente al incumplimiento de la resolución por parte del

Diario *La Hora*, ya que se tomaron acciones frente al incumplimiento del de *GAMATV* dos años y siete meses después de que se emitiera la resolución, cuando había un nuevo superintendente y nuevas autoridades en la función Ejecutiva, e inclusive se había mostrado la voluntad del ejecutivo de cambiar o derogar la LOC. Frente al caso de censura del diario *La Hora*, la administración actuó dentro de los plazos correspondientes sin ningún tipo de dilaciones.

Una vez analizados con especificidad cada uno de los procedimientos establecidos como hitos, así como los datos generales aportados y expuestos, se pueden contrastar las formas directas e indirectas sobre las cuales se puede limitar el ejercicio de la libertad de expresión. Cuando se reflexiona sobre la pregunta planteada al inicio de este capítulo, se puede considerar la existencia de indicios razonables de al menos un ejercicio desigual de la potestad sancionadora del Estado otorgada por la normativa. De igual manera, la existencia de ciertas opacidades en resoluciones concretas que permiten identificar actuaciones que pueden ser considerados como forma de censura estatal posterior.

Conclusiones

Este trabajo se planteó con el objetivo fundamental de identificar si en el marco de vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación ocurrieron o no mecanismos de censura estatal posterior. Todo ello, a partir del rol estatal en su ejercicio de facultad cuasi jurisdiccional otorgada por la normativa, misma que tuvo ciertos matices de análisis que resultó interesante revisar, ya que cuando este ente rector conoció los casos iniciados por personas naturales y jurídicas de carácter particular, su actuación tuvo una tendencia equilibrada entre los procesos decididos y sancionados y los procedimientos archivados. Pero cuando el actor fue otra entidad estatal o el ente regulador ejerciendo sus facultades de inicio de los procedimientos de oficio, ya que en todos los casos en iniciaron los procedimientos (entidades estatales), se aplicaron sanciones, a partir de las cuales se comienza a identificar indicios de abuso de la potestad sancionadora.

Cuando se analizan en conjunto los datos se comprende que la SUPERCOM -cuando actuó de oficio- presentó procedimientos contra los medios privados. Como se señaló previamente, esto tiene un sentido cuando se comprende la composición del sistema mediático ecuatoriano. Sin embargo, se destaca en los datos respecto de los pocos procesos iniciados en contra de los medios públicos, incautados y comunitarios, mismos que fueron denunciados por particulares y la predisposición era la de desechar las denuncias por parte de la superintendencia. Esto permite establecer dos inferencias; por un lado, estos medios cumplieron a cabalidad la norma o que la superintendencia aplicó estrictamente la norma a un sector de los medios en particular.

Una de las razones deriva de la composición del sistema mediático altamente concentrado por los medios privados, por lo que resulta más coherente que la mayor cantidad de procedimientos sean a estos medios. Sin embargo, si se verifica cierta preferencia de la autoridad de investigar e iniciar procedimientos administrativos a los medios de comunicación privados, mismos que mantenían una disputa con la entidad gubernamental; y, por otro lado, una actuación condescendiente con los medios públicos e incautados. Esto se infiere en virtud del incumplimiento de la resolución de *GAMATV* y la falta de voluntad estatal para solicitar el inicio de la acción coactiva, cuando en los casos iniciados a los medios de comunicación privados era iniciados de manera oportuna e inmediata.

Considerando este caso en particular y el caso por derecho a réplica analizado, se contrasta que estas disposiciones -que son derechos reconocidos por la norma nacional y los tratados internacionales de derechos humanos- no fueron utilizadas como una forma de censura. Sin embargo, en este periodo surgieron diversas

denuncias de los medios respecto al abuso de las entidades estatales en la petición de este derecho de rectificación y los formatos en que estas debían ser publicadas, elemento que iba más allá de lo establecido en la norma, toda vez que esta última indicó que la rectificación debe perfeccionarse en las mismas características, dimensiones y espacio de la nota sujeta a la rectificación.

En tal sentido, respecto a nuestra segunda pregunta de investigación planteada, a pesar de identificar opacidades en alguna de las resoluciones analizadas, no se encontraron datos concluyentes para determinar la relación entre las acciones de rectificación y réplica como una relación con formas de represión estatal. Los datos obtenidos respaldan la hipótesis específica planteada: estos procedimientos iniciados por la reivindicación del derecho de rectificación o de réplica no pueden ser calificados como mecanismos de represión en el periodo analizado.

Cabe preguntarse si las sanciones son un mecanismo idóneo para la consecución del ejercicio responsable de la comunicación y la calidad de las notas periodísticas. Es posible destacar que, desde el caso ecuatoriano, la aplicación en masa de sanciones logró acrecentar la conflictividad ya existente y atribuir un papel en algunos casos de víctimas a unos actores que enarbolaron la bandera de defensores de la libertad de expresión, pero es claro que este tema se planteó desde una perspectiva ideológica.

Por lo que ante la cuestión planteada de en qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación privados, si consideramos los datos obtenidos con los planteamientos teóricos que Fiss (2010) señaló respecto a la censura estatal, podemos contemplar indicios considerables de excesos de la Superintendencia de Comunicación e Información al momento de la implementación de sus facultades sancionadoras. Por lo que se constató la hipótesis específica planteada que las sanciones administrativas fueron utilizadas en algunos casos como mecanismos de imposición de responsabilidades de manera desproporcionada.

La inoperancia de los organismos de regulación respecto a la aplicación de acciones afirmativas, así como las distorsiones en la aplicación de la potestad sancionatoria trajo consigo la estigmatización en general de toda la Ley por algunos sectores de la sociedad.

La Ley Orgánica, los Reglamentos y acuerdos derivados de ella para su implementación en algunos casos plantearon disposiciones ambiguas que permitieron de alguna manera el ejercicio discrecional de la Administración. Este hallazgo fue palpable cuando se analizó el caso por censura previa iniciado contra el Diario *La Hora*, ya que la falta de un reglamento que tipificara claramente lo que se entendía por información de interés público le permitió a la Superintendencia interpretar forzosamente la norma y el Reglamento de la Ley para imponer una sanción al medio de comunicación. 

Referencias

- Bertoni, E. 2011. "La libertad de expresión en la Constitución y los riesgos de abrir una caja de pandora" en: La constitución 2020 48 propuestas para una sociedad igualitaria (cord) Gargarella, R. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Chalaby, J 1998. "Political communication in presidential regimens in non consolidated democracies". En: Gazette, 5: 433-449
- Gargarella, R. 2005. "Carta abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Ferrajoli, L. 2004. "Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica" en: Carbonell, M (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. México: Editorial Porrúa: 129-158.
- Ferrajoli, L. S.F. "Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías".
- Fiss, O. 2010. "Democracia y Disenso, Una teoría de la libertad de expresión". Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L.
- . 2004. "Libertad de expresión y estructura social" en: Carbonell, Miguel (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, Mexico: Editorial Porrúa: 13-37
- Fiss, O. 2007. "¿Por qué el Estado? En Carbonell, Miguel (ed) Teoría del neoconstitucionalismo. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Fontaine, G. 2015. "El Análisis de Políticas Públicas concepto, teorías y métodos". Quito: FLACSO Ecuador.
- Labate, C, Lozano, L, Marino S, Mastrini G y Becerra M. 2013. "Abordajes sobre el concepto de concentración en Las políticas de comunicación en el siglo XXI". Ed. Mastrini, G, Bizberge, A, y De Charras, D. Buenos Aires: La cruzía ediciones.
- Loreti, D y Lozano, L. 2014. "El derecho a comunicar Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas". Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Loreti, D. 2009. "Los aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prevención contra la censura previa".
- Picard, R. 1982. "State Intervention in U.S. Press Economics". Gazette 30 Amsterdam Instituut voor Perswetenschap: 3-11.
- Sunstein, C. 2003. "República.com internet, democracia y libertad". Barcelona: Editorial Paidós.
- Van Dijk, J. 1996 "Estructura y funciones del discurso una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto a los estudios del discurso". Ciudad de México: siglo veintiuno editores, S.A. de C.V.
- Villaverde, Ignacio. 2004. "Hacia un nuevo paradigma constitucional de las libertades de expresión e información" en: Carbonell, Miguel (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, México: Editorial Porrúa: 1-12.

Documentos:

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008. Registro Oficial 449.

Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación de 25 de junio de 2013. Registro Oficial 22

Ecuador. Reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación 2013

Consejo de Regulación Resolución y Desarrollo de la Información. CORDICOM-2013-005

Consejo de Regulación Resolución y Desarrollo de la Información. 2004. Registro de medios.

Sobre el autor/ About the author

Angy Mora Noguera (venezolana), es magister en Comunicación y Opinión Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador (2022), con tesis de maestría mención distinción. Abogada graduada de la Universidad de Carabobo, Valencia-Venezuela, con mención honorífica Magna cum Laude (2014). Es investigadora en el Grupo de Trabajo GT CLACSO Economía Política de la información, la comunicación y la cultura EPICC desde noviembre de 2019. Participó en la publicación del capítulo titulado Ecuador: Dialéctica de la concentración mediática en el libro (Des)iguales y (Des)conectados políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina. Ha sido colaboradora en el grupo de investigación sobre la Ley Orgánica de Comunicación del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, FLACSO Ecuador. Las líneas de investigación de estudio son: Economía política de la comunicación, derecho a la comunicación, libertad de expresión, comunicación política, medios de comunicación y opinión pública. Ejerció profesionalmente el derecho por seis años tanto en Venezuela como en Ecuador.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org