

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

15 DE NOVIEMBRE DE 2011

SUMARIO:

CAPÍTULOS

TEMA

- | | |
|------------|---|
| I | CONSTATACIÓN DEL QUÓRUM. |
| II | INSTALACIÓN DE LA SESIÓN. |
| III | LECTURA DE LA CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DÍA. |
| IV | HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. |
| V | SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE COMUNICACIÓN. |
| VI | SUSPENSIÓN DE LA SESIÓN. |



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

INDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quórum.-----	1
II	Instalación de la sesión.-----	1
III	Lectura de la Convocatoria y Orden del Día.-----	2
	Intervenciones de los asambleístas:	
	Terán Ramiro.-----	3
	Tibán Lourdes.-----	10
	Cobo Fausto.-----	14
IV	Himno Nacional de la República del Ecuador.-----	17
V	Segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. (Lectura del informe de Comisión)-----	17
VI	Suspensión de la sesión.-----	132



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las nueve horas cuarenta y seis minutos del día quince de noviembre del año dos mil once, se instala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidente, asambleísta Fernando Cordero Cueva.-----

En la Secretaría actúa el doctor Andrés Segovia Salcedo, Secretario General de la Asamblea Nacional.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Buenos días a todas y a todos. Tomen asiento, por favor. Señor Secretario, verifique el quórum.-----

I

EL SEÑOR SECRETARIO. Buenos días, señor Presidente, señores asambleístas. Previo al inicio de la sesión ciento treinta y seis del Pleno de la Asamblea Nacional, por favor sírvanse verificar que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules. Verifiquen que en sus pantallas diga "registrado". Personal de apoyo, informe a esta Secretaría si existe alguna novedad, por favor. No existen novedades, ochenta y nueve asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Sí tenemos quórum.-----

II

EL SEÑOR PRESIDENTE. Instalo la sesión. Informe el Orden del Día, señor Secretario.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

III

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. La convocatoria dice así: “Por disposición del señor Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional y de conformidad con el artículo 12, numeral 3, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se convoca a las y los asambleístas a la Sesión 136 del Pleno de la Asamblea Nacional a realizarse el martes 15 de noviembre de 2011, a las 09H30 en la sede de la Función Legislativa, ubicada en la Avenida 6 de Diciembre y Piedrahíta en el cantón Quito, provincia de Pichincha, con el objeto de tratar el siguiente Orden del Día: 1. Himno Nacional de la República del Ecuador; y, 2. Segundo Debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación”. Hasta ahí la convocatoria, señor Presidente, si tenemos peticiones de cambio del Orden del Día, que con su autorización procedo a dar lectura.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Continúe, en el orden que se han presentado.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. La primera petición dice así: “Quito, 10 de noviembre de 2011. Oficio 298-AN-BMPD-RTA. Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional. En su despacho. En cumplimiento de mi responsabilidad como Asambleísta miembro de la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y los plazos establecidos en la misma, el día martes 01 de noviembre presenté un informe referente al proyecto de Ley de Fomento Ambiental



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

y Optimización de los Ingresos del Estado para tratamiento en la Comisión y en razón de que no existe informe alguno para primer debate por parte de esta Comisión debido a los problemas que son de dominio público; de conformidad a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicito la modificación del Orden del Día de la sesión 136 del Pleno de la Asamblea Nacional, con la incorporación del siguiente punto: Tratamiento del informe para primer debate del proyecto de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, mediante Oficio 293-AN-BMPD-RTA de fecha 01 de noviembre de 2011, cuya copia adjunto. Por su atención brindada, me suscribo de usted. Atentamente, doctor Ramiro Terán Acosta, Asambleísta de la Comisión de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control". Señor Presidente, el asambleísta Ramiro Terán es el Asambleísta ponente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tiene la palabra el asambleísta Ramiro Terán.-----

EL ASAMBLEÍSTA TERÁN RAMIRO. Señor Presidente, señoras y señores asambleístas. Solicito que como primer punto, después del Himno Nacional, en este caso, antes del proyecto de Ley Orgánica de la Comunicación, se trate el proyecto de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, ¿por qué? Con fecha primero de noviembre había presentado un informe de minoría, dando nuestra objeción y nuestro punto de vista como bancada de izquierda plurinacional e intercultural, para que se niegue este garrotazo económico, porque quiere pasar la factura Alianza PAIS al pueblo ecuatoriano. Y es más, coger esto, pretexto de esta Ley importante de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Comunicación, para dejar a un lado esta Ley de Tributos, no permitamos que pase por el ministerio de la ley por inconstitucional, porque afecta, viola el artículo ciento treinta y seis, en que dice que debe ser motivo de un solo tema y aquí vemos nosotros que hay reforma a la Ley de Régimen Tributario, al Código Civil, Hidrocarburos y Minería. Por ilegal, porque viola el artículo sesenta y ocho, donde da al Ejecutivo que él es el que puede proponer en materia de impuestos, pero tiene que entrar por órgano ordinario, por la vía ordinaria y no con carácter de económico urgente. Qué dice el artículo siete, que el Pleno es la máxima autoridad. Qué dice el artículo nueve, numeral siete, que el Pleno nos da a conocer todas estas cosas.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA TERÁN RAMIRO. ...Es ilegal, porque no es posible de que entre esta ley por el ministerio de la ley, con qué finalidad, para favorecer y también alimentar su ego y su vanidad, para tener más dinero para su próxima campaña el Presidente de la República. Por eso es que nosotros ¿qué planteamos, señor Presidente? Hacer este exhorto, este pedido, que se trate en estos momentos. Y hoy, que estamos creo que por últimos momentos con los medios de comunicación independientes, antes de que les amordacen, pido que se publique si es posible, hasta los nombres de quiénes son los asambleístas que están traicionando al país y que quieren clavar más impuestos al pueblo ecuatoriano. Señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tome votación, señor Secretario.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. Señores asambleístas, se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día sustentada por el asambleísta Ramiro Terán Acosta. Señores asambleístas, por favor, previo a la votación, sírvanse verificar que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules. En su dispositivo electrónico debe decir la palabra “registrado” por favor, y deben encontrarse registrado en las pantallas de la Asamblea Nacional. Personal de apoyo, informe a esta Secretaría si existe alguna novedad. No existen novedades. Cien asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Presente los resultados, por favor. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Llegó tarde, después de que se inició la votación.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Cincuenta y ocho votos afirmativos, treinta y tres negativos, dos blancos, siete abstenciones. Ha sido negada la moción, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Rectifique la votación.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. A petición del asambleísta Ramiro Terán, se procede con la rectificación de la votación de la moción presentada por el asambleísta Ramiro Terán. Señores asambleístas, les he pedido de la manera más comedida, que se sirvan informar a esta Secretaría si existe alguna novedad. Si los asambleístas llegan después de que se cierra la votación, no pueden ingresar a la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

votación. Señores asambleístas, verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor. Personal de apoyo informe a esta Secretaría se existe alguna novedad. Teníamos ciento catorce asambleístas, por favor, dos asambleístas tienen que retirarse, por favor.-----

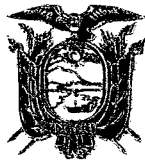
EL SEÑOR PRESIDENTE. Las personas que han puesto su tarjeta luego de la votación no pueden votar. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Hay una persona adicional que tiene que retirar que no estaba en el registro, por favor. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Llegó tarde, en las siguientes votaciones puede votar. Hay cuatro votaciones iguales, puede votar en la siguiente. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Por favor, señores asambleístas, retiren la tarjeta los que no se encontraban presentes antes. Por favor, señor asambleísta, de forma comedida le pido que retire la tarjeta, porque no se encontraba ingresada, no podemos votar.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleístas, no estaba presente, no puede votar. A ver, para no violar la ley, les pido que una comisión absolutamente imparcial revise a qué hora ingresó la tarjeta, no se hagan lío, hay tres votaciones sobre el mismo tema, vota en la siguiente votación. No puedo alterar. No vamos a incidentar una sesión que debe ser lo más inteligente posible. Señor Secretario, anule esa votación.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

EL SEÑOR SECRETARIO. Tomado nota, señor Presidente. Señores asambleístas, se anula la votación por disposición del señor Presidente. Nuevamente, señores asambleístas.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, antes de votar, lea el artículo pertinente de la votación.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. Por favor, señores asambleístas, les pido su atención. “De las obligaciones de las y los asambleístas en la sesiones. En las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional, las y los asambleístas deberán cumplir con las siguientes obligaciones: Artículo 149, Ley Orgánica de la Función Legislativa. 1. La o el asambleísta titular, para actuar en las sesiones del Pleno, deberá portar la tarjeta asignada y utilizarla exclusivamente en la “base” asignada; 2. Las y los asambleístas tienen la obligación de insertar la tarjeta en la base mientras se encuentren presentes en el Pleno. Caso contrario, es decir, si no insertaren su tarjeta en la base de registro y voto electrónico en su curul, dicha acción se considerará una violación a Ley y será sancionado; 3. Las y los asambleístas tienen la obligación de retirar su tarjeta de la base de registro, en caso de abandonar la Sala de Sesiones del Pleno, durante la correspondiente sesión. Caso contrario, es decir si dejaren su tarjeta insertada en la base de registro y voto electrónico en su curul, dicha acción se considerará una violación a la Ley y será sancionado; y, 4. En caso de pérdida de la tarjeta electrónica, daño o alteración, los y las asambleístas notificarán inmediatamente a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, para sustituirla, previo al pago o descuento determinado por este órgano. La Secretaría



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

General de la Asamblea Nacional se encargará de proveer al suplente la tarjeta, cuando le corresponda actuar en el Pleno". Hasta el artículo, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Solamente se incorpora la persona del problema, no todos los que llegaron después. Así es. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señores asambleístas, se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día presentada por el asambleísta Ramiro Terán, una vez que he dado lectura a los artículos pertinentes, señores asambleístas, les pido, por favor, que se sirvan verificar que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules. Verifiquen que se encuentren debidamente registrados en las pantallas del Pleno de la Asamblea Nacional. Cada asambleísta tiene asignado un número, si no se encuentra resaltado, por favor, comuníquese con la Secretaría o con el personal de apoyo. Personal de apoyo informe a esta Secretaría si existe alguna novedad, por favor, previo a la votación. Una vez cerrada la votación ningún asambleísta puede ingresar la tarjeta, por favor. Está cerrado el registro. Ciento catorce asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Señores asambleístas, consignen su voto, por favor. Presente los resultados, por favor. Sesenta y dos votos afirmativos, cuarenta y ocho negativos, cero blancos, cuatro abstenciones. Ha sido negada la moción de cambio del Orden del Día presentada por el asambleísta Ramiro Terán, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Rectificación.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

EL SEÑOR SECRETARIO. Señor Presidente, por pedido del asambleísta Marco Murillo, del asambleísta Ramiro Terán y Fausto Cobo, se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la rectificación de la votación de la moción de cambio del Orden del Día presentada por el asambleísta Ramiro Terán Acosta. Señores asambleístas, nuevamente, verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor, y que se encuentren debidamente registrados. Ciento catorce asambleístas presentes en la sala, señores asambleístas, consignen su voto, por favor. Presente los resultados, por favor. Sesenta votos afirmativos, cuarenta y ocho negativos, un blanco, cinco abstenciones. Ha sido negada la moción de cambio del Orden del Día presentada por el asambleísta Ramiro Terán, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Siguiendo punto. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Procedo con la lectura de la siguiente petición, señor Presidente. "Quito, 14 de noviembre de 2011. Oficio 00 186-AN-LTG-11. Arquitecto Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración: En mi condición de Asambleísta por la provincia de Cotopaxi y Presidenta de la Comisión Especializada de Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad, amparada en el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicito a usted el cambio del Orden del Día de la sesión 136 del Pleno de la Asamblea Nacional, con la incorporación del proyecto de resolución sobre la difícil situación a la que se enfrentan los funcionarios públicos del país, al haber sido separados de sus cargos de manera inconstitucional e ilegítima, mediante la aplicación de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

las renunciaciones obligatorias. Para el efecto acompaño las firmas correspondientes y el proyecto de resolución. Por la favorable atención, anticipo mis sinceros agradecimientos. Atentamente, Lourdes Tibán Guala, asambleísta del Estado Plurinacional del Ecuador, Presidenta de la Comisión Legislativa Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad. La asambleísta Lourdes Tibán es la Asambleísta ponente, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tiene la palabra asambleísta Lourdes Tibán.-----

LA ASAMBLEÍSTA TIBÁN LOURDES. Gracias, señor Presidente. Estimados asambleístas. A ver, pero hagan silencio que voy a hablar. Compañeros asambleístas, hemos pasado desde el veintiocho de octubre hasta la actualidad, con dilaciones en las comisiones, tanto de lo Laboral como de Derechos Colectivos, tratando de dar una explicación lógica y legal pero, sobre todo, de dignidad a favor de los servidores públicos. La Comisión de Derechos Colectivos no va a ser alcahuete de la corrupción, los funcionarios corruptos, tienen que irse a la casa; los funcionarios que han sido detectados en actos de negligencia y corrupción, deben ser destituidos y jamás haber permitido que salgan más de tres mil funcionarios generalizados como delincuentes, como corruptos, como gente que han lucrado del servicio público y haciendo un daño moral y ético a los funcionarios públicos. He escuchado compañeros asambleístas del oficialismo, en diferentes medios de comunicación, que dice que hay que revisar el hecho. Algunos de ustedes han dicho incluso que traigan los documentos para pedir que el Ministro de Relaciones Laborales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

revise los actos de notificación, porque viola la Constitución al haber obligado a una renuncia obligatoria, la renuncia debe ser voluntaria y la gente que tiene que ir a la casa que se vaya con sumarios administrativos.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto Asambleísta. En tal virtud, señor Presidente y señores asambleístas, dejemos de practicar la doble moral, el doble discurso, incluso asambleístas de PAIS han dicho que no se preocupen porque van a volver a concursar para las funciones públicas. Cómo los corruptos van a volver a concursar, pues, para ocupar cargos, no hay fundamento político ni legal para sustentar que la actuación del Ministro de Relaciones Laborales ha sido legal. De manera que, compañeros, queremos debatir el tema en el Pleno. Pido que apoyen con el voto para tratar este tema, como tiene que ser, la Asamblea tiene que defender los derechos laborales, no en este Gobierno, sino en cualquier otro Gobierno dictatorial que venga a hacer este tipo de ofensas al servicio público, tenemos que ponernos de pie y defender. De manera que solicito, señor Presidente, someta a votación este pedido mío de debatir y de sacar una resolución y de pedir a los ministros que rindan cuentas a la Asamblea Nacional, por la dignidad de los servidores públicos del país, pero sobre todo, por las familias que han sido afectados en la moral familiar en el Ecuador. Muchas gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tome votación, señor Secretario. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. Se pone a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

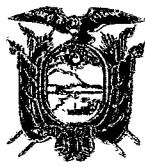
Asamblea Nacional

Acta 136

consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día sustentada por la asambleísta Lourdes Tibán. Señores asambleístas, verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor. Si existe alguna novedad, informen a esta Secretaría, por favor. Personal de apoyo, informe a esta Secretaría, si existe alguna novedad, previo a la votación. Por favor, personal de apoyo, ayude a revisar la curul de allá. No existen novedades. Ciento quince asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Señores asambleístas, consignen su voto. Presente los resultados, por favor. Sesenta y cinco votos afirmativos, veintiún votos negativos, un blanco, veintiocho abstenciones. Ha sido aceptada la moción de cambio del Orden del Día, presentada por la asambleísta Lourdes Tibán. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Rectificación.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. A petición del señor Presidente, procedemos con la rectificación de la votación. Señores asambleístas, se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la rectificación de la votación de la moción presentada por la asambleísta Lourdes Tibán, para modificar el cambio del Orden del Día. Señores asambleístas, por favor, verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules. Informen a esta Secretaría si existe alguna novedad, por favor. Ciento quince asambleístas presentes en la sala, señores asambleístas, consignen su voto, por favor. Presente los resultados, por favor. Sesenta y cinco votos afirmativos, veinte negativos, un blanco, veintinueve abstenciones. Ha sido aprobada la moción de cambio del Orden del Día presentada por la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

asambleísta Lourdes Tibán.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Siguiendo.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señor Presidente, existe una petición de cambio del Orden del Día sustentada por el asambleísta Salomón Fadul, que incumple el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Siguiendo.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Procedo con la lectura de la siguiente moción de cambio del Orden del Día. Dice así: Quito noviembre 11 del 2011. Oficio 369-AN-FCM-TSP. Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración: En atención a la convocatoria para la sesión 136 del Pleno de la Asamblea Nacional a realizarse el día martes 15 de noviembre de 2011 y en virtud del artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito formalizar la propuesta de modificar el Orden del Día en los siguientes términos. En virtud de las funciones y atribuciones del Pleno de la Asamblea Nacional, contempladas en el numeral 21 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que dice: "Artículo 9. Funciones y Atribuciones. La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la ley y las siguientes: 21 Conocer y resolver sobre todos los temas que se pongan a consideración a través de resoluciones o acuerdos. Después del segundo punto del Orden del Día, se incorpore un segundo punto del mismo. Análisis y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

resolución sobre la situación actual y futura del proyecto de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional con la calidad de urgente en materia económica. Atentamente, Fausto Cobo. Señor Presidente, el asambleísta Fausto Cobo, es el Asambleísta ponente y presenta las firmas de respaldo.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tiene la palabra, asambleísta Fausto Cobo.---

EL ASAMBLEÍSTA COBO FAUSTO. Señor Presidente, no me corra el tiempo, tenga la bondad.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleístas que están aquí en la Secretaría, el señor Ramírez, acaba de ser principalizado, se supone que el Orden del Día cambiado se incorpora antes de que empiece la sesión. Eso no hay problema,....por favor.-----

EL ASAMBLEÍSTA COBO FAUSTO. Señor Presidente, señoras y señores asambleístas: En una democracia la Asamblea Nacional, la Función Legislativa es la primera Función del Estado...-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tengan la bondad, señores, de tomar asiento, no le corro el tiempo, Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA COBO FAUSTO. Muchas gracias, señor Presidente. Señoras y señores asambleístas, decía que una democracia ésta Función del Estado, la Función Legislativa, es la primera Función, lamentablemente en la historia reciente eso no ha sucedido y es



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

por eso que nosotros mismos estamos intentando reformar la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el pasado reciente una Ley tan importante, como la Ley Reformativa a los Recursos Hidrocarburíferos, pasó por el ministerio de la ley, y nosotros aquí en el Pleno de la Asamblea Nacional, simplemente como observadores, eso ya no puede seguir pasando. La importancia de la ley que se está tramitando con el carácter de urgente, la ley que está en la Comisión Especializada tratándose, debe ser asumida por la Función Legislativa. Ahora aparece un apóstol de la revolución ciudadana, bajado seguramente del cielo, a evangelizarnos y a darnos lecciones a la Asamblea Nacional de cómo debemos proceder. El artículo ciento cuarenta de la Constitución, define el límite final, treinta días para tramitar esa ley. Pero esta ley, la nuestra, dice que el Pleno de la Asamblea Nacional es el máximo organismo justamente en el artículo nueve numeral veintiuno para resolver los temas trascendentales que se presente a este organismo. No es posible que un tema de tanta trascendencia dejemos nuevamente que nos den legislando, que pase por el ministerio de la ley, y que no tengamos la suficiente auto estima para nosotros...-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto, Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA COBO FAUSTO. ...tomar esa decisión. Por eso, señor Presidente, apelo a todos los asambleístas, del oficialismo y de la oposición para que seamos capaces de aplicar el artículo nueve numeral veintiuno y resolver aquí, que no nos den resolviendo Max Carrasco sobre el tema del destino de esta ley tan importante para el país. Gracias, señor Presidente.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tome votación, señor Secretario.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señores assembleístas, se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día sustentada por el assembleísta Fausto Cobo. Señores assembleístas verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor, previo a la votación. Sírvanse verificar que se encuentren debidamente registrados en las pantallas del Pleno de la Asamblea Nacional, cada assembleísta tiene asignado un número, si no se encuentra resaltado, por favor, informe a esta Secretaría. Personal de apoyo, informe si existe alguna novedad, previo a la votación. Por favor, una vez cerrado el registro no se puede incorporar ningún Assembleísta adicional. No existen novedades. Ciento diecinueve assembleístas presentes en la sala. Señores assembleístas, por favor, consignen su voto. Presente los resultados, por favor. Sesenta y dos votos afirmativos, treinta y un negativos, un blanco, veinticinco abstenciones. Ha sido aprobada la moción de cambio del Orden del Día, presentado por el assembleísta Fausto Cobo.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Rectificación.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. A petición del assembleísta Raúl Abad, se procede con la rectificación de la votación de la moción de cambio del Orden del Día, sustentada por el assembleísta Fausto Cobo. Señores assembleístas verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor. Señores assembleístas, verifiquen que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

en sus curules, por favor. Personal de apoyo informe a esta Secretaría si existe alguna novedad, previo a la votación. Ciento diecinueve asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Señores asambleístas consignen su voto, por favor. Presente los resultados, por favor. Sesenta y tres votos afirmativos, treinta y dos negativos, un blanco, veintitrés abstenciones. Ha sido aprobada la moción de cambio del Orden del Día, presentada por el asambleísta Fausto Cobo, señor Presidente. No tenemos más peticiones de cambio del Orden del Día.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Primer punto del Orden del Día.-----

IV

EL SEÑOR SECRETARIO. "1. Himno Nacional de la República del Ecuador".-----

SE ENTONAN LAS NOTAS DEL HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Siguiendo punto del Orden del Día.-----

V

EL SEÑOR SECRETARIO. "2. Segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación". Señor Presidente, con su autorización procedo con la lectura del Orden del Día, correspondiente.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

EL SEÑOR PRESIDENTE. El texto que acaban de aprobar con sesenta y tres votos, dice incorpórese un punto después del segundo punto del Orden del Día. Después del segundo viene el tercero. Lea señor Secretario. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señor Presidente, con su autorización procedo con la lectura correspondiente de los informes que han sido presentados en la Secretaría de la Asamblea Nacional. El texto dice así: "Quito, 01 de julio de 2010. Oficio 109-2010-MAR-AN-CC. Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional. De mi consideración: Dando cumplimiento al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en mi calidad de Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, tengo a bien entregar el informe de mayoría para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, para los fines pertinentes. Aprovecho la ocasión para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima. Cordialmente, doctor Mauro Andino, Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, informe que contiene el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación para el segundo debate en la Asamblea Nacional. Quito, Distrito Metropolitano, 01 de julio de 2010. 1. Contenido del Informe. El presente informe contiene los antecedentes, base normativa, marco conceptual, un resumen del proceso de su construcción para segundo debate en la Comisión, una descripción de la estructura de la ley, un breve análisis de los temas críticos, el debate sostenido en la Comisión y el articulado del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación que será conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional en el segundo debate, artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y artículo 7



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

numeral 8 del Reglamento de Comisiones Permanentes y Ocasionales vigentes. 2. Antecedentes. Con fecha 09 de septiembre de 2009, mediante Resolución AN-CAL-09-020, el Consejo de Administración Legislativa crea la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación conformada por los asambleístas; Mauro Edmundo Andino Reinoso (Alianza PAIS), Humberto Alfonso Alvarado Prado (Alianza PAIS), María Augusta Calle Andrade (Alianza PAIS), Betty Elizabeth Carrillo Gallegos (Alianza PAIS), Fausto Antonio Cobo Montalvo (Sociedad Patriótica), César Montúfar Mancheno (Concertación Nacional), Rolando José Panchana Farra (Alianza PAIS), Milton Jimmy Pinoargote Parra (Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional), Lourdes Licenia Tibán Guala (Pachakutik), Ángel Ramiro Vilema Freire (Alianza PAIS) Cynthia Fernanda Viteri Jiménez (Madera de Guerrero). Con fecha 16 de septiembre de dos mil nueve, mediante Resolución AN-CAL-09-024, el Consejo de Administración Legislativa califica tres proyectos de Ley Orgánica de Comunicación, presentada en su orden por los asambleístas César Montúfar, Lourdes Tibán, Cléver Jiménez, y Rolando Panchana, proyectos que son remitidos a la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación para el trámite respectivo. El 21 de noviembre de 2009, la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación de la Asamblea Nacional presenta el informe del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, que recoge las observaciones y argumentos tanto de los asambleístas como de las ciudadanas y ciudadanos interesados en la aprobación del proyecto de ley. Con fecha 17 de diciembre de 2009, previa inclusión del informe sobre el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación para el primer debate, en el Orden del Día del Pleno de la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la Asamblea, arquitecto Fernando Cordero Cueva, los asambleístas:



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Luis Morales (PRIAN), Marco Murillo (Alianza Libertad), Gilmar Gutiérrez (PSP), Jorge Escala (MPD-PACHAKUTIK), Paco Moncayo (Alianza Liberta), Alfredo Ortiz (ADE), César Rodríguez (PAIS), Cynthia Viteri (Madera de Guerrero), César Montúfar (Concertación Nacional) y Abdalá Bucaram Pulley (PRE), en calidad de coordinadores de sus respectivas bancadas suscriben el “Compromiso Ético Político que permite darle al país una Ley Orgánica de Comunicación que garantice los derechos y libertades establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador” (Acuerdo Ético Político de Bancadas). En enero 05 de 2010, el Pleno de la Asamblea Nacional conoce en primer debate, el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación con las observaciones de los asambleístas realizadas en la misma sesión, y las que se formularon tres días después del referido debate. El 20 de enero de 2010 se convoca a la reunión número veinticinco de la Comisión, con la cual se inicia la segunda fase del tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, habiéndose realizado en total 45 sesiones de las cuales 40 han sido para debate y discusión y cinco para aprobación del articulado. La Comisión desde su inicio hasta el 18 de junio del 2010 estuvo presidida por la asambleístas Betty Carrillo quien la fecha indicada presentó la renuncia irrevocable a dichas funciones en fecha 23 de junio del presente año. La Comisión eligió al asambleísta Mauro Andino Reinoso, Presidente y al asambleísta Ángel Vilema, Vicepresidente, con el encargo de terminar el trámite del proyecto de ley en la etapa que corresponda a la Comisión. 3. Base normativa. La base normativa para desarrollar la Ley de Comunicación es la Constitución de la República y los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador. Los artículos de la referida Constitución pertinente para este desarrollo normativo son, en materia específica de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

la comunicación, del 16 al 20, el 66 numerales 6 y 7, el 261 numeral 10, el 384 y la Disposición Transitoria Primera, numeral 4. Como normas no específicas del tema de comunicación, pero que por su relevancia juegan un papel trascendente, es necesario citar el artículo 11 que se refiere a los principios de aplicación de los derechos y el artículo 424 que regula la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía supraconstitucional. Precisamente, en razón de la obligación de aplicar los tratados internacionales, es pertinente la aplicación del avance normativo y jurisprudencial desarrollado en el marco de sistema interamericano de protección de los derechos humanos por órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría para la Libertad de Expresión; protección que se da a partir de los instrumentos adoptados dentro del sistema interamericano, en particular, los artículos 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. El principio pro homine, dentro del derecho internacional de los derechos humanos, impone que el alcance de cada norma pueda ser fijada sin tomar como referente los fallos anteriores, debido a que en la cosmovisión imperante en el sistema jurídico, los derechos no son entidades inmutables, sino conceptos en construcción cuyo alcance y desarrollo se va forjando de manera conjunta por el avance de las sociedades y la aplicación de las normas a los casos concretos. 4. Marco Conceptual del proyecto de Ley de Comunicación. A partir de la base normativa pertinente para desarrollar la Ley de Comunicación, pueden distinguirse sus cuatro pilares fundamentales. Dos de ellos pilares se refieren al concepto de los derechos a la comunicación que debe incorporarse en el proyecto; los

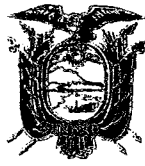


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

otros dos, desarrollados a partir del concepto anterior, se refieren al rol que del mercado y del Estado debe desarrollarse en dicha ley. 4.1. El concepto del derecho a la libertad de expresión. La Constitución de la República desarrolla los derechos a la comunicación, los que involucran una serie de derechos como el derecho a la libertad de expresión, a la información, el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación y la democratización de los medios de comunicación social. En el desarrollo de estos derechos constitucionales se contienen las dos dimensiones del derecho a la libertad de expresión, las que deben desarrollarse en la Ley de Comunicación. Esas dos dimensiones son la individual y social de la libertad de expresión, las mismas que analizaremos de manera breve en los apartados siguientes: 4.1.1. La dimensión individual. La dimensión individual de la libertad de expresión implica el derecho de toda persona de difundir informaciones, ideas de toda índole. El ejercicio de este derecho no es absoluto y admite ciertas restricciones legítimas. Estas restricciones legítimas se especifican en el artículo 13 de la Comisión Americana sobre Derechos Humanos, que establece que el ejercicio de este derecho puede sujetarse a censura previa en los casos de “protección moral de la infancia y la adolescencia” y puede aplicar responsabilidades ulteriores para asegurar el “respeto a los derechos o reputación de los demás”, y “la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública”. En las sociedades contemporáneas los agentes suelen ejercer la dimensión individual de derecho a la libertad de expresión son los medios de comunicación privados. Conviene formular una necesidad de distinción conceptual. El derecho a la dimensión individual de la libertad de expresión no se agota en el ejercicio de ese derecho hacen los medios de comunicación privados. Así, ese ejercicio no es adecuado



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

(o, incluso puede resultar contrario) para la satisfacción de otras facetas de esa misma dimensión individual, como la son, por ejemplo el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación, o la creación y fortalecimiento de medios de comunicación públicos y comunitarios. Para precisar, lo que hacen los medios de comunicación, al ejercer su derecho de expresarse es ejercer su derecho a la libertad de prensa que, en rigor, es una especie de la dimensión individual de la libertad de expresión. La regulación de la dimensión individual de la libertad de expresión requiere, para desarrollar lo establecido en la Constitución de la República, la regulación administrativa de otros aspectos de la dimensión individual de la libertad de expresión, que se mencionan en los artículos 16, 17, 18, 19 y 384. Estos aspectos son el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación; la creación y facilitación de los medios de comunicación; el acceso y el uso del espectro radioeléctrico; el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, el funcionamiento de las instituciones de regulación y de aplicación de las políticas de comunicación y la participación ciudadana en la comunicación. 4.1.2. La dimensión social. La dimensión social de la libertad de expresión implica el derecho a toda persona de recibir informaciones e ideas de toda índole. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC/5 declaró que esta dimensión social de la libertad de expresión implica “un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es finalmente libre”. El objeto de la dimensión social de la libertad de expresión de una sociedad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

democrática es garantizarle a toda persona el derecho de informarse y de otorgarle las herramientas para participar en el debate de asuntos de interés público. Detrás de esta idea subyace el concepto de que la libertad de expresión no se circunscribe al “libre mercado de ideas” (con lo cual se suelen privilegiar algunas voces y silenciar otras por razones propias del mercado -o sea, por razones de dinero e influencias- y ajenas, en consecuencia, al ejercicio de un derecho que, por sus propias características, es universal) sino que debe promover el “debate público robusto”, lo que implica la promoción de una amplia pluralidad de voces y de un debate crítico entre ellas. Para cumplir este propósito, las regulaciones administrativas propuestas para la dimensión individual de la libertad de expresión son pertinentes: se refuerza, en consecuencia, la necesidad de desarrollarlas en el marco de la Ley Orgánica de Comunicación.

4. 2 Los roles del mercado y el Estado.

4.2.1 El rol del mercado. En general, el mercado cumple un rol importante en las sociedades democráticas. La satisfacción de un derecho fundamental, como son los derechos a la comunicación, sin embargo, no debería someterse solamente a la lógica del mercado. No, porque cuando se somete la libertad de expresión a esa lógica, “el pensamiento, la opinión, la información, se convierten en “mercancías” cuya producción se vincula a la propiedad del medio de información y a las inserciones publicitarias; por lo tanto, son bienes patrimoniales en vez de derechos fundamentales”. Sucede, entonces, lo que el filósofo Luigi Ferrajoli denomina “la confusión conceptual entre libertad de información y propiedad privada de los medios de información”. Esta “confusión conceptual” se produce porque la información, la que todas las personas tenemos el derecho de recibir, se convierte en propiedad privada de las empresas de comunicación, para quienes dicha

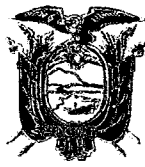


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

información es simplemente una “mercancía”. El derecho a recibir información es un derecho universal que nos pertenece a todas las personas; el derecho a la propiedad de la “mercancía” información es un derecho que le corresponde solamente a quienes son los propietarios de la “mercancía” información, esto es, a los dueños de las empresas de comunicación. Esta contradicción entre un derecho de todos (a recibir información, verdadera dimensión social del derecho a la libertad de expresión) y un derecho de pocos (a administrar la propiedad de los medios de comunicación) es la que puede provocar la violación del derecho a la información porque dentro de esa lógica de propiedad, una voces se potencian y otras se acallan, de acuerdo con los intereses de los propietarios. El rol del mercado en la comunicación es importante para la difusión de ideas e informaciones. Sin embargo, en razón de la necesidad de atemperar la posibilidad de que los intereses de los propietarios afecten el derecho a la información de todas las personas, se tornan necesarias las regulaciones que debe desarrollar el Estado. Esta regulación deberá procurar que se produzca información más plural y crítica que promueva un debate público robusto. 4.2.2 El rol del Estado. El fin que legitima la existencia del Estado en una sociedad democrática es la regulación de la conducta de los individuos sujetos a su jurisdicción para la promoción del bien común. La regulación de los derechos a la comunicación es necesaria para cumplir este legítimo fin. Lo es, porque si el Estado no regula los derechos a la comunicación, la difusión de ideas e informaciones estarán sometidas solamente a la lógica del mercado y ese sometimiento, como se ha visto en el apartado anterior, responde a la lógica de los propietarios de los medios de comunicación, lo que puede provocar distorsiones en el derecho a recibir información (la dimensión social de la libertad de expresión).



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Para evitar esta posible distorsión, el Estado interviene con regulaciones específicas que deben promover el pluralismo y la diversidad, pues son deberes del Estado “de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión” y para procurar “un equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público y, también, para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios”. Estas regulaciones deberán incluir, entre otras, la prohibición de monopolios y oligopolios, la distribución equitativa del espectro radioeléctrico, la creación de medios públicos y comunitarios, la protección a la libertad y la independencia de los periodistas (reserva de fuente, cláusula de conciencia), la promoción de mecanismos de autorregulación, y de mecanismos de rectificación o respuesta.

5. Proceso de construcción del informe para segundo debate.

5.1 Insumos para la elaboración del informe. El proyecto de Ley de Comunicación tuvo la fortaleza de haber conseguido instaurar un debate público en el conjunto de la sociedad ecuatoriana y en especial en los diversos medios de comunicación. Esta realidad permitió forjar un debate amplio, una efectiva vigilancia social al proceso de su elaboración y constante depuración del texto, en general bastante más profundo que los cuerpos legales aprobados en la historia legislativa reciente. Con el objeto de relevar la intensidad del proceso, basta anotar algunos datos: Gráfico 1: Aportes presentados por asambleístas. Primer debate: 55, segundo debate: 21. Total: 76. El Gráfico 1 refleja, en el ámbito cuantitativo, el aporte de los asambleístas; pero para una visión completa, esta cifra debe ser complementada con una visión cualitativa. En este sentido la matriz recogida en el anexo 1, permite reflejar que una buena parte de las propuestas realizadas por los asambleístas incluyen propuestas a variados artículos, se refieren a temas centrales a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

la ley y en algunos casos incluso son fruto de acuerdos entre varios asambleístas o bancadas. En razón de lo anotado es justo sostener que este proyecto de ley es fruto de una construcción colectiva que contó con el aporte de la mayoría de los integrantes de la Asamblea. De parte de la ciudadanía, también ha existido un aporte relevante: Gráfico 2: Aportes presentados por la ciudadanía. Primer debate: 27. Segundo debate: 24. Total: 51. En el caso de los aportes ciudadanos, desde la perspectiva cualitativa, es importante destacar la participación de gremios profesionales, medios de comunicación, opiniones de organismos internacionales -UNESCO; del relator de la Libertad de Expresión de la ONU; Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)- y expertos nacionales y extranjeros. En razón de la riqueza y la diversidad de los aportes recibidos, el equipo de asesores de la Comisión Especializada de Comunicación preparó diversas matrices de sistematización. Para facilitar el acceso a la información disponible herramienta enviada en un archivo multimedia a los asambleístas el 20 de enero de 2010 y cuya actualización se adjunta al informe-. a) Matriz en la que consta el texto de los artículos con las observaciones que realiza cada asambleísta (ANEXO 1); b) Una matriz con el texto de los artículos con las observaciones que realiza la ciudadanía (ANEXO 2); c) El texto completo de las observaciones de cada uno de los asambleístas (ANEXO 3); d) Un resumen ejecutivo de los aportes de los asambleístas (ANEXO 4); e) El texto del informe de minoría (ANEXO 5); f) El proyecto de ley para el primer debate (ANEXO 6); g) Una matriz comparativa entre el texto de ley presentado para el primer debate y el Acuerdo Ético Político de Bancadas (ANEXO 7). De manera adicional, la Comisión mostró un nivel de apertura a recibir en comisión general a representantes de los más variados sectores, incluso en algún momento

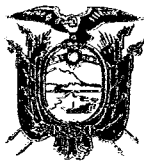


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

algunos integrantes cuestionaron esta práctica por dilatar el proceso. Número de organizaciones recibidas en comisión general. Primer informe: 27. Segundo informe: 5. Total: 32. Desde la perspectiva cualitativa vale la pena destacar la representatividad de la mayoría de las instituciones y personas recibidas, para el efecto basta citarlas: (Para el primer informe) Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación; Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión -AER; Canales Comunitarios Regionales Ecuatorianos Asociados CCREA; Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; Asetel; Fundación Ethos; Actve / Aer / Ccrea; CNCINE; Unión Nacional de Periodistas; Guillermo Navarro, ex Presidente de Comisión Auditoría de Frecuencias; SENATEL; SAYCE; Asociación Ecuatoriana de Agencias de Publicidad; Círculo de Periodistas de la provincia de Zamora; Radio Alegría de Ambato; Fundamedios; Asocity; Coepce (Comité de emergencia profesional de comunicadores profesionales del Ecuador); CCREA Canales Comunitarios Regionales; (Para el segundo informe) Contralor General del Estado y Delegado del Procurador General del Estado, Coordinadora de radios populares educativas del Ecuador, Corape; Ciespal; Colegio de Periodistas; y, Consejo de la Niñez y Adolescencia. Es justo anotar que la participación de varias instituciones fue crucial para dar luces sobre temas técnicos específicos o plantear puntos y perspectivas de discusión que enriquecieron el debate. 5.2 Proceso de construcción en la mesa legislativa para la elaboración del informe. El proceso de construcción del proyecto de ley ha sido extenso, complejo y ha debido superar una serie de inconvenientes, el trabajo desarrollado por la Comisión supera ya los nueve meses y se ha visto marcado por discusiones intensas, construcciones de acuerdos y una búsqueda incesante de posturas capaces de conciliar derechos que en más de una



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

ocasión, por lo delicado de la materia, tienen puntos de conflicto. Desde la perspectiva cuantitativa la labor realizada en la Comisión se recoge en el siguiente gráfico: Sesiones de la Comisión: Primer informe: 24. Segundo informe: 45. Total: 69. Es importante anotar que la Comisión adoptó una metodología para la elaboración del informe para segundo debate que privilegió el análisis profundo. Resolvió dedicar una primera etapa para discutir y profundizar sobre la base conceptual y construir los articulados. Solo luego de esta labor intensa se consideró que se tendría la visión global suficiente de la estructura funcional del proyecto de ley y que resultaría conveniente proceder a la aprobación del articulado. De hecho, las cifras demuestran que se privilegió el debate a la aprobación -el número de sesiones es ocho veces mayor. Tipo de sesiones mantenidas para el segundo debate. Sesiones de debate: 40, sesiones de aprobación: 5. Total: 45. Es importante destacar que durante el proceso de construcción de este informe, la Comisión adoptó una postura democrática y en ocasiones incluso pecó por abrir espacios para receptar la opinión de los más variados sectores; este factor, sin lugar a dudas, alargó el proceso y atizó las discusiones y discrepancias. Sin embargo, visto el proceso con una visión retrospectiva, sin lugar a dudas la enriqueció y permitió la profundización de conceptos y una construcción más equilibrada del proyecto de normativa. 6. Estructura de la ley. En la etapa de elaboración del informe para segundo debate, la Comisión adoptó un nuevo eje articulador que influyó en la estructura del presente proyecto de ley. Se optó por un esquema basado en derechos, bajo la visión reconocida internacionalmente de cuatro grandes categorías que incluyen los derechos relacionados con la comunicación: derechos de libertad, igualdad, protección y participación. El proyecto se estructura en base a seis títulos que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

incluyen un total de 105 artículos; una disposición general; 17 disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias, una disposición reformativa y una disposición final. El título primero denominado Objeto y Ámbito, consta de dos artículos, la ruptura principal que conlleva, es fijar que la ley se diseña para regular la comunicación en su conjunto y no simplemente para normar los medios de comunicación masivos. Esta ambiciosa definición conceptual permite ubicar a este proyecto de ley a la par con el avance dogmático, obliga a incluir márgenes más amplios e introducir regulaciones a materias complejas y técnicas. El Título Segundo denominado Principios, Derechos y Deberes, consta de tres capítulos que respectivamente desarrollan los contenidos enumerados en un total de 21 artículos. El Primer Capítulo titulado Principios y Derechos a la Comunicación, tiene por objeto establecer los ejes conceptuales básicos que están llamados a guiar la interpretación de las normas jurídicas que contiene la ley y orientar su aplicación práctica en los casos concretos; su finalidad última es evitar distorsiones conceptuales que afecten a la justicia y la seguridad jurídica. El Capítulo Segundo denominado Derechos a la Comunicación contiene cuatro secciones, las mismas que recogen los derechos a la comunicación agrupados bajo las siguientes categorías: derechos de libertad, igualdad, protección y participación. El contenido de este capítulo constituye la base sobre la cual se estructurará buena parte del restante articulado de la ley, debido a que las normas que rigen las estructuras administrativas, funciones de distintas instancias y cargos, procedimientos, trámites y sanciones, en última instancia tienen por finalidad alcanzar la efectiva vigencia de derechos consagrados. El Capítulo Tercero titulado Deberes, complementa la anterior, debido a que como correlato a los derechos se establecen las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

obligaciones. El Título Tercero signado Sistema de Comunicación Social contiene 21 artículos agrupados en cuatro capítulos. El Capítulo Uno se destina a fijar el cauce; el dos las políticas públicas; el tres el Consejo de Comunicación e Información con la regulación de su conformación, estructura y funcionamiento; y, el Capítulo Tercero regula los órganos de protección y derechos y en específico la Defensoría del Pueblo y sus atribuciones en materia de comunicación. El cuarto título denominado Medios de Comunicación Social consta de 32 artículos ordenados en 8 secciones: la sección primera regula los medios de comunicación públicos, la segunda los medios de comunicación privados, la tercera los medios de comunicación comunitarios, la cuarta la transparencia de los medios de comunicación, la quinta la publicidad y propaganda, la sexta los espacios destinados al Estado, la séptima la producción nacional, la octava los espectáculos públicos. El Título Quinto que ha sido designado Gestión del Espectro Radioeléctrico contiene 13 artículos que en lo principal regula los procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes, su renovación y terminación. El Sexto y último Título se denomina Régimen de Jurisdicción Administrativa y contiene dos capítulos destinados a regular procedimientos administrativos y sanciones. Su fortaleza consiste en una regulación pormenorizada, con absoluto apego a las normas constitucionales del debido proceso. 7 Temas críticos del debate. La incorporación de este título se debe a la necesidad de que los asambleístas y el pueblo en general puedan acceder de una manera sencilla, al debate de los puntos más intensos tratados en la Comisión. Se debe advertir que de manera necesaria existe una simplificación del debate, en razón de que por limitaciones de espacio y la riqueza de la argumentación de las posturas adoptadas en la mesa, resulta imposible recoger el debate en toda su magnitud;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

pero se ha realizado el esfuerzo de retomar las principales argumentaciones y dar cuenta de los motivos por los cuales la Comisión adoptó una postura en cada uno de los puntos más controvertidos. 1. Consejo de Comunicación e Información. La integración del Consejo de Comunicación e Información marcó la ruptura dentro de la Comisión y constituyó la principal causa de la oposición al proyecto por parte de los asambleístas del bloque de minoría. La discrepancia surgió en torno a la interpretación de los términos “autonomía” e “independencia”, que fueron utilizados en el Acuerdo Ético Político del 17 de diciembre de 2009 para definir la forma en que se debería integrar el organismo de control y regulación previsto en la ley. El acuerdo, en concreto, señalaba que el Consejo debía ser “autónomo e independiente del gobierno y poderes fácticos”. El bloque de mayoría, luego de ensayar varias posibilidades e incluso haber disminuido el número de representantes del Ejecutivo, propuso una integración que comprendía la presencia de dos delegados de la Función Ejecutiva, de un delegado de los consejos de Igualdad, un miembro postulado por las facultades y escuelas de Comunicación Social y tres integrantes designados por la ciudadanía a través de un procedimiento de selección organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Los asambleístas de minoría sostuvieron que la presencia de delegados de la Función Ejecutiva en el seno de este consejo, era incompatible con los términos del acuerdo. Además, mostraron su inconformidad con el integrante postulado por los consejos de Igualdad, en razón de que por la integración de estos consejos, que son presididos por voto dirimente por un delegado de la Función Ejecutiva, en los hechos este delegado también venía a ser un representante de la misma Función Ejecutiva. A esto se sumaba el hecho de que los representantes de la ciudadanía



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

sean designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en razón de que los asambleístas del bloque de minoría cuestionaron la transparencia e imparcialidad de los concursos de mérito y oposición que organizaría esta instancia. Para terminar, también existía una preocupación que despertó en estos mismos asambleístas las facultades administrativas sancionatorias del organismo; combinación peligrosa en razón de que pudiera convertirse en un instrumento para acallar o intimidar a los medios de comunicación. Por otro lado, la posición mayoritaria en la Comisión consideró que los términos “autonomía” e “independencia” utilizados en el Acuerdo Ético Político en relación al gobierno, se refieren al organismo como tal y no a cada uno de sus integrantes. El hecho de que dos integrantes del Consejo hayan sido propuestos por la Función Ejecutiva no implica necesariamente que todo el Consejo sea dependiente y deje de ser autónomo con respecto a los intereses públicos presentes en la Función Ejecutiva. De manera adicional, argumentaron como una razón de peso para proponer esta conformación que tanto en el Acuerdo Ético Político como el debate dentro de la Comisión se asignan al Consejo de Comunicación e Información facultades que se enmarcan dentro del concepto de formulación de políticas públicas, atribución que de acuerdo al artículo 154 de la Constitución corresponde a la Función Ejecutiva. Adicionalmente, señalan los asambleístas de mayoría, que el artículo 264 de la Constitución otorga competencia al Estado central sobre el régimen de comunicaciones, lo que pondría en entredicho la constitucionalidad de un Consejo de Comunicación e Información que no contaría con una representación del Ejecutivo, aunque fuese minoritario. Por último, el Estado ecuatoriano está ordenado en



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

funciones, cada instancia del poder público -para ser coherente con su estructura- debe estar adscrita a una de ellas, caso contrario se estaría creando estructuras anómalas inconexas con el esquema funcional. Desde esta perspectiva resulta claro que de acuerdo a las funciones que ejercerá el Consejo de Comunicación e Información, debería estar adscrito a la Función Ejecutiva una función que goza de legitimación democrática directa. El que existan argumentos para la presencia de integrantes postulados por el Ejecutivo, no quiere decir que la mayoría de la Comisión no haya tenido en cuenta que existen ciertos riesgos anotados por el bloque minoritario; en tal virtud buscó una alternativa equilibrada en cuanto al número, restringió la presencia de los representantes de la Función Ejecutiva a 2 de 7 integrantes, por lo tanto estableció un diseño donde se los ubica en minoría, con el fin de salvaguardar la independencia del organismo. De manera adicional son funcionarios que deben poseer un perfil legalmente establecido, su cargo es a período fijo y no son de libre remoción. Factores que, sin lugar a dudas, favorece la declaración incluida en la propia ley, de que sus integrantes en su actuación gozan de independencia. En relación al cuestionamiento referido a los concursos públicos, es verdad que en nuestro país existe cierta duda el uso de esta metodología, pero en el derecho comparado no existe una herramienta que garantice de mejor manera una designación transparente y que tenga mayor compatibilidad con la meritocracia; en relación a la función del Estado que la organiza, es claro que acorde al diseño constitucional vigente, estas facultades corresponden al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por último, se analizará en el próximo acápite, que el régimen de sanciones no se compatibiliza con los temores de persecución expresados. 2. Régimen de sanciones. Otro tema

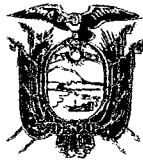


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

controvertido ha sido el régimen de sanciones. A pesar de que en razón del Acuerdo Ético Político y por el íntimo convencimiento de que en virtud del principio de proporcionalidad, no era legítimo fijar sanciones que no guardaban proporción con las garantías que otorgaba la vía escogida para su trámite, la Comisión resolvió limitar las sanciones a amonestaciones escritas y multas económicas. El despejar los temores sobre suspensiones y clausuras a medios de comunicación por vía administrativa, no bastó para que deje de ser un tema controvertido. El bloque minoritario centró su crítica en el método establecido para el cálculo de la multa -porcentaje de la facturación-. Su propuesta principal era que se fije en salarios básicos unificados o, incluso, uno de sus integrantes llegó a proponer como base el impuesto a la renta. El bloque de mayoría no aceptó estas propuestas en razón de que: el primer método no permite configurar un esquema diferenciado para las grandes cadenas y pequeños medios locales; dado que una multa que puede ser insignificante para los primeros, puede resultar excesiva para los últimos. Tampoco parecería adecuada la segunda propuesta, porque lamentablemente los medios que utilizan prácticas poco éticas, como la evasión de impuestos, se verían favorecidos. La propuesta de la mayoría tiene el potencial de adaptarse a la realidad de cada medio, además que al haber sido atenuada la multa durante el debate -hasta un 10% del ingreso trimestral-, resulta claro que siendo severa, dista de poner en peligro la subsistencia del medio. De manera adicional, al observarse la seriedad de las infracciones, es difícil sostener que sean desproporcionadas: reincidencia específica de una infracción sancionada con amonestación escrita en el lapso de dos años; transmisión de programación o realización y promoción de espectáculos públicos que violen la dignidad, reputación, honor e

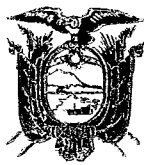


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

imagen de niñas, niños y adolescentes o que puedan causar daño o alteración en su normal desarrollo; incumplimiento del derecho a la réplica o rectificación; violación del derecho a la cláusula de conciencia; incumplimiento de la clasificación de contenidos y su adecuada difusión dentro de las franjas horarias pertinentes; incumplimiento de la obligación de los medios de comunicación de registrarse en el Consejo de Comunicación e Información. 3. Espectro Radioeléctrico. Con relación a este tema, se debe anotar que para el momento de la aprobación, los asambleístas de minoría decidieron no asistir a la Comisión, por ello no se puede hacer contar si hubo o no un acuerdo sobre cada uno de los subtemas que se analizan y cuál fue su postura final, adoptada frente a nuevos planteamientos que introdujo el bloque mayoritario luego de recibir aportes realizados, entre otros, por los propios miembros de los partidos o movimientos minoritarios. 3.1. Democratización del espectro radioeléctrico. De manera complementaria a la realización de los derechos individuales, como se anotó en el apartado que recoge el marco conceptual, se requiere la vigencia de derechos colectivos y sociales que contribuyan a lograr un equilibrio que potencie el buen vivir. En materia de comunicación un factor clave en la realidad ecuatoriana es la democratización de los medios, muestra de ello es que este punto fue acogido como uno de los ejes centrales del Acuerdo Ético Político de las bancadas. Para su plena realización se tomaron algunas medidas: con el objeto de enfrentar la grave crisis de acumulación de medios en manos privadas y en especial de sectores privilegiados de la sociedad, se adoptó un esquema de repartición que propende a la equidad entre los sectores público, privado y comunitario. Dado que la realidad demuestra que los medios comunitarios han sido tradicionalmente el sector más débil, resulta clave para otorgar voz a los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

desposeídos, la reserva prevista en el proyecto de ley de un 33% del espectro radioeléctrico disponible. Para garantizar un sano equilibrio entre la necesidad de precautelar que no exista una perpetuación indiscriminada de los medios en pocas manos, desentendida de las necesidades sociales y el no afectar los derechos de los concesionarios que han cumplido a cabalidad su labor, se ha optado por un diseño que amalgama estos justos intereses. El método elegido consiste en un proceso de renovación de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión, condicionado a un trámite previo de evaluación y a la aceptación de ciertas condiciones compatibles con las políticas públicas vigentes en el momento de la renovación. En conjunto, el método adoptado propende a la democratización de los medios y, al ser compatible con los derechos de los actuales concesionarios, debería disipar las dudas referidas al interés de efectuar una legítima reversión de las frecuencias por parte del gobierno. 3.2. Impulso a la pluralidad de voces y el desarrollo local. Uno de los problemas serios del actual sistema de repartición de frecuencias de radio y televisión es la concentración, sobre todo en los canales de televisión, de una visión bipolar centrada en la realidad y cultura imperante en los polos de desarrollo: Quito y Guayaquil. Durante la preparación del segundo informe este tema tuvo trascendencia en los debates en la Comisión e incluso trascendió a la opinión pública. El eje de la discusión se basó en la necesidad de las distintas comunidades de acceder de manera efectiva a problemas de su comunidad y en el derecho a ser parte de la visión nacional que presentan las grandes cadenas. El debate se encendió con una propuesta surgida del derecho comparado y en concreto de la legislación vigente en países como Argentina, Estados Unidos e Inglaterra, donde se ha adoptado un diseño que limita el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

máximo del público potencial al que puede llegar cada canal y, de esta manera, impide la formación de redes nacionales que proyecten una visión hegemónica. Esta propuesta llevó a analizar los posibles costos y beneficios, sin lugar a dudas resultaba prometedora en materia de aumentar el número de voces que forjen la denominada “opinión pública”, significaba un aporte esencial para otorgar protagonismo a localidades menos pobladas y ricas e incluso tenía el potencial de favorecer el desarrollo de zonas menos favorecidas, en razón de repartir el pastel publicitario con mayor equidad regional. Entre los costos se analizó el peligro que implicaba para el desarrollo alcanzado por las cadenas nacionales, la posibilidad de afectar la calidad del servicio sobre todo en las regiones menos poderosas y el contrasentido que significaba el regionalizar los medios de comunicación en un momento marcado por la globalización de la información. Consecuentes con la visión que ha imperado en la Comisión, tendientes a buscar el justo medio entre intereses legítimos que tiene puntos de confrontación, se resolvió no limitar la existencia de redes nacionales, pero se legisló límites precisos para obligarlas a producir una parte de la programación e información en localidades intermedias y que sean difundidas con carácter local.

3.3. Acceso a la información de sectores marginados. De manera complementaria al tema tocado con anterioridad, se visualizó el problema de la falta de acceso de ciertas circunscripciones territoriales a suficientes medios de información, como es el caso de las zonas de frontera. El monopolio de los medios privados y la falta de una regulación estatal que modere el ánimo de lucro -componente relevante de la actividad privada-, han llevado a que múltiples circunscripciones carezcan de accesos suficientes a los medios masivos de información y en especial a las cadenas nacionales de radio y televisión. En razón de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

la capacidad de influjo que otorga poseer una cadena nacional y los costos de un bien escaso estatal como el espectro radioeléctrico, resulta justo que el Estado precautele el acceso de las zonas más desposeídas que tradicionalmente han sido excluidas. La búsqueda de equilibrio anotada, llevó a que la Comisión diseñe una obligación legal, con base a un compromiso adoptado por cada medio, debido a que el método elegido considera el hecho de que los propios prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deben presentar un plan de despliegue de cobertura con el objetivo de alcanzar en veinte años la universalización del servicio en el ámbito territorial de su licencia. 3.4. Límite al acceso de las frecuencias. Es importante señalar que a pesar de que se suscitó cierto debate público dentro de la Comisión, hubo un acuerdo en el que el principio de democratización de los medios de comunicación imposibilitaba el hecho de que una persona natural o jurídica tuviese más de un canal audiovisual. Esta restricción fortalece la diversidad de voces y permite una utilización más justa de un recurso escaso como es el espectro radioeléctrico, además de evitar que un mismo actor imponga una visión hegemónica mediante el uso de diversos medios. 3.5. Reversión de frecuencias ilegales. Otro tema trascendente que mereció un acuerdo en la Comisión, es la reversión de frecuencias ilegalmente otorgadas, es doloroso reconocer que en nuestro país ha existido una práctica generalizada en franca contraposición a normas legales de un recurso estratégico como es el espectro radioeléctrico. En este momento existe ya un proceso de investigación oficial realizado por la Contraloría General del Estado y éste será la base para que el Estado recupere un recurso que le fue ilegítimamente arrebatado. En un futuro esta medida permitirá contar con la disponibilidad suficiente como para democratizar el acceso a los medios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de comunicación sin afectar a los actuales concesionarios legales en razón de que, por ejemplo; este proyecto prevé reservar la tercera parte para los medios comunitarios y de esta manera favorecer a los sectores menos favorecidos. 4. Medios públicos. Constituyó un aspecto controvertido en el debate de la Comisión, la conformación de los medios de comunicación del sector público. Al respecto, hubo dos tesis claramente diferenciadas, inicialmente los asambleístas de Alianza PAIS se inclinaban porque los medios de comunicación se rijan mayoritariamente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, haciendo una salvedad de que éstas estarían dotadas de un Consejo editorial que tendría el encargo de garantizar su independencia editorial. El bloque de minoría cuestionó esta postura, en razón de que señalaron que era necesario diseñar una estructura funcional que garantice no solo independencia editorial sino también independencia de gestión con respecto al Poder Ejecutivo, pues, en el caso de las empresas públicas, la gestión recae exclusivamente en esta Función del Estado; además, anotaron que la estructura de las empresas públicas era rígida y no se adaptaba al funcionamiento que requería tener un medio de comunicación. Por último, destacaron el peligro de que se conformasen empresas mixtas y se favorezca intereses privados. El bloque mayoritario consideró que era legítima la postura del bloque minoritario y luego de sopesar los costos y beneficios, reconsideró su postura inicial. Con respecto a estos medios de comunicación públicos, también hubo polémica en cuanto a su financiamiento, en particular a lo que concierne a si debían o no tener la potestad de contratar servicios de publicidad del sector privado, para los asambleístas de minoría esta potestad constituyó una forma de competencia desleal frente a los medios de comunicación privados; además, de generar una distorsión en



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

lo que debía ser su esquema funcional, en razón que el incluirse en la lógica de mercado se corre el riesgo que se desnaturalice su finalidad de servicio público. El bloque mayoritario consideró que el ingreso de los medios públicos en el mercado de la publicidad, no tiene porqué ser desleal, es más, porque el objeto de los medios públicos, los medios privados, gozaban ya de facto de una ventaja suficiente como para que tengan temores referidos a sus fuentes de ingreso. En relación a una posible distorsión generada por la lógica del mercado, se reconoció que existía el peligro, pero éste dependía de la orientación que los responsables le den al medio; por tanto, no era conveniente coartarles una fuente de ingreso a priori; además, no compartían el criterio que parecía estar detrás de la postura del bloque minoritario, en el sentido de que existía una incompatibilidad entre publicidad privada y programas con contenido de interés público. En razón de que la experiencia de numerosos casos en el ámbito internacional demuestran que se ha conseguido armonizar estos dos factores, para concluir, se consideró que el negar el acceso a fuentes de publicidad exacerbaba la inversión que debían realizar los sectores desposeídos, en razón que el presupuesto estatal debería volcarse en la búsqueda de justicia social, por tanto, la extracción de recursos conllevaba perjudicados identificables. A manera de anotación final, hay que destacar que en la totalidad de los miembros de la Comisión, se evidenció a lo largo del debate una actitud comprometida con los derechos e intereses de las personas con capacidades especiales, así como al encontrar las mejores condiciones necesarias para salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la comunicación. Por las motivaciones constitucionales jurídicas sociales expuestas, esta Comisión Ocasional de Comunicación de la Asamblea Nacional en sesión realizada el día de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

hoy, 01 de julio de 2010, en conocimiento del contenido del proyecto y en virtud de que el mismo no contraviene disposición constitucional o legal, resuelve aprobar el proyecto que a continuación se transcribe y emitir informe favorable para el segundo debate, el que ponemos a su consideración y por su intermedio a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. 7. Asambleísta ponente, Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Especializada Ocasional. 8. Nombre y firma de los asambleístas que suscriben el informe: doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente; abogado Ángel Vilema Freile, Vicepresidente; asambleísta María Augusta Calle, comisionada; asambleísta Betty Carrillo, Comisionada; asambleísta Emilia Jaramillo, comisionada. Señor Presidente, hasta ahí el informe para segundo debate. Señor Presidente, procedo con la lectura del informe complementario: "Quito, 29 de julio de 2011. Oficio MA-89-2011. Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración. La actividad desempeñada por la Comisión Ocasional para el Tratamiento de la Ley Orgánica de Comunicación, a la luz del mandato popular del 07 de mayo de 2011, durante siete semanas de intensos debates, propuestas y definiciones, ha recibido sus frutos, de manera tal que la Asamblea Nacional puede confirmarle al pueblo ecuatoriano que su mandato ha sido cumplido con oportunidad y eficacia. Señor Presidente, adjunto encontrará el informe complementario para el segundo debate de la Ley Orgánica de Comunicación, aprobado por la Comisión en sesión del 27 de julio del presente año, a fin de que se dé el tratamiento que corresponde, conforme el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Además, se acompaña la sistematización de las propuestas sobre los temas de la consulta y sobre otros referentes al proyecto de Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Orgánica de Comunicación. Aprovecho esta oportunidad para expresarle los sentimientos de consideración y estima. Atentamente, doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Ocasional de Comunicación. Asamblea Nacional del Ecuador. Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. Informe complementario de informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. Desarrollo Legislativo de las preguntas nueve y tres de la Consulta Popular del 09 de mayo de 2011. Comisión: Mauro Andino Reinoso, Presidente; Ángel Vilema Freile, Vicepresidente; María Augusta Calle Andrade, Fausto Cobo Montalvo, Betty Carrillo Gallegos, Maruja Jaramillo Escobar, César Montúfar Mancheno, Rolando Panchana Farra, Milton Jimmy Pinoargote Parra, Lourdes Tibán Guala, Cynthia Viteri Jiménez. Quito, 27 de julio de 2011. Introducción. Con el fin de dar cumplimiento al mandato popular (vox populi vox dei) del 7 de mayo del 2011, se reunió nuevamente la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, bajo la Presidencia del doctor Mauro Andino Reinoso. En concreto, la pregunta tres y nueve de la Consulta Popular, contienen materias que deben ser normadas en la nueva Ley Orgánica de Comunicación. La pregunta nueve de la Consulta Popular, ordena al Legislador, de forma vinculante, expedir una Ley de Comunicación sin dilaciones renovando la voluntad del constituyente, expresada en la Disposición Transitoria Primera de la Carta Fundamental. Según la pregunta nueve, los siguientes temas exigen desarrollo normativo. 1. Creación de un Consejo de Regulación; 2. Regulación de la difusión de contenidos de violencia explícitamente sexuales y discriminatorios; y, 3. Establecimiento de criterios de responsabilidad ulterior. La pregunta tres del referendo, contiene reformas constitucionales que se refieren a la relación entre medios de comunicación y el sector financiero y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

económico privado. Las reformas modifican el artículo 3, 12 y la Disposición Transitoria Vigésimo Novena de la Constitución. La intención es ponerle un punto final a la influencia del poder económico en los medios de comunicación, con el objeto de asegurar su independencia y pluralidad. En referencia a este tema, es necesario que el Legislador regule a nivel legal lo que establece las nuevas disposiciones constitucionales. En consecuencia, el desarrollo normativo del articulado que fundamenta este informe estuvo alimentado por lo siguiente: 1. La voluntad soberana expresada el 7 de mayo de 2011; 2. El marco constitucional vigente que establece un enfoque integral y garantista de todos los derechos humanos; 3. Los instrumentos internacionales; 4. El marco jurídico y la jurisprudencia del sistema interamericano de posición de derechos humanos; 5. Los debates intensos en las sesiones de la Comisión; 6. Las propuestas de las señoras y señores asambleístas; y, 7. La propuesta de observaciones de la ciudadanía y distintas organizaciones de la sociedad civil. Las reflexiones y debates estuvieron motivados por el consenso general de que la nueva ley debe garantizar los derechos a la comunicación para toda la sociedad. Asegurar la libertad de expresión como base de una sociedad democrática, democratizar los medios de comunicación para contribuir a la pluralidad y desterrar el monopolio de las palabras en pocas manos y establecer la responsabilidad ulterior que implique el uso abusivo de la libertad de expresión, con el propósito de proteger el derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos con una prensa responsable, respetuosa de los derechos de los demás y de calidad. Este informe expone la justificación jurídica, política y social del articulado y presenta los veintiún artículos y una disposición transitoria desarrollados en base al mandato popular. Todos los artículos y la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

disposición transitoria fueron aprobados en sesión del 27 de julio del 2011, con modificaciones propuestas por los miembros de la Comisión. 1. Contenido y objetivos del informe. El presente informe complementario contiene los antecedentes del proceso legislativo desde la conformación de la Comisión Especial Ocasional de Comunicación (10 de septiembre de 2009) hasta la reinstalación de la Comisión después de la consulta popular del 07 de mayo de 2011 (08 de junio de 2011). Una síntesis del trabajo de la Comisión en su tercera fase hasta la elaboración y aprobación de este informe complementario (27 de julio de 2011), una descripción del marco normativo nacional e internacional que sirvió de sustento para la elaboración del articulado referente a la pregunta tres y nueve de la consulta popular del 07 de mayo de 2011. El articulado con su respectiva justificación jurídica y final; el texto del articulado correspondiente; la determinación del Asambleísta ponente y las firmas de los comisionados que aprobaron este informe. Además, se acompaña al informe: 1. La sistematización de los temas normados en el articulado. 2. La matriz de sistematización de propuestas de los asambleístas sobre otros temas del proyecto de ley, conforme a la resolución adoptada en la sesión del 27 de julio de 2011; y, 3. Las propuestas de otras organizaciones. Este informe tiene como objetivos: 1. Cumplir con la voluntad soberana expresada en la consulta popular del 7 de mayo de 2011, mediante el desarrollo legislativo de los temas planteados por la pregunta tres y nueve de dicha consulta; 2. Justificar constitucional y jurídicamente las disposiciones normativas del articulado; y, 3. Servir de complemento del informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, a la luz del mandato popular. 2. Antecedentes. La dinámica y resultados del proceso legislativo referente a la elaboración del proyecto de Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Orgánica de Comunicación (desde la aprobación de la Constitución de la República 2008, hasta que la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, hizo la entrega del informe para segundo debate) refleja la complejidad de una materia, los derechos a la comunicación, que implica aspectos sociales, culturales, políticos, técnicos y económicos. Una ley tan importante para el país ha desatado un debate intenso, tenso y democrático, no se podrá decir que sobre esta ley no se ha debatido. La historia del proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Comunicación, empieza con la aprobación de la Constitución del 2008, y su Disposición Transitoria Primera que impone la Legislador expedir una Ley de Comunicación; el recorrido histórico legislativo de la ley se lo puede dividir en tres fases: 1. El proceso de elaboración del informe para primer debate, con sus antecedentes; 2. El proceso de elaboración del informe para segundo debate; y, 3. El proceso de elaboración del informe complementario después de la consulta popular del 07 de mayo de 2011.

2.1. Mandato constitucional para la elaboración de la Ley de Comunicación. Mediante referendo del 28 de septiembre de 2008, se aprobó el texto íntegro de la nueva Constitución de la República el Ecuador, por las y los ecuatorianos; los artículos 16 a 20 de la norma fundamental regulan los derechos a la comunicación como parte de los derechos del buen vivir. Con el fin de desarrollar estos derechos, el constituyente ordeno al Legislador, en la Disposición Transitoria Primera, expedir una Ley de Comunicación, este mandato constituyente fue renovado mediante la consulta popular del 07 de mayo de 2011 que ordena elaborar una Ley de Comunicación sin dilaciones.

2.2. Inicio del proceso legislativo y conformación de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. El 09 de septiembre de 2009, mediante Resolución AN-CAL-09-20, el Consejo de Administración Legislativa



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

CAL, resuelve, proponer al Pleno de la Asamblea Nacional la creación, entre otras, de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. El 16 de septiembre del mismo año, por Resolución AN-CAL-09-024, el CAL califica los proyectos de Ley Orgánica de Comunicación, presentados por los asambleístas: César Montúfar, Lourdes Tibán Guala, Cléver Jiménez y Rolando Panchana, con el apoyo de varios asambleístas y se dispone se analice los proyectos mencionados con el fin de elaborar un solo articulado para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. El Pleno de la Asamblea Nacional, conforme los numerales 19 y 20 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, resuelve crear la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación y nombrar como sus integrantes a los asambleístas: Mauro Andino Reinoso, Alianza PAIS; Humberto Alvarado Prado, Alianza PAIS. Nota: el 10 de septiembre de 2010, falleció el vocal de la Comisión, asambleísta Humberto Alvarado Prado y fue reemplazado en sus funciones por su suplente, asambleísta Emilia Jaramillo, quien siguió actuando en la Comisión conforme el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. 3. María Augusta Calle Andrade, Alianza PAIS; Betty Carrillo Gallegos, Alianza PAIS; Fausto Cobo Montalvo, Sociedad Patriótica; César Montúfar Mancheno, Concertación Nacional; Rolando Panchana Farra, Alianza PAIS; Milton Jimmy Pinoargote Parra, Movimiento Municipalista por la Integración Nacional. 9. Lourdes Tibán Guala, Pachakutik; 10. Ángel Vilema Freile, Alianza PAIS; 11. Cynthia Viteri Jiménez, Madera de Guerrero. La Comisión en su primera sesión del 17 de septiembre de 2009, signa como su Presidenta a la Asambleísta Betty Carrillo Gallegos y como su Vicepresidente al asambleísta Mauro Andino Reinoso. El 18 de septiembre del mismo año, la Comisión recibe los proyectos de Ley de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Comunicación, calificados por el CAL y da inicio a la discusión del texto de ley que será presentado para el primer debate en el Pleno. 2.3. Informe para primer debate y discusión en el Pleno de la Asamblea. Desde el 18 de septiembre del 2009 hasta el 21 de noviembre de 2009, duró el proceso de elaboración del informe para primer debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación y el 05 de enero de 2010, fue conocido finalmente por el Pleno de la Asamblea Nacional. Durante esta primera fase del proceso legislativo, la Comisión estableció la metodología de trabajo; los ejes principales de la normativa sobre comunicación; socializó y debatió las propuestas de varias organizaciones y de los propios asambleístas; sistematizó las propuestas recibidas; y, finalmente, elaboró el articulado y el informe respectivo. En esta fase, la Comisión se reunió por 24 ocasiones y presentó el 21 de noviembre de 2009, su informe para primer debate sobre el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. El proyecto contenía 104 artículos ordenados en seis grandes títulos. El 17 de diciembre de 2009, previa inclusión del informe para el primer debate sobre el proyecto de ley, en el Orden del Día del Pleno, por iniciativa del Presidente de la Asamblea, arquitecto Fernando Cordero Cueva, los coordinadores de las respectivas bancadas suscriben el “compromiso ético-político que permita darle al país una Ley Orgánica de Comunicación, que garantice los derechos y libertades establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador (Acuerdo ético político de bancadas)”. Este acuerdo contiene una serie de compromisos sobre los temas centrales de la Ley de Comunicación. En sesión del 05 de enero de 2010, el Pleno de la Asamblea Nacional conoce, en primer debate, el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación y continúa el proceso legislativo con las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

observaciones de los asambleístas realizadas en la misma sesión y las que fueron formuladas tres días después del referido debate. 2.4. Informe para segundo debate. El 20 de enero de 2010 se convocó a la reunión número 25 de la Comisión con la cual se da inicio a la segunda fase del tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, durante esta fase se realizaron 45 sesiones; el 18 de julio de 2010, la Presidenta de la Comisión, Betty Carrillo, presenta su renuncia irrevocable a dichas funciones; el 23 del mismo mes y año, la Comisión elige como nuevo Presidente, dignidad que recae en el asambleísta Mauro Andino Reinoso; como Vicepresidente se elige al asambleísta Ángel Vilema, con el encargo de concluir con el trámite del proyecto de ley. El 01 de julio de 2010, el Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación, doctor Mauro Andino Reinoso, presenta al Presidente de la Asamblea Nacional, el informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, el informe contiene una amplia descripción de la discusión y del proceso de elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación y la fundamentación jurídica y doctrinaria de los proyectos de ley. La propia Comisión resume el informe para el segundo debate, su método y forma de trabajo. La Comisión adoptó una metodología para la elaboración del informe para segundo debate, que privilegió el análisis profundo; resolvió dedicar una primera etapa para discutir y profundizar sobre la base conceptual y construir los articulados. Luego de esta labor intensa se consideró que se tendría la visión global suficiente de la estructura funcional del proyecto de ley y que resultaría conveniente proceder a la aprobación del articulado. Es importante destacar que durante el proceso de construcción de este segundo informe, la Comisión adoptó una postura democrática y en ocasiones incluso pecó de abrir espacios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

para receptar la opinión a los más variados sectores, este factor, sin lugar a dudas, alargó el proceso y atizó las discusiones y discrepancias; sin embargo, visto el proceso con una visión retrospectiva, sin lugar a dudas, lo enriqueció y permitió la profundización de conceptos y una construcción más equilibrada del proyecto de normativa. El 10 de septiembre de 2010, falleció el vocal de la Comisión, asambleísta Humberto Alvarado Prado, quien fue remplazado en sus funciones por la asambleísta Emilia Jaramillo Escobar. De conformidad con lo que manda el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la asambleísta Jaramillo se incorporó como vocal principal de la Comisión. Desde la presentación del informe para el segundo debate, 01 de julio de 2010, la Asamblea no ha llegado a discutir nuevamente el proyecto de Ley de Comunicación; en consecuencia, esta etapa del proceso legislativo está aún pendiente. La consulta popular ha dado un nuevo impulso al debate sobre los derechos de la comunicación y su mandato imperativo e ineludible, expedir una Ley de Comunicación sin dilaciones. 2.5. Consulta popular de 07 de mayo de 2011 y reinicio del trabajo de Comisión Especial y Ocasional de Comunicación. Por iniciativa del señor Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, las ecuatorianas y ecuatorianos, fueron convocados a expresarse en la consulta popular del 07 de mayo de 2011; de las diez preguntas, dos, tres y nueve, se refieren directamente a temas relacionados con la comunicación y su regulación. Estas dos preguntas tienen como fin erradicar la influencia del poder económico y del poder político sobre los medios de comunicación; mejorar la calidad de contenidos difundidos por los medios de comunicación y establecer consecuencias jurídicas para evitar un uso abusivo de irresponsable de la libertad de expresión irresponsabilidad ulterior). En ocasión de los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

resultados extraoficiales de la consulta popular del 07 de mayo de 2011, el 08 de junio de 2011, la Comisión Especializada de Comunicación, reactivó sus actividades con el fin de resolver el procedimiento a seguir en la elaboración del proyecto de la Ley Orgánica de Comunicación, tomando en cuenta que ya se había entregado el informe para segundo debate del proyecto. Con la planificación propuesta por el Presidente de la Comisión en sesión de 15 de junio de 2011, la Comisión emprendió la tercera fase del proceso legislativo de elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. El acuerdo determinó que esta tercera fase se desarrolle en dos etapas. En la primera, se debatiría y desarrollaría el articulado referente a temas planteados por la pregunta nueve; y, la segunda, por los aspectos que deberían ser normados según la pregunta tres, e incluía la presentación de propuestas sobre otros temas del proyecto de ley a la ley del mandato popular. El 13 de julio de 2011, después de resolverse todas las acciones y recursos electorales, el Consejo Nacional Electoral-CNE, proclamó oficialmente los resultados de la consulta popular del 07 de mayo de 2011 y con esto se legitimó nuevamente el trabajo de la Comisión desde que se volvió a reunir el 08 de junio de 2011. 3. Proceso de elaboración del informe complementario a la luz del mandato popular. El mandato plebiscitario inequívoco del 07 de mayo de 2011, fue la causa y motor del nuevo debate de la Asamblea Nacional y en opinión pública sobre la necesidad de importancia de una nueva ley que regule los derechos de la comunicación. El 25 de mayo de 2011, respondiendo a la convocatoria del Presidente de la Asamblea, los representantes de las bancadas legislativas, se volvieron a reunir y acordaron que el proyecto de Ley de Comunicación, sea sometido a una suerte de prediscusión, antes de ser conocido por el Pleno de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Asamblea Nacional, esta iniciativa desembocó en una reactivación del tratamiento del proyecto en la Comisión. Por esta razón irresistible, el Presidente de la Comisión Especializada Ocasional, doctor Mauro Andino, convocó nuevamente a retomar el trabajo legislativo. A continuación, esta sección resume el proceso de elaboración del informe complementario, desde la primera sesión de la tercera fase del proceso legislativo, hasta la entrega del informe y su aprobación en sesión de 27 de julio de 2011.3.1. Un acuerdo histórico. La primera sesión de esta tercera fase, realizada el 08 de junio de 2011, estuvo marcada por el ánimo de cumplir la voluntad soberana expresada en la consulta popular de mayo de 2011; los grupos de asambleístas de mayoría y minoría de la Comisión, coincidieron en su deber de cumplir con lo que el pueblo ecuatoriano había ordenado de manera directa, en especial, lo referente a las preguntas tres y nueve. El debate arrancó con la expresión clara y precisa de la legalidad y legitimidad de la acción de la Comisión y su Presidente. Al principio las posiciones se dividieron en: 1. Hacer una revisión integral de la Ley Orgánica de Comunicación; o, dos, trabajar y elaborar un informe de alcance o complementario que desarrolle legislativamente lo que correspondía al resultado del mandato popular, expresado respecto de las preguntas tres y nueve con apego estricto al procedimiento parlamentario. Después de un intenso debate, con la colaboración de los asambleístas Paco Moncayo y Virgilio Hernández, quienes elaboraron un borrador de moción recogiendo los puntos de acuerdo, se aprobó la siguiente Resolución: Considerando. Que el 01 de julio de 2010, la Comisión Especializada y Ocasional de Comunicación, presentó al Presidente de la Asamblea Nacional arquitecto Fernando Cordero, su informe para segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional del proyecto de Ley Orgánica de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Comunicación que el 7 de mayo de 2011, se realizó la consulta popular en la cual el pueblo se pronunció sobre los temas relativos a la Ley de Comunicación, al responder las preguntas tres y nueve y, que el resultado extraoficial de la consulta popular, impone complementar el contenido del informe presentado por la Comisión Ocasional de Comunicación para el segundo debate. Resuelve: 1. A la luz del mandato popular, analizar y debatir el texto del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación que se encuentra en trámite; y, 2. El documento que resulte de los debates se deberá presentar al Pleno de la Asamblea Nacional, para que esta resuelva su tratamiento conjunto con el informe del 1 de julio de 2010. Esta resolución histórica, permitió continuar con la elaboración de la Ley Orgánica de Comunicación, democrática y democratizadora. De esta manera se reinició el camino para un trabajo ágil y responsable de todos los miembros de la Comisión. La decisión fue aprobada por todos los diez asambleístas presentes en la sesión: Mauro Andino, María Augusta Calle, Betty Carrillo, Emilia Jaramillo, César Montúfar, Rolando Panchana, Milton Jimmy Pinoargote, Lourdes Tibán, Ángel Vilema y Cynthia Viteri. 3.2. Planificación del trabajo de la Comisión. Después del respaldo obtenido para emprender la tercera fase del proceso legislativo, la Presidencia de la Comisión emprendió, sin dilaciones, a planificar el trabajo de la Comisión y a sistematizar los temas a legislar que imponía la consulta popular. En sesión de 15 de junio se presentó la planificación que estaba estructurada en dos fases: La primera aborda el desarrollo de la pregunta nueve de la consulta; y, la segunda, dejaba reservada para el debate la pregunta tres y recoger propuestas, entre otros aspectos, el informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. La propuesta de temas, fue la siguiente: Planificación de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

los temas a debatir en el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, Primera fase: Desarrollo de la pregunta nueve de la consulta popular: 1. Parámetros para la clasificación de mensajes discriminatorios. 1.1 Definición y categorías. 1.2. Regulación. 2. Parámetros para la clasificación de tipos de violencia. 2.1 Definición y categorías. 2.2 Regulación. 3. Parámetros para la clasificación de contenidos sexualmente explícitos. 3.1 Definición y categorías. 3.2 Regulación. 4. Responsabilidad ulterior. 4.1 Definición, principios y criterios de aplicación. 4.2 Regulación. 5. Consejo de Regulación. 5.1 Definiciones. 5.2 Atribuciones. 5.3 Conformación e integración. Segunda fase: Otros temas relevantes del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación a planificar. Esta planificación permitió un debate ordenado, sistemático y fructífero con el apoyo de los asesores de la Comisión se prepararon los insumos necesarios para una discusión metódica y que produjera resultados a corto plazo, este resultado se recogió en el presente informe complementario. 3.3 Sesiones de asistencia de los comisionados. Con el fin de cumplir la voluntad soberana sin dilaciones, la Comisión emprendió una fase intensa de trabajo, hasta la presentación del informe complementario se realizaron un total de once sesiones en siete semanas, desde el 08 de junio hasta el 27 de julio de 2011, lo que da un promedio aproximado de una sesión cada cinco días, la tabla resume la asistencia de los asambleístas miembros de la Comisión. Adjuntan tabla uno, asistencia de las sesiones de la Comisión. Con un ritmo de trabajo intenso de la primera fase de la programación se agotó en nueve sesiones, desde el ocho de junio al 08 de julio del 2008 se evacuaron todos los temas y se cerró el debate. La segunda fase. Desarrollo del motivo, la pregunta tres empezó y fue agotada en la sesión de 03 de julio del 2011, en esa misma sesión se



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

resolvió encargar al Presidente de la Comisión la elaboración del informe complementario con el articulado y su correspondiente justificación. En sesión de 27 de julio de 2011 se puso a consideración el borrador del informe complementario, la sesión fue intensa y el debate con varias intervenciones de los asambleístas del grupo de mayoría y de minoría, se tomó la siguiente resolución para establecer la metodología y el debate y aprobación del articulado. Aprobar como metodología de trabajo para análisis, debate y aprobación de los textos al articulado, tanto del borrador de informe complementario como de la propuesta presentada por la minoría, conforme fueron tratados y debatidos en las sesiones anteriores de la Comisión, por tanto, el orden de los temas será: 1. Regulación de contenidos. 2. Responsabilidad ulterior. 3. Consejo de Regulación y Desarrollo de la comunicación; y, 4. Sistema financiero y medios de comunicación. A las 17H18 minutos el Presidente de la Comisión clausuró la sesión que cierra la tercera fase del proceso legislativo en la Comisión de Comunicación, después de aprobar los veintiún artículos y una disposición transitoria que contenía el borrador del informe complementario. Insumos para la elaboración del informe. 3.4 La Comisión Especializada Ocasional de Comunicación tuvo la virtud de instaurar un debate público, amplio, democrático e intenso, las primeras discusiones se redujeron a interpretar el alcance de la obligación de legislar con referencia a las preguntas de la consulta popular. Tabla 2. Propuestas que llegaron a la Comisión, adjunta el detalle de los asambleístas, la fecha y los aportes. Los insumos principales que alimentaron el debate provinieron de los propios asambleístas, ciudadanía y organizaciones internacionales, en total se presentaron 39 propuestas de las cuales 30 fueron presentadas por las señoras y señores asambleístas y corresponden al 76.9 % de las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

propuestas. El restante de propuestas 23,1 % fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil. La tabla dos ilustra a quienes presentaron las propuestas, la fecha y sobre los temas que versaban, ordenada por temas y cronológicamente. De las 39 propuestas 36 (92.3%) se referían al desarrollo normativo de la pregunta nueve de la consulta popular; dos estaban relacionadas con la pregunta tres del referendo, una que expone otros temas sobre el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, que son parte del articulado referente a la consulta popular, una sobre programas en los medios de comunicación para la salud no forma parte de este informe y una que solamente remite la carta de la relatora especial para la libertad de expresión de la CIDH de 10 de agosto de 2010 en la cual se hace algunos comentarios del proyecto de ley. (Véase tabla 2). La última propuesta de articulado sobre los temas de este informe fue presentada por César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo, en la sesión final de esta fase el proceso legislativo en la Comisión, (Véase material adjunto al informe). Sobre las propuestas presentadas por los asambleístas y que no se referían a los temas planteados por la pregunta nueve y tres de la consulta popular se adoptó la siguiente resolución. VII. Acordar que el Presidente de la Comisión elabore una matriz con las observaciones y propuestas presentadas por las señoras señores asambleístas relacionadas con temas del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación y que se remita al Presidente de la Asamblea conjuntamente con el informe complementario. Con esta decisión se garantizaba que las propuestas sean conocidas por los otros asambleístas y se siguen insumos para el segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. Tabla 3. Comisiones generales recibidas por la Comisión, adjunta la tabla con el proponente, la fecha y los aportes.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Además, la Comisión mostró un nivel de apertura al recibir en comisión general a representantes de los más variados sectores de la sociedad civil y de los medios de comunicación. La tabla tres reproduce esta información.

3.5 Mandato para la elaboración del informe complementario y aprobación. En sesión de 13 de julio de 2011 coincidiendo con la publicación de resultados de la consulta popular de 07 de mayo en el suplemento del Registro Oficial 490 se adopta la siguiente resolución. Resolución. Acordar que el Presidente de la Comisión con el apoyo del personal de la misma elabore el documento que contenga el articulado relacionado con los temas de las preguntas tres y nueve del referendo y la consulta popular del 07 de mayo de 2011, documento que será debatido por los comisionados y sometido a votación, este informe deberá ser remitido a los miembros de la Comisión con un plazo de, al menos cinco días, entregado a su conocimiento y aprobación en la respectiva sesión. Con esta resolución se otorga al Presidente de la Comisión, doctor Mauro Andino Reinoso, el mandato elaborar el informe complementario, todos los artículos y una disposición transitoria de este informe fueron aprobados en la sesión del 27 de julio de 2011 con algunas modificaciones.

4. Marco jurídico y doctrinario del articulado propuesto. El debate en la tercera etapa del proceso legislativo se centró en la regulación de los contenidos discriminatorios, violentos y explícitamente sexuales y en el concepto de responsabilidad ulterior, lo que respecta al Consejo de regulación y a la regulación de las relaciones entre el sistema financiero y medios de comunicación fueron debatidos en dos sesiones.

4.1. El mandato de la consulta popular. El inciso primero del artículo 1 de la Constitución define al Estado ecuatoriano como Estado democrático y el inciso segundo del mismo artículo establece que: artículo 1. La soberanía



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. En consecuencia, la voluntad soberana es el fundamento de todo poder público y fuente de legitimidad de toda decisión con que afecta a la comunidad política, las formas de canalizarse la soberanía popular son diversas en las sociedades modernas, la misma Constitución de 2008 propone un modelo multidimensional de democracia que se integra de elementos de democracia representativa, participativa, directa y comunitaria, como dispone el artículo 95 de la Norma Suprema. Artículo 95. Las ciudadanas y ciudadanos de forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa directa y comunitaria (las cursivas son nuestras) La democracia no es un estado de cosas sino una dinámica constante, un proceso en construcción, dentro de este proceso participativo los mecanismos de democracia directa establecidos en el artículo 103 a 107 de la Constitución, constituyen un medio alternativo y complemento de democracia representativa. La consulta popular en su sentido genérico no solo es uno de los medios más democráticos para decidir cuestiones fundamentales que conciernen a la sociedad, sino también una de las maneras más eficaces de resolver el bloqueo institucional sobre decisiones inaplazables y de gran trascendencia. Gráfico 1. Sistematización del desarrollo normativo de las preguntas nueve y tres



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de la consulta popular, (adjunta un gráfico). En base a las consideraciones constitucionales, el Presidente de la República planteó a los ecuatorianos 10 cuestiones divididas en dos bloques: 1. Cinco preguntas que implicaban enmiendas constitucionales relacionadas básicamente con la prisión preventiva y medidas sustitutivas (pregunta 1 y 2, artículo 77) Las actividades económicas de las instituciones del Sistema Financiero y las empresas de comunicación (pregunta 3, artículo 312 y disposición transitoria vigésima novena) y el Consejo de la Judicatura de transición y su integración (pregunta 4 y 5, artículo 20 del régimen de transición y artículo 179 y 181); y 2. Cinco preguntas sobre temas que el Presidente de la República consideró de interés general como enriquecimiento privado no justificado. Pregunta 6, los juegos de azahar. Pregunta 7, el sacrificio de animales de espectáculos públicos. Pregunta 8, regulación y responsabilidad de los medios de comunicación. Pregunta 9 y la penalización de la obligatoriedad de la afiliación del IESS. De estas 10 cuestiones las preguntas tres y nueve tienen relevancia para el desarrollo legislativo del proyecto de ley y cuyo resultado se recoge en este informe, las preguntas nueve y tres contienen varias directrices vinculantes para el Legislador sobre la Ley Orgánica de Comunicación. La pregunta nueve manda al Legislativo: 1. Expedir la Ley de Comunicación sin dilaciones lo más pronto posible. 2. Instituir un Consejo de regulación. 3. Normar contenidos violentos sexualmente explícitos y discriminatorios; y, 4. Establecer los criterios de responsabilidad ulterior. La pregunta tres ordena regular: 1. Definición de medios de comunicación de carácter nacional y 2. Definición de accionistas principales. Los mandatos de legislar sin dilaciones, fueron recogidas y sistematizadas en la planificación presentada por la presidenta de la Comisión. Véase 3.2 El gráfico 1



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

ilustra los temas generales de desarrollo legislativo, estos temas fueron desarrollados en el articulado que está presentado y justificado en la parte cinco de este informe. 4.2 Constitución democracia. Los principios de aplicación de los derechos y los derechos de la comunicación. 4.2 La Constitución, democracia, los principios de aplicación de los derechos y los derechos de la comunicación. Todo desarrollo legislativo debe “mantener conformidad con las disposiciones constitucionales” Artículo 424. Constitución. Lo que declara la supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico y el Estado Constitucional de Derechos y justicias establece una serie de garantías constitucionales para la protección de los derechos, entre ellas las garantías normativas. Artículo 84. La Asamblea Nacional tendrá 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 y de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En consecuencia, la Ley Orgánica de Comunicación no podrá oponerse a ninguna norma constitucional y deberá respetar el catálogo abierto de los derechos humanos. Proteger la Constitución, potencializar los derechos a la comunicación y no restringir los derechos, es el primer criterio fundamental que debe respetar el Legislador. Ahora bien, los derechos a la comunicación están íntimamente vinculados con la existencia de una ciudad democrática, activa y vigorosa. Una opinión pública bien informada, una libertad de expresión sin trabas y medios de comunicación de calidad, son presupuestos irrenunciables y necesarios a la democracia como forma de vida y de gobierno. El ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 61 exigen un ciudadano bien informado, con acceso a la información diferenciada y confiable,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

con derecho a opinar en los espacios públicos diversos y con medios de comunicación pluralistas y responsables, por eso se dice que en las democracias “la opinión pública es el contenido que proporciona substancia y operatividad a la soberanía popular”. Este es otro de los parámetros que debe guiar la actividad legislativa referente a los derechos a la comunicación. La Ley Orgánica de Comunicación debe organizar una libertad de expresión sin ataduras innecesarias y una opinión pública, recia como fundamento de una comunidad verdaderamente democrática. Cuando se legisla sobre derechos es irresistible considerar los principios de aplicación de los derechos consagrados en los artículos 11 y 12 de la Constitución, tanto para evitar normas legales que vulneren derechos como para legislar sobre derechos. Derecho a la comunicación con propiedad. Este principio comprende: 1. La titularidad amplia de los derechos. 2. La legitimidad activa, universal de su exigibilidad. 3. El principio de igualdad constitucional y la provisión de toda clase de discriminación. 4. Aplicación directa. 5. Justiciabilidad plena de los derechos. 6. Provisión de restricción normativa. 7. Respeto de las características esenciales de los derechos. 8. La cláusula abierta de ampliación de los derechos. 9. El mandato de progresividad. La prohibición de regresividad y 10. La responsabilidad primordial del Estado de respetar y promover los derechos. Para el desarrollo normativo de las cuestiones planteadas por las preguntas nueve y tres fueron de especial importancia el principio de igualdad material y no discriminación al regular los contenidos que difunden a través de medios de comunicación. (Véase 5.1) y la responsabilidad del Estado de proteger los derechos a la comunicación, al revisar las atribuciones del Consejo de Regulación y el Desarrollo de la Comunicación. (Véase 5.3) De extraordinaria relevancia para el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

desarrollo del articulado que justifica este informe fue la disposición del numeral 7 del artículo 46 de la Constitución. Artículo 46. El Estado adoptará entre otras las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes. 7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes difundidos a través de cualquier medio que promueven la violencia, la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación proyectarán su educación y respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos. Para la Comisión fue siempre guía de su labor el respeto y cumplimiento del principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, en particular en la regulación de los contenidos con mensajes discriminatorios, violentos y explícitamente sexuales. (Véase infra 5.1) Finalmente, el desarrollo normativo de los derechos de la comunicación recogidos en los artículos 16 a 20 de la Constitución, debería hacerse con un enfoque garantista de relación progresiva integral y desde la perspectiva del interés público. En este sentido, la Ley de Comunicación debe cumplir los siguientes objetivos: 1. Establecer mecanismos administrativos y judiciales efectivos para su protección, en este caso en referencia a las regulaciones de contenidos y a la responsabilidad ulterior. 2. Considerar medidas que aseguren la democratización, independencia y prioridad de los medios. En cuanto a la separación entre actividades financieras y económicas de la comunicación. 3. Realizar una visión comprensiva de los derechos a la comunicación sin reducirla a la regulación de medios, sino garantizando a todos los ciudadanos el acceso universal a la información y sus tecnologías; y, 4. Observar transversalmente en la ley la idea de que la comunicación es un bien público, pues las informaciones que se difunden son de interés



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

colectivo y general. En conclusión, este es el marco constitucional que estableció los límites y alcances de desarrollo normativo de los mandatos contenidos en la pregunta tres y nueve de la Consulta Popular. 4.3 Instrumentos internacionales de los derechos de comunicación. La disputa sobre la recepción de las normas internacionales en el ordenamiento interno, es decir, el clásico debate entre dualistas, (Trippel y Anzielotti) y monistas (Kelsen y Scelle) ha sido resuelta por la Constitución del 2008 a favor de un dualismo moderado, incluso los preceptos jurídicos internacionales deben acomodarse a la norma fundamental. Artículo 4.17 de la Constitución. En otras palabras el Estado ecuatoriano no deriva la validez de su propio ordenamiento jurídico de las normas internacionales, y “el derecho internacional se aplica en el ámbito interno solo en la medida en que el derecho nacional lo ha reconocido como una norma de derecho interno, mediante el procedimiento establecido en la Constitución que implica el procedimiento legislativo y el control constitucional. Artículos 419 y 438 numeral 1. Constitución. La Constitución establece la prevalencia del principio pro- homine y el carácter progresivo de los derechos en el desarrollo de legislación internacional en la que participa el Estado ecuatoriano. Artículo 417. En el caso de los tratados de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución. (Las cursivas son nuestras) Y, como consecuencia de esta decisión constitucional los tratados internacionales de derechos humanos más progresistas complementan y perfeccionan el catálogo de derechos y garantías establecidos en la Constitución. Artículo 424. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico o acto del poder público. (Las cursivas son nuestras) Por tanto, la prevalencia de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos sobre la Constitución no es automática ni mecánica, los instrumentos internacionales de derechos humanos despliegan un verdadero poder jurídico en el ámbito interno cuando su protección o alcance van más allá de los contenidos constitucionales. Nuestra Constitución pertenece a los desarrollos constitucionales de última generación, recogiendo un amplio y generoso conjunto de derechos y garantías basados en los principios de derecho internacional de los derechos humanos entre ellos el que establece que se aplicará en materia de derechos humanos prevalecerá la norma internacional interna o internacional que más favorezca al ejercicio del derecho, alineada a esta perspectiva la Comisión tuvo presente en la elaboración del articulado las partes pertinentes de los siguientes instrumentos internacionales y generales de derechos humanos: 1. Declaración Universal de Derechos Humanos 1948. 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966. 3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948. 4. Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación de la Mujer en 1979. 5. Convención Americana de los Derechos Humanos 1969. 6. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención Belem Do Pará" 1994. 7. Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión 2000. Fuente del trabajo legislativo, fue también la jurisprudencia y opinión de la directiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la sentencia del caso Kimel versus Argentina o la sentencia del caso



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Matorell versus Chile y la opinión consultiva OC5/85 de 13 de noviembre de 1985. Los comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Comunicación para el segundo debate enviados a la Relatora Especial para la Libertad de Expresión el 10 de agosto de 2010, también tuvieron en la discusión aunque para los temas que aborda este informe complementario fueron de poca utilidad. 4.4. Legislación nacional. Los insumos importantes de labor legislativa fueron también las normas del Código Penal sobre la discriminación racial y delitos de odio y del Código de la Niñez y Adolescencia en los temas protección de los niños, niñas y adolescentes en referencia a los contenidos difundidos a través de los medios de comunicación que puedan vulnerar sus derechos. Para los efectos de constatar el altísimo nivel y número de inscripciones en ocasiones antidemocráticas a la libertad de expresión, así como la terminación de elevados estándares de exigencia sobre la calidad de la información difundida a través de los medios de comunicación se revisaron Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento, así como los Códigos de Ética de las asociaciones de medios de comunicación que son, por expresión reglamentaria, reglas subsidiarias y complementarias de la normativa aplicada. 5. Justificación del articulado. En esta parte del informe se presenta los artículos de la disposición transitoria que son el producto de la propuesta presentada a la Comisión Ocasional de Comunicación. (Véase supra 3.4) Así como de las deliberaciones que realizaron los asambleístas que la integran. Por razones de sistematización se han numerado los artículos, que luego deberán ser integrados coherentemente en el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación entregado para segundo debate. A continuación cada uno de los 21 artículos y la disposición transitoria se expone una breve explicación de su contenido y alcance, así como los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

argumentos jurídicos, políticos y sociales que justifican detalladamente su configuración normativa. La justificación formulada para cada artículo ha procurado recoger y organizar el conjunto de argumentos y reflexiones más relevantes, tanto prácticas como teóricas que se pusieron en juego durante las deliberaciones para abordar la regulación democrática de los contenidos discriminatorios, violentos y sexualmente explícitos, así como sobre la naturaleza jurídica finalidad de atribuciones del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación y también acerca de la regulación que efectivice el mandato ciudadano generado para la aprobación de la pregunta tres de la consulta popular del 07 de mayo del 2011 y que reformula el artículo 312 de la Constitución. Cabe señalar que la siempre intensa y, en ocasiones, accidentada deliberación de los asambleístas, ha tenido, más allá de las diferencias ideológicas, como presupuesto jurídico, político y como horizonte moral y cívico a desarrollar de manera más beneficiosa para los ciudadanos de los derechos de la comunicación reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Véase supra. 4.3. 5.1. Regulación de contenidos difundidos por los medios de comunicación. Artículo 1. Para el diseño del siguiente artículo sobre “igualdad y no discriminación” fueron de singular importancia los aportes presentados en forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y por el asambleísta Paco Moncayo. Artículo 1. Igualdad y no discriminación, el Estado a través del poder público respetará y hará respetar que la aplicación de las normas contenidas en esta ley coadyuven a eliminar toda forma de discriminación o exclusión por parte de los actores públicos, privados y comunitarios de la comunicación, así como para promover en su marco



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de pluralidad la diversidad y respeto de los derechos en los contenidos.

1. Este artículo ratifica implícitamente el principio constitucional de no discriminación y establece el deber de contribuir a través de normas contenidas en esta ley a un principio y un deber de aplicación general que en todo el ámbito de la ley, sería recomendable que no forme parte del capítulo específico sobre la regulación de contenidos discriminatorios, sino que sea integrado en el título de la ley que versa sobre los principios generales de la misma. Artículo 2. El siguiente artículo sobre “libertad de programación” fue elaborado en base a los aportes presentados en forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y por el asambleísta Paco Moncayo. Artículo 2. Libertad de programación. Todo medio de comunicación social goza de libertad para realizar y difundir sus programas y contenidos sin otras limitaciones que las establecidas en la Constitución, instrumentos internacionales y la ley. Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios para el ejercicio pleno de los derechos de la comunicación, deben observar buenas prácticas y mecanismos deontológicos expresos, transparentes y públicos, consagrados en códigos de ética que deben ser registrados en el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. 2. Este artículo se formula como ratificación específica de uno de los más importantes aspectos de la libertad de información, concretamente la libertad de difundir información establecida en el artículo 18 de la Constitución de la República en el artículo 13.1 de la Comisión Americana sobre derechos humanos y en el artículo 11 del Código de Ética de la Asociación de Canales de Televisión. 2.1. El alcance del artículo no implica la autonomía de libertad de los medios de comunicación para definir y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

difundirle su programación, sino que establece que todas las limitaciones de esta libertad debe ser legal, lo cual presupone legitimidad o validez de la norma legal que limita la libertad. En términos generales la validez de una norma en el marco de un estado de derecho depende de que se verifiquen tres condiciones: 1. Que la norma haya sido generada por un órgano competente para este fin democráticamente establecido y determinada previo el marco legal aplicable. 2. Que la creación de la norma se haya producido respetando rigurosamente el procedimiento legal previamente establecido para tal efecto; y, 3. Que la norma guarde una relación de subordinación y coherencia con los contenidos materiales de la Constitución del Estado que será aplicable. Además de estas reglas generales para la creación del derecho, cabe señalar que para establecer una restricción legítima a la libertad de expresión de los medios de comunicación, de revisar y difundir información se deberán considerar la opinión consultiva OE5-85 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en relación a los presupuestos normativos para definir las formas de responsabilidad ulterior. El artículo 1.3.2 de la Comunicación Americana sobre Derechos Humanos establece una descripción, no exhaustiva de restricciones ilegítimas indirectas, destinadas a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, prohibiendo expresamente a los Estados parte de la comunicación hagan uso de las mismas. 2.2. Finalmente se establece el deber de los medios de comunicación de realizar buenas prácticas en relación al trabajo comunicacional y respetar las normas y mecanismos deontológicos que se imponen a sí mismos a través de sus códigos de ética. Artículo 3. A continuación se expone la justificación sobre el artículo que define qué se entenderá por “contenido” en los mensajes difundidos por los medios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de comunicación. Para la redacción de este artículo fueron fuentes importantes los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y los comentarios de la Relatora para la Libertad de Expresión de la CIDH. Artículo 3. Contenido. Se entenderá por contenido todo tipo de información que produzca, reciba, difunda o intercambie a través de los medios de comunicación audiovisuales e impresos. Los medios de comunicación generalistas difundirán contenidos de carácter informativo, educativo y cultural en forma prevalente, estos contenidos deberán propender a la calidad y ser difusores de los valores y los derechos fundamentales consignados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Este artículo define el alcance de la expresión “contenido” y la equipara a la información que difunden los medios de comunicación. A continuación desarrolla la noción de prevalencia de contenidos informativos, educativos y culturales difundidos por los medios generalistas y establecido en el inciso 1 del artículo 19 de la Constitución de la República. 3.1. La expresión constitucional “prevalencia” implica en su alcance semántico que los mencionados contenidos serán los preponderantes, los de mayor frecuencia, los más duraderos o los más persistentes en la programación de los medios de comunicación. Consecuentemente, esta disposición enfatiza el deber constitucional que tienen los medios de comunicación generalistas de organizar su programación de manera que se verifique la prevalencia de los contenidos informativos, educativos y culturales. Se entenderá que un medio es “generalista” cuando realiza la difusión de dos o más tipos de contenidos conforme a la clasificación establecida en el artículo 4 del articulado de este informe. 3.2. Un deber adicional que debe cumplirse



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

en la producción de los contenidos informativos, educativos y culturales que serán difundidos a través de los medios de comunicación consisten en que tales contenidos propenderán a la difusión de los valores y derechos fundamentales. La imposición de este deber adicional no contradice la norma constitucional ni violenta su contenido, sino por el contrario, la desarrolla específicamente. En este contexto, la relación de coherencia y subordinación que debe mantener toda norma jurídica respecto de la Constitución no impide, sino que presupone el desarrollo de la disposición constitucional a través de la ley. En tal sentido la razón de ser de toda ley que verse sobre derechos fundamentales, en este caso derechos a la comunicación, es desarrollar con la mayor precisión posible: 1. El alcance de los derechos constitucionalmente reconocidos. 2. las obligaciones que son su correlato jurídico; 3. Los sujetos del derecho y de las obligaciones establecidas; y 4. Las consecuencias jurídicas de violar el derecho o incumplir las obligaciones establecidas. Artículo 4. El siguiente artículo regula la identificación y clasificación de los tipos de contenido. Para el diseño de ese artículo sirvieron de insumo las propuestas presentadas de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino, por el asambleísta César Montúfar y los aportes de la Relatora para la Libertad de Expresión de la CIDH. Artículo 4. Identificación y clasificación de los tipos de contenido. Para efectos de esta ley, los contenidos de radiodifusión sonora, televisión, los canales locales en los sistemas de audio, vídeo y suscripción y los medios impresos se identifican y clasifican en: 1. Informativos; 2. De opinión. 3. Formativos, educativos, culturales; 4. Entretenimiento; 5. Deportivos; y 6. Publicitarios. Los medios de comunicación tienen la obligación de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

clasificar todos los contenidos de su publicación o programación con criterios y parámetros jurídicos y técnicos. Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios deben identificar el tipo de contenido que transmiten, con el fin de que la audiencia pueda decidir informadamente sobre la programación de su preferencia. 4. Este artículo identifica los tipos de contenidos difundidos a través de los medios, estableciendo su clasificación según la clase de información que contengan; y, ordena que los medios, para que puedan efectuar dicha clasificación, emplearán criterios y parámetros jurídicos y técnicos. Concurrentemente se establece el deber de los medios de emplear la identificación de contenidos para que los ciudadanos y ciudadanas puedan optar informadamente sobre la programación o publicaciones ofertadas por los medios y definir sus preferencias. 4.1. El deber de los medios de comunicación de identificar los contenidos que difunden, obedece a la necesidad de evitar la confusión que puede generarse sobre el sentido y alcances de los mensajes difundidos, especialmente relativos a la información de relevancia pública. La noción de "información de relevancia pública" alude a los hechos noticiados y las opiniones sobre asuntos de interés general que son presentados a través de los medios de comunicación y que deben servir a los ciudadanos para tomar decisiones informadas en el ámbito público y en el ámbito privado, ya sea porque tienen interés en tales asuntos o ya sea porque juzgan que pueden afectar sus intereses personales o colectivos. Desde esta perspectiva, es preciso distinguir entre opiniones y noticias de relevancia pública porque su sentido y alcances son distintos. En efecto, las opiniones expresan el parecer de una persona o grupo de personas sobre cualquier asunto o persona, y no generan ningún tipo de consecuencia jurídica, aunque tales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

opiniones sean, según ha señalado la Relatoría de Expresión de la CIDH, chocantes, perturbadoras u ofensivas; con la aclaración de que las opiniones en ningún caso pueden incluir expresiones injuriosas, pues estas son lesivas a los derechos de otra persona y ameritan, en nuestro ordenamiento jurídico, una sanción penal así como la indemnización civil de los daños materiales e inmateriales causados, y en determinados casos la aplicación de medidas administrativas. En resumen, no existe el derecho al insulto. En consecuencia las injurias proferidas a título de opinión son en realidad expresiones violatorias de la libertad de opinión o, dicho en términos de los presupuestos de la teoría de la acción comunicativa desarrollada por Jürgen Habermas, la injuria constituye un uso parasitario del lenguaje orientado a fines egoístas, porque traiciona la finalidad de la comunicación argumentativa, que es básicamente lograr el entendimiento o el esclarecimiento acerca de los hechos a los que se refiere, o a la condición de las personas sobre las que se opina. Por otro lado, y siguiendo a Habermas, los hechos noticiados constituyen mensajes cuya pretensión de validez está fundada en la veracidad de las afirmaciones formuladas; o dicho sencillamente, la validez de una noticia se basa en la verificación y exactitud de los datos proporcionados en su formulación. Es por eso que la producción y difusión deliberada de noticias falsas o inexactas de relevancia pública, son violatorias de la libertad de información, puesto que por una parte pueden lesionar los derechos de las personas y, por otra parte, pueden generar -sin fundamento- graves alteraciones del orden social, como cuando se difunde noticias falsas sobre la salud del sistema financiero. En consecuencia, es necesario garantizar a los ciudadanos que tanto las opiniones como las noticias de relevancia pública, sean plenamente



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

identificadas como tales; puesto que confundir unas con otras implicaría la posibilidad de distorsionar las decisiones que los ciudadanos adoptan en función de tales informaciones. 4.2 Es importante dejar sentado, el asambleísta Cesar Montúfar presento una propuesta que se opone a la diferenciación entre opinión e información, argumentando que: No es posible la comunicación y el uso del lenguaje, ni la narración o descripción de hechos sin intencionalidad, sin carga de valor por parte de quien construye la noticia o la titula, por parte de quien escoge un tema relevante en vez de otro. Este tema debiera ser parte de la autorregulación de los medios y, de ninguna manera, incluirse en el ámbito de regulación que regula esta ley. El ponerlo como una obligación de los medios afianza un poder regulatorio muy amplio y ambiguo a favor del CCI Consejo de Comunicación e Información. Al respecto cabe señalar que la intencionalidad que pueda poner quien elabora una noticia o vierte una opinión, de ninguna manera desnaturaliza la una o la otra, ni tampoco la convierte en contenidos comunicativos de imposible distinción; sino que dicha intencionalidad solo refleja las preferencias axiológicas y los intereses de quien las elabora y las difunde. 4.3 Con los argumentos expuestos y basados en las prácticas de clasificación de contenidos internacionales, se establecieron los siguientes tipos de contenidos: 1. Informativos; 2. De opinión; 3. Formativos, educativos, culturales; 4. Entretenimiento; 5. Deportivos; y, 6. Publicitarios. Artículo 5. El tema de la discriminación mereció por la Comisión un amplio y acalorado debate por su importancia constitucional, social y política y su complejidad conceptual. Para la redacción del siguiente artículo sirvieron de insumos los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino-, y por los asambleísta Paco Moncayo y Cesar Montúfar. Artículo 5. 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 denote 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 o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación. 5. Este artículo establece el concepto de contenidos discriminatorios basándose en las definiciones y presupuestos normativos establecidos en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En el artículo 1 de Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; en los artículos 1 y 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en el artículo 11.2 de la Constitución de la República. 5.1 El primer elemento normativo o elemento del tipo legal establecido en esta definición, implica que el contenido discriminatorio denote, es decir, transmita, difunda o exprese inequívocamente, una distinción, *exclusión o restricción*. Lo cual por sí mismo no es suficiente para que el mensaje sea considerado discriminatorio, pero es condición necesaria que ha de cumplirse en todos los casos para examinar sin un contenido amerita o no la calificación de discriminatorio. 5.2 El segundo elemento normativo establecido en esta definición exige que la

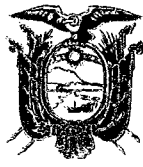


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

distinción, exclusión o restricción expresada en el mensaje tenga su origen en consideraciones 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. Lo cual por sí mismo no es suficiente para que el mensaje sea considerado discriminatorio, pero es, junto al primer elemento normativo, condición necesaria que ha de cumplirse en todos los casos para examinar sin un contenido amerita o no la calificación de discriminatorio. 5.3 El tercer elemento normativo establecido en esta definición reclama que tal distinción, exclusión o restricción expresada en el mensaje, cuyo origen sean las condiciones enunciadas en el numeral anterior, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Si este elemento del tipo legal se verifica en el mensaje, junto a los dos anteriores, entonces no hay duda de que el contenido es discriminatorio y, por el contrario, si tal afectación a los derechos no puede ser demostrada razonablemente se elimina la posibilidad de considerar al contenido como discriminatorio. Cabe señalar que cuando en este artículo se alude a "los derechos humanos reconocidos en la Constitución" se incluyen también los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados o suscritos por el Ecuador, así como todos aquellos derechos derivados de la dignidad humana (cláusula abierta) con arreglo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 11 de la Constitución de la República. 5.4 Complementariamente y atendiendo a la argumentación presentada por los asambleístas Paco Moncayo y Cesar Montúfar, con base en lo establecido en el artículo 13.5 de la Convención Americana



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

sobre Derechos Humanos, en este artículo se establece que también son discriminatorios aquellos mensajes que inciten a la discriminación o hagan apología de ella. 5.5 Además, el asambleísta Cesar Montúfar presentó una propuesta en la que se prohibía la difusión de expresiones que signifiquen un acto ilegal que discrimine en contra de las personas o colectivos. Sin embargo, esta propuesta no aportaba elementos normativos para definir o caracterizar jurídicamente qué es o cuáles son "las expresiones que signifiquen un acto ilegal que discrimine en contra de las personas o colectivos", dejando así un amplio margen de interpretación no conciliable con la protección a la libertad de expresión y la protección que el Estado debe garantizar a los ciudadanos contra la difusión de contenidos discriminatorios. 5.6 Por su parte el asambleísta Paco Moncayo presentó una propuesta que intentaba establecer un listado de actos que constituyen discriminación, supliendo con ello la necesidad de definir lo que se ha de entender por contenido discriminatorio. Sin embargo, dicho catálogo por una parte contenía términos que requerían ser definidos para poder ser aplicados con certeza jurídica, evitando así el riesgo de ser interpretados arbitrariamente y, por otra parte, no agotaban todas las formas posibles de elaborar y difundir mensajes discriminatorios. A continuación se reproduce la parte pertinente de la propuesta presentada por el asambleísta Moncayo: c) Discriminación: 1.El uso de lenguaje ofensivo, intolerante, sexista, racista, xenófobo, homóforo o denigrante en cualquiera de sus formas. 2. El uso de imágenes excluyentes, ofensivas, intolerantes, sexistas, racistas, xenófobas, homófobas o denigrantes en cualquiera de sus formas. 3. La publicación de textos excluyentes, ofensivos, intolerantes, sexistas, racistas, xenófobos, homófobos o denigrantes en cualquiera de sus formas. 4. La publicidad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

discriminatoria, en cualquiera de sus formas. Artículo 6. A continuación se reproduce el texto y la justificación del artículo sobre la prohibición de difundir mensajes discriminatorios. Para la redacción de este artículo sirvieron de base los insumos presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y los aportes de los asambleístas Paco Moncayo y César Montúfar. Artículo. 6. Prohibición. Está prohibida la difusión, a través de todo medio de comunicación social, de contenidos discriminatorios que tengan 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. Se prohíbe también la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación que constituyan apología de la discriminación e incitación a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de mensaje discriminatorio. 6. El artículo establece la prohibición legal para difundir, a través de los medios de comunicación, contenidos discriminatorios, hacer apología de la discriminación en incitar a la violencia con base en mensajes discriminatorios. 6.1. El ordenamiento jurídico ecuatoriano ya contiene prohibiciones expresas para la difusión, a través de cualquier medio, de ciertos contenidos discriminatorios por considerarlos en sí mismos graves violaciones a los derechos de otras personas, que ameritan incluso una contundente respuesta penal. En ese sentido es de indispensable referencia el numeral 1 del artículo 212-A del Código Penal que encabeza el capítulo de los Delitos Relativos a la Discriminación Racial, y que señala: Artículo 212-A. Será sancionado con prisión de seis meses a tres años: El que, por cualquier medio difundiere ideas basadas en la superioridad o en el odio racial. También



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

podría argumentarse que por la disposición legal contenida en el último párrafo del artículo 6 del Código de la Niñez y Adolescencia, se entiende que el Estado debe prohibir la difusión de todo contenido discriminatorio que afecte los derechos de los niños, niñas y adolescentes en concordancia con lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 46 de la misma ley. Pero más allá de las dos prohibiciones citadas para la difusión de contenidos discriminatorios a través de los medios de comunicación, hasta ahora no se ha prohibido expresamente la difusión de contenidos discriminatorios vertidos en contra de otros colectivos humanos tales como las personas con diferentes identidades de género, las personas que viven con VIH, las que hablan otro idioma, las que tienen determinados nexos de filiación o determinadas creencias políticas o religiosas, etcétera. Consecuentemente, es para remediar este vacío que el presente artículo establece la prohibición de difundir en los medios de comunicación contenidos discriminatorios basados en cualquiera de las razones establecidas en el inciso 2 del artículo 11 de la Constitución, estableciendo a favor de todos los ciudadanos una protección ampliada contra este tipo de prácticas excluyentes y lesivas a sus derechos. 6.2. El asambleísta Paco Moncayo, tanto en sus propuestas cuanto en sus argumentaciones planteó la necesidad de prohibir la apología o exaltación de la discriminación así como la incitación a la violencia basada en argumentos o mensajes discriminatorios, ya que ambas acciones pueden lesionar los derechos constitucionales de las personas y afectar al orden social así como los valores modernos que lo fundamentan. En una línea similar, pero centrada en la prohibición de incitar a la violencia presentó su propuesta el asambleísta César Montúfar. Además de este argumento convincente, desarrollado principalmente por el asambleísta Moncayo,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

se tomó en consideración que en el Código Penal ya existen prohibiciones explícitas contra la incitación a la violencia basada en argumentaciones de discriminación racial y/o de odio. En tal sentido fueron de referencia obligatoria las siguientes disposiciones del mencionado Código: Artículo 212-A. Será sancionado con prisión de seis meses a tres años: 2. El que incitare, en cualquier forma, a la discriminación racial; 3. El que realizare actos de violencia o incitare a cometerlo contra cualquier raza, persona o grupo de personas de cualquier color u origen étnico. De los Delitos de Odio. Será sancionado con prisión de seis meses a tres años el que públicamente o mediante cualquier medio apto para su difusión pública incitare al odio, al desprecio o a cualquier forma de violencia moral o física contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, sexo, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual, edad, estado civil o discapacidad. Será sancionado con prisión de seis meses a dos años el que cometiere actos de violencia moral o física, de odio o de desprecio contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual, edad, estado civil o discapacidad. Con estos argumentos y antecedentes legales se estableció la prohibición de difundir a través de los medios de comunicación mensajes que constituyan apología de la discriminación, así como incitar a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo mensaje discriminatorio. Artículo 7. Para el desarrollo del siguiente artículo sobre "criterios de calificación" fueron de singular relevancia los aportes sobre este tema presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino. Artículo 7. Criterios de calificación. Para los efectos de esta ley, para

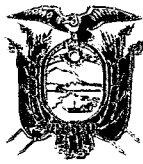


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

que un contenido sea calificado de discriminatorio es necesario que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la 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 5 de esta ley. 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. 7. En este artículo se establece cuál es el órgano competente para determinar oficialmente si un contenido es discriminatorio o no; cuál es el acto administrativo mediante el cual se establecerá si un contenido es discriminatorio; y cómo debe elaborarse la resolución administrativa para que se considere suficiente y adecuadamente motivada la determinación de un contenido discriminatorio. 7.1. El órgano competente en el ámbito administrativo para calificar si un contenido difundido por un medio de comunicación es discriminatorio será el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. 7.2. La resolución emitida por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación es el acto administrativo que, para los efectos de esta ley, determina si un determinado contenido es discriminatorio. 7.3. Para que la resolución emitida por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación se considere suficiente y adecuadamente fundada debe realizarse un ejercicio exhaustivo de adecuación típica; es decir, tiene que verificarse que el mensaje examinado contenga todos los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

elementos del tipo legal de la discriminación establecidos en el artículo 5 que se justifica en este Informe. 7.4. La forma en que se realiza la adecuación típica ha sido explicada en los apartados supra 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4 de este informe. Artículo 8. Para la redacción del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino. Artículo 8. 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 los afectados directos con copia al Consejo de Regulación y Desarrollo de la 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. 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. Las medidas descritas no excluyen las acciones penales, civiles o de cualquier otra índole previstas en la ley. En el supuesto de que el acto de discriminación evidencie indicios de responsabilidad penal, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación remitirá a la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Fiscalía, para los fines pertinentes, copias certificadas del expediente que sirvió de base para imponer la medida administrativa. 8. Este artículo establece en qué casos la difusión de contenidos discriminatorios es de responsabilidad del medio de comunicación, así como las medidas administrativas que correspondan aplicar como respuesta a esta conducta cuando se realiza por primera vez, en reincidencia y cuando reiteradamente se reincide. 8.1. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que personalmente tienen quienes difunden contenidos discriminatorios, racistas o de odio, este artículo establece que habrá responsabilidad administrativa del medio de comunicación siempre que tales contenidos hayan sido difundidos por sus empleados, accionistas o propietarios. Lo cual implica que cuando una persona ajena al medio, por ejemplo, un entrevistado en un programa de opinión televisado, es quien expresa ideas discriminatorias o realiza actos de discriminación e incita a la violencia con argumentos discriminatorios; tales actos no son de responsabilidad del medio de comunicación, sino que son de personal responsabilidad de quien los profiere. 8.2 La primera medida administrativa establecida en este artículo es la disculpa pública. Se trata de una medida que no tiene finalidad sancionatoria, pero sí restitutiva de los derechos vulnerados y reparatoria a la vez que formativa en relación al orden social y los valores en que éste se fundamenta. En efecto, la disculpa pública dirigida a la personas o colectivos afectados por la difusión de un contenido discriminatorio es una señal inequívoca de que se acepta el cometimiento de un error y de que se ratifica abierta y públicamente el respeto a las personas afectadas y a sus derechos, restituyendo así el ejercicio de los derechos vulnerados. Por otro lado, la publicación de la disculpa pública tanto en la página web del Consejo de Regulación y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Desarrollo de la Comunicación cuanto en la primera interfaz de la página web del medio de comunicación tiene un efecto de reparación del orden social. En efecto, cuando los contenidos discriminatorios son difundidos impunemente, el orden social queda lesionado, porque tal acto expresaría un desprecio general al valor de la igualdad de los seres humanos sobre el que descansa en parte la posibilidad de la convivencia pacífica, civilizada y democrática de las personas. Consecuentemente, la publicación de la disculpa pública tiene la intención de reparar el orden social y ejercer cierta pedagogía moral sobre quienes visiten durante siete días estos sitios web, porque dicha disculpa expresa la convicción de que los contenidos discriminatorios son socialmente inadecuados y no deben ser difundidos. 8.3 La segunda medida administrativa establecida en este artículo es la lectura de la disculpa pública y ésta persigue los mismos fines reparatorios, reparatorios y pedagógicos descritos en el acápite supra 8.2. 8.4 La tercera medida administrativa establecida en este artículo es la multa equivalente del a 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 y procede solo en los casos de primera reincidencia. La medida es sin duda sancionatoria puesto que, expresa la voluntad del Estado de hacer uso del poder que legítimamente detenta para garantizar a los ciudadanos la debida protección en contra de la difusión de contenidos discriminatorios que afecten sus derechos. La aplicación de esta medida sancionatoria se realizará sin perjuicio de que se cumplan las medidas reparatorias y reparatorias establecidas en los numerales uno y dos de este artículo. Cabe señalar que la magnitud de la multa se ha determinado teniendo en mente que no es deseable



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

causar un perjuicio patrimonial que impida al medio de comunicación continuar desempeñándose con normalidad, pero debe ser lo suficientemente significativa para que éste se abstenga de reincidir en la difusión de contenidos discriminatorios. 8.5. La cuarta medida administrativa consiste en una multa que crece geométricamente cada vez que hay una nueva reincidencia del medio en la difusión de contenidos discriminatorios. Se trata en efecto de una medida sancionatoria que crece en proporción al desprecio por el valor de la igualdad, el derecho a no ser discriminado y la prohibición de difundir contenidos discriminatorios, que demuestra el medio de comunicación con cada reincidencia. En el extremo esta medida puede causar serios problemas económicos al medio de comunicación que afecten a su normal desempeño y supervivencia, pero es de este modo como el Estado muestra su decidida convicción de que considera inaceptable la deliberada y múltiple reincidencia en la difusión de mensajes discriminatorios que afecten los derechos de los ciudadanos. 8.6 Finalmente, en este artículo se establece el deber jurídico del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación de remitir a la Fiscalía copias certificadas del expediente que sirvió de base para imponer la medida administrativa, en caso de que el acto de discriminación difundido a través de los medios, evidencie indicios de responsabilidad penal. Este deber jurídico es en realidad una obligación común a cualquier funcionario público en relación a los delitos de acción pública, que, sin embargo, pocas veces se obedece, favoreciendo así la impunidad; es por ello que se ha considerado necesario establecer expresamente esta obligación para el Consejo de Regulación y Desarrollo. Artículo 9. Para el desarrollo del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes de los asambleístas César Montúfar,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Jimmy Pinoargote y Fausto Cabo, así como los aportes presentados conjuntamente por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, Ma. Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino.

Artículo 9. Clasificación de audiencias y franjas horarias. Se establece tres tipos de audiencias con sus correspondientes franjas horarias, tanto para la programación de los medios de comunicación de radio y televisión, incluidos los canales locales de los sistemas de audio y vídeo por suscripción, como para la publicidad comercial y los mensajes del Estado:

1. Familiar: Incluye a todos los miembros de la familia. La franja horaria familiar comprende desde las 06h00 a las 18h00. En esta franja solo se podrá difundir programación de clasificación "A": Apta para todo público;
2. Responsabilidad compartida: La componen personas de 12 a 18 años, con supervisión de personas adultas. La franja horaria de responsabilidad compartida transcurrirá en el horario de las 18h00 a las 22h00. En esta franja se podrá difundir programación de clasificación "A" y "B": Apta para todo público, con vigilancia de una persona adulta; y,
3. Adultos: Compuesta por personas mayores a 18 años. La franja horaria de personas adultas transcurrirá en el horario de las 22h00 a las 06h00. En esta franja se podrá difundir programación clasificada con "A", "B" y "C": Apta solo para personas adultas.

En función de lo dispuesto en esta ley, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación establecerá los parámetros técnicos para la definición de audiencias, franjas horarias, clasificación de programación y calificación de contenidos. La adopción y aplicación de tales parámetros será, en cada caso, de responsabilidad de los medios de comunicación.

9. Este artículo establece las franjas horarias para la difusión de contenidos a través de los medios de comunicación audiovisuales, procurando que sean compatibles con el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

nivel de desarrollo intelectual de las diversas audiencias, de modo que estos grupos humanos puedan maximizar el aprovechamiento de estos contenidos y procesar adecuadamente el significado y los alcances de los mensajes difundidos en cada franja horaria. 9.1 La primera franja horaria denominada "familiar" supone la difusión de contenidos aptos para todo público sean éstos: informativos, de opinión, formativos, educativos, culturales, de entretenimiento, deportivos o publicitarios. 9.2 La segunda franja horaria denominada de "responsabilidad compartida" está destinada a la difusión de todo tipo de contenidos, siempre que sean adecuados y compatibles con el desarrollo de personas mayores de 12 y menores de 18 años. Se incluye además la supervisión de un adulto con el objeto de que éste pueda proporcionar elementos para una adecuada comprensión y significación de los mismos. En esta franja horaria se pueden difundir además contenidos calificados como aptos para todo público. 9.3 La tercera franja horaria denominada "adultos" está destinada a la difusión de contenidos cuyo procesamiento y adecuada comprensión solo pueden ser realizados por personas mayores a 18 años, bajo el supuesto de que a partir de esta edad las personas tienen un desarrollo intelectual que les permite discernir adecuadamente el significado y los alcances de cualquier tipo de contenido; incluso si tales contenidos presentan un lenguaje inapropiado para las personas menores de edad, imágenes o ideas descarnadas relacionadas con la violencia, los contenidos sexuales explícitos, los cuestionamientos a la moral o al orden social y político imperante, etcétera. 9.4 A fin de operativizar las disposiciones contenidas en esta ley en relación a audiencias, franjas horarias, clasificación de programación y calificación de contenidos, se confiere al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación definir, con el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

apoyo de organizaciones de la sociedad civil y de los propios medios de comunicación, la responsabilidad de establecer parámetros técnicos aplicables a estos asuntos y se ordena que es de responsabilidad de los medios audiovisuales acatar y cumplir con dichos parámetros en su programación. Artículo 10. Para la redacción del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y los aportes del asambleísta Paco Moncayo. Artículo 10. Contenido violento. Para efectos de esta ley se entenderá por contenido violento todo mensaje que se difunda por cualquier medio, que denote el uso intencional de la fuerza física o psicológica, de obra o de palabra, contra uno mismo, contra cualquier otra persona, grupo o comunidad, así como en contra de los seres vivos y la naturaleza, tanto en contextos reales, ficticios o fantásticos. Estos contenidos solo podrán difundirse en las franjas de responsabilidad compartida y adultos de acuerdo con lo establecido en esta ley. 10. Este artículo establece el concepto de contenido violento a partir de las definiciones desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud y recogidas en el Informe Mundial sobre la Violencia y Salud, publicado en 2002 por la Organización Panamericana de la Salud. Cabe señalar que según la revista electrónica Futuros "la definición usada por la Organización Mundial de la Salud vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que se producen. Se excluyen de la definición los incidentes no intencionales". 10.1 El primer elemento del tipo de legal de este artículo consiste en atribuir el carácter de "violento" a todo mensaje que denote el uso intencional de la fuerza física o psicológica, de palabra o de obra. Esta definición implica



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

que el contenido violento supone en todos los casos que al menos una persona realice intencionalmente una conducta que denote el uso de la fuerza física o psicológica. Desde esta perspectiva, las imágenes descarnadas que son el producto de accidentes o de catástrofes naturales no son o en sí mismas contenidos violentos. Sin embargo, en razón de la crudeza o el dolor que generalmente habitan las escenas de accidentes o catástrofes, su difusión ha de realizarse como si se tratase de contenidos violentos, esto es, adecuándose a la clasificación de audiencias y franjas horarias establecidas en esta ley. 10.2 El segundo elemento del tipo legal de este artículo implica que la fuerza física o psicológica, escenificada en el contenido difundido, sea dirigida en contra de sí mismo u otras personas y colectivos humanos y se agrega, además, a los seres vivos y la naturaleza como "sujetos" que pueden sufrir la violencia. Al respecto cabe señalar que a la luz del primer inciso del artículo 71 de la Constitución del Ecuador, la naturaleza tiene derechos y uno de ellos: "a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales". Aunque la doctrina general occidental se inclina por señalar que las personas tenemos obligaciones de cuidado y protección respecto de los seres vivos y el medio ambiente y, en ese sentido, la naturaleza y los animales son objetos de protección y no sujetos de derechos. 10.3 Finalmente, este artículo establece que los contenidos violentos deben sujetarse para su difusión a las franjas de responsabilidad compartida y de adultos y a las reglas y criterios establecidos en la ley; prohibiendo así la difusión de contenidos violentos en la franja de contenidos aptos para todo público. Artículo 11. Para el diseño del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino; el asambleísta Paco Moncayo, así como los aportes presentados conjuntamente por los asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo. Artículo 11. Prohibición. Se prohíbe la difusión a través de los medios de comunicación de todo mensaje que constituya incitación directa o estímulo expreso al uso ilegítimo de la violencia, a la comisión de cualquier acto ilegal, la trata de personas, la explotación, el abuso sexual, apología de la guerra y del odio nacional, racial o religioso. Queda prohibida la venta y distribución de material pornográfico audiovisual o impreso a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. 11. Este artículo establece dos prohibiciones para la difusión de contenidos relacionados con la violencia: una, acerca de la incitación a la violencia y otra respecto de la comisión de delitos. También se establece una prohibición para vender y distribuir a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años materiales pornográficos. 11.1 Los asambleístas coincidieron en que no es ni posible ni deseable prohibir la difusión de contenidos violentos y explícitamente sexuales. En efecto, consideraron que no es posible porque la configuración real de las relaciones sociales contemporáneas está habitada por el empleo frecuente de formas legítimas e ilegítimas del uso de la violencia y porque el ejercicio de la sexualidad y las prácticas sexuales tienen, en el mundo contemporáneo, una dimensión comunicativa que no se puede desconocer. Concurrentemente, consideraron que no es deseable prohibir la difusión de contenidos violentos y explícitamente sexuales por las afectaciones injustificadas o injustificables que puede sufrir la libertad de las personas, sobre todo las adultas, que desean producir, buscar, difundir y recibir contenidos de este tipo. Sin embargo, coincidieron también en que aunque no se prohibirán los contenidos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

violentos y explícitamente sexuales difundidos a través de los medios de comunicación, se debe regular su accesibilidad a los diferentes grupos humanos, lo cual ya está hecho en relación a los medios audiovisuales a través de la clasificación de contenidos según franjas horarias, pero que es preciso puntualizar en relación a los contenidos impresos físicamente o en soportes magnéticos o digitales. Finalmente, también existió unidad de criterio en relación a que la invocación al uso ilegítimo de la violencia debía ser prohibida y la presentación de imágenes extremadamente violentas en las coberturas informativas debía ser debidamente contextualizada. 11.2 Este artículo contiene dos prohibiciones, una relativa a la difusión de mensajes que constituyan incitación directa o estímulo expreso al uso ilegítimo de la violencia y otra, respecto de los mensajes que inciten a cometer cualquier acto ilegal. Desde la perspectiva de la teoría del Estado, el uso legítimo de la violencia entendido como el uso intencional de la fuerza física o psicológica, de obra o de palabra, contra otra persona es potestad exclusiva del Estado. Este uso legítimo de la violencia es conocido en la tradición jurídica como el monopolio legítimo del uso de la fuerza (Max Weber), el cual es ejercido principalmente por la policía, los jueces y las autoridades penitenciarias. También los ciudadanos podemos, por excepción, hacer uso legítimo de la violencia contra otras personas en caso de legítima defensa y en contra de bienes materiales en caso de estado de necesidad justificante. Con este antecedente se puede entender con mayor facilidad que la prohibición de este artículo no aluda simplemente a la difusión de mensajes que inciten a la violencia, sino de mensajes que aludan al uso ilegítimo de la violencia. Se entiende pues, que todo uso de la violencia que no está autorizado por el ordenamiento jurídico es necesariamente ilegítimo y difundir



REPÚBLICA DEL ECUADOR

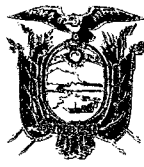
Asamblea Nacional

Acta 136

mensajes incitando o estimulando a su realización está prohibido por esta ley. En este sentido, la difusión de mensajes que inciten o estimulen la apología de la guerra y del odio nacional, racial o religioso están enmarcados en la prohibición general descrita en este numeral, pero los legisladores han querido subrayar la prohibición referida a estos actos de violencia y por ello los han nombrado expresamente. Cosa similar sucede con la prohibición de difundir mensajes que constituyan incitación o estímulo directo para realizar actos ilegales, puesto que la trata de personas, la explotación y el abuso sexual, son actos tipificados como delitos en el Código Penal, es decir actos ilegales.

11.3 La tercera prohibición de este artículo se refiere a la venta y distribución de material pornográfico audiovisual o impreso a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, porque se considera que estos contenidos pueden ser lesivos a los derechos de estas personas e incompatibles con su grado desarrollo sico-emocional e intelectual. 11.4

Ya que no se han determinado medidas específicas para sancionar en el ámbito administrativo el incumplimiento de las prohibiciones establecidas en este artículo, se estará a lo dispuesto en las medidas generales que se establecen en esta ley bajo el título de Sanciones y que puede adoptar el Consejo Regulación y Desarrollo de la Comunicación cumpliendo el debido proceso administrativo. Artículo 12. Para el diseño del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino; el Asambleísta Paco Moncayo, los aportes presentados conjuntamente por los asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo y los artículos 12 al 16 del Código de Ética de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador. Artículo 12. Contenido



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

sexualmente explícito. Todos los mensajes de contenido sexualmente explícito difundidos a través de medios audiovisuales, que no tengan finalidad educativa, deben transmitirse necesariamente en horario para adultos. Los contenidos educativos con imágenes sexualmente explícitas se difundirán en las franjas horarias de responsabilidad compartida y de apto para todo público teniendo en cuenta que este material sea debidamente contextualizado para las audiencias de estas dos franjas. 12. Este artículo establece el deber jurídico de los medios de comunicación audiovisuales de difundir en la franja horaria para adultos todos los contenidos sexualmente explícitos, con la salvedad de aquellos que tengan finalidad educativa. En relación a este tema ver los acápites supra 9 y 9.3 de este informe. También se establece para los medios de comunicación un deber jurídico de cuidado, pues se les responsabiliza de valorar que los contenidos educativos que tenga imágenes de sexo explícito solo puedan ser difundidos a través de los medios audiovisuales, en las franjas de responsabilidad compartida y apto para todo público, si son compatibles con el nivel de desarrollo psicológico e intelectual de las audiencias propias de esos horarios. 5.2 Responsabilidad ulterior. Artículo 13. Para el desarrollo de este artículo fueron de singular relevancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino y por los asambleístas Paco Moncayo y Lourdes Tibán. Artículo 13. Responsabilidad ulterior. Es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias jurídicas administrativas, civiles y penales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado,

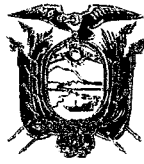


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de acuerdo a lo que establece la Constitución. 13. La formulación de este artículo enfrenta uno de los temas más sensibles y delicados en el desarrollo de los derechos constitucionales de la comunicación establecidos en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, a efectos de establecer los alcances de los derechos fundamentales y las obligaciones que son el correlato de los mismos. Por esta razón se formulan a continuación una serie de reflexiones previas destinadas a clarificar los presupuestos normativos que fundamentan una formulación legítima de la responsabilidad ulterior. La libertad de expresión cumple su función democrática y democratizadora en un estado de derecho, solo cuando la difusión de ideas y opiniones se realiza libremente por cualquier canal o medio, esto es, cuando no está sometida a ninguna clase de censura previa, sino al establecimiento de responsabilidad ulterior, responsabilidad que solo se puede exigirse posteriormente en los casos previa, expresa y legítimamente establecidos en el ordenamiento jurídico del Estado. Tal es el sentido que establecen los numerales 2 y 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18.1 de la Constitución de la República. Con base en lo señalado en el acápite anterior, cabe señalar que las características de veracidad, verificación, oportunidad, contextualización y pluralidad que debe tener la información, según el artículo 18.1 de la Constitución, en realidad son aplicables solo a la información de relevancia pública. Con los elementos planteados en los dos acápites anteriores 13.2 y 13.3, cabe afirmar que cualquier posible intervención estatal en relación a la veracidad, verificación, oportunidad, contextualización y pluralidad de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional
Acta 136

la información de relevancia pública, debe hacerse necesariamente de manera posterior a la difusión de esta información para ser considerada legítima y, consecuentemente, en ningún caso puede hacerse de manera previa, pues ello constituiría censura en toda regla. En ese sentido la difusión deliberada de informaciones de relevancia pública que sean falsas, inexactas o injuriosas solo pueden estar sometidas a las reglas jurídicas que configuran la responsabilidad ulterior. Al respecto el informe anual de la CIDH sobre casos particulares de 1996 señala: La única intervención autorizada por el artículo 13 de la Convención es la imposición de responsabilidad ulterior; cualquier restricción que se imponga a los derechos y garantías contenidos en el mismo debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. El ejercicio abusivo de la libertad de expresión no puede estar sujeto a ningún otro tipo de limitación. Como lo señala la misma disposición, quien ha ejercido ese derecho de forma abusiva, debe afrontar las consecuencias jurídicas que le incumban. De la lectura de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC5-85 del 13 de noviembre de 1985 en relación a las reglas para configurar la responsabilidad ulterior se establece que, para que las limitaciones o restricciones que se implementen a título de responsabilidad ulterior sean consideradas legítimas, es necesario que se cumplan tres presupuestos normativos: a) Que las causales de responsabilidad ulterior sean establecidas expresa y taxativamente en una ley, previo a su aplicación; b) Que los fines perseguidos para establecer dichas causales de responsabilidad ulterior sean legítimos; c) Que las causales establecidas sean necesarias para cumplir tales fines. A continuación se analiza el texto del artículo de responsabilidad ulterior enunciado en este informe a la luz de los conceptos establecidos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

en los numerales anteriores y de los presupuestos normativos del numeral inmediato anterior. 13.1 En relación al primer presupuesto normativo es evidente que, la obligación determinada en este artículo consistente en que toda persona ha de asumir las consecuencias jurídicas civiles y penales, no es otra cosa que la reiteración de esa responsabilidad que ya ha sido establecida con anterioridad tanto en el Código Penal cuanto en el Código Civil vigentes. Por otro lado, la Ley Orgánica de Comunicación sí puede establecer nuevas formas de responsabilidad ulterior en el ámbito administrativo, las mismas que regirán solo una vez que la ley sea debidamente promulgada y publicada en el Registro Oficial. Concurrentemente se determina en este artículo que la causal, expresa y taxativamente formulada, para que exista responsabilidad ulterior en el ámbito administrativo consiste en "difundir, a través de los medios de comunicación, todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado". Así pues el establecimiento de responsabilidad ulterior en el ámbito administrativo que establece la Ley Orgánica de Comunicación implica el pleno cumplimiento del primer presupuesto normativo determinado en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC5-85. 13.2 El segundo presupuesto normativo de la referida Opinión Consultiva consiste en que los fines perseguidos para establecer dichas causales de responsabilidad ulterior sean legítimos. En tal sentido cabe señalar que existen dos fines legítimos que motivan el establecimiento de dicha causal. El primero es evitar la difusión deliberada de todo tipo de contenidos que sean falsos, inexactos o descontextualizados que lesionen los derechos de las personas, porque los ciudadanos usan esta información para tomar decisiones tanto en el ámbito de lo público



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

como de lo privado; decisiones que evidentemente impactan en la gestión de sus intereses individuales y colectivos. Luego, si reciben información no veraz, no verificada, descontextualizada y no oportuna que lesione los derechos de las personas y la usen para tomar decisiones, sus intereses y derechos corren el riesgo de sufrir perjuicios y vulneraciones. Este fin ha sido formulado por el profesor Ernesto Villanueva en sentido positivo: como el derecho de las personas a recibir información de calidad, es decir, información confiable, cuya credibilidad no se ponga en duda por los ciudadanos que la reciben y la usan. La legitimidad de este fin es compartida por las asociaciones de radio y televisión en el Ecuador, tal como lo expresan las disposiciones de sus códigos de ética, que fijan condiciones altamente exigentes para la producción y difusión de información de relevancia pública tales como: decencia, honestidad, veracidad de las noticias, honestidad de las opiniones, responsabilidad social, no injerencia de los poderes públicos, privados y religiosos, etc.; como se establece en la cláusula segunda del Capítulo del Código de Ética de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador; y en la misma dirección, el artículo 10 del Código de Ética de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión señala: "Toda estación radiodifusora deberá evitar la difusión de informaciones cuya autenticidad no haya verificado o que causen alarma o conmoción social injustificada". El otro fin legítimo que persigue el establecimiento de la responsabilidad ulterior en el ámbito de la Ley Orgánica de Comunicación es la restitución moral de los derechos de las personas que resultan directamente afectadas por la difusión de todo tipo de contenido no veraz, no verificado, descontextualizado que lesione los derechos de las personas, ya que los y las ciudadanas no tienen por qué soportar las cargas gravosas y lesivas a sus derechos que provienen de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

la intención deliberada de difundir información falsa, inexacta o injuriosa. 13.3 Finalmente, el tercer presupuesto normativo de la referida Opinión Consultiva consiste en que las causales establecidas sean necesarias para cumplir tales fines. Lo cual equivale a afirmar que no exista otro medio o mecanismo para evitar la afectación de los bienes jurídicos que se intenta proteger y que los medios o mecanismos empleados para tal efecto son razonables y proporcionados a las vulneraciones de los derechos o las afectaciones a los intereses que se busca evitar. En ese sentido cabe señalar que la autorregulación de los medios de comunicación ecuatorianos (léase códigos de ética y manuales de estilo) incluyen, como se señaló anteriormente elevadas exigencias en relación a la producción y difusión de todo tipo de contenidos, que superan largamente las establecidas en esta ley, pero lastimosamente esas reglas éticas han resultado absolutamente ineficaces para regular la conducta de los medios en esta materia. Lo cual sucede sobre todo porque no existe ninguna consecuencia real para el incumplimiento de sus propias premisas, principios y reglas éticas. Consecuentemente se hace indispensable la formulación de reglas jurídicas de carácter general y obligatorio que remedien esta situación. Con estos elementos cabe señalar que el establecimiento de la obligación jurídica de "asumir las consecuencias jurídicas administrativas, civiles y penales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, todo tipo de contenidos que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución" constituye una causal necesaria para la protección de los fines que justifican dicha obligación. En cuanto a los mecanismos que efectivizan la responsabilidad ulterior fijados en el ámbito de esta ley,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

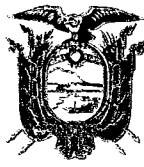
Asamblea Nacional

Acta 136

éstos son básicamente la obligación jurídica de rectificar las informaciones que contengan falsedades, inexactitudes o injurias difundidas a través de los medios de comunicación cuando ellas son de responsabilidad del medio de comunicación, sus propietarios, accionistas, directores o empleados, así como permitir el derecho de réplica y respuesta de los afectados cuando los medios de comunicación juzguen que esto es procedente o cuando así lo disponga el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Finalmente y como se ha dispuesto en el artículo 15 de este informe, el incumplimiento de lo ordenado por el Consejo generará responsabilidad solidaria para los medios y sus personeros, y quedarán sujetos a las medidas administrativas establecidas de manera general para las infracciones a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 14. Para la redacción del siguiente artículo fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino.

Artículo 14. Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación. Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, en los ámbitos civil y administrativo, cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio y 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 física, dirección electrónica,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

correo, 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 la honra, reputación y demás derechos consagrados en la Constitución y la ley. 14. Este artículo establece que los medios de comunicación tendrán responsabilidad ulterior en los ámbitos civil y administrativo por la difusión de contenidos que sean expresamente atribuidos al medio de comunicación y no se hayan atribuido a ninguna otra persona. Y establece el mismo tipo de responsabilidad cuando se haya incumplido el deber de los medios de comunicación de informar a los usuarios que son responsables por las consecuencias jurídicas que puedan generar sus comentarios; o cuando no se han implementado mecanismos que posibiliten identificar a quien realiza los comentarios o cuando no se hayan implementado mecanismos que eviten la publicación de contenidos que lesionen los derechos de las personas. 14.1 Cabe señalar que la histórica vinculación de los medios de comunicación a grupos políticos, financieros o comerciales ha generado el riesgo de que los comunicadores y periodistas que trabajan en ellos se vean forzados o presionados a difundir contenidos que son falsos, inexactos o injuriosos o que, simplemente, no han sido debidamente procesados. En estos casos, los periodistas han optado por no señalar su autoría en la producción y difusión de tales contenidos, a fin de salvaguardar su integridad y prestigio profesional y evitarse la carga injustificada de responder por las consecuencias que se puedan generar. Por otro lado, los medios de comunicación tampoco suscriben estas informaciones y en sus llamados códigos de ética existen disposiciones expresas que endosan toda responsabilidad a los periodistas que producen o difunden este tipo de contenidos, aunque hayan recibido instrucciones

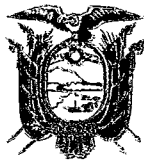


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

explícitas para tal efecto, evadiendo así las consecuencias jurídicas de esta conducta y proporcionando un manto de impunidad a los verdaderos autores intelectuales de la producción y difusión de esta información. Al respecto es muy ilustrativa la última parte del artículo 10 del Código de Ética de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, que señala: “Para efectos de responsabilidad legal de la estación, AER considera al comunicador social que procesa la noticia, como el principal responsable de su veracidad”. Para evitar este tipo de prácticas irregulares, que son perjudiciales para los periodistas así como para las personas que pueden ser afectadas por las mismas, este artículo establece que los contenidos difundidos a través de los medios de comunicación serán de su responsabilidad cuando no se atribuya su autoría a ninguna persona y cuando su autoría sea expresamente atribuida al medio como tal. 14.2 Cabe señalar que la responsabilidad penal a que hubiere lugar siempre recaerá en las personas naturales que sean los instigadores, autores, cómplices y encubridores del delito cometido; puesto que los medios de comunicación, en tanto personas jurídicas, en ningún caso pueden ser por sí mismos autores o partícipes de una infracción penal. 14.3 Para evitar que las páginas web de los medios de comunicación formalmente constituidos se conviertan espacios de difusión de calumnias e injurias anónimas, este artículo establece que los comentarios formulados en estos espacios digitales serán responsabilidad de los medios si se incumple cualquiera de los siguientes deberes: 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 física, dirección electrónica, correo, cédula de ciudadanía o identidad; 3. Diseñar e implementar



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

mecanismos de autorregulación que eviten la publicación y permitan la denuncia y eliminación de contenidos que lesionen la honra, reputación y demás derechos consagrados en la Constitución y la ley. Artículo 15. Para la redacción del siguiente artículo sobre responsabilidad solidaria fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino. Artículo 15. Responsabilidad solidaria. El medio de comunicación, sus propietarios, accionistas, directivos y representantes legales serán solidariamente responsables 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 el Consejo de Regulación y Desarrollo de la 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, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución y la ley. 15. Este artículo establece la solidaridad en las indemnizaciones y compensaciones de carácter civil de los medios de comunicación, en tanto personas jurídicas autónomas y de sus propietarios, accionistas y directivos, como personas naturales, siempre que el medio de comunicación se haya negado a cumplir su obligación de ejecutar las rectificaciones o haya impedido el ejercicio de los derechos de réplica y de respuesta ordenados por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación, una vez que haya procesado debidamente el correspondiente reclamo. 15.1 Como es conocido, en materia civil, la responsabilidad de la una persona natural o jurídica siempre se genera por una acción u omisión que tenga el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

efecto de vulnerar los derechos de otro o que implique el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley o en los contratos. Desde esa perspectiva, el medio de comunicación no es, en principio, responsable por la difusión todo tipo de contenidos que afecte los derechos de una persona; puesto que esta es una responsabilidad personal tanto en el ámbito penal, civil o administrativo de quien produce y difunde tal información. 15.2 Sin embargo de lo anotado en el acápite anterior 15.1, cuando el medio de comunicación incumple con la orden del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación, por la que se le impone el deber de realizar las rectificaciones o de permitir el ejercicio de los derechos de réplica y de respuesta, está realizando un acto que viola los derechos de la persona que ha sufrido ofensa o menoscabo en sus intereses o vulneración de sus derechos. Es en virtud de este (acto) incumplimiento de una orden legítima y de las afectaciones que puede generar a la persona interesada en la rectificación, réplica o respuesta, es que el medio, sus propietarios, accionistas y directivos deben asumir su responsabilidad ulterior. Responsabilidad que, en este caso, consiste en convertirse en responsables solidarios por las indemnizaciones y compensaciones de carácter civil a que haya lugar por la difusión de información no veraz, no verificada, descontextualizada y no oportuna que afecte los derechos de una persona. 15.3 No está demás señalar que no habrá lugar a ningún tipo de solidaridad civil si el medio de comunicación ha cumplido oportunamente el mandato del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación, emitido una vez que se haya cumplido el debido proceso. 5.3 Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. La pregunta nueve de la consulta popular manda a crear un "consejo de regulación", que norme, entre otras cosas, la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

difusión de contenidos con mensajes violentos, sexualmente explícitos y discriminatorios y establezca criterios jurídicos para la responsabilidad ulterior. Sus principales atribuciones comprenden: 1. la promoción de los derechos a la comunicación; 2. El diseño de políticas públicas integrales de la comunicación y la coordinación con las demás actividades del Estado; 3. El control administrativo del cumplimiento de los deberes constitucionales y legales; 4. El aseguramiento de la democratización de los canales de acceso a la información y de los medios de comunicación; y, 5). La aplicación de las medidas administrativas que aseguren el cumplimiento de la ley. Sin duda este tema sigue causando gran debate y desacuerdo en los grupos de mayoría y minoría en la Comisión. En esta tercera fase del proceso legislativo, el disenso se centró más en la integración del Consejo, que en sus finalidades y atribuciones. El argumento principal del grupo de minoría es que la presencia del Ejecutivo no garantiza adecuadamente la independencia y autonomía del Consejo; mientras que la mayoría sostiene que el Ejecutivo, por su legitimidad democrática directa y como principal responsable de las políticas públicas nacionales, no puede faltar en un Consejo que formula políticas públicas de gran trascendencia social. Los cuatro artículos que se justifican a continuación son una revisión de los artículos 34, 35 y 36 del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación, que fue entregado con el informe para segundo debate, a la luz del mandato popular. Para la revisión de estos artículos fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino, el asambleísta Paco Moncayo, Asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo. Artículo 16. El primer artículo sobre este



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

tema describe las características institucionales del denominado Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Artículo 16. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación es un organismo público con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera, que se organizará de manera desconcentrada. 16. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación, como su denominación hace evidente, asume fundamentalmente las funciones de regulación, es decir, de normar conforme a la ley y la Constitución los ámbitos de sus competencias y de promover el desarrollo progresivo y constante de los derechos a la comunicación de todas las personas. Para ello se le ha dotado de características institucionales particulares de las instituciones públicas con la finalidad de garantizar su independencia y funcionalidad. 16.1 El Consejo posee personalidad jurídica propia, lo que hace factible que los actos de las personas físicas se puedan imputar a un centro de actuación diferenciado como ente público, esto es, un órgano de administrativo de regulación y le sirve de instrumento de determinación y diferenciación frente a los demás órganos del poder público y, por tanto, del resto de la administración pública. 16.2 El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación gozará de autonomía funcional, administrativa, financiera. La autonomía funcional le permitirá establecer su propia estructura funcional de acuerdo con las características de un órgano de regulación y desarrollo de políticas públicas en el campo de los derechos a la comunicación. La autonomía administrativa se refiere a la capacidad de dirigir y gestionar la institución, sobre todo en lo referente a las políticas básicas de funcionamiento y de recursos humanos. La autonomía financiera faculta al órgano regulador a disponer de los recursos económicos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

según sus propias necesidades y prioridades, sin injerencia externa.

16.3 La desconcentración del Consejo, según criterios técnicos y de racionalización, le permitirá ejercer a nivel nacional sus atribuciones de protección de los derechos a la comunicación con eficacia. Artículo 17.

El siguiente artículo describe los principales objetivos institucionales del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Artículo 17.

Finalidad. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación tiene por finalidad diseñar e implementar las políticas públicas de comunicación relativas a sus competencias y las destinadas a generar condiciones materiales y sociales para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la comunicación reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales; y, ejercer potestades regulatorias en el ámbito de sus atribuciones.

17. La finalidad última del Consejo de Regulación y Desarrollo es, como toda institución del Estado, la progresiva y plena realización de los derechos a la comunicación, que son parte de los derechos del buen vivir. En consecuencia, el Consejo tiene como responsabilidades: 1. diseñar e implementar las políticas públicas de comunicación en coordinación con las demás instituciones del Estado (deber de coordinar, artículo 226, Constitución 2. Generar condiciones materiales y sociales que tiendan al acceso universal de los diversos medios y tecnologías de la comunicación, de tal manera que el derecho a recibir información veraz y pluralista sea una verdadera garantía; y, que contribuya a la democratización de los medios de comunicación de todo tipo, de modo que el derecho a producir y difundir información se amplíe a todos los sectores de la sociedad (ciudadanos, grupos, comunidades, nacionalidades). Artículo 18.

El siguiente artículo desarrolla y sistematiza las diversas atribuciones y responsabilidades del Consejo de Regulación y Desarrollo de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Comunicación. Artículo 18. Atribuciones. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación tendrá las siguientes atribuciones: 1. Proteger y promover el efectivo ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley. 2. Promover la incorporación de los valores y prácticas de la convivencia intercultural en la programación de los medios de comunicación. 3. Fomentar e incentivar la creación de espacios para la difusión de la producción nacional y producción nacional independiente, a fin de garantizar el cumplimiento de las cuotas de programación establecidos en esta ley. 4. Vigilar que las políticas públicas promuevan y garanticen los derechos a la comunicación. 5. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Plan Nacional de Tecnologías de la Comunicación e información para la Inclusión Digital o en planes similares y formular observaciones a las autoridades públicas a cargo de la ejecución de dichos planes. 6. Participar en la elaboración de la Agenda Sectorial de Comunicación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. 7. Promover la democratización y fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. 8. Elaborar el informe vinculante sobre la idoneidad del solicitante y aprobar el plan de comunicación, como requisito previo a la concesión de frecuencias de radio, televisión, de audio y vídeo por suscripción, conforme a esta ley y al reglamento respectivo. 9. Vigilar que la autoridad encargada de la administración del espectro radioeléctrico asigne el uso de las frecuencias de este espectro, a través de procesos concursales, públicos, abiertos y en igualdad de condiciones. 10. Elaborar y mantener actualizado el Registro Nacional de Medios de Comunicación impresos, de radio, televisión, audio y vídeo por suscripción y digitales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

que se emitan desde el Ecuador. 11. Establecer mecanismos de registro y monitoreo técnico de la programación de las estaciones de radio, televisión y de medios impresos, con el fin de determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. 12. Implementar mecanismos para establecer información real sobre el tiraje y venta efectiva de los medios impresos, así como sobre la sintonía y niveles de audiencia de los medios audiovisuales. 13. Conocer y resolver en el ámbito administrativo los reclamos presentados por violación a los derechos o a las obligaciones establecidas en esta ley. 14. Iniciar de oficio y resolver los procedimientos administrativos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. 15. Remitir a la Fiscalía la información que llegue a su conocimiento en relación a la violación de derechos que evidencien la comisión de delitos de acción pública. 16. Examinar y pronunciarse sobre los resultados de las veedurías ciudadanas que se organicen en torno al desempeño de las instituciones, organizaciones, empresas y medios públicos, comunitarios y privados que realizan actividades contempladas en el ámbito de esta ley. 17. Establecer y modificar la estructura administrativa desconcentrada del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. 18. Aprobar la proforma presupuestaria del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación elaborada y presentada por la Secretaría Técnica. 19. Nombrar y remover al Presidente del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación y a su Secretario Técnico. 20. Elaborar y expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y su funcionamiento. 21. Las demás que determine la Constitución y la ley. (18) El éxito de una institución pública es el adecuado diseño de sus atribuciones y deberes. Los objetivos es buscar eficacia en el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

cumplimiento de la misión constitucional, legal y social. Para esto, las competencias del Consejo están divididas en cinco áreas: (1) los principios y objetivos; (2) el papel en las políticas públicas; (3) sus funciones de regulación en cuanto a los medios de comunicación; (4) la potestad administrativa reguladora; y, (5) las capacidades administrativas y funcionales para su correcto funcionamiento. (18.1) Los numerales 1, 2 y 3 delimitan los grandes ejes del Consejo en su función constitucional de protección de los derechos a la comunicación; esto comprende el fomento de los derechos a la comunicación en una perspectiva intercultural y que impulse los bienes culturales ecuatorianos. (18.2) Los numerales 4, 5 y 6 comprenden una concepción integral de las políticas públicas. Para una eficaz realización del buen vivir, la actividad del Estado debe ser coordinada, coherente y complementaria, sobre todo si los derechos son indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (numeral 6, artículo 11, Constitución). Por eso, el Consejo debe participar activamente en la elaboración de las políticas públicas que se refieren a los derechos a la comunicación y velar porque las demás instituciones del Estado complementen y potencien esas políticas. En consecuencia, también es importante que participe en la Agenda Sectorial de Comunicación y los planes nacionales que posibilitan el ejercicio de los derechos constitucionales de la comunicación. (18.3) Los numerales 7, 8, 9, 10, 11 y 12 establecen las competencias del Consejo en el ámbito de regulación de los medios de comunicación. Estas disposiciones pretenden: (1) impulsar la democratización y fortalecimiento de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, con el fin de lograr la democratización de la palabra; (2) asegurar que las concesiones de frecuencias de radio y televisión se realicen con criterios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

de equidad, transparencia, idoneidad y técnicos, respetando los derechos establecidos en la Constitución y la ley, mediante un informe vinculante y a través de la vigilancia de la administración del espectro radioeléctrico; y, (3) garantizar la transparencia de la información relevante sobre los medios de comunicación, mediante un registro y monitoreo que permita a la ciudadanía saber quiénes y cómo se influye en un bien público como es la comunicación; este mismo objetivo cumplen los mecanismos para establecer el tiraje y el nivel de audiencia. (18.4) Los numerales 13, 14 y 15 otorgan al Consejo facultades para tomar las medidas legales necesarias para garantizar los derechos y obligaciones de los actores de la comunicación. Estas facultades tienen el objetivo de resolver, en la vía administrativa, sobre reclamos por violación de los derechos establecidos en la Ley de Comunicación e, incluso, iniciar de oficio un expediente administrativo por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. Complementariamente, el Consejo podrá enviar a la Fiscalía copia de los expedientes que contengan indicios del cometimiento de un delito, con el fin de que las instancias competentes cumplan las funciones que le correspondan. Finalmente y para que las veedurías ciudadanas tengan un mecanismo efectivo de hacer escuchar su voz, el Consejo tendrá que pronunciarse sobre ellas, tratando de canalizar una respuesta adecuada a las demandas ciudadanas. (18.5) Por último, los numerales 16, 17, 18, 19, 20 y 21 tienen el fin de asegurar el adecuado funcionamiento orgánico del Consejo, al prever la potestad del Consejo de organizarse de manera descentralizada y adecuar su arquitectura institucional, con el objeto de cumplir a cabalidad sus responsabilidades. Entre esas competencias, está también la de aprobar su presupuesto, elegir su presidente y expedir reglamentos necesarios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

que hagan operativas las disposiciones legales. Artículo 19. El siguiente artículo diseña la integración del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Artículo 19.- Integrantes del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación estará conformado por:

1. Dos integrantes designados por la Función Ejecutiva.
2. Un integrante designado por los Consejos Nacionales de Igualdad.
3. Un integrante designado por las facultades o escuelas de comunicación social de las instituciones de educación superior públicas y privadas.
4. Tres integrantes de la ciudadanía. Los miembros principales tendrán sus respectivos suplentes, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se prevén para los principales.

(19) En este punto se dividieron las posiciones de la mayoría y la minoría. Este artículo trata de equilibrar la demanda por independencia y autonomía, por un lado, y la necesidad de cumplir con la disposición constitucional que establece que el Ejecutivo (Estado central) tiene la competencia exclusiva para regular el régimen general de comunicaciones (numeral 10, artículo 261, Constitución). En esto hay que hacer una diferenciación conceptual. En los estados modernos, la formulación y diseño de las políticas públicas se expresa normalmente, en su primera fase, en la aprobación de leyes. En esta tarea es indiscutible que también la Asamblea Nacional participe intensamente; sin embargo, la implementación y desarrollo operativo es generalmente responsabilidad de la Función Ejecutiva y la administración del Estado. Por estas motivaciones se decidió por una integración mixta de siete miembros que combine: (1) la responsabilidad del Estado central de ejercer competencias en este ámbito (régimen general de las comunicaciones);



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

en consecuencia, el Ejecutivo debe estar representado por dos miembros, (2) la participación ciudadana canalizada a través de los Consejos de Igualdad, con un miembro; (3) el conocimiento académico de los centros de educación superior en materia de comunicación, con un miembro; (4) la participación ciudadana directa, con tres miembros. Con la composición mixta y un peso importante de la ciudadanía de manera directa y canalizada a través de los Consejos de Igualdad y la presencia de las facultades o escuelas de comunicación, se garantiza suficientemente la independencia del órgano regulador de la comunicación. Estas fuentes de integración del Consejo representan, con cinco de siete miembros, más del 71,4% de la composición del órgano regulador, lo cual ratifica su carácter ciudadano, autónomo e independiente. 5.4 Regulación de la relación entre el sistema financiero y medios de comunicación. Los artículos 20 y 21 y la disposición transitoria —que se presentan a continuación—corresponden al desarrollo normativo de la pregunta tres del referendo del 07 de mayo de 2011. La redacción se basó en la propuesta conjunta de Alianza PAIS: Betty Carrillo, María Augusta Calle, Rolando Panchana, Ángel Vilema y Mauro Andino. Artículo 20. El siguiente artículo regula la independencia de los medios frente al poder económico. Artículo 20. Sistema financiero e independencia de los medios de comunicación. No podrán ser titulares ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, los accionistas de una empresa privada de comunicación de carácter nacional que posean el 10% o más del paquete accionario, ni aquellos accionistas que mantengan posición dominante en la institución o que conformen una unidad de interés

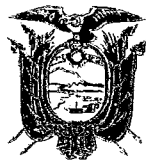


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

económico. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores. Se entenderá que son titulares indirectos los accionistas de una empresa privada de comunicación que sean a su vez propietarios a través de fideicomisos, de títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho. La Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Telecomunicaciones y otros organismos de control deberán establecer en el ámbito de sus respectivas competencias otros tipos de propiedad indirecta y notificarán del particular al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El ejercicio de los derechos políticos y económicos de los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas de comunicación incursos en la prohibición constitucional, quedará suspendido a partir de la notificación que les haga el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación; sin perjuicio de la remoción de los directivos y administradores de la empresa de sus cargos y de la venta en pública subasta de las acciones o participaciones que serán dispuestas por la Superintendencia de Compañías y ejecutada de conformidad con la reglamentación que ésta expida para tal efecto. Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las empresas de comunicación, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición. (20) Este artículo desarrolla la regulación relativa a la pregunta tres de la consulta popular del 07 de mayo de 2011, por cuya aprobación se reformó el artículo 312 de la Constitución, cuyo texto vigente, una vez



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

proclamados oficialmente los resultados de la consulta, es: Artículo 312.- Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente. (20.1) Un primer tema a resolver es el que se refiere a en términos legales a "una empresa privada de comunicación de carácter nacional". Al respecto es pertinente puntualizar que este tema ha sido desarrollado específicamente en el artículo de este informe. (20.2) El siguiente tema a resolver es determinar cuándo un accionista de una empresa privada de comunicación de carácter nacional es considerado un accionista principal de la misma. Al respecto, cabe señalar que ninguna disposición del ordenamiento jurídico establece previamente que se ha de entender por accionista principal, por lo que corresponde a esta ley llenar ese vacío en el ámbito de su competencia. Desde esa perspectiva se plantearon dos propuestas, la primera, formulada conjuntamente por las asambleístas de Alianza PAIS, que consistía en que adquieren la condición de accionistas principales de una empresa privada de comunicación de carácter nacional quienes posean el 6% o más del paquete accionario, basándose en el antecedente que proporciona el artículo 45 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que señala: Artículo 45. Previa la inscripción en el Libro de Acciones y Accionistas de una institución del sistema financiero privado, la Superintendencia calificará la responsabilidad, idoneidad y solvencia del cesionario o suscriptor, sea éste nacional o extranjero en



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

los siguientes casos: a) En la transferencia de acciones cuando el cesionario devenga en propietario del seis por ciento (6%) o más del capital suscrito; y, b) Cuando con el monto de la suscripción el suscriptor alcance el seis por ciento (6%) o más del capital suscrito. Igual calificación se requerirá en forma previa a la inscripción de acciones por la adjudicación o partición de las mismas por acto entre vivos y siempre que el adjudicatario devenga en propietario del seis por ciento (6%) o más de las acciones suscritas. Por otra parte, aunque en la propuesta conjunta presentada por los asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo, inicialmente se planteó que adquieren la condición de accionistas principales de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, quienes posean más del 35% las participaciones, durante las deliberaciones modificó su posición el asambleísta Montúfar y señaló la conveniencia de que se considere accionista principal a quien posea el 10% o más del paquete accionario, basándose en el antecedente que proporciona la Ley de Compañías (Artículos 133, 324, 354.1) que alude a dicho porcentaje para conferir a los accionistas ciertas potestades orientadas a proteger sus intereses y velar por la buena marcha de la compañía. Finalmente, se decidió adoptar el 10% o más de las acciones como porcentaje para definir la condición de accionista principal de una empresa privada de comunicación de carácter nacional. (20.3) El artículo establece que la misma prohibición que opera sobre los accionistas que tengan el 10% o más de las acciones de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, opera también para aquellos accionistas que mantengan posición dominante en la institución o que conformen una unidad de interés económico. El alcance de las expresiones "posición dominante" y "una unidad de interés económico" no ha sido definido



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

expresamente en esta ley por no ser del ámbito de su competencia y, consecuentemente, se estará a lo que dispongan las leyes aplicables a las instituciones del sistema financiero y a las compañías, así como a las regulaciones que existen y las que se dicten para evitar prácticas anticompetitivas, monopólicas y oligopólicas. (20.4) En relación a la propiedad indirecta, este artículo establece que serán titulares indirectos, los accionistas de una empresa privada de comunicación quienes usen por sí mismos o por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho...”-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario. Sí le escucho.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. “...en unión de hecho, la figura del fideicomiso para tener acciones en empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional; sin perjuicio del deber que se establece para que la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Telecomunicaciones y otros organismos de control establezcan en el ámbito de sus respectivas competencias, otros tipos de propiedad indirecta. Lo cual está orientado a evitar que se usen subterfugios legales para evadir la prohibición establecida por mandato popular”. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. A ver, señor Secretario, llegue a un título y suspendo.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. “(20.5) Este artículo también establece las consecuencias jurídicas de violar la prohibición constitucional, fruto de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

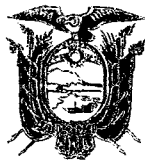
Asamblea Nacional

Acta 136

la consulta popular, cuya regulación se desarrolla en esta ley. En ese sentido se establece que el ejercicio de los derechos políticos y económicos de los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas de comunicación incursos en la prohibición constitucional, quedará suspendido a partir de la notificación que les haga el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación; sin perjuicio de la remoción de los directivos y administradores de la empresa de sus cargos y de la venta, en pública subasta, de las acciones o participaciones que serán dispuestas por la Superintendencia de Compañías. (20.6) Cabe señalar que por razones de competencia, la remoción de los directivos y administradores de la empresa de sus cargos, y la venta en pública subasta de las acciones o participaciones, será dispuesta y ejecutada de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Superintendencia de Compañías. Y será este mismo organismo quien entregue los valores obtenidos por dicha venta a los accionistas de las empresas de comunicación, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición”.

EL SEÑOR PRESIDENTE. Falta una página.

EL SEÑOR SECRETARIO. “Artículo 21) El siguiente artículo establece los criterios técnicos para calificar un medio de comunicación como nacional. Para la redacción del texto fueron de singular importancia los aportes presentados de forma conjunta por los asambleístas de Alianza PAIS, la asambleísta Cynthia Viteri, así como los aportes presentados conjuntamente por los asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo. Artículo 21. Empresas privadas de comunicación de

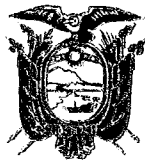


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

carácter nacional. Los medios audiovisuales y las empresas de telecomunicaciones, adquieren la condición de empresas privadas de comunicación de carácter nacional cuando su cobertura llegue al 25% o más de la población nacional o tengan cobertura en diez provincias o más. Adquieren la misma condición los medios impresos nacionales que emitan un número de ejemplares igual o superior al 0,50% de la población nacional en cualquiera de sus ediciones en el año inmediato anterior. (21) Este artículo desarrolla los criterios para establecer en qué casos los medios audiovisuales e impresos y las empresas de telecomunicaciones, serán consideradas empresas de comunicación de carácter nacional. (21.1) Los porcentajes establecidos en este artículo no implican ningún tipo de limitación para la cobertura (geográfica o poblacional) o la presencia de mercado de las empresas de comunicación, sino que sirven exclusivamente para determinar si se pueden o no considerar legalmente como empresas nacionales de comunicación, a fin de establecer si sus propietarios y accionistas pueden tener, a su vez, acciones en instituciones financieras u otro tipo de compañías. (21.2) Para determinar los porcentajes de los medios audiovisuales e impresos, a más de las referencias sobre la realidad del mercado y la operación de estos medios en el Ecuador, se consideraron las referencias sobre los regímenes legales comparados que en materia de concentración mediática que se aplican en varios países; los cuales han sido recogidos en la nota a pie de página para los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales de Argentina. Nota, que por su relevancia para este tema, se transcribe a continuación, en la parte pertinente: Nota: Artículos 38-39-41: Los regímenes legales comparados en materia de concentración indican pautas como las siguientes: En Inglaterra existe



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

un régimen de licencias nacionales y regionales (16 regiones). Allí la suma de licencias no puede superar el quince por ciento (15%) de la audiencia. Del mismo modo, los periódicos con más del veinte por ciento (20%) del mercado no pueden ser licenciarios y no pueden coexistir licencias nacionales de radio y Tv. En Francia, la actividad de la radio está sujeta a un tope de población cubierta con los mismos contenidos. Por otra parte, la concentración en Tv admite hasta un servicio nacional y uno de carácter local (hasta 6 millones de habitantes) y están excluidos los medios gráficos que superen el veinte por ciento (20%) del mercado. En Italia el régimen de Tv autoriza hasta una licencia por área de cobertura y hasta tres en total. Y para radio se admite una licencia por área de cobertura y hasta siete en total, además, no se puede cruzar la titularidad de las licencias locales con las nacionales. En Estados Unidos, por aplicación de las leyes antimonopólicas, en cada área no se pueden superponer periódicos y Tv abierta. Asimismo, las licencias de radio no pueden superar el 15% del mercado local, la audiencia potencial nacional no puede superar el treinta y cinco por ciento (35%) del mercado y no se pueden poseer en simultáneo licencias de Tv abierta y radio. (21.3) Con las consideraciones señaladas en los acápites anteriores (21.1) y (21.2), en este artículo se establece que los medios audiovisuales y las empresas de telecomunicaciones adquieren la condición de empresas privadas de comunicación de carácter nacional cuando su cobertura llega al 25% o más de la población nacional o tienen cobertura en diez provincias o más. En la propuesta conjunta presentada por los asambleístas César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cabo, se planteaba que: Se entenderá por empresas de comunicación de carácter nacional los medios de radio y televisión cuyos contratos de concesión de

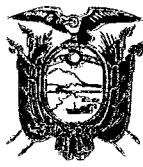


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

frecuencias se fije como área de cobertura principal a todo el territorio ecuatoriano. Cabe señalar que de adoptarse este criterio ningún medio de comunicación audiovisual (radio y televisión) podría ser considerado actualmente como una empresa de comunicación de carácter nacional y, por tanto, se evadiría la prohibición establecida por mandato popular en el artículo 312 reformado de la Constitución de la República. Y aún en el supuesto de que un medio de comunicación de radio o televisión tuviera en su contrato de concesión como cobertura principal a todo el territorio nacional, bastaría con devolver la concesión de una frecuencia, en un pequeño y alejado cantón del país, para ya no tener cobertura nacional y, en consecuencia, podría evadirse la prohibición constitucional, aunque mantuviera cobertura en los restantes 225 cantones del país. (21.4) En este artículo se establece también que adquieren la condición de empresa de comunicación de carácter nacional, los medios impresos nacionales que emitan un número de ejemplares igual o superior al 0,50% de la población nacional en cualquiera de sus ediciones en el año inmediato anterior. El criterio utilizado para establecer este porcentaje proviene de las consultas realizadas a periodistas de los medios impresos que se autodefinen como periódicos o revistas de alcance nacional, en relación al número de ejemplares que ponen en circulación en sus diferentes ediciones. Desde esta perspectiva, se estableció que el número de ejemplares a los que equivale el porcentaje del 0,50% de la población nacional, supera el promedio del tiraje que circulan los periódicos que se autodenominan como nacionales o de alcance nacional; considerando por tanto razonable adoptar este porcentaje para efectos de considerarlos empresas de comunicación con carácter nacional. Disposición Transitoria. La siguiente disposición transitoria



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

complementa el artículo 20 de este informe. Disposición Transitoria. Los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas privadas de comunicación de carácter nacional que posean directa o indirectamente el 10% o más de las acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, deberán enajenarlas en el plazo de un año contado a partir del 13 de julio de 2011, fecha en que se publicaron oficialmente los resultados de la consulta popular del 07 de mayo de 2011. La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una empresa privada de comunicación a esta disposición transitoria, será sancionado por la Superintendencia de Compañías, de conformidad con la ley. En lo sustancial esta disposición establece que en el plazo de un año contado a partir del 13 de julio de 2011, los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas privadas de comunicación de carácter nacional, que posean directa o indirectamente el 10% o más de las acciones o participaciones del capital suscrito de empresas mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, deberán enajenarlas; sin que puedan hacerlo a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, bajo prevención de que se le aplicarán las sanciones establecidas en esta ley. Todo ello para asegurarse de que los accionistas incurso en esta prohibición cuenten con un plazo razonable para vender sus acciones así como para evitar la propiedad o el control indirecto de las mismas a través de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

personas jurídicas vinculadas o parientes consanguíneos y políticos. A continuación se reproduce únicamente el texto de los 21 artículos y la disposición transitoria, cuya fundamentación y justificación fue presentada en esta parte del informe, que fueron aprobados por la Comisión Ocasional de Comunicación en la sesión del 27 de julio de 2011. 6. Articulado sobre la pregunta 9 y 3 de la consulta popular. Regulación de contenidos. Artículo 1. Igualdad y no discriminación. El Estado, a través del poder público, respetará y hará respetar que la aplicación de las normas contenidas en esta ley coadyuven a eliminar toda forma de discriminación o exclusión por parte de los actores públicos, privados y comunitarios de la comunicación, así como para promover, en un marco de pluralismo, la diversidad y el respeto a los derechos humanos en los contenidos difundidos. Artículo 2. Libertad de programación. Todo medio de comunicación social goza de libertad para realizar y difundir sus programas y contenidos, sin otras limitaciones que las establecidas en la Constitución, instrumentos internacionales y la ley. Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, para el ejercicio pleno de los derechos a la comunicación, deben observar buenas prácticas y mecanismos deontológicos expresos, transparentes y públicos, consagrados en códigos de ética, que deben ser registrados en el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Artículo 3. Contenido. Se entenderá por contenido todo tipo de información que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación audiovisuales e impresos. Los medios de comunicación generalistas difundirán contenidos de carácter informativo, educativo y cultural, en forma prevalente. Estos contenidos deberán propender a la calidad y ser difusores de los valores y los derechos fundamentales consignados

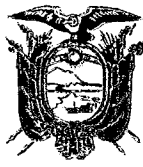


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Artículo 4. Identificación y clasificación de los tipos de contenidos. Para efectos de esta ley, los contenidos de radiodifusión sonora, televisión los canales locales de los sistemas de audio y vídeo por suscripción y de los medios impresos, se identifican y clasifican en: 1. Informativos -I; 2. De opinión -O; 3. Formativos/educativos/culturales -F; 4. Entretenimiento -E; 5. Deportivos -D; y, 6. Publicitarios -P. Los medios de comunicación tienen la obligación de clasificar todos los contenidos de su publicación o programación con criterios y parámetros jurídicos y técnicos. Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios deben identificar el tipo de contenido que transmiten, con el fin de que la audiencia pueda decidir informadamente sobre la programación de su preferencia. Artículo 5. 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 denote 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, o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación. Artículo 6. Prohibición. Está prohibida la difusión a través de todo medio de comunicación social de contenidos discriminatorios que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en



REPÚBLICA DEL ECUADOR

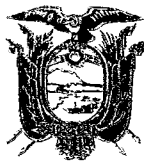
Asamblea Nacional

Acta 136

los instrumentos internacionales. Se prohíbe también la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación que constituyan apología de la discriminación e incitación a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de mensaje discriminatorio.

Artículo 7. 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 Desarrollo de la 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 5 de esta ley. 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.

Artículo 8. 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 los afectados directos con copia al Consejo de Regulación y Desarrollo de la 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 a 1% al 10% de la facturación promediada de los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

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. 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. En caso de que el acto de discriminación evidencie indicios de responsabilidad penal, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación remitirá a la Fiscalía, para los fines pertinentes, copias certificadas del expediente que sirvió de base para imponer la medida administrativa.

Artículo 9. Clasificación de audiencias y franjas horarias. Se establece tres tipos de audiencias con sus correspondientes franjas horarias, tanto para la programación de los medios de comunicación de radio y televisión, incluidos los canales locales de los sistemas de audio y video por suscripción, como para la publicidad comercial y los mensajes del Estado:

1. Familiar: Incluye a todos los miembros de la familia. La franja horaria familiar comprende desde las 06h00 a las 18h00. En esta franja solo se podrá difundir programación de clasificación "A": Apta para todo público;
2. Responsabilidad compartida: La componen personas de 12 a 18 años, con supervisión de personas adultas. La franja horaria de responsabilidad compartida transcurrirá en el horario de las 18h00 a las 22h00. En esta franja se podrá difundir programación de clasificación "A" y "B": Apta para todo público, con vigilancia de una persona adulta; y,
3. Adultos: Compuesta por personas mayores a 18 años. La franja horaria de personas adultas transcurrirá en el horario de las 22h00 a las 06h00. En esta franja se podrá difundir programación clasificada con "A", "B" y "C": Apta solo para personas adultas. En función de lo dispuesto en esta ley, el Consejo de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Regulación y Desarrollo de la Comunicación establecerá los parámetros técnicos para la definición de audiencias, franjas horarias, clasificación de programación y calificación de contenidos. La adopción y aplicación de tales parámetros será, en cada caso, de responsabilidad de los medios de comunicación. Artículo 10. Contenido violento. Para efectos de esta ley se entenderá por contenido violento todo mensaje que se difunda por cualquier medio, que denote el uso intencional de la fuerza física o psicológica, de obra o de palabra, contra uno mismo, contra cualquier otra persona, grupo o comunidad, así como en contra de los seres vivos y la naturaleza, tanto en contextos reales, ficticios o fantásticos. Estos contenidos solo podrán difundirse en las franjas de responsabilidad compartida y adultos de acuerdo con lo establecido en esta ley. Artículo 11. Prohibición. Se prohíbe la difusión a través de los medios de comunicación de todo mensaje que constituya incitación directa o estímulo expreso al uso ilegítimo de la violencia, a la comisión de cualquier acto ilegal, la trata de personas, la explotación, el abuso sexual, apología de la guerra y del odio nacional, racial o religioso. Queda prohibida la venta y distribución de material pornográfico audiovisual o impreso a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Artículo 12. Contenido sexualmente explícito. Todos los mensajes de contenido sexualmente explícito difundidos a través de medios audiovisuales, que no tengan finalidad educativa, deben transmitirse necesariamente en horario para adultos. Los contenidos educativos con imágenes sexualmente explícitas se difundirán en las franjas horarias de responsabilidad compartida y de apto para todo público teniendo en cuenta que este material sea debidamente contextualizado para las audiencias de estas dos franjas. Responsabilidad ulterior. Artículo 13. Responsabilidad ulterior. Es la obligación que tiene toda persona de

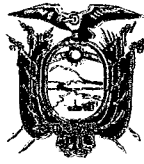


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

asumir las consecuencias jurídicas, administrativas, civiles y penales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución. Artículo 14. Responsabilidad Ulterior de los Medios de Comunicación. Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, en los ámbitos civil y administrativo, cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio y 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 física, dirección electrónica, correo, cédula de ciudadanía o identidad; 3. Diseñar e implementar mecanismos de autorregulación que eviten la publicación y permitan la denuncia y eliminación de contenidos que lesionen la honra, reputación y demás derechos consagrados en la Constitución y la ley. Artículo 15. Responsabilidad solidaria. El medio de comunicación, sus propietarios, accionistas, directivos y representantes legales serán solidariamente responsables 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 el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación, previo el debido proceso y que han sido



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

generadas por la difusión de todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución y la ley. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. Artículo 16. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación es un organismo público con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera, que se organizará de manera desconcentrada. Artículo 17. Finalidad. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación tiene por finalidad diseñar e implementar las políticas públicas de comunicación relativas a sus competencias y las destinadas a generar condiciones materiales y sociales para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la comunicación reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales; y, ejercer potestades regulatorias en el ámbito de sus atribuciones. Artículo 18. Atribuciones. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación tendrá las siguientes atribuciones: 1. Proteger y promover el efectivo ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley. 2. Promover la incorporación de los valores y prácticas de la convivencia intercultural en la programación de los medios de comunicación. 3. Fomentar e incentivar la creación de espacios para la difusión de la producción nacional y producción nacional independiente, a fin de garantizar el cumplimiento de las cuotas de programación establecidos en esta ley. 4. Vigilar que las políticas públicas promuevan y garanticen los derechos a la comunicación. 5. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Plan Nacional de Tecnologías de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Comunicación e Información para la Inclusión Digital o en planes similares; y formular observaciones a las autoridades públicas a cargo de la ejecución de dichos planes. 6. Participar en la elaboración de la Agenda Sectorial de Comunicación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. 7. Promover la democratización y fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. 8. Elaborar el informe vinculante sobre la idoneidad del solicitante y aprobar el plan de comunicación, como requisito previo a la concesión de frecuencias de radio, televisión y de audio y video por suscripción, conforme a esta ley y al reglamento respectivo. 9. Vigilar que la autoridad encargada de la administración del espectro radioeléctrico asigne el uso de las frecuencias de este espectro, a través de procesos concursales, públicos, abiertos y en igualdad de condiciones. 10. Elaborar y mantener actualizado el Registro Nacional de Medios de Comunicación impresos, de radio, televisión, audio y video por suscripción y digitales que se emitan desde el Ecuador. 11. Establecer mecanismos de registro y monitoreo técnico de la programación de las estaciones de radio, televisión y de medios impresos, con el fin de determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. 12. Implementar mecanismos para establecer información real sobre el tiraje y venta efectiva de los medios impresos, así como sobre la sintonía y niveles de audiencia de los medios audiovisuales. 13. Conocer y resolver en el ámbito administrativo los reclamos presentados por violación a los derechos o a las obligaciones establecidas en esta ley. 14. Iniciar de oficio y resolver los procedimientos administrativos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. 15. Remitir a la Fiscalía la información que llegue a su conocimiento en relación a la violación de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

derechos que evidencien la comisión de delitos de acción pública. 16. Examinar y pronunciarse sobre los resultados de las veedurías ciudadanas que se organicen en torno al desempeño de las instituciones, organizaciones, empresas y medios públicos, comunitarios y privados que realizan actividades contempladas en el ámbito de esta ley. 17. Establecer y modificar la estructura administrativa desconcentrada del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. 18. Aprobar la proforma presupuestaria del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación elaborada y presentada por la Secretaría Técnica. 19. Nombrar y remover al Presidente del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación y a su Secretario Técnico. 20. Elaborar y expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y su funcionamiento. 21. Las demás que determine la Constitución y la ley.

Artículo 19. Integrantes del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación estará conformado por: 1. Dos integrantes designados por la Función Ejecutiva. 2. Un integrante designado por los Consejos Nacionales de Igualdad. 3. Un integrante designado por las facultades o escuelas de comunicación social de las instituciones de educación superior públicas y privadas. 4. Tres integrantes de la ciudadanía. Los miembros principales tendrán sus respectivos suplentes, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se prevé para los principales. Sistema financiero y medios de comunicación. Artículo 20. Sistema financiero e independencia de los medios de comunicación. No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, los accionistas de una

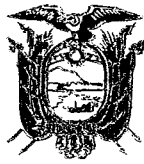


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

empresa privada de comunicación de carácter nacional que posean el 10% o más del paquete accionario, ni aquellos accionistas que mantengan posición dominante en la institución o que conformen una unidad de interés económico. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores. Se entenderá que son titulares indirectos los accionistas de una empresa privada de comunicación que sean a su vez propietarios a través de fideicomisos, de títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho. La Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Telecomunicaciones y otros organismos de control deberán establecer en el ámbito de sus respectivas competencias otros tipos de propiedad indirecta y notificarán del particular al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación. El ejercicio de los derechos políticos y económicos de los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas de comunicación incursos en la prohibición constitucional, quedará suspendido a partir de la notificación que les haga el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación; sin perjuicio de la remoción de los directivos y administradores de la empresa de sus cargos, y de la venta en pública subasta de las acciones o participaciones que serán dispuestas por la Superintendencia de Compañías y ejecutada de conformidad con la reglamentación que ésta expida para tal efecto. Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las empresas de comunicación, sus cónyuges o convivientes en unión de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

hecho, incursos en la prohibición. Artículo 21. Empresas privadas de comunicación de carácter nacional. Los medios audiovisuales y las empresas de telecomunicaciones, adquieren la condición de empresas privadas de comunicación de carácter nacional cuando su cobertura llegue al 25% o más de la población nacional, o tengan cobertura en diez provincias o más. Adquieren la misma condición los medios impresos nacionales que emitan un número de ejemplares igual o superior al 0,50% de la población nacional en cualquiera de sus ediciones en el año inmediato anterior. Disposición Transitoria. Los accionistas, miembros de los directorios y administradores de empresas privadas de comunicación de carácter nacional que posean directa o indirectamente el 10% o más de las acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, deberán enajenarlas en el plazo de un año contado a partir del 13 de julio de 2011, fecha en que se publicaron oficialmente los resultados de la consulta popular del 07 de mayo de 2011. La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una empresa privada de comunicación a esta disposición transitoria, será sancionado por la Superintendencia de Compañías, de conformidad con la ley. 7. Asambleísta ponente: Doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación. 8. Nombre y firma de los asambleístas que suscriben el informe: Mauro Andino Reinoso, Presidente. Ángel Vilema Freile, Vicepresidente. Diego Falconí Garcés, Comisionado (S). Betty Carrillo Gallegos, Comisionada. Emilia Jaramillo Escobar, Comisionada”.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 136

Hasta ahí el informe de la Comisión, el informe complementario de la Comisión Especializada Ocasional de Comunicación.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Vamos a multarle al Presidente por escribir tan largo. Suspendo la sesión, reinstalamos mañana, tenemos CAL mañana nosotros a las ocho de la mañana, empezamos a las diez de la mañana la sesión.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Tomado nota, señor Presidente, la sesión se reinstala a las diez de la mañana.-----

VI

El señor Presidente suspende la sesión, cuando son las trece horas cuarenta minutos.-----



FERNANDO CORDERO CUEVA
Presidente de la Asamblea Nacional



ANDRÉS SEGOVIA SALCEDO
Secretario General de la Asamblea Nacional

RPT/ymc