

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Comunicación y Opinión Pública

Censura y políticas de comunicación en Ecuador: La Ley Orgánica de Comunicación como garantía para el ejercicio de la libre expresión o instrumento para silenciar a los medios de comunicación, análisis del periodo 2015

Angy Floremma Mora Noguera

Asesora: Palmira Chavero Ramírez

Lectores: Fernando Casado e Isabel Ramos

Quito, enero de 2023

## **Dedicatoria**

A mis padres Gloria, Wilfrido y mi hermano Wilfrido José.

Para todos aquellos que con resiliencia y constancia encontraron en la investigación y la academia una alternativa para su largo camino.

## Índice de contenidos

Resumen .....	8
Agradecimientos.....	9
Introducción .....	10
Capítulo 1: Marco Teórico .....	14
1.1. Introducción: El Estado como institución y los derechos fundamentales como límites al poder	14
1.2. Una aproximación a la concepción de la libertad de expresión y sus limitaciones.....	16
1.2.1. Libertad de expresión ¿un derecho ciudadano o facultad absoluta de los medios?19	
1.2.2. El Rol del Estado en materia de libertad de expresión .....	21
1.3. Censura y primeras aproximaciones de sus formas y tipos.....	25
1.4. Rol interventor del Estado: concepción de la política pública .....	31
1.5. Los medios de comunicación y la empresa .....	35
1.5.1. Configuración del sistema mediático .....	35
1.5.2. Estructura de propiedad de los medios .....	38
1.5.3. Efectos: concentración mediática .....	40
1.6. Estado de la cuestión: estudios sobre censura en América Latina .....	44
Capítulo 2: Planteamiento del problema de investigación: Contexto y Objeto .....	46
2.1. Contexto .....	46
2.1.1. Situación de la Libertad de expresión en el contexto internacional.....	46
2.1.2. Situación de América Latina y el Ecuador previa a la discusión la Ley Orgánica de Comunicación.....	49
2.1.3. Discusión de la Ley Orgánica de Comunicación: escenarios de disputa política y mediática por el sistema de medios .....	53
2.1.4. Aspectos destacados y polémicas en torno a la implementación de la Política Pública	55
2.1.5. Los medios de comunicación y su enfrentamiento con el gobierno .....	59
2.2. Objeto de estudio.....	61
Objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación.....	63
2.2.1. Objetivo General .....	63
2.2.2. Objetivos específicos .....	63
2.2.3. Pregunta General.....	63

2.2.4. Preguntas específicas: .....	63
2.2.5. Hipótesis general.....	63
2.2.6. Hipótesis específicas .....	63
Capítulo 3: Metodología de la investigación.....	67
3.1. Estrategia metodológica .....	67
3.1.1 Análisis documental de contenido como instrumento para identificar formas de censura estatal posterior.....	70
3.1.2 Análisis de contenido como método central para identificar la censura empresarial y su relación con la política pública de comunicación .....	72
3.2. Corpus de Análisis .....	73
3.3. Enfoque para la operacionalización del análisis .....	77
3.3.1. Enfoque para la operacionalización del análisis documental de contenido .....	77
3.3.2. Enfoque para la operacionalización del análisis de contenido.....	82
Capítulo 4: Resultados de la Investigación .....	94
4.1. Superintendencia de Comunicación e Información ¿ente regulador para garantizar el derecho a la comunicación o mecanismo de censura estatal? .....	94
3.1.1. Resolución por derecho de rectificación (alcalde de Loja vs Diario <i>La Hora</i> ) .....	99
4.1.2. Resolución por censura previa (alcalde de Loja vs Diario <i>La Hora</i> ) .....	104
4.1.3. Resolución por derecho de rectificación Alsino Ramírez vs Diario <i>el Universo</i> .....	113
4.1.4. Resolución por violación de normas deontológicas (Banco Bolivariano S.A. vs GAMATV y presentadores de noticias del canal).....	119
4.2. Los medios de comunicación: opacidades silencios y sobresaturación de temas en la agenda ¿constituye un mecanismo de censura empresarial?.....	126
4.2.1. Métodos y estrategias de los medios de comunicación .....	126
4.2.2. Enfoque de los medios para el tratamiento de los temas relacionados con la Ley Orgánica de Comunicación y la libertad de expresión .....	135
Conclusiones .....	155
5.1. ¿Censura estatal desde la Superintendencia de Comunicación e Información? .....	156
5.2. El Framing como instrumento utilizado para silenciar voces y realzar otras .....	159
Lista de referencias.....	162

## Lista de ilustraciones

### Tablas

Tabla 3.1. Criterios de selección de hitos.....	73
Tabla 3.2. Criterios de selección de los medios analizados .....	76
Tabla 3.3. Protocolos para la revisión de información.....	78
Tabla 3.4. Cuadro lógico de bloques considerados para la elaboración del manual de codificación .....	83
Tabla 4.1. Procedimientos y su relación con los medios .....	96
Tabla 4.2. Tipo de sanción y medios.....	96
Tabla 4.3. Relación actores, procedimientos y sanciones .....	97
Tabla 4.4. Relación sobre los temas y los medios.....	129
Tabla 4.5. Relación entre medio y la sección.....	129
Tabla 4.6. Relación entre medio y ubicación .....	130
Tabla 4.7. Relación entre medio y tamaño.....	132
Tabla 4.8. Relación entre medio y género informativo.....	133
Tabla 4.9. Relación entre medio y enfoque.....	134
Tabla 4.10. Relación entre medio y procesos administrativos sancionatorios.....	139
Tabla 4.11. Relación entre medio y tono de la noticia.....	145
Tabla 4.12. Relación entre medios y actores relevantes .....	145
Tabla 4.13. Relación entre medio y medios como actores en las notas .....	146
Tabla 4.14. Relación entre medio y calificación de actores en las notas .....	147
Tabla 4.15. Relación entre medios y fuentes consultadas en las notas .....	149
Tabla 4.16. Relación entre medios y firma de las notas.....	150
Tabla 4.17. Resoluciones de derecho de rectificación y derecho a réplica.....	153

## **Gráficos**

Gráfico 4.1. Temas tratados por el Diario <i>La Hora</i> .....	126
Gráfico 4.2. Temas tratados por el Diario <i>El Universo</i> .....	127
Gráfico 4.3. Temas tratados por el Diario <i>El Telégrafo</i> .....	128

## **Ilustraciones**

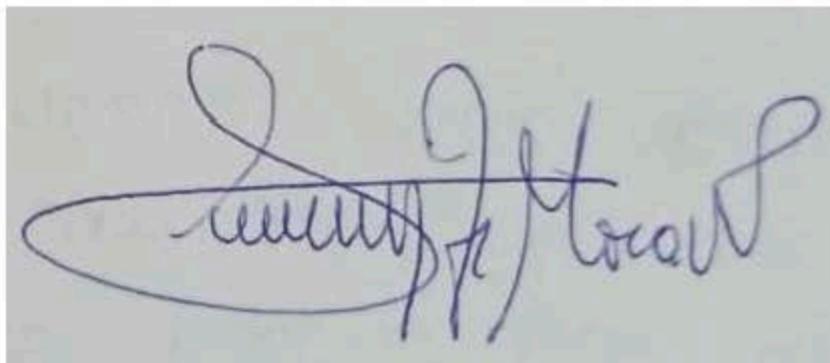
Ilustración 4.1. Artículo Aplastados, Silenciados, Humillados, 2015.....	137
Ilustración 4.2. Nadie nos hará claudicar, 2015 .....	141
Ilustración 4.3. La Hora pone acción de protección tras sentencias, 2015 .....	142
Ilustración 4.4. ¿Cuándo hablamos de interés público, 2015.....	144
Ilustración 4.5. RSF: Ecuador retrocede en libertad de expresión, 2015 .....	152
Ilustración 4.6. Libertad de expresión empeora en el país, 2015 .....	152

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina**

Yo, Angy Floremma Mora Noguera, autora de la tesis titulada Censura y políticas de comunicación en Ecuador: La Ley Orgánica de Comunicación como garantía para el ejercicio de la libre expresión o instrumento para silenciar a los medios de comunicación, análisis del periodo 2015, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2023.



Angy Floremma Mora Noguera

## **Resumen**

La conflictividad en torno a la libertad expresión ha llevado inclusive a espacios de disputas y de contiendas, en el que, por un lado, se encuentran los medios de comunicación que defienden a ultranza un derecho absoluto y sin límites y, por otro lado, a los Estados Nación, que, dependiendo de sus agendas, pueden asumir un rol regulador y de árbitro para garantizar los derechos ciudadanos o, por el contrario, se abstienen de participar dentro de este campo, cuya importancia es fundamental para la democracia.

El proyecto de investigación que se desarrolla a continuación analiza la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial de acuerdo con los estudios planteados por Owen Fiss (2010) con la política pública de comunicación puesta en vigencia en el Ecuador en el mes de junio de 2013. Y, para ello, se aplica una metodología transdisciplinar, mediante la aplicación de dos métodos como: el análisis documental de resoluciones emanadas de la Superintendencia de Comunicación e Información y el análisis de contenido de tres medios impresos (*El telégrafo, el Comercio y el Universo*), durante el año 2015. Con el fin de identificar y analizar los mecanismos de censura y su relación con la vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación. Los resultados nos muestran una sofisticación de los actores en la aplicación de mecanismos de censura de tipo indirecto que no necesariamente tienen una relación con la vigencia de una política pública de comunicación.

## **Agradecimientos**

A mis padres y hermano que a pesar de las fronteras que nos separan, siempre me muestran su apoyo incondicional, a mi tía Rosaura por nunca dejarme caer y a mis primos Carlos D. y Carlos G., sin su apoyo esta oportunidad no habría sido posible.

Mis palabras de agradecimientos y de profundo respeto para Palmira Chavero, no solo por ser mi tutora, la cual siempre me trajo a tierra cuando me encontraba perdida en mis inseguridades, sino por su ejemplo, rigor académico, constancia y determinación. Las palabras se quedan cortas pero mi gratitud y admiración es infinita.

A FLACSO-Ecuador por la oportunidad brindada de acceder a la beca y por permitirme dos años de aprendizajes, de crecimiento personal -profesional, por su calidad académica y acogida, fue un privilegio ser parte de esta institución.

A mi querida profe Susana Sel, por confiar en mí. A Vanessa Bonilla por su acompañamiento, apoyo constante y amistad.

A mis compañeros de la convocatoria 2018-2020 por los momentos compartidos, en muchos encontré una amistad y les agradezco por ello.

## **Introducción**

En los sistemas democráticos el ejercicio de las facultades ciudadanas parte de la toma de decisiones colectivas y, para esto, el ciudadano requiere de todas las herramientas necesarias que le permitan asumir estas determinaciones de acuerdo con sus necesidades e idiosincrasia; por ello es fundamental no solo el reconocimiento de derechos como la libertad de expresión, sino que además se establezcan condiciones o garantías de mínimos vitales para su ejercicio (Ferrajoli 2010).

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la misma Constitución ecuatoriana han reivindicado al derecho a la comunicación y a la libertad de expresión como un derecho fundamental de doble vía, es decir, implica no solamente el expresar libremente los pensamientos, opiniones e informaciones, sino que también es fundamental entenderlo desde la perspectiva del receptor, por lo cual se postula, se interpreta, se dispone que toda persona tiene derecho a recibir todo tipo de información dentro del marco de la esfera pública.

Nuestras sociedades latinoamericanas, hoy influenciadas por la economía de mercado y por la globalización, han convertido a los medios de comunicación como actores fundamentales en la visibilización de acontecimientos y asuntos de interés público. Sin embargo, el sistema mediático es altamente concentrado y controlado por los grandes grupos económicos; por tal razón, no necesariamente los contenidos difundidos representan las necesidades colectivas, sino que pueden estar condicionados a partir de los intereses de los dueños de los medios y sus anunciantes; que deriva en la fragilidad de un debate público que incide directamente en la toma de decisiones ciudadanas.

Por ello, las políticas públicas fomentadas en esta última década en América Latina buscaron visibilizar y dar respuestas ante la falta de pluralidad y de acceso a los medios de comunicación dentro del sistema mediático altamente concentrado. Sin embargo, es menester preguntarse si esta iniciativa fue aplicada conforme al espíritu democratizador de la comunicación, o fue utilizada como herramienta de censura para menoscabar el derecho a la libre expresión de ciudadanos y actores disidentes del poder político; esta es la principal cuestión: entender si existe relación entre los mecanismos de censura y la norma de comunicación, o este argumento obedece a una línea discursiva instaurada por los medios de comunicación para mantener el statu quo.

En esto se inspira principalmente el desarrollo de esta investigación, ya que, desde la discusión y puesta en vigencia de la Constitución de Montecristi (2008), se toma interés sobre

un sector de la sociedad, cuya legitimidad y credibilidad no había sido puesto en cuestionamiento. Posteriormente con la discusión y puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), la conflictividad entre el Gobierno de Rafael Correa y los medios fue una constante en el debate; por un lado, el Gobierno que pone en cuestionamiento la calidad de contenidos y las prácticas 'poco éticas' de los medios privados, y los segundos acusan al Gobierno del acoso sistemático a la prensa libre y la afectación a la libertad de expresión y la utilización de las instituciones para estos fines.

En este sentido, el problema que se plantea es si los marcos regulatorios configuraron en mecanismos de intervención estatal excesivas para el ejercicio de la libertad de expresión o representó una política pública que viabilizó los derechos del ciudadano. Siendo que esta investigación tiene por objeto entender la relación que puede tener la implementación de una política pública que regula el ejercicio de la comunicación con las prácticas de censura ya sea de tipo estatal o empresarial (Fiss 2010). Por lo que este trabajo parte por establecer la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial durante la vigencia de las políticas de comunicación en Ecuador. En concreto la pregunta general de la investigación es la siguiente: ¿Cuál es la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial con las políticas de comunicación vigentes dentro de la legislación ecuatoriana? De esta pregunta se derivan las siguientes preguntas específicas: 1) ¿Cuál es la relación existente entre la censura estatal y el ejercicio de las acciones de rectificación y réplica tipificados en las normativas vigentes? 2) ¿En qué medida las sanciones administrativas son empleadas como mecanismos de censura a los medios de comunicación opuestos al gobierno de Ecuador? y, 3) ¿Qué mecanismos de censura empresarial se están poniendo en práctica en los medios de comunicación impresos reflejados en los contenidos?

Para ello se parte por analizar dos actores: 1) la Superintendencia de Comunicación e Información siendo este un órgano creado por la Ley Orgánica de Comunicación para la regulación, control y aplicación de esta, delegando a dicho organismo la facultad de imponer sanciones administrativas a los medios de comunicación; y 2) los medios de comunicación cuyo marco de actuación fue regulado por la norma, cuyo poder y valor simbólico tuvo preponderancia en las discusiones derivadas de la aplicación de la política de comunicación.

Es relevante comprender, si la Superintendencia de Comunicación e Información fungió como un actor capaz de hacer cumplir la normativa dentro de los marcos de limitaciones legítimas a la libre expresión, o incurrió en excesos que pueden ser considerados como mecanismos de censura estatal. En otro orden, los medios de comunicación al ser actores capaces de ejercer

alguna forma de poder también son capaces de ejercer algún mecanismo de censura, en virtud de sus estructuras y lógicas, en donde más que intermediarios del sector político y la sociedad, han asumido un rol de actor político, que dentro del periodo analizado fue de oposición al Gobierno y al Estado.

Con este marco, se pretende analizar la relación entre las prácticas de censura de sus distintos modos con la vigencia de la política pública de comunicación vigente. En tal sentido esta tesis se encuentra organizada en cinco capítulos que a continuación se expone a grandes rasgos:

El primer capítulo contiene el marco teórico de la investigación, a partir del desarrollo de cuatro categorías claves como la libertad de expresión, la censura, la economía política de la Comunicación y el rol interventor del Estado (política pública), se trata de articular la discusión teórica a partir de los postulados de autores centrales como Fiss (2010), Sunstein (2014), Ferrajoli (2004), Picard (1982), Loreti (2009), Loreti y Lozano (2014), Chalaby (1998), Curran (1998, 2002), McQuail (1992) y otros, todo ello para abordar las concepciones respecto a la libre expresión, censura y estructura de los medios y políticas públicas, para así abordar este estudio.

El segundo capítulo, describe el contexto social y político en torno a la Ley Orgánica de Comunicación y su implementación, lo cual se introduce aspectos claves desde la discusión hasta la puesta en vigencia de esta. En este punto se contempla el objeto, así como el diseño de la investigación, en el cual se contemplan los objetivos, las preguntas y las hipótesis planteadas en esta investigación con la correspondiente justificación.

El tercer capítulo desarrolla la estrategia metodológica empleada para identificar y establecer las relaciones entre las prácticas de censura y la implementación de la política pública de comunicación, y para ello, se planteó una triangulación metodológica a partir de la aplicación de dos métodos como es el Análisis Documental aplicado a las resoluciones y por otro lado el análisis de contenido de tres diarios conforme los criterios de selección señalados.

El cuarto capítulo muestra los resultados que se obtuvieron con la implementación de los métodos de investigación contemplados, en el cual se desarrollan en primera instancia los resultados derivados del análisis de los expedientes administrativos de los casos marcados como hitos y posteriormente el análisis a los medios de comunicación a partir del análisis de contenido, en este capítulo se reflexiona respecto a las prácticas identificadas y si puede

considerarse como una forma de censura. Por último,<sup>1</sup> se contemplan las conclusiones se pone en relación los hallazgos encontrados con las interrogantes planteadas en el diseño de la investigación.

---

<sup>1</sup> Esta tesis contiene algunos extractos de ensayos realizados durante el desarrollo de la maestría de investigación

## Capítulo 1. Marco Teórico

*La Libertad humana es tanto mayor, cuando más capaz es el hombre de guiarse por la razón y de moderar sus deseos.*

*- Baruch Spinoza*

### 1.1. Introducción. El Estado como institución y los derechos fundamentales como límites al poder

Esta investigación parte desde una visión constitucional del Estado, este último entendido desde una concepción objetiva y subjetiva (Jellinek 2004), una concepción objetiva por cuanto tiene existencia en el mundo real a partir de una cadena de hechos en un tiempo y espacio determinado. Según la concepción subjetiva, sin embargo, los hechos entendidos estos como sociales están condicionados por la voluntad producto de la actuación del hombre y sus procesos, parte de las relaciones internas del ser humano. En consecuencia, Jellinek (2004) propone entender al Estado no solo como una realidad física sino también psíquica, por ser un hecho social y por ello es relevante el estudio de los elementos propios y sus relaciones internas.

En este orden, se entiende al Estado como una comunidad política, que la literatura clásica constitucional ha definido como el ente social que dentro de un territorio específico se organiza a partir de la voluntad del pueblo que somete al poder de un gobierno (Pérez 2012). Sin embargo, es pertinente profundizar e incorporar otros elementos a este concepto y, por ello, es fundamental entender al Estado como “un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese *Estado*) que normalmente penetran y controlan a la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente” (O’Donnell 2004, 12). El sistema legal que respalda el Estado es la Constitución que no solo contempla la forma en que este se organiza, sino que además instituye una parte dogmática, la que establece los derechos fundamentales, entendidos estos como “derechos oponibles frente a los poderes públicos” (Prieto 2007, 29).

Para O’Donnell (2004) el Estado en términos de relaciones sociales, se encuentran delimitadas principalmente a partir de los derechos fundamentales, en donde el Estado y las personas interactúan en el marco de su territorio. Y, es a partir de la Constitución que se establecen las normas básicas de convivencia social, ya que el Estado de Derecho se sostiene

no solamente en la producción normativa, sino que contempla los derechos y libertades ciudadanas que configuran los límites del mismo Estado.

En la actualidad, los estudios constitucionales han incluido una nueva tendencia de investigación, el neoconstitucionalismo, que plantea marcos más amplios, con reconocimiento de nuevos derechos sociales y la aceptación de nuevas nociones como la plurinacionalidad o la interculturalidad. A tal efecto, para su comprensión, no sólo es necesario sujetarse a la técnica jurídica, sino que además es necesario recurrir a otras disciplinas de las ciencias sociales como la Sociología, la Antropología o la Economía Política (Ávila 2011).

Para Ávila (2011) esta visión de democracia constitucional es un paradigma embrionario que se entiende a partir de tres trayectorias: la primera, es las garantías no solo de derechos de libertades sino también los derechos sociales; la segunda que las limitaciones que constituyen las garantías constitucionales no solo regulen a los poderes públicos, sino también los poderes y las relaciones entre privados y un tercer nivel es que no solo involucre el derecho estatal sino también el derecho internacional (Ferrajoli 2007). Es fundamental destacar la segunda visión por cuanto se concibe la necesidad de sustraer estos derechos de “la disponibilidad de la política como a la del mercado formulándolo en forma de regla general y por tanto confiriéndolo igualmente a todos” (74).

Como establece Anzures (2010) los derechos fundamentales son límites al poder, mismo que se ostenta no solo por el Estado sino también por los particulares, dándole una eficacia horizontal a los derechos fundamentales, toda vez que “las normas fundamentales no solo influyen en la relación entre el Estado y los ciudadanos, sino igualmente entre ciudadano/ciudadano y, en este sentido, tienen un efecto en terceros o un efecto horizontal” (Gallardo 2009, 43). Esta construcción jurídica conocida como *Drittwirkung* propone una revisión de la doctrina clásica liberal acerca de los derechos fundamentales (Urzua 2005) misma que propugna la idea jurídica de la autonomía de la voluntad de los privados y los principios de no intervención estatal en la esfera particular. Es decir, romper con la idea del Estado liberal que concibe a los derechos fundamentales como una forma de limitar al Estado como detentador de poder (Anzures 2010).

En tal sentido, esta noción de derechos fundamentales surge en el marco de un Estado social y democrático de derecho, que concibe a estos derechos no solo desde la perspectiva de la inacción estatal sino también como una conducta positiva de éste para garantizar el efectivo ejercicio y cumplimiento de estos derechos reconocidos (Anzures 2010). Por lo tanto, la

eficacia horizontal constituye de alguna manera límites a la autonomía privada y representa un problema de colisión de derechos regulado en base al principio de proporcionalidad (Gallardo 2009).

En este orden, los derechos fundamentales son “los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables” (Ferrajoli 2007,73). Es menester destacar como derechos fundamentales aquellos vinculados al derecho a la vida, la integridad física, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, derechos sociales como la salud, la educación o la subsistencia, la previsión social, entre otros. Mismos que son reconocidos a todas las personas y vinculantes en sus relaciones entre privados, así como su relación con el Estado.

En este marco de Estado democrático y social de derecho, se reconocen derechos fundamentales como la libre expresión porque:

La voluntad popular se expresa auténticamente sólo si puede expresarse libremente. Y puede expresarse libremente sólo a través del ejercicio, además del derecho de voto, de las libertades fundamentales por parte de todos y cada uno: de la libertad de pensamiento, de prensa, de información, de reunión y de asociación (Ferrajoli s.f., 4).

Todo esto permite entender el vínculo único entre la libertad de expresión y los sistemas democráticos; pues tal y como destaca Azrak (2011) “no hay sociedades verdaderamente democráticas si no se garantiza el derecho a la libertad de expresión, y no hay libertad de expresión sin sociedades verdaderamente democráticas” (211). Y para garantizar la libertad de expresión es necesario que esta se ejecute a partir de un proceso de deliberación desinhibido, abierto y plural donde todos los ciudadanos, en igualdad de oportunidades, puedan intervenir y participar. En este marco, se mejoran las posibilidades para la toma de decisiones y, en consecuencia, éstas gozarán de mayor legitimidad.

## **1.2. Una aproximación a la concepción de la libertad de expresión y sus limitaciones**

La concepción de libertad de expresión ha estado marcada por dos debates fundamentales: a partir de la concepción individual y de la democrática de este derecho fundamental. Cabe señalar que la libertad de expresión en principio fue concebida desde una perspectiva filosófica ideológica. En este sentido, son filósofos del Racionalismo como Spinoza (1986) y Milton (2009) quienes empiezan a reivindicar posturas en torno al libre pensamiento.

En este orden, desde el iusnaturalismo se reivindica el derecho de la libertad de los individuos e incluye la necesidad de detener las persecuciones por razones de conciencia y contempla como vital la autodeterminación religiosa y política. Spinoza (1986) destaca que la libertad de pensamiento y expresión es intrínseca a toda persona, constituye un derecho natural y por ende no se puede abdicar de ellos. En consecuencia, concibe a la libertad de expresión y de pensamiento como derechos irrenunciables e intransferibles.

Asimismo, uno de los pensadores liberales más importantes en torno a la libertad de expresión como es Milton (2009) reivindica la necesidad de expresar en un marco de igualdad las ideas, “porque quien libremente magnifica lo que se ha hecho con nobleza, y no teme declarar con igual libertad lo que pudiese hacerse mejor os ofrece la más garantía de su fidelidad sus afectos más leales y su esperanza sirven a vuestros efectos” (18). Así, cuestionó fervientemente cualquier mandato que pretendiese regular cualquier forma de expresión incluida la autorización para la emisión de libros, hecho que se calificaba como persecución a las labores públicas.

Esto nos lleva a entender que la visión de libertad de expresión se planteó, en un primer momento, mediante una discusión filosófica que después se complejiza con la aparición de las monarquías constitucionales y los Estados-Nación, donde su reconocimiento como derecho fundamental llevó al surgimiento de debates en torno al ejercicio ilimitado, en el entendido de establecer la libertad de expresión como un mecanismo para controlar el poder del Estado o la necesidad de plantear una libertad susceptible de limitaciones a favor del interés común.

El liberalismo clásico planteó la libertad de expresión como un aspecto de la realización personal. Con esta premisa surgió la teoría del mercado de las ideas respaldada por John Stuart Mill (1991) que reivindica como necesidad imperativa que los seres humanos sean libres para formular sus opiniones y estas puedan ser expresadas sin reserva; y, desde esta visión, concibe un Estado en un rol de abstención, por cuanto al ser la libre expresión una facultad individual y no un bien público, cualquier forma de regulación a juicio del autor constituye una imposición atentatoria a la libertad individual, la califica como un “robo a la especie humana” (33) tanto para quien recibe como para quien la emite y, si dicha opinión es certera, priva del conocimiento de la verdad. En consecuencia, al no tener conocimiento de la verdad, las personas puedan cometer errores.

En este sentido, esta perspectiva del mercado de las ideas concibe la libertad de expresión desde una visión de descubrimiento de la verdad, donde considera fundamental la

proliferación de todo tipo de expresiones, aun cuando estas sean falsas e irracionales, porque de esta manera lo verdadero es capaz de afianzarse. En este sentido, la visión es que surja la verdad a partir de un libre intercambio de ideas, en la cual no se concibe cualquier forma de intervención del Estado que implique proteger o condenar algún tipo de expresión. Es decir, se concibe al Estado en términos de abstención (Loreti y Lozano 2014).

La crítica fundamental a esta visión de libertad de expresión fundamentada en términos de autorrealización individual y libre mercado de ideas surge a partir de la contradicción entre el derecho individual y bienestar colectivo. A esto se debe agregar la ausencia de un verdadero mercado abierto, que permita la apertura de diversidad de voces. Ya que como establece Loreti y Lozano (2014) si para el momento de la concepción de la doctrina estas críticas tenían fuerza, en este momento tienen mayor importancia ante la existencia de fenómenos como la concentración mediática y los oligopolios porque restringen la capacidad de participación; por la que surgen otras corrientes de pensamiento que entiende a la libertad de expresión no solo en términos de libertad sino también de igualdad.

Esta otra visión de libertad de expresión entendida a favor de la participación democrática no solo parte desde una concepción individual, sino que la entiende en términos de participación ciudadana dentro de la democracia. El fin fundamental de protección de la libertad de expresión radica en el carácter público y el ejercicio ciudadano de participación dentro de los procesos democráticos. Esta perspectiva atribuye como valor fundamental de la libertad de expresión al pluralismo e igualdad de oportunidades en la difusión y acceso a la información y, por ello, es fundamental la intervención del Estado, pero no en un rol censor, sino para promover la diversidad de voces de aquellos que por sus condiciones no pueden tener visibilidad y acceso dentro del debate público (Loreti y Lozano 2014).

El Estado está encargado de velar por un proceso de comunicación pública en términos de apertura, libertad e igualdad, esto significa que el Estado es quien protege este proceso como un proceso de participación simétrico, porque la libertad de expresión no es limitativa de amparo de quien se expresa, sino también implica la protección del participante pasivo; en este sentido:

La garantía de los derechos del sujeto pasivo en el proceso de comunicación pública puede ser el sólido fundamento que justifique la intervención del Estado en el proceso e imposición de restricciones en otros derechos fundamentales, en particular, en los derechos del sujeto activo (Villaverde 2004, 10).

Sin embargo, no implica solo recibir información democráticamente relevante, sino la garantía de recibir cualquier tipo de información, a partir de un proceso abierto de comunicación en el cual cada quien puede ser libre de participar para opinar o informar, esta concepción implica que el derecho a recibir información propugne como valores el pluralismo informativo y para ello es fundamental una estructura jurídica del proceso de comunicación en el que se corrijan las distorsiones que el mercado ha provocado y que incide directamente en la pluralidad de la información (Villaverde 2004).

En consecuencia, la libertad de expresión en términos de representación de instrumento de la democracia es un eje transversal para los pueblos en su derecho a decidir en autonomía qué quieren para su desarrollo: por ello la diversidad de opiniones dentro del debate público permite una toma de decisiones consecuente y ajustada a la realidad de los acontecimientos. Por ende, debe entenderse como un derecho de doble vía, que implica por un lado la manifestación de pensamientos y, por otro lado, el derecho a acceder en igualdad de condiciones, de manera veraz y sin manipulaciones a la información (Ferrajoli 2004).

Cabe señalar que, para el ejercicio eficaz de este derecho, no sólo influyen las categorías filosóficas y jurídicas, sino que es necesario tomar en cuenta la economía, la sociología y la cultura (Cea Egaña 1981). Por ello, se incorporó en la discusión la pluralidad, la independencia política y económica de quienes producen información para entender este derecho.

### **1.2.1. Libertad de expresión ¿un derecho ciudadano o facultad absoluta de los medios?**

Desde la perspectiva de Bertoni (2011): la importancia de la libertad de expresión es que constituye un pilar de existencia del sistema democrático y es indispensable para la opinión pública. El problema que ha sido planteado en torno al ejercicio de este derecho es que esta no sólo debe limitarse a la protección del “orador de la esquina” en su capacidad de expresarse en contra de un gobierno; sino que debe tomarse en cuenta la intervención de otros actores considerando que “hoy en día las esquinas no constituyen un espacio significativo de la actividad comunicativa. El debate público está en buena medida determinado por los medios de comunicación masiva-diarios, revistas y, sobre todo, la televisión-” (Fiss 2010,38).

Partiendo de lo anterior, uno de los problemas fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión es que los temas que se discuten en el debate público provienen de los medios de comunicación. Esto representa una dificultad sustancial en virtud de la desigualdad para acceder a los espacios de los medios, teniendo en cuenta que son en su mayoría entidades

privadas con intereses propios. Por ende, resulta inevitable la relación entre la expresión y el dinero y en consecuencia se produce el silenciamiento de unas voces y la sobrerrepresentación de otras (Gargarella 2005) limitando el ejercicio de la expresión a aquellos con las condiciones para acceder a un medio de comunicación.

Como señala Ferrajoli (2004), existen dos formas de limitar el derecho a la información; una a partir de la prohibición directa y la otra es a partir de la apropiación de los medios de información, por medio de las formas de concentración mediática y el control del sistema político sobre los medios de comunicación:

La represión y la discriminación, la censura y la autocensura, el control de las opiniones y de las informaciones pasan a través de la propiedad de los medios de información. Gracias a ella, el pensamiento, 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 (Ferrajoli 2004, 132).

En este orden, Villaverde (2004) señala: la libertad de expresión encuentra hoy como su mayor contendor a quien ha sido el mayor abanderado en su defensa, ya que los medios de comunicación son los primeros en producir efectos silenciadores para el ciudadano. Todo esto en virtud de las desigualdades propiciadas por los altos índices de concentración del sistema mediático y la relación estrecha entre medios y poder político que representan una de las principales dificultades para el ejercicio plural de la expresión y, por consiguiente, al mismo ejercicio de la libre expresión entendida como derecho de doble dimensión (Ferrajoli 2004).

Estas condiciones de desigualdad y de concentración mediática plantean otra cuestión y es cómo se está utilizando la libre expresión como mecanismo o forma de poder (esta idea se desarrollará cuando se analicen las relaciones que confluyen entre los medios y el Estado) por parte de los medios de comunicación; por ello, se ha institucionalizado una visión absoluta de este derecho orientado principalmente a desanimar cualquier intento gubernamental de intervención a partir de regulaciones (Sunstein 2003).

Es importante entender que los problemas en torno a la libertad de expresión radican en la incidencia y las relaciones que se entretienen entre el mercado, el poder político y el Estado. Esto determina fundamentalmente si dentro del sistema se promueve el acceso y ejercicio por todos los ciudadanos o, por el contrario, se promueve un derecho que sólo puede ser ejercido por unos pocos en función de sus intereses. En consecuencia, cabe preguntarse cuál debe ser el rol del Estado.

### **1.2.2. El Rol del Estado en materia de libertad de expresión**

En este punto han surgido dos visiones contrapuestas, la primera sustentada desde la perspectiva liberal de la libertad de expresión, que reivindica como papel del Estado en un modo de abstención. Por otro lado, existe el enfoque que respalda la necesidad de intervención estatal activa con el fin de fomentar el pluralismo y la diversidad de voces, es decir, garantizar el carácter universal de este derecho fundamental.

Esta última representa una corriente orientada a la participación democrática de la libertad de expresión (Loreti y Lozano 2014), ya que no solo debe ser entendida como libertad ilimitada, sino también que su ejercicio se haga en condiciones de igualdad y, por ello, es fundamental que el Estado intervenga activamente para fomentar la diversidad de voces dentro de la esfera pública. Esto se realizaría a partir de mecanismos directos como la regulación legislativa y la aplicación de políticas públicas, cuyo objetivo implique el fomento de la pluralidad y el acceso de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho a través de la difusión y recepción de información (Fiss 2004); ya que el reconocimiento de un derecho y el establecimiento de una norma, sin que se contemplen garantías y mecanismos para su ejercicio, pueden resultar inviables en la práctica.

Como señala Sunstein (2003) no se debe impedir cualquier forma de intervención estatal que implique medidas para garantizar que el mercado de la comunicación actúe en pro de los valores sociales y el sistema democrático. Para este autor son aceptables las formas de regulación que controlen la cultura monopolística de los medios de información, pero también considera “la regulación estructural”, no a partir del control sobre el discurso, pero sí que los medios cubran los temas de interés público y proporcionen espacios para la discusión política electoral y se fomente la calidad de la programación infantil, muy a pesar de que este hecho ha sido representado como una vulneración a la libre expresión.

La autonomía y el debate público abiertos se han considerado como valores fundamentales de la libertad de expresión. Sin embargo, Fiss (2004) establece que ambos pueden ser antagónicos, en virtud de que el debate público no se está deliberando en las esquinas sino en los espacios de los medios de comunicación. Por esta razón, sólo garantizar la autonomía (entendida como la ausencia de intervención estatal) resulta insuficiente para la existencia de un debate público amplio e inclusivo. El problema que destaca el autor es que los medios no son foros sino oradores, en consecuencia, esto lleva más bien a empobrecer el debate público.

Estos postulados del mismo autor permiten comprender que no se puede seguir entendiendo a lo privado como aquel que siempre defiende y promueve la libertad y al Estado como el único capaz de censurar, ya que el Estado también puede tener un rol fundamental para enriquecer el debate a partir de políticas de subsidios y el incentivo a la participación de otros actores que tradicionalmente son ignorados por los medios privados. También destaca la necesidad de regular el poder de los medios sobre lo que se emite ya que “tal y como vimos a través de la comprensión de la dinámica del desplazamiento, este poder tiene siempre un doble canto: subtrae algo del debate público al mismo tiempo que agrega otra cosa” (Fiss 2004, 26).

Es decir, para este autor es deseable la reglamentación de contenido, en el supuesto que esto suponga enriquecer el debate público y, como consecuencia, las formas de autodeterminación colectiva. Por lo tanto, se concibe al Estado como un actor social cuyo deber es salvaguardar el debate público.

Se puede partir del hecho de que es un consenso entre un sector de la academia que la libertad de expresión no puede ser concebida sólo en términos únicos de reconocimiento, sino que además es relevante que existan condiciones y garantías para su ejercicio, porque la mano invisible no garantiza pluralidad. En este sentido, esta visión de no intervención estatal no funciona ni en el derecho ni en la práctica, ya que:

Subsidios o desgravamientos; condiciones de utilización del espectro radioeléctrico; regulaciones sobre los derechos de exhibición; tratamientos específicos al papel para impresión de periódicos; condiciones y procesamientos para el otorgamiento de licencias, permisos o concesiones para el acceso y la explotación de medios audiovisuales así como sus prórrogas o extensiones; medidas puntuales para el fomento y la protección de la industria cinematográfica, y muchas otras que podrían traerse a colación, marcan a las claras que en “el libre mercado de las ideas” el Estado actúa (Loreti y Lozano 2014, 49).

Partiendo de lo esbozado anteriormente, esta visión no entiende al Estado en términos de abstención, sino que también es fundamental su intervención para garantizar la universalidad del ejercicio de este derecho, por cuanto la censura no es el único riesgo, sino que la exclusión también representa un límite evidente a la libertad de expresión. En este sentido, la intervención del Estado parte de un fin legítimo y no es más que la búsqueda de un espacio público vigoroso y cónsono con los valores democráticos constitucionales.

### **1.2.3. Límites al ejercicio de la libertad de expresión**

Reivindicando la posición de Cass Sunstein (2003), la libertad de expresión no es un derecho absoluto, por cuanto su aplicación debe estar ajustada a salvaguardar la democracia y el

respeto legítimo de otros derechos y libertades reconocidos. Para ello es necesaria la delimitación a partir de normas generales claras que recojan unas restricciones excepcionales ajustadas al Estado de derecho.

En este orden, se han establecido limitaciones directas (externas) e indirectas (internas) para el ejercicio de la libertad de expresión. Cuando se plantean las limitaciones internas, se hace referencia a la necesidad de que la información esté sustentada en hechos verificables y sea difundida cumpliendo los estándares de veracidad para evitar posible proliferación de noticias falsas, erradas o descontextualizadas (Vaca 2017).

Respecto a las limitaciones externas se entiende como estas a las condiciones expresamente establecidas en una ley vigente (Vaca 2017). En este sentido, se entiende como limitaciones externas legítimas aquellas que obedecen al respeto al derecho a la intimidad, honra, reputación, buen nombre, que están sujetas en ciertos contextos a responsabilidades ulteriores y lo que implica el interés público, seguridad nacional, la administración de justicia, la moral y el orden público (Lozano 2010), por lo que es procedente en un Estado de derecho establecer restricciones y atribuir responsabilidades cuando se menoscaben estos derechos y garantías.

Cabe destacar que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar por encima de otros derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad, honra, reputación y buen nombre, que son derechos tutelados que pueden estar en riesgo ante un ejercicio desproporcionado de la expresión; en este orden, cuando ocurren estos supuestos de uso desmedido de la libre expresión, se han contemplado disposiciones civiles, penales y administrativas inclusive, que pueden accionarse ante un daño causado. Sin embargo, para Barbosa (2012) estos tipos de normativas han sido cuestionadas por ser excesivas ya que “cohiben a los emisores de la información a expresarla en un futuro, por temor a sanciones judiciales posteriores” (212).

En relación a las restricciones por asuntos de interés general, han surgido controversias sobre quién y en qué términos se delimitan estos hechos que suponen riesgos al orden público, la seguridad pública y la moral pública, estas interrogantes surgen al temor de arbitrariedades que configuren una forma de censura más que un límite legítimo.

Sin embargo, se han contemplado en este sentido ciertas restricciones del derecho a la libertad de expresión en supuestos en donde se evidencien hechos que afecten al orden público, entendido este como el conjunto de valores que propugnan los poderes públicos que juzgan necesario imponer en un momento determinado y que permite al Estado dentro del marco de

sus facultades legítimas ejecutar las acciones que se contemplan en el ordenamiento jurídico (Barboza 2012). Ante la presencia de un peligro público que imposibilite condiciones de funcionamiento armónico de las instituciones y del sistema democrático, el Estado tiene atribuciones para imponer restricciones.

De la misma manera, en lo que respecta a la seguridad nacional, porque pretende proteger la institucionalidad, el Estado de Derecho y el territorio. Para ello, el Estado debe sustentarse en principios de proporcionalidad, racionalidad y necesidad para la implementación de esta limitación y que no se utilice como una forma de censura.

Esta medida, puede ser invocada cuando la democracia se encuentre en riesgo por mecanismos refinados como el terrorismo o el espionaje, es decir, se corresponde a hechos excepcionales en los que el Estado puede intervenir en la suspensión o restricción del ejercicio de la libre expresión.

En este orden, al ser la libre expresión un derecho fundamental, el mismo debe ser interpretado restrictivamente y de la forma que sea más favorable a la eficacia y su esencia (De la Montaña 2004). En consecuencia, estos límites operan de forma excepcional y deben ajustarse a lo tipificado en la norma general vigente, porque cualquier forma discursiva es permisible sin condicionamientos previos, salvo aquellos relacionados con “la pornografía infantil, los discursos de odio racial o étnico y la apología a la guerra” (Vaca 2017, 75). En estos casos no son discursos protegidos por el derecho a la libre expresión.

#### **1.2.4. El derecho a la comunicación: debate que concibe la ampliación del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información**

En los años 80 se pone en el debate internacional la necesidad de ampliar las libertades de opinión, información y de prensa, concebidas desde una perspectiva individualista (Novoa 1989) y para ello, se contempla a la comunicación y la información como un derecho social, que tiene que ser entendido como un derecho colectivo (Aguirre 2013). Sin embargo, es Jean D'Arcy (1969) el primero en plantear que la Declaración Universal de Derechos Humanos tenía que ampliarse del derecho del hombre a informarse al derecho del hombre a comunicarse, toda vez que consideraba que el derecho a la comunicación tendría que ampliar los derechos de opinión, expresión e información (Jurado 2009).

Es necesario tener en cuenta que los derechos relacionados con la comunicación, como el derecho a la libertad de expresión, opinión, difusión de la información han tenido una concepción eminentemente liberal, por lo que su anclaje se fundamenta principalmente desde

el valor de la libertad, sin hacer referencia alguna al valor de la igualdad y esto es lo que podría ser causa de las dudas de la consistencia de la fundamentación de estos derechos (Jurado 2009).

Por lo tanto, las primeras concepciones sobre el derecho a comunicarse implican mucho más que el derecho a recibir información, ya que además establece como demandas, una corriente de dos sentidos, siendo estos el libre intercambio, acceso y participación en las comunicaciones (Macbride 1982. En este sentido, Navas (2002) entiende que el derecho a la comunicación constituye:

un cuerpo de enunciados fundamentales que regularían la dimensión social de la comunicación de manera integral y que por lo tanto, desde su construcción teórica más aceptada, esta denominación abarcaría tanto la libertad de expresión, cuanto el derecho a la información y todos sus elementos de garantías (127)

Sin embargo, el derecho a la comunicación es un ideal, ya que aún se está realizando los esfuerzos para que sea definido, formulado y promulgado como derecho humano básico, aunque esto no quiere decir que este sea rechazado como un concepto ético o filosófico (Fisher 1984). En este sentido, Jurado (2009) contempló tres pasos para responder al reto de formulación de este derecho siendo estos: 1) La reconstrucción de la demanda histórica; 2) la fundamentación desde una perspectiva política, social, económica y filosófica, el derecho a la comunicación en el marco de la democracia y el Estado de Derecho; y 3) la formulación del derecho desde la teórica jurídica y de los derechos fundamentales. Pero en la actualidad sigue siendo una tarea pendiente, ya que inclusive su reconocimiento ha estado marcado por contradicciones desde la perspectiva ideológica, desde los medios de comunicación o de aquellos que intentan socavar la importancia que los Estados socialistas le atribuyen a los derechos colectivos (Fisher 1984).

### **1.3. Censura y primeras aproximaciones de sus formas y tipos**

Tradicionalmente a la censura se la “asocia a la revisión por parte de una autoridad gubernamental de los contenidos de cualquier forma de expresión o comunicación que puede concluir o no con una “orden de silencio” (Gregorio 2006, 55). Como bien se indica, esta constituye una definición clásica que se concatena con lo esbozado en las primeras definiciones sobre censura previa, que se define como:

Todo procedimiento impeditivo que forma parte de una política estatal, aplicado de antemano por funcionarios administrativos vigilantes en gobiernos autoritarios, dirigida a que las ideas no

lleguen libremente al público, a raíz de reputárselas peligrosas para el control de la sociedad por los gobernantes o contrarios a los intereses de estos (Henry Abraham 1974, 253 citado en Cea Egaña 1991, 403)

Esta definición cuenta con algunos elementos y consideraciones que destacan un carácter muy restrictivo del concepto, que en estos momentos podría considerarse como limitado toda vez que:

- Al considerarla una acción normalizada y concurrente de la autoridad competente, solo se limita a acciones directas de censura.
- Al establecer la limitación de funcionarios administrativos, restringe que las prácticas de censura solo pueden ser aplicadas por autoridades gubernamentales.
- Establece que los mecanismos de censura solo proceden de gobiernos autoritarios.

Esto permite reflexionar que este concepto carece de otros matices que deben ser tomados en cuenta, ya que se limita al ejercicio de este mecanismo en el marco de gobiernos autoritarios, cuando en sistemas democráticos se están llevando a cabo prácticas que permiten determinar que no está muy en el olvido su ejecución. Teniendo en cuenta que “la censura es una práctica histórica que nunca se ha ido, únicamente ha cambiado su forma de operar” (Ramos y López 2017, 44), se pueden encontrar en la actualidad muchas formas y mecanismos de censura, que no solo involucran al gobierno como el único actor capaz de silenciar, sino que también existen mecanismos relacionados con la economía o con actores de este sector. Por ello resulta fundamental tomar en consideración el trabajo que Fiss (2010) plantea respecto a la censura, porque establece una distinción entre dos tipos de censura: la estatal y la empresarial.

En este sentido, este autor entiende la censura estatal como “el intento por parte de los actores gubernamentales de limitar directa o indirectamente la información y la variedad de las opiniones disponibles para el público” (Fiss 2010, 217). En este orden, los órganos estatales pueden emplear mecanismos directos a través de acciones y estudios de procesos y, por otro lado, pueden emplear formas más indirectas como el uso de acciones administrativas relacionadas con las licencias para someter a aquellos que se atrevan a criticar al gobierno.

Al tomar en cuenta como forma de censura los mecanismos indirectos, representa que la censura no solo se evidencia a partir del uso de la fuerza o la intimidación, sino que existen mecanismos indirectos escudados dentro del discurso de la democracia. Esta práctica no se puede ver solo en el afán de impedir previamente de manera directa y empleando el uso de la fuerza la difusión de un mensaje incómodo, sino que existen métodos más sutiles, porque

están escudados en un discurso de legalidad y ejercicio de derechos. En este sentido, se entiende la censura como “todo acto oficial que desemboque en piezas de comunicación diferentes a las que libremente habrían producido los medios, de no haber mediado la intervención de autoridades para favorecer los intereses del propio gobierno o de grupos protegidos por éste” (Lozano 2000, 260).

Es menester destacar que la censura admite de manera general diversos mecanismos, que como se establece en la literatura académica parten de mecanismos directos e indirectos. Se puede entender como acciones directas de censura aquellas relacionadas con el hostigamiento, prohibiciones, agresiones directas a periodistas y medios de comunicación a partir de ataques físicos, desapariciones, asesinatos, robos (Cabalin y Lagos 2009, Ramos y Lagos 2017). También se han considerado como forma directa de censura las restricciones legales a la labor periodística, siendo las más comunes las leyes de desacato, la penalización de los delitos de opinión y las leyes de censura previa, decisiones gubernamentales y persecuciones judiciales como mecanismo de represalia (Cabalin y Lagos 2009).

Ahora bien, como mecanismos indirectos que pueden ser considerados una forma de censura estatal, pueden partir de la ejecución de acciones u omisiones que impliquen desventajas o afecten a periodistas o medios de comunicación a partir del manejo de pauta publicitaria, cargos públicos o de ejecución de políticas públicas ambiguas; pero también puede ser considerado “el abuso y la manipulación de la publicidad oficial, la entrega discriminatoria de concesiones radioeléctricas, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, entre otros” (Cabalin y Lagos 2009, 43) como mecanismos indirectos, razón por la cual es pertinente señalar que no solamente es ejecutada por el aparato gubernamental, sino que también pueden intervenir otros órganos del Estado y han tomado una relevancia fundamental en el sentido de que se han convertido en la principal agresión al ejercicio de la libertad de expresión (Ramos y López 2017).

Bajo estos parámetros es fundamental destacar que la censura se ha refinado y esa visión tradicional ya hoy está mucho más influenciada por mecanismos indirectos (Ramonet 1998) por lo que esto permite enfatizar que la censura no solo es previa, sino también es posible la censura posterior a la difusión de la opinión o información (Dragnic 2001) materializada una vez difundida la información con el fin de intimidar a quien fue capaz de emitir una opinión contraria a las posturas de quien ejerce poder.

Esto implica que existen cuatro formas de censura que puede ser ejecutada por el Estado y son: la de carácter legal, administrativa, la económica y la censura violenta (Chalaby 2000). Para este autor la censura legal representa la regulación desfavorable para la libertad de expresión; la censura administrativa implica aquellas medidas orientadas a imposibilitar el otorgamiento de concesiones, la económica cuando se produce una afectación a partir del otorgamiento de subvenciones y beneficios por parte del Estado a los actores del sistema mediático y la violenta a partir de las agresiones y amenazas.

Como se puede apreciar, la censura es un concepto que se ha transformado y ha sido susceptible de sofisticación y ha llevado a materializar un tipo de censura estatal que no necesariamente puede ser previa, sino que además puede ejecutarse forma posterior, a partir de mecanismos directos como las decisiones judiciales (Tagle 1995) y administrativas o por medio de fuentes indirectas como la eliminación de subvenciones o retiro de concesiones, entre otros.

En este sentido, la concentración de la propiedad de los medios y lo que esto representa para el pluralismo de la información, la influencia de la inversión publicitaria pública y privada, los mecanismos y criterios de asignación de frecuencias se han erigido como un problema para el derecho a la información (Cabalin y Lagos 2009).

Aunado a que en determinados contextos las condiciones materiales, laborales, de producción y situación social influyen considerablemente en la labor del periodista, implica que cada día son más difíciles de distinguir estas complejidades producto de esta sofisticación, que motivan al establecimiento de mecanismos de censuras y autocensura, entendida esta última como la abstención consciente del periodista “es la claudicación de una mente independiente y la subordinación intelectual al poder” (Anduaga, Alvarado y Mendivil 2015, 135). Que en muchos lugares no solo es propiciada por el Estado o los medios, sino que intervienen otros actores como la delincuencia organizada que a partir de sus actuaciones y amenazas conllevan a su implementación como consecuencia al temor y la sobrevivencia del periodista.

Lo esbozado previamente permite explicar que los mecanismos de censura no solo son empleados por el Estado, sino que existen otros actores que en el ejercicio de su poder pueden incurrir en mecanismo de censura. En este sentido, los medios de comunicación siendo instituciones complejas cuya estructura puede condicionar al periodista a partir de formas de presiones, que surgen de otros intereses, lleva al estudio de otro tipo de censura, denominada censura empresarial (que se desarrollará más adelante). Tal y como establece Bourdieu (1997)

el campo periodístico está sometido a las exigencias del mercado y por ende, esto condiciona las formas y los contenidos que se difunden en los medios de comunicación, a partir de la publicidad, las subvenciones o el grado de concentración, en consecuencia:

El campo periodístico está permanentemente sometido a la prueba de los veredictos del mercado, a través de la sanción, directa, de la clientela o, indirecta, de los índices de audiencias (aunque la ayuda del Estado puede garantizar ciertas independencias inmediatas respecto a las imposiciones del mercado) (Bourdieu 1997, 106).

En esta misma línea, Champagne (1998) estableció que el campo periodístico se encuentra condicionado a partir de una doble dependencia entre el factor económico y el político más que por las condiciones éticas y morales del ejercicio del periodismo. En este sentido, la profesionalización y autonomía del periodista se encuentran en conflicto con los intereses políticos y económicos marcados por las luchas políticas y las lógicas del mercado a partir de los anunciantes y las expectativas de un público: “En otras palabras los periodistas están estructuralmente condenados a trabajar – de manera variable según las épocas y los apoyos- bajo presiones políticas y/o económicas” (Champagne 1998, 239).

En este sentido, la autonomía del periodista siempre ha estado en constante amenaza por condiciones externas impuestas desde lo económico y lo político como la competencia, los tirajes y las relaciones de poder que influyen permanentemente dentro del quehacer periodístico y por ende, la implementación de la “censura económica” definida como “esa censura que lleva a seleccionar los temas en función de las expectativas, reales o percibidas del público y que por lo tanto tiene que ver con la venta de los periódicos” (Champagne 1998, 241). Y en este mismo orden se concatena con Fiss (2010) cuando define que la censura empresarial:

Surge cuando los editores, publicistas o dueños de diarios, televisión o estación de radio, respondiendo a la presión económica, más que al gobierno, no cubren temas de importancia pública de manera justa e imparcial y, entonces, fracasan en cumplir con sus deberes democráticos (Fiss 2010, 217).

En consecuencia, la censura “ya no funciona por restricción o por supresión, como se hace en los países donde se mata, se encarcela a los periodistas o se cierra un periódico, etcétera” (Favela 2005, 189) sino que lo usual en las grandes democracias es que se practique la censura por omisión, es decir, las nuevas formas de censura pasan por la ocultación y el disimulo dentro de la masa de información que a diario es expuesta en los medios de comunicación, que muchas ocasiones son propiciadas por los mismos periodistas por medio

de la autocensura, siendo este el fin ulterior de la censura, que se convierta para el sujeto en una conducta intrínseca automática y naturalizada y no represente una prohibición, sino una conducta aprendida y normalizada.

Teniendo en cuenta la construcción desarrollada en este acápite, se puede determinar la sofisticación del concepto de censura, sus mecanismos y estrategias en su puesta en práctica, donde pueden intervenir varios actores con capacidad de ejercer poder, sin embargo, para esta investigación es relevante la censura estatal empleada a partir de fuentes directas o indirectas y aplicadas posterior a la emisión de información y la censura empresarial ejecutada previo a la emisión de la noticia que en virtud de la estructura de propiedad del medio y todos los condicionantes materiales que esto implica motivan al silencio de periodistas y de editores, producto de intereses que no necesariamente representan la protección de derechos fundamentales.

Sin embargo para Ramonet (1998) la censura hoy funciona en demasía por asfixia, ya que se oculta información a partir de sobrecargar de información que debe ser consumida, motivando la falta de percepción de aquello que se invisibiliza; y en este sentido es fundamental entender cuál debería ser el papel del Estado en materia de libre expresión; la relación de este con los medios de comunicación y comprender cómo funciona este último a partir de su estructura de propiedad, para dimensionar el porqué de los mecanismos de censura.

En este mismo sentido, Favela (2005) destaca que: “nos ofrecen y consumimos tanta información, que ya no nos damos cuenta de alguna que no está, La ocultación y la disimulación en esa masa de información que se consume, es la censura de hoy” (189). Parte de cómo se configura la ocultación y la disimulación es por la forma en que se selecciona y encuadra las noticias, ya que los procesos de selección y encuadre no solo trabajan para producir significados, sino también para ocultar y limitar otros (Aruguete 2011).

Por lo tanto, es necesario comprender lo que Entman (1993) plantea sobre el encuadre, que implica esencialmente la selección y la prominencia. Para el autor enmarcar es “seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y darle más relevancia en un texto comunicativo, de tal manera que promueva una definición del problema particular, una interpretación causal, una evaluación moral y/o recomendación de tratamiento para el asunto descrito” (03).

Como establece Aruguete (2011) los encuadres de los textos dan cuenta la ausencia o presencia de palabras, fuentes de información o imágenes y responde a un proceso en sus instancias de elaboración y tratamiento de la noticia. El estudio de los frames desde la

perspectiva sociológica se centra en la instancia de elaboración de las noticias. En este orden, se centra en el estudio de los periodistas y las organizaciones. Por lo tanto, no solo se enfoca en los criterios y valores profesionales, sino además de los intereses, criterios y objetivos institucionales, factores que son determinantes para establecer los criterios de noticiabilidad.

Desde la perspectiva de agenda, los frames o atributos están concebidos a partir de cuatro dimensiones, siendo estos: 1) el tópicos de la noticia; 2) el tamaño y ubicación; 3) atributos cognitivos y 4) atributos afectivos (Ghanen 2009). Los dos primeros tratan sobre aspectos formales, los dos últimos se refieren a dimensiones sustantivas desde la perspectiva de aspectos relevantes sobre personas, temas u objetos destacados en la cobertura, y las afectivas se refiere al tono valorativo atribuido al tema, además estudia las respuestas emocionales de la audiencia (Aruguete 2011).

Cabe destacar que para algunos autores el proceso de framing parte desde un rol de poder, es la consecuencia de intereses sociales e institucionales (Resse 2001). Asimismo, para Entman (2020) las funciones del encuadre referidas en su definición permiten exponer al framing “como un ejercicio del poder que encauza la interpretación del mundo social por parte de las personas” (Entman, entrevista por Cristti, Aruguete y Koziner 2020, 3). Cabe aclarar que esta tesis no estudia los marcos y los encuadres, sin embargo, es menester tener en cuenta como referencia teórica, en virtud de la sofisticación de los mecanismos de censura.

#### **1.4.Rol interventor del Estado: concepción de la política pública**

En los sistemas democráticos, el Estado constituye un actor facultado para procesar y solventar problemas de carácter público en donde intervienen la compleja relación entre los gobernantes como titular de las acciones del Estado y la población que otorga dicho poder de representación para la resolución de problemas colectivos.

Entendiendo la libertad de expresión como una forma de autodeterminación colectiva en donde los valores de autonomía y debate público son fundamentales, resulta necesario entender que el Estado puede configurarse como un actor que está en la capacidad de actuar como un amigo o un enemigo de la expresión y por ello es vital distinguir cuándo interviene en un sentido u otro, pero “recurrimos al Estado porque es la más pública de nuestras instituciones y porque es la única que tiene el poder que necesitamos para resistir las presiones del mercado y así ampliar y vigorizar nuestra política” (Fiss, 2007,119).

Para Fiss (2007) garantizar el valor del debate público no basta con la abstención en una sociedad moderna donde la distribución de poder es altamente desigual y por consecuencia se

tiene un debate público dominado por las mismas fuerzas que dominan la estructura social, por ello “la autonomía puede ser protegida, pero sólo cuando enriquece el debate público” (Fiss, 2007,111). Por lo que este actor se configura como una institución que se sitúa en igualdad con otras instituciones sociales y, por ende, es concebido como un actor con poder de contrapeso para compensar las distorsiones al debate público motivado por el mercado porque el Estado puede introducir en agenda aquellos temas que son silenciados o apagados y profundizar en la pluralidad de voces para la consecución de un debate público plural.

En este orden, el rol activo del Estado es fundamental a partir de la ejecución de tres actividades que implica su intervención, como son la fijación de ventajas, subsidios y regulación (Picard 1982) todas ellas vitales para implementar una política pública en materia de comunicación. Beltrán (1976) indica que el Estado es aquel que puede ser capaz de hacer efectiva estas políticas ejecutando funciones de articulación, fomento y supervisión que permitan organizar a la comunicación dentro del paradigma del cambio social y acorde a la realidad social y las metas colectivas.

Es relevante preguntarse qué se entiende por política pública, la cual ha sido definida por los estudios de política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2012, 38).

En este sentido, estas acciones y decisiones surgen dentro del marco de problemáticas sociales, por lo que no pueden ser tomadas de manera improvisada en virtud de determinada coyuntura, sino que deben estar respaldadas por esquemas congruentes y viables que puedan ser capaces de causar los efectos deseados para su resolución; lo que implica no sólo la fijación de normas abstractas, sino también la ejecución de actos administrativos de carácter general o particular derivadas de esas disposiciones generales.

Vale en este orden acotar que: “Al hablar de política pública queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar 1992,36), esta visión determina que las decisiones para la resolución de problemas no solo tienen como

protagonista a los actores estatales, sino que es necesaria la intervención ciudadana y, por ende, un trabajo en conjunto.

Es menester señalar que la política pública representa un conjunto de actividades coherentes aplicadas por actores públicos que surgen en el marco de una problemática social y que buscan implementar cambios y dar resolución a este conflicto colectivo. Es por ello relevante entender que la consecución de una política pública no solo implica el diseño bien estructurado y congruente de la misma, sino que además es fundamental razonar la relevancia y la viabilidad de su ejecución.

En este sentido, los autores de la materia señalan que estas deben ser estudiadas como un proceso de análisis cíclico distribuido en cinco fases específicas: partiendo desde el surgimiento de un problema social que obliga su consideración por parte de la agenda pública, y que motiva a un proceso de definiciones que conlleva al planteamiento de soluciones específicas, que son implementadas por los actores sociales para su posterior evaluación en el marco de sus efectos y reacciones dentro la colectividad social (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2012).

Estas cinco fases que distingue el desarrollo de una política pública de acuerdo con lo que contempla Roth (2002) parafraseando a Jones son: “identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (49) como establece el autor esta concepción plantea a la política pública como una secuencia de distintos escenarios y actores.

La primera fase definida como la identificación del problema, es concebida como la percepción de una problemática de parte de actores sociales, políticos, el cual se expresa y se exige la acción pública y por ende, su incorporación en la agenda pública. La segunda fase entendida como formulación de política implica la discusión y planteamiento de soluciones al problema planteado. La tercera fase las autoridades competentes examinan las soluciones planteadas para con ello tomar las decisiones que consideren adecuadas para dar solución al problema, esto conlleva a la cuarta fase que corresponde a la implementación entendida como la puesta en práctica y la implementación de la solución contemplada, misma que usualmente es aplicada por la administración. Y por último la evaluación que responde al análisis del impacto de las soluciones producto de su implementación, mismo que es evaluados por actores sociales y políticos (Roth 2002).

Cabe destacar que la política pública es un proceso que dependen de los modos de gobernanza y los estilos de política siendo que “Los estilos de políticas varían en función de la manera de en qué los grupos que gobiernan pretenden incidir en la realidad social” (Fontaine 2015, 72), desde esta perspectiva se define el problema social, su incorporación en la agenda pública, discusión, implementación y posterior aplicación. Que dependiendo de la agenda estatal se podrá determinar si las intenciones de intervención germinan en integrar a todo un colectivo de la sociedad o por el contrario se pretende satisfacer los intereses de un sector en específico.

Pero como destaca Sunstein (2014) es primordial tomar en cuenta el entorno social donde se toman las decisiones. En lo que respecta a la comunicación la literatura académica latinoamericana ha identificado problemas estructurales en los medios de comunicación y en los flujos de información para lo cual se propone la democratización de la comunicación (Roncagliolo 1982).

En este orden, se justificó la necesidad de la política de comunicación definida como un “conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de la comunicación de un país” (Beltrán 1976,4), es explícito por cuanto se manifiesta a través de marcos legales de carácter general que obedecen a su espíritu de regular aspectos relacionados con la comunicación (Schenkel 1971).

Desde este orden de ideas, Beltrán (1976) concibe las políticas de comunicación como aquellas medidas articuladas dentro de un cuerpo normativo coherente, sin embargo, para Picard (1982) como ya se destacó previamente existen tres tipos de actividades estatales en la economía de la prensa que partiendo de lo conceptualizado pueden considerarse como políticas públicas y son las ventajas, subsidios y las regulaciones. Las ventajas son entendidas como asistencia brindada a la prensa o tratamiento especial prestado por agencias del Estado que puede incluir inclusive exenciones fiscales ampliadas a las industrias en general o proporcionadas solo industrias de la prensa. Las subvenciones constituyen las transferencias de dinero o de otros bienes por parte del Estado o gobierno a la prensa y las regulaciones entendidas como los esfuerzos de las instituciones estatales para organizar y gestionar la estructura y las actividades de la industria.

Las políticas de comunicación, en este momento histórico han sido concebidas con la finalidad de regular el sistema mediático y su conformación e incentivar un flujo de

información plural, que contribuya en la diversidad de una esfera pública que es determinante dentro de los sistemas democráticos (Califano 2013) las medidas estatales constituyen un proceso que se va modificando en función del desenvolvimiento de la acción política en donde confluyen resistencias, aspectos no previstos y nuevas propuestas que orientan nuevos objetivos; en este sentido, como señala la misma autora, la política pública debe ser entendida como un proceso complejo donde intervienen diversos actores, que sostienen 35 posiciones y el mismo Estado asume un papel sobre determinada cuestión o problemática, que implica una toma de decisión en consecuencia, que no es homogénea, permanente y unívoca, sino que el punto de vista del Estado depende en particular de los procesos históricos y el contexto.

Como señala la misma Califano (2013), los procesos de implementación de políticas públicas eran estáticos y, por ende, solo intervenían algunos sectores y actores privilegiados, sin embargo, para la misma autora estas dinámicas se transformaron ya que:

el proceso regulatorio en materia de comunicación dejó de ser estático, caracterizado por la interacción entre pocos actores y por una legislación con vigencia durante muchos años, para pasar a ser “dinámico”, es decir, con numerosos u poderosos actores que presionan permanentemente sobre organismos estatales para alcanzar marcos legales conformes a sus intereses (Califano 2013, 11).

Las políticas de comunicación se proponen como un instrumento para subsanar desequilibrios producto del mercado (Picard 1982) y desigualdades que son injustas para la mayoría que no tiene posibilidad de participación en estos espacios y no es conducente para los procesos de participación democrática y el desarrollo de una sociedad (Quiroz y Segovia 1996).

La intervención del Estado resulta necesaria para garantizar “un reparto equitativo de los medios y preservar la diversidad de las manifestaciones culturales” (Loreti y Lozano 2012, 43) ya que como bien señalan los autores en la sociedad contemporánea el Estado tiene un rol activo en prestación pero también en la obligación de abstenerse a censurar y por ello es fundamental precisar el carácter de las políticas públicas destinadas a la universalización de este derecho y que estas no se alteren para que no se conviertan en mecanismos intimidatorios por parte del Estado y se conviertan en un mecanismo de censura estatal posterior.

## **1.5. Los medios de comunicación y la empresa**

### **1.5.1. Configuración del sistema mediático**

No es posible entender el sistema de medios sin partir por comprender la concepción del Estado, los partidos políticos y las relaciones entre los factores económicos y políticos dentro

del contexto social. En este sentido Hallin y Mancini (2008) construyen tres modelos de configuración del sistema mediático a partir del estudio de cuatro dimensiones que son características como es el estudio de la industria de la prensa, el paralelismo político, la profesionalización del periodista y el papel del Estado. A partir de sus conexiones es que se construyen los sistemas mediáticos.

Los autores señalan las dimensiones que generan los distintos tipos de sistema mediático bajo la siguiente argumentación:

Se propone dentro del sistema mediático un estudio en cuatro dimensiones siendo estos: “(1) el desarrollo de los mercados de los medios de comunicación, con una especial atención en la fuerza o la debilidad del desarrollo de la prensa de gran tirada; (2) el paralelismo político, es decir, el grado y la naturaleza de los vínculos entre los medios de comunicación y los partidos políticos, o, de forma más general, hasta qué punto el sistema de medios de comunicación refleja las principales divisiones políticas de la sociedad; (3) desarrollo de la profesionalidad de los periodistas; y (4) el grado de naturaleza de la intervención estatal en el sistema de medios de comunicación. (Hallin y Mancini 2008, 19).

Sin embargo, Chavero y Oller (2015, 2017) señalan que esta clasificación por la idiosincrasia de América Latina, no pueden ser aplicadas en los términos planteados por estos autores, toda vez que la estructura mediática del Ecuador “requiere de una categorización propia a partir de la realidad latinoamericana, capaz de trascender las habituales clasificaciones homogeneizadoras en este tipo de estudio” (290).

Para los efectos de esta investigación, es importante entender la noción de paralelismo político, como el grado de paralelismo que se puede derivar entre las estructuras de los medios de comunicación y los sistemas políticos (Hallin y Mancini 2008). Cuando plantean el paralelismo político hacen la siguiente afirmación:

tampoco sería correcto considerar una dicotomía demasiado marcada entre la prensa comercial y politizada. Veremos cómo los medios de comunicación comerciales pueden ser políticamente partidistas, y los no comerciales, incluso los que están apoyados por partidos políticos, pueden adoptar normas de equilibrio político” (Hallin y Mancini 2008, 24).

Es decir, no podemos fundamentar el paralelismo en una dualidad, sino que es necesario evaluar cada uno de los componentes para entender si existe de manera muy marcada esta dimensión dentro del sistema mediático, también es vital entender que dentro de los procesos de regulación de la radiotelevisión y en la gestión de los medios públicos, de acuerdo a los

autores pueden evidenciarse nexos con el sistema político y por ende reflejar en cierta medida un paralelismo político.

Profundizando en lo que respecta a la concepción de paralelismo, plantea Alburquerque (2012) dos niveles de análisis, el primero a partir de la conexión entre los medios y partidos políticos en la que influyen su organización, metas partidarias y el apoyo que se brinda el o los partidos. El segundo nivel está caracterizado por la relación entre los sistemas de medios y de partidos.

Como señala Chavero y Oller (2017) unas de las características del sistema mediático ecuatoriano es las prácticas clientelares a partir de la influencia política dentro del mercado de los medios, que desde la perspectiva mediática su consecuencia es la prevalencia de los intereses políticos, por lo que la instrumentalización de los medios por sus propietarios y la presencia de un periodismo tendencioso es una particularidad propia de este sistema.

Es importante estas singularidades propias del sistema ecuatoriano, y lo que la literatura académica contempla sobre el paralelismo político, para relacionar con lo que planteó Chalaby (1998) quien establece que, dentro de las democracias liberales, una de las características principales entre la relación del Estado y los medios de comunicación es la relación de interdependencia que surge entre ambos actores. Es una relación en donde ambos mutuamente se necesitan y pueden estar marcadas por la colusión o el conflicto, que en muchos casos no solo es entre los medios y el Estado, sino que también pueden intervenir otros factores políticos.

En consecuencia, como establece Curran (1998) el poder del Estado puede ser utilizado desde la ambivalencia, que puede ser esgrimido inclusive para satisfacer intereses particulares de una elite tradicional, que dispone de un acceso especial a las instituciones y que logra valerse de estos, bien para controlar la influencia de los medios de comunicación a partir de leyes restrictivas o lo opuesto, que se pretenda favorecer al sector mediático mediante la ejecución de políticas públicas que contemplan la eliminación de controles contra el monopolio establecen limitaciones vinculadas a los medios del Estado.

Esta cuestión permite determinar que los medios de comunicación no son precisamente instituciones autónomas, sino que son organizaciones con intereses particulares que sostienen estrechos vínculos con diferentes fuerzas sociales dominantes, ya sea desde el sector político, el Estado o también actores económicos. Un elemento a considerar en primer lugar, es la estructura de propiedad de los medios, ya que “los propietarios de los medios han dejado de

ser grupos de comunicación puros; ahora son simplemente grupos económicos colosales que no tienen por qué tener como principal actividad la comunicación” (Serrano 2011, 19) y por ello, dentro de los medios cada día es más común que sus accionistas sean a su vez dueños de aseguradoras, empresas de telecomunicaciones o bancos y a su vez estos son los que intervienen en la línea editorial del medio. Por ello, en muchas ocasiones el medio se convierte en instrumentos para reafirmar la imagen de los emporios empresariales.

A tal efecto, esta visión altruista de los medios de asumir un rol de vigilancia frente al poder Estatal ha sido abandonada por estos actores, ya que éstos persiguen mucho más su beneficio y rentabilidad, que practicar su actividad desde un rol de intermediación ciudadanía-Estado o de control, mismo que es capaz de desplegar legítimamente el poder de la violencia (Curran 2002).

Sin embargo, si bien es cierto que no son instituciones autónomas, tampoco se puede considerar que son actores subordinados, porque a pesar de que tienen estrechas relaciones con fuerzas sociales dominantes, también están expuestos a presiones compensatorias que operan como influencia en el proceder de los actores mediáticos y que pueden originar las tensiones y conflictos en el interior del medio y exterior del sistema mediático (Curran 1998, Orozco 2010).

Es menester resaltar que los medios de comunicación además de ser actores sociales, también son actores industriales, todo ello en virtud de su constitución y operacionalización dentro de un sistema de mercado de economía abierta, en este orden, autores de la comunicación han profundizado en el análisis económico y como señala McQuail (1992) no es factible comprender las implicaciones sociales de los medios de comunicación sin tomar en cuenta los factores económicos y políticos que forman parte de estas instituciones.

### **1.5.2. Estructura de propiedad de los medios**

Los medios de comunicación en su mayoría son empresas que dependen del mercado, que como establece Mattelart (2017) constituyen la relación social dominante, ya que los medios de comunicación lo requieren para su subsistencia, porque como se indicó previamente los medios no son instituciones que funcionan aisladamente del resto de las instituciones sociales, sino que están íntimamente relacionadas inclusive al punto de alcanzar una relación de dependencia (Lozano 2010).

Por ende, es trascendental entender el contexto económico y social en el que se desenvuelve y por ello abordar la propuesta teórica de la economía política es fundamental, para comprender

el funcionamiento y las motivaciones en la producción y difusión de contenidos y la incidencia que tienen la concentración mediática y los esquemas de propiedad en la producción de contenido mediático. Todo ello en virtud de la relevancia de “conocer quién posee los medios de comunicación y quién y cómo ejerce el poder de decisión en ellos contribuye a entender qué tipo de rol juegan en las sociedades contemporáneas” (Lozano 2010,247).

En este orden, se define la economía política como “el estudio de las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder; que mutuamente constituyen la producción, distribución y consumo de recursos, incluidos los recursos de comunicación” (Mosco 2006,59). El mismo autor destaca que la economía política se caracteriza en un interés por entender todos los aspectos de las relaciones económicas, partiendo de la economía hasta la política, lo social y la cultura.

Existen varias tendencias de estudio de la economía política, siendo una de ellas las perspectivas institucionales y marxistas, este enfoque es fundamental ya que determinó los lineamientos del sustento teórico de lo que se conoce como Economía Política de la Comunicación, “cuyo objeto de estudio se centra en las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder, que constituyen la producción, distribución y consumo de bienes simbólicos” (Bolaño y Mastrini 2002, 45). Lo que significa el estudio de una relación de dependencia sustentado en el intercambio dentro de un sistema abstracto denominado capitalismo; a tal efecto, la economía política de la comunicación entiende que:

Es fundamental la relación que existe entre el sistema de comunicación y los demás sistemas sociales, a través de los cuales toma forma concreta un determinado orden social, unas determinadas formas de estratificación social y unas determinadas formas de poder político (Murciano 1992,20).

En este sentido, Mosco (2006) entiende que una de las principales preocupaciones de la economía política consiste en describir y examinar las instituciones sociales, especialmente la empresa y los gobiernos, ya que estos son responsables de la producción, distribución e intercambio de los productos comunicacionales y la regulación del mercado de la comunicación. Resulta vital destacar los aportes de la economía a la comunicación ya que permiten comprender cómo las relaciones entre la propiedad, los intereses de las empresas de medios y los factores económicos, las estructuras del mercado y el capital para su financiación inciden dentro de los procesos de comunicación (Gómez y Sánchez 2011), todo ello ante la conexión inexorable de las instituciones mediáticas con la economía, la política y

consecuencialmente la dependencia tecnológica para la distribución de bienes y servicios que producen para la satisfacción individual y colectiva (público), razón por la que es preciso deducir que los medios no solo son un negocio sino que representan una institución social y cultural arraigada dentro de las sociedades (McQuail 1992).

Para Mosco (2006) estudiar la economía política implica tomar en cuenta tres puntos esenciales, siendo estos la mercantilización, la espacialización y la estructuración. Dentro de la perspectiva de la economía política de la comunicación cuando se ha centrado en la mercancía, es inevitable analizar los contenidos de los medios y las audiencias, la estructura de los medios de comunicación; respecto a la espacialización, los estudios están sustentados en el crecimiento del tamaño de las corporaciones de medios a partir de la revisión de los activos, ganancias y capital representado en acciones; crecimiento que ha derivado en diversas formas de concentración ya sea horizontal, vertical y a su vez derivando en otros tipos de concentración siendo esta la concentración de contenidos y de audiencias. Y en lo que respecta a la estructuración, la economía política de la comunicación ha reflejado las grandes desigualdades de acceso a los medios, el papel de la tecnología dentro de los factores productivos y del proceso de trabajo.

### **1.5.3. Efectos: concentración mediática**

La literatura académica ha permitido determinar que las instituciones mediáticas están influenciadas por los factores económicos y políticos y, por ende, sus actividades tienen una connotación privada a partir de la generación de contenidos para la satisfacción individual y colectiva donde se construyen espacios vinculantes para la sociedad. Esta es la importancia de los medios en la vida pública.

En este orden, podemos encontrar diversos tipos de estructura de propiedad mediática en función de las características de cada país, por lo que pueden existir empresas solo privadas o empresas mediáticas exclusivamente públicas o la existencia de sistemas mixtos en donde confluyen elementos públicos y privados.

En este sentido, la literatura académica ha clasificado a los medios de comunicación en tres categorías en función de su estructura de propiedad, siendo estos “empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro y sector público” (McQuail 1992, 256), a tal efecto, lo fundamental para el autor es entender quién posee la propiedad y cómo se ejerce la misma. Esta última puede representar un problema cuando se utiliza con fines de concentrar e impedir

el acceso de cierta información o imposibilitar que actores específicos participen en estos espacios.

Este es el caso de las estructuras de los medios de comunicación privados, al menos en América Latina, ya que son los medios privados los actores predominantes en el sistema mediático, a partir de oligopolios mediáticos que propician los procesos de concentración mediática en sus diferentes tipos (Labate, Lozano, Marino, Mastrini y Becerra 2013).

McQuail (1992) destaca que cuanto más concentrado en pocas manos corporativas los medios de comunicación, más se puede considerar como un único sistema, a pesar de que se admita cierta diversidad y competencia estructural. En este sentido, es relevante entender la concentración como:

Un proceso complejo, de múltiples variables y no unívoco, ya que puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado (a partir de compras y fusiones), de cobertura territorial por parte de uno o pocos medios y la raíz política. A partir de los procesos de concentración de los sistemas de medios, las fuerzas económicas que operan en estos mercados tienden a generar imperfecciones y asimetrías (Mastrini y Becerra 2011, 53).

Para los mismos Mastrini y Becerra (2006) este fenómeno debe ser concatenado con la ‘centralización económica’ ya que esta permite que un sector específico sea el único preparado para expandirse y controlar los medios de producción; en este caso, la industria mediática representa un mercado altamente concentrado por las estructuras de medios de propiedad corporativa, cuyas prácticas están fuertemente influenciadas por las lógicas del mercado. A tal efecto, resulta ser un mercado cuyos costes fijos son altos, lo que representa una barrera que limita la participación de nuevos actores dentro del mercado, por lo que condiciona la entrada al sistema mediático a solo aquel capaz de tener el capital o grandes líneas de crédito, pasando lo que previamente se consideraba el control del Estado al control del mercado (Curran 1998, McQuail 1992, Narváez 1999).

Cabe destacar dentro de este mismo marco que se han estudiado distintos modos de concentración, siendo la más relevante la concentración de la propiedad de los medios entendida como “la centralización de los capitales de una actividad económica en pocas manos” (Becerra y Mastrini 2010, 44) que se distingue de otros modos de concentración como la de audiencias o mercados porque estas se concentran en el público y cómo confluyen estos en el consumo de un mismo producto comunicacional, en palabras de McQuail (1992) esto constituye una concentración de cuota de mercado.

En este orden, es de interés entender que la concentración de propiedad puede darse a partir de dos niveles definidos: la concentración horizontal y vertical. Existe concentración horizontal cuando surge fusión de empresas del mismo ámbito y de un mismo mercado, y la concentración vertical se materializa cuando se abarcan distintos niveles de producción y distribución, siendo el caso por ejemplo que un medio de escala nacional adquiera un medio local (McQuail 1992) o un periódico adquiera la posibilidad de distribución de papel periódico.

Estos modos de concentración conllevan un riesgo para la pluralidad y acceso a la información, ya que la tendencia de los mercados es constituir monopolios u oligopolios y, en este orden, empresas de grandes dimensiones ocupan la totalidad del mercado, disminuyendo las oportunidades disponibles para los pequeños medios. Es el caso que el proceso de concentración ha motivado que dentro de la comunicación inclusive se deriven fenómenos como la transnacionalización y la tendencia a la absorción de empresas por grandes grupos, dando lugar a la existencia de conglomerados mediáticos (McQuail 1992) o como Murciano (1992) la entiende como fase de conglomerización comunicativa que representa una adquisición deliberada y acelerada de empresas producto del “resultado acumulativo de un movimiento constante y en aumento que se ha venido produciendo a lo largo de los veinte últimos años” (96).

Para el autor los conglomerados mediáticos se desarrollan a partir de tres direcciones: 1) constitución horizontal y vertical de empresas cuya línea principal sea la del mercado de los medios, dando lugar a los conglomerados multimedia; 2) creciente participación de otras empresas multinacionales dentro del sector de la comunicación dando lugar a los conglomerados diversificados y 3) fusión de grandes grupos de empresas que pueden dar lugar a nuevos conglomerados diversificados y multimedia (Murciano 1992).

En este sentido De Charras y Lozano (2017) conciben cinco tipos de conglomerados mediáticos, siendo estos:

- a) Gran cantidad de medios de un mismo tipo, entendido como la inmersión de una misma empresa dentro de un mercado específico de los medios en distintos países.
- b) Por la posición dominante en un país: cuando un grupo de empresas posee una posición de control en un país en particular.
- c) Grupos de inserción en gran cantidad de países: un grupo de empresas diversificadas que intervienen en diversos tipos de negocios de la comunicación en distintos países.

- d) Conglomerados de amplia diversificación de sus negocios infocomunicacionales grupo de empresas que incursiona en los diversos sectores de la comunicación, con estrategias de internacionalización de productos.

En este sentido, un mercado de medios altamente concentrado puede traer problemas, ya que los efectos que este ocasiona pueden ser poco sanos si lo que se pretende es fomentar la pluralidad y la diversidad de voces; sin embargo, para entender la relación entre concentración y pluralismo, es menester tener en cuenta otros aspectos como “el tamaño del mercado, la estructura del sistema mediático, la diversidad de los productos y la tendencia a la innovación” (Loreti y Lozano 2014, 148). Lo relevante es que las estructuras de propiedad, los modos de producción y el tamaño del medio tienen consecuencias dentro de las organizaciones mediáticas y en los contenidos que se producen y son difundidos a las audiencias (McQuail 1992).

Los procesos de concentración mediática son per se complejos, ya que los medios son organizaciones con un marco de acción de interdependencias políticas y económicas, ya que desde el contenido que produce los medios pueden intervenir o afectar el debate público (Mastrini y Becerra 2011).

Para Miede (2006) una de las consecuencias del alto grado de concentración mediática es el debilitamiento de la producción independiente y de la producción regional y local, por lo que en los medios la construcción y la producción de contenidos, siendo entonces que los medios se institucionalizan como una estructura fuertemente oligopólica y homogeneizante, fundamentales que funcionan como agentes articuladores y legitimadores de los valores del sistema capitalista (Murciano 1992). Por ello, el estudio de la economía política de la comunicación es fundamental para entender los procesos de cambio social.

Esto tiene una relación sustancial con los estudios de censura empresarial señalados previamente, ya que los procesos de interdependencia pueden condicionar los criterios de noticiabilidad y por ende el contenido que se difunden en los medios, no siempre velan por el interés general, sino que puede estar sustentado en el interés particular del medio, sus anunciantes o sus aliados políticos, sean estos quien sean.

La relación existente entre esta categoría y la censura empresarial es que la autonomía de los medios y de los periodistas dependen de aquellos que lo sustentan o lo financian y por ende, el contenido que difunden obedecen a los intereses de los propietarios de los medios, sus anunciantes u otras instancias económicas afines; razón por la cual es importante entender los

estudios de esta disciplina para comprender que la actividad periodística dependen de las relaciones de poder político y económicos que en ocasiones pueden estar marcadas de coincidencias y acuerdos mutuos o por la conflictividad y disputas.

#### **1.6. Estado de la cuestión: estudios sobre censura en América Latina**

Sobre censura se han desarrollado diversas investigaciones relevantes, una de ellas es el trabajo de Romero Torres y Aguaded (2017), en dicho estudio se buscó clasificar y estructurar los métodos de censura más comunes en los regímenes autocráticos intermedios en cuatro países de América Latina, el artículo concluye en señalar que existen cuatro métodos de censura coincidentes siendo:

el asesinato de periodistas, la impunidad de los casos, el financiamiento directo o indirecto a través de publicidad gubernamental a medios de líneas editoriales oficiales, las intimidaciones y amenazas, así como las persecuciones judiciales contra medios, periodistas y representantes de los medios (Romero Torres y Aguaded 2017, 42).

En este sentido, Romero Torres y Aguaded (2017) entienden a la censura como un mecanismo de control y manipulación del discurso público de forma vertical desde los grupos de poder público-privado hacia los medios. Señalan que esto puede darse a partir de un marco regulatorio, aplicación de censura directa, la autocensura y autorregulación de los medios por intereses políticos y económicos y por métodos indirectos de censura.

En este sentido, Merchant (2018) señala a la censura como un proceso estructurado por las negociaciones constantes entre los medios de comunicación y los grupos de poder. Es decir, ya no es constante la práctica de censura que a partir de la fuerza se proceda con la censura de una información, para esta autora la censura se ejerce mediante estrategias más sutiles y poco previsible a simple vista, por lo que ya no es habitual la censura arbitraria, sino la manipulación de la información; en este sentido, “la censura y la manipulación de la información fueron prácticas negociadas de antemano entre diversos actores de los periódicos y otros funcionarios públicos, incluyendo a las oficinas de comunicación social del gobierno del estado” (Merchant 2018,76).

En México se han desarrollado diversas investigaciones sobre censura y autocensura de los medios y los periodistas sobre temas relacionados con el narcotráfico y la delincuencia organizada. Una investigación realizada en el Estado de Veracruz da cuenta de las diversas agresiones por las cuales los periodistas deben convivir en el ejercicio de su quehacer periodístico. En este sentido, no solo son víctimas de violencia directa a través de agresiones

físicas, intimidaciones, desapariciones u homicidios, sino también dan cuenta de la violencia estructural producto de una relación de dependencia directa de los medios de dicho Estado con el poder político y los nuevos poderes fácticos (Del Palacio 2018).

En este mismo orden, se ha desarrollado un estudio la relación del crimen organizado en Sonora con el periodismo. De los resultados destacados, los autores señalan que la censura se puede manifestar en dos variantes:

una es el momento en que las autoridades y corporaciones policiacas establecen restricciones para que el comunicador acceda a la información que van desde abusos, agresiones e intimidaciones por parte de los agentes del orden; así como el inminente peligro que representa la corrupción y la colusión de los representantes de la ley con el crimen organizado (Félix, Alvarado, Mendívil 2015, 144).

Por ello, estos estudios dan cuenta de los mecanismos de censura no solo responden a mecanismos de agresiones directas, sino que también existen formas más sutiles por las cuales aquellos que ejercen poder pueden manipular la información difundida por los medios de comunicación.

## Capítulo 2. Planteamiento del problema de investigación: Contexto y Objeto

El derecho a la libertad de expresión es crucial para el ejercicio de otros derechos, pero también para el pleno desarrollo de las personas. Es la piedra angular de toda sociedad libre, democrática y participativa.

-Estándares Internacionales de Libertad de Expresión

### 2.1. Contexto

#### 2.1.1. Situación de la Libertad de expresión en el contexto internacional

Los organismos internacionales en materia de derechos humanos han desarrollado cuerpos legales y jurisprudenciales de trascendencia para el ejercicio de la libre expresión, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19 reconoce que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Declaración Universal de Derechos Humanos 1948, art. 19)

Esta declaración universal, que contempla los derechos y libertades que son inalienables, reconoce la libertad de expresión como un derecho humano, cabe destacar que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>2</sup> además de divisar la libertad de expresión como derecho de todas las personas, establece que este derecho implica deberes y responsabilidades que deben estar fijadas en una norma jurídica para asegurar el resguardo de otros derechos como la reputación o la protección a la seguridad nacional, la moral pública, la salud y el orden público.

Si nos adentramos en el Sistema Interamericano, el cual es vinculante para el contexto de esta investigación, porque el Ecuador se adhirió a la Carta de la Organización de Estado Americanos en 1948, este sistema a partir de la Convención Americana de Derechos humanos,<sup>3</sup> destaca el derecho que tiene toda persona de expresarse y lo entienden como un derecho de doble vía, en donde no solamente se tiene derecho a expresar sus opiniones, sino que además establece el derecho de recibir información sin limitaciones. Por lo cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>4</sup> ha desarrollado ciertas características básicas de la

---

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre 1966

<sup>3</sup> Convención Americana de Derechos humanos (Pacto de San José) 22 de noviembre de 1969

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)

libertad de expresión: una de ellas es que es un derecho de todas las personas que comporta una doble dimensión individual y colectiva, que no está limitado al ejercicio de un gremio en particular (Opinión consultiva 5/85 CIDH).

También destaca que no es un derecho absoluto ya que establece conforme al 13.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos las responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de estos derechos. Sin embargo, en este punto la misma Corte contempla que estas limitaciones tienen carácter excepcional, por lo cual:

La imposición de dicha responsabilidad debe satisfacer cuatro exigencias para que tenga validez en virtud del artículo 13(2): 1) los fundamentos para establecer la responsabilidad deben fijarse previamente; 2) estos fundamentos deben estar expresos con precisión dentro del marco de la ley; 3) los fines que se persiguen deben ser legítimos; y, 4) los fundamentos para establecer la responsabilidad deben ser necesarios para asegurar el fin legítimo que se procura (Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos 1995, 332).

De la misma manera, la Convención contempla el derecho ciudadano de rectificación y respuesta, como una limitación a la libertad de expresión en términos de salvaguarda del bien común de la sociedad democrática. En este sentido el artículo 14 contempla:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial (Convención Americana sobre Derechos Humanos 1977, 7).

En este sentido, como destaca Loreti (2009) las garantías de libertad de expresión reconocidas por la Convención Americana fueron creadas en un espíritu amplio y generoso, todo con el fin de reducir a la mínima cualquier forma de restricción directa o indirecta de la libre expresión. Cabe mencionar que se contempla la prohibición absoluta de la censura previa y solo admite las responsabilidades ulteriores, conforme a las condiciones planteadas. Todo ello porque reconoce que la libertad de expresión y el derecho a la honra son dos bienes jurídicos protegidos por la convención, por lo cual ambos derechos deben ser tutelados y que puedan coexistir de manera armónica, en caso de conflicto resulta necesario un examen del caso en

concreto conforme sus características y circunstancias (CIDH. 2009 caso Tristán Donoso vs Panamá).

A tal efecto, como también señalan Loreti y Lozano (2014) la libertad de expresión no puede ser meramente un derecho enunciativo, sino que además se requiere de herramientas para su ejercicio efectivo, por lo que es menester preguntarse ¿cuál debería ser el rol del Estado, abstenerse a censurar o el de intervenir activamente para garantizar la universalidad de este derecho fundamental?

En principio no hay cuestionamientos respecto al rol que debe tener el Estado de abstención a cualquier forma de censura, sea esta directa o indirecta tales como: “el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información” (Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos) sin embargo, no se contempla a priori que la existencia de una normativa represente una violación al ejercicio de la libertad de expresión y por ende una herramienta de censura, aunque lo que sí determinan los estándares internacionales sobre libertad de expresión es que estas normativas no deben imponer limitaciones desproporcionadas siendo alguna de ellas la obligación de colegiación del periodista o las decisiones de juntas censoras en limitar algún tipo de contenido en específico.

Ahora bien, limitar al Estado como el único actor capaz de obstaculizar el libre ejercicio de la expresión sería poco ortodoxo, ya que los modos de concentración que fomentan la constitución de monopolios y oligopolios dentro del sistema mediático motivan a la exclusión de voces. Por consecuencia, se difunde un solo punto de vista dentro de una sociedad en donde es innegable la influencia de los medios de comunicación en la construcción de la opinión pública. En este sentido, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>5</sup> establece como un deber del Estado garantizar la pluralidad de acceso a los medios y a la información y por ello, la libertad de expresión no solo puede limitarse a un mero reconocimiento sustancial, sino que es necesario establecer mecanismos y acciones directas para promover la pluralidad de actores y de contenidos.

Uno de los problemas que han destacado los organismos internacionales es la necesidad de promover la pluralidad y la diversidad de los medios de comunicación y abarca la obligación de actuar frente a los fenómenos de concentración indebida de la propiedad de los medios de

---

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs Venezuela Sentencia de 22 de junio de 2015 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

comunicación, cabe señalar lo que a propósito el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas contempló:

Los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones (Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas 2011, 11).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Granier vs Venezuela destaca la necesidad de la pluralidad de medios y la prohibición de cualquier tipo de monopolio que se pretenda adoptar que impidan materializar el ejercicio efectivo de la libre expresión, este punto es relevante por cuanto constituye un argumento para la intervención estatal en materia de comunicación. Siendo que no solo tienen el deber de abstenerse en intervenir a partir de acciones que puedan considerarse mecanismos de censura previa o posterior, sino que además tienen el deber de actuar en pro de un espacio mediático plural y diverso.

En consecuencia, condicionar la censura desde una perspectiva solo estatal obedece a un discurso hegemónico sustentado en la teoría clásica de la libertad de expresión, en la cual entre otras cosas se propugna que 'la mejor ley es la que no existe' omitiendo de manera deliberada la dependencia que tienen hoy los medios de comunicación a un orden económico que imponen sus intereses en desmedro de un debate público abierto, por lo que cualquier forma de autorregulación “están casi condenados al fracaso-pues son muy fuertes las presiones exteriores que pesan sobre el periodismo y es muy débil la voluntad de la profesión de imponerse realmente esos códigos morales” (Champagne 1998,239). De esta manera se puede comprender que “los medios de difusión están sujetos a influencias sistemáticas que socavan (o socavan en potencial) sus pretensiones de independencia y neutralidad, y su mediación desinteresada en los discursos colectivos de la sociedad” (Curran 1998, 219).

### **2.1.2. Situación de América Latina y el Ecuador previa a la discusión la Ley Orgánica de Comunicación**

A partir de los años 70, en América Latina surgió una tendencia desde la investigación respecto a la importancia de establecer políticas nacionales de comunicación, en virtud del inminente y creciente poder de los medios masivos dentro del espacio público y dentro del sistema político.

En este sentido, se convirtió inclusive en una disputa política dentro de la UNESCO, por la presentación de proyectos como el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), que constituyó un eje fundamental de discusión por parte de los países no alineados. Hecho que motivó la confrontación directa con los países considerados occidentales de tendencia liberal como Estados Unidos y Gran Bretaña, que fue muy evidente dentro de la Conferencia de San José de Costa Rica 1976.

Esta conferencia estuvo marcada por campañas de desprestigio producto de la iniciativa planteada desde la UNESCO de democratizar la comunicación, los niveles de conflictividad llegaron a que estos Estados (Gran Bretaña y Estados Unidos), se plantearan retirarse de la organización (Quirós y Segovia 1996).

Es central entender que estas discusiones (NOMIC) nacen dentro del marco de un contexto político clave, ya que en plena Guerra Fría cualquier tipo de demanda contraria a los intereses hegemónicos podría resultar contraproducente, dentro del campo de la comunicación, la dominación ejercida por Estados Unidos a los países de la 'periferia' es fundamental por cuanto “un tipo de confrontación como la existente durante la Guerra Fría, en la cual la utilización de las armas nunca llega a darse declaradamente, la disputa cultural, ideológica y de flujos informativos asume un carácter claramente estratégico” (Mastrini y De Charras 2003, 2).

A pesar de estas contraposiciones, desde este espacio internacional se entendió la problemática de la comunicación y los desequilibrios sobre la producción y distribución de información, en donde aquellos países con condiciones económicas considerables eran aquellos que tenían el poder de imponer y narrar las informaciones al resto, no desde el marco de sus realidades, sino en función de favorecer a sus intereses en desmedro de los países rezagados (Beltrán 2000). En este orden, iniciativas promovidas por la UNESCO, como la elaboración del Informe MacBride, fueron importantes para determinar al menos la necesidad de la democratización de la comunicación a partir de la implementación de Políticas Nacionales.

Ahora bien, desde América Latina se entendió como fundamental la discusión y, por ende, la necesidad de establecer políticas de comunicación para fomentar un desarrollo en la región en función de la idiosincrasia y las realidades de cada población, ya que como bien estableció Luis Ramiro Beltrán (1976) “así como ninguna sociedad puede existir sin comunicación, el

desarrollo nacional basado en el cambio social no puede tener lugar óptimamente si la comunicación no está bien organizada para servir a las metas nacionales” (3).

La problemática parte de un sistema de comunicación altamente concentrado por los grandes mercados, con un crecimiento desordenado sin un planteamiento definido y primando la lógica del lucro comercial por encima de las necesidades primordiales de la sociedad (Schenkel 1981), la apuesta era apelar a un rol del Estado de garante de la pluralidad de la información a partir de un papel “estimulador, inhibidor, articulador y árbitro” (Beltrán 1976,2). Sin embargo, los cambios políticos estructurales que vivió la región a principios de los años ochenta terminaron por romper cualquier iniciativa estatal que fomentara un ejercicio democrático de la comunicación y que desestabilizara los esquemas monopolizadores del sector privado con una estructura dominante de libre mercado por las grandes empresas mediáticas de la región y de los países “desarrollados”.

En este sentido, lo que ocurrió fue un giro en la visión del rol interventor del Estado, ya que no se lograron implementar estas iniciativas en políticas públicas que surtieran efecto dentro de las sociedades. Por el contrario, estas discusiones políticas orientadas en la necesidad de fomentar la participación de todos los ciudadanos y el equilibrio de los flujos de la información se estancaron, al punto que desde el Estado se empezaron a tomar acciones u omisiones cuyo fin esencial era el de favorecer a los grandes mercados de la comunicación a partir de políticas de la desregulación y las privatizaciones (Mastrini y De Charras 2003).

Esta realidad fue narrada dentro del contexto argentino y ecuatoriano en trabajos realizados por autores latinoamericanos como Susana Sel (2010), Isabel Ramos (2013) y Mauro Cerbino, Isabel Ramos y Marcia Maluf (2014) dos países cuyas normas de regulación en la materia fueron promulgadas durante las dictaduras militares y que fueron reformadas en los años noventa con el fin ulterior de favorecer a las grandes empresas mediáticas.

Dentro del contexto argentino, las políticas de Estado suscitadas en los noventa se sustentaron en torno a las privatizaciones y a la transnacionalización del sistema de comunicación a partir de la intervención del mercado internacional dentro del sistema mediático y la operacionalización de lo que Mastrini y Becerra (2006) denominan la concentración horizontal a partir de la adquisición de nuevos medios o concentración vertical que parte principalmente de la apropiación de otras cadenas de producción relevante para el sistema. Un ejemplo claro es la intervención del Grupo Clarín en otros esquemas del mercado de la

información como es la venta de papel y a partir de allí emprender un manejo monopólico de la venta del papel periódico en la Argentina (Sel 2010).

En el Ecuador, desde la dictadura y a lo largo del proceso democrático se implementaron políticas públicas que fueron orientadas a favorecer a las empresas mediáticas a partir de reformas normativas y el establecimiento de subsidios y privilegios como financiamiento del Estado hasta exenciones arancelarias y tributarias que propició el fortalecimiento y la concentración del sistema mediático en un grupo reducido de familias y de los grupos financieros del país (Ramos 2013).

En este sentido, se han clasificado estos beneficios otorgados históricamente por el Estado ecuatoriano a partir de cuatro criterios siendo estos:

Primero, aquellos que suponen la transferencia de fondos desde el Estado central a las empresas mediáticas. Segundo, los que contribuyen a mejorar la rentabilidad de los medios a través de la inyección de recursos provenientes de las entidades subnacionales de gobierno, los trabajadores de la prensa y los ciudadanos comunes. En tercer lugar, medidas legales o reglamentarias que han proporcionado a las empresas periodísticas y medios de comunicación un acceso privilegiado a espacios institucionales de toma de decisiones que podrían incidir en la actividad del sector. Finalmente regulaciones que han facilitado la concentración de la propiedad de medios, la formación de conglomerados y el ejercicio de prácticas oligopólicas (Cerbino, Ramos y Maluf 2014 7-8).

Esta clasificación planteada evidencia los niveles en que el Estado ha participado para fortalecer a las empresas mediáticas, el primer nivel lo traducen los autores citados cuando el Estado reconoció a los medios como empresas de carácter industrial y, por ende, las transferencias de fondos públicos en virtud de los incentivos del Estado para fortalecer la industrialización en el país a partir de la Ley de Fomento Industrial; el segundo nivel se materializa a partir de la aplicación de normas procesales puestas en vigencia por el Estado que obliga a partidos políticos, personas naturales y entidades públicas a rentar espacios publicitarios que representan un ingreso constante para el medio; el tercer nivel parte de la legitimación de la participación dentro de estructuras administrativas del sistema político a los dueños de los medios para beneficiar sus actividades empresariales y, por último, las regulaciones que partieron en principios de exoneraciones fiscales y arancelarios, así como la falta de limitaciones al número de frecuencias terminaron por fortalecer el poder este sistema de empresas (Cerbino, Ramos y Maluf 2014, y Ramos 2013).

En este sentido, dentro del contexto ecuatoriano previo a la promulgación de la Constitución del Ecuador,<sup>6</sup> se planteaba una comunicación donde las limitaciones al sector privado eran inexistentes y las exigencias de calidad del contenido difundido y cumplimiento de las obligaciones legales tampoco eran relevantes para el Estado. Sin embargo, con la promulgación del nuevo marco constitucional se reconoció el derecho a la comunicación como un derecho fundamental de todos los ciudadanos, en este marco contempla como derechos la creación de nuevos medios, el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, acceso a estos a partir de una distribución equitativa del espectro radioeléctrico y la prohibición de oligopolios y monopolios directos e indirectos de la propiedad de los medios de comunicación (Constitución de la República del Ecuador 2008).

Para ello resultó imperativo un nuevo papel del Estado, a partir de plantear nuevas políticas públicas que se adecuaran al marco constitucional; por ello la necesidad de una ley orgánica que desarrollara los derechos constitucionales establecidos y empleara mecanismos coherentes para su implementación dentro del sistema mediático ecuatoriano controlado por el sector privado y cuyas relaciones con el sistema político fue más que evidente para mantener un *status quo* que sostuviera a estos sectores en detrimento de los intereses de la colectividad.

Además de los derechos que fueron reconocidos, también se contemplaron prohibiciones constitucionales en la que se separó el poder del sistema financiero sobre los medios de comunicación, concatenado con decisiones gubernamentales que limitaron los beneficios fiscales otorgados por anteriores administraciones, lo cual representó el punto de partida de los fuertes enfrentamientos entre el gobierno nacional y los medios privados (Chavero 2015).

### **2.1.3. Discusión de la Ley Orgánica de Comunicación: escenarios de disputa política y mediática por el sistema de medios**

La discusión de la Ley Orgánica de Comunicación,<sup>7</sup> comenzó con una preparación para el primer debate el 21 de noviembre de 2009, a partir de la elaboración de la Comisión Ocasional designada para el efecto de un informe para primer debate el cual unificó las propuestas de los asambleístas César Montúfar (Concertación- oposición), Lourdes Tibán y Cléver Jiménez (Pachakutik) y Rolando Pachana (Alianza País) debate que se planteó el 5 de enero de 2010 en el que se derivó un acuerdo ético político. Sin embargo, posterior a este

---

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial (RO) 449 del 20 de octubre de 2008, Última modificación 25 de enero de 2021

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Registro Oficial Suplemento 22 del 25 de junio de 2012, Última modificación 01 de febrero de 2021

periodo el proceso de discusión de esta ley se estanca, todo ello además de la dimisión de Betty Carrillo a la Presidencia de la Comisión Ocasional de Comunicación el 18 de junio 2010, la cual sustituyó el asambleísta de Alianza País Mauro Andino.

En este periodo se intensificó una fuerte disputa entre el Estado y los medios de comunicación privados en torno al establecimiento de políticas públicas directas que inciden y pretenden reconfigurar un sistema mediático, altamente concentrado en mano de las empresas privadas, y, por ende, impulsar la participación de otros actores y un acceso plural y equitativo en la esfera pública.

Sin embargo, dentro de las discusiones en función de la regulación de la comunicación, se retomaron debates fundamentales sobre la concepción de la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, generando dos posturas contrapuestas. La primera representada por los grandes medios de comunicación cuya línea discursiva se sustentó en que cualquier forma de regulación de la actividad mediática representa un atentado a la libertad de expresión; frente a esta línea el gobierno planteó la necesidad de la Ley para evitar los abusos de una prensa sin límites que ha actuado impunemente escudada dentro del precepto de la “libre expresión”.

En este sentido, la falta de consenso dentro de la Asamblea Nacional motivó a incluir dentro del referéndum constitucional del año 2011, una pregunta al respecto, esta consulta que se llevó a cabo en mayo de 2011, aprobada favorablemente con un porcentaje de votación del 44,96 % (Chavero 2015), con esta voluntad popular se ordenó a la Asamblea Nacional que aprobase sin dilaciones una Ley Orgánica de Comunicación que constituya un Consejo de Regulación que pueda regular contenidos y establezca criterios de responsabilidad ulterior.

Con estos antecedentes se produce con intermitencia el segundo debate de la Ley que se suscitaron el 16, 22 y 24 de noviembre de 2011; el 11 de abril de 2012 momento de fuerte conflictividad motivado a las causas judiciales interpuestas por el Presidente Correa al *Diario El Universo* y contra los periodistas Cristian Zurita y Juan Calderón por el libro *Gran Hermano*, fueron unos de los condicionantes para seguir prolongando la aprobación de la norma, en esa instancia se dispuso la discusión artículo por artículo, la postura de la oposición política del presidente Correa y respaldada por los medios privados era la del archivo de la norma, propuesta que fue negada por el pleno.

Pero no es sino hasta el 14 de junio de 2013 cuando se retoma la segunda discusión de esta normativa, que luego de una hora y 15 minutos de discusión fue votada por 108 de 137

asambleístas (Estrella 2019); la polémica alrededor de este último debate es que se incorporaron disposiciones que no fueron discutidas a lo largo del proceso de diseño de política pública y que no fueron socializados con los actores no estatales como es el caso de la creación de la Superintendencia de Comunicación, así como las modificaciones del artículo 23 numeral 4 y del artículo 44 de los derechos laborales (Estrella 2019).

Es importante mencionar que esta normativa derogó la Ley de Radiodifusión decretada por la dictadura militar del General Guillermo Rodríguez Lara y reformada en 1990. La ley aprobada la compone un cuerpo de 119 artículos, 24 disposiciones transitorias, seis disposiciones reformativas y 2 disposiciones derogatorias, su principal objeto conforme al artículo 1 de dicha normativa es “desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos de la comunicación establecidos constitucionalmente” (Ley Orgánica de Comunicación 2013, artículo 1).

Cabe destacar que la Ley Orgánica de Comunicación sufrió reformas promovidas por el presidente Lenin Moreno Garcés y por los medios de comunicación tradicionales, dichos cambios se materializaron en febrero del 2019. Asimismo, con la toma de posesión del presidente Guillermo Lasso Mendoza, la primera propuesta de ley enviada a la Asamblea Nacional del Ecuador es la Ley Orgánica de Libertad de Expresión y Comunicación, este proyecto de ley aún no ha sido discutido en el pleno de la Asamblea Nacional. A pesar de esto, esta investigación analizó el periodo 2015, momento en que se encontraba en plena vigencia la Ley Orgánica de Comunicación 2013, política pública que fue cuestionada fuertemente por sectores políticos y mediáticos opuestos al Gobierno de Rafael Correa.

#### **2.1.4. Aspectos destacados y polémicas en torno a la implementación de la Política Pública**

Como se indicó anteriormente se puso en vigencia la ley con la publicación en el Registro Oficial el 21 de junio de 2013. Su espíritu principal era la democratización de la comunicación, partiendo del desarrollo de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador (2008) que contempla la pluralidad de la información a partir de tres ejes fundamentales como es la distribución justa y equitativa de las frecuencias, la creación de nuevos medios de comunicación públicos, privados y comunitarios y la prohibición de oligopolios y monopolios dentro de las estructuras de propiedad de los medios de comunicación.

En este orden, resulta imprescindible señalar algunas disposiciones fundamentales contempladas en la normativa y que repercute en la composición del sistema mediático ecuatoriano:

- **Censura previa (Artículo 18)** Este artículo contempló de manera amplia la prohibición de censura previa, donde toma en consideración no solo la censura empleada por parte de autoridad o funcionario público, sino que también considera a los medios, accionistas o anunciantes como actores capaces de censurar, a partir de la revisión, aprobación o desaprobación de contenido previo a su difusión con el fin de obtener beneficios personales, para favorecer o perjudicar a terceros; la reforma de la normativa en cuestión puesta en vigencia en febrero de 2019, se descarta la censura empresarial y solo se contempla la prohibición de censura para las autoridades estatales.

Cabe destacar que el Reglamento de la Ley Orgánica de Comunicación contempla la censura previa por omisión deliberada y recurrente de información de interés público cuando ese ocultamiento obedezca a propósitos de beneficio propio y de terceros o su perjuicio.

- **Distribución del espectro radioeléctrico (Artículo 106)** en la normativa se consideró al espectro radioeléctrico como un bien público cuyo deber del Estado es administrarlo en condiciones democráticas, se contempló la distribución de frecuencias distribuidas de manera equitativa para los medios públicos, privados y comunitarios en un porcentaje de 33%, 33% y 34% respectivamente; es menester destacar que esta disposición fue objeto de reforma en el año 2019, lo que reconfiguró el sistema mediático a partir de la reducción de la participación de los medios públicos de un 33% a un 10%, asimismo se mantuvo la reserva del 34% a los medios comunitarios, condicionando su concesión a la demanda y disponibilidad; y a los medios privados se le concede mayor participación, ya que del 33% paso al 56% del espacio del espectro radioeléctrico.

Es importante mencionar que, en el año 2020, el Gobierno del Presidente de la República Lenin Moreno Garcés mediante decreto ordenó el cierre de los medios públicos.

- **Órganos de control (Artículos 45 al 59):** En este aspecto, se generaron controversias en su creación y actuación, en este sentido, con la normativa de 2013 se contempló la creación de un Sistema de Comunicación Social integrado por dos organismos como son el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM), constituido como un cuerpo colegiado encargado de diseñar e implementar políticas para la protección de los derechos de la comunicación.

La Superintendencia de la Información y la Comunicación es un organismo al cual se atribuyeron facultades de vigilancia y control de los medios, con capacidad sancionatoria a partir del seguimiento de un proceso administrativo sancionatorio que podía ser iniciado de oficio o a instancia de parte.

Con la reforma del 2019 en este punto se llevaron a cabo cambios e inclusive motivaron una reducción en la intervención estatal, ya que por un lado se elimina la Superintendencia de Comunicación con la derogatoria de los artículos 55, 57, 58 y 59 de la normativa, cuyo órgano poseía cualidad para establecer responsabilidades administrativas y sancionar a quien incumpliera con los postulados de la normativa; se elimina todo procedimiento administrativo y por ende, toda controversia debe ser dirimida a través de la Defensoría del Pueblo y ante los órganos jurisdiccionales, con las implicaciones que esto significa.

Asimismo, en lo que respecta al CORDICOM, si bien es cierto sigue estando en funcionamiento, sus atribuciones fueron limitadas, una de la más relevante es que los informes emitidos por esta autoridad ya no tienen carácter vinculante en aspectos como la concesión de licencias del espectro radioeléctrico.

- **Derecho a réplica, cláusula de conciencia y secreto profesional (Artículos 24 y 39):** El derecho a la réplica contempla que toda persona o colectivo involucrado en una información que afecte o altere su reputación u honra, tiene el derecho a que se difunda su réplica en el mismo espacio en un plazo no mayor a 72 horas. La cláusula de conciencia es un derecho de los comunicadores que permite garantizar un ejercicio profesional independiente; asimismo se contempló el derecho de reserva de la fuente y el secreto profesional, por lo cual ningún profesional está obligado a revelar la fuente de información y puede acogerse al secreto profesional.
- **Derecho de rectificación (Artículo 23):** Es un derecho que tiene toda persona a que los medios de comunicación rectifiquen información difundida cuando existan deficiencias en la verificación y contrastación de la información. El artículo que establece este derecho fue reformado sustancialmente en la reforma de 2019, sobre todo en su operatividad, ya que es una norma que carece de precisión respecto a las acciones y las formas en que los usuarios pueden acceder al ejercicio de este derecho y, por otro lado, elimina la responsabilidad administrativa ante la vulneración de este derecho.
- **Defensor de las audiencias (Artículo 73):** En este punto la norma contempló que los medios de comunicación de alcance nacional deberán contar con defensor de audiencias y de lector, mismos que serán nombrados mediante concurso público. Respecto a esta figura

con la aplicación de la normativa, esta disposición no tuvo un efectivo cumplimiento, por aspectos materiales que no fueron resueltas. Lo cierto es que con la reforma fue eliminada esta disposición y fueron trasladadas las responsabilidades de los defensores a la Defensoría del Pueblo, en palabras del Asambleísta José Chala se destacó que “la misma Defensora del Pueblo Gina Benavidez vino a la comisión y señaló que no están preparados, que no tienen suficiente personal para trabajar estos temas<sup>8</sup>”.

- **Linchamiento mediático (Artículo 26):** figura que contemplaba la prohibición de difusión de contenido que manera intencional y concertada representara una forma de desprestigio a determinada persona para reducir su credibilidad. Es una prohibición expresa que tenían los medios de comunicación de publicar de manera reiterativa contenido con el propósito de desprestigiar a determinada persona natural o jurídica.

Es una figura que fue fuertemente mediatizada y polemizada, en este orden, se derogó en la reforma del 2019.

- **Responsabilidad ulterior (Artículo 19 al 21):** Se contempló la responsabilidad ulterior y la responsabilidad solidaria de los medios de comunicación cuando se incumpliese con la obligación de realizar rectificaciones o conceder derecho a réplica y de respuesta ordenados por la Superintendencia de Comunicación, previo proceso administrativo.

Con las reformas se eliminó esta responsabilidad, los mecanismos son poco claros para poder atacar un caso donde se pretenda establecer la responsabilidad del medio de comunicación, además que se eliminó la posibilidad de establecer responsabilidades solidarias.

- **Profesionalización (Artículo 42):** Se contempló que las actividades periodísticas ejercidas de manera permanente deberán ser desempeñadas por profesionales del periodismo o comunicación, se exceptuó aquellas personas que tienen espacios de opinión y profesionales expertos de otras ramas que mantienen columnas o espacios especializados, asimismo, se contempla la excepción para aquellos que ejerzan la labor en los pueblos y nacionalidades indígenas.

**Contenido comunicacional (Artículo 3):** La ley contempla como contenido comunicacional a todo tipo de información u opinión que se produzca, se reciba o se difunda por los medios

---

<sup>8</sup> Entrevista cualitativa realizada al entonces Asambleísta por la Provincia de Imbabura de la bancada de la Revolución Ciudadana José Chala, en el marco del desarrollo del año académico de la maestría

de comunicación. Es menester destacar que esta concepción proviene de la Ley Orgánica de Comunicación 2013, este artículo no fue reformado en 2019.

- **Regulación de contenidos (Artículos 60 al 69):** Contempla la obligación de los medios de identificar y clasificar los contenidos, e identificar el tipo de contenido, se prohíbe la difusión de contenido discriminatorio, incitación de actos violentos basados en algún acto discriminatorio y los actos sexualmente explícitos.

Al respecto, esta regulación fue reformada, ya que la infracción a las limitaciones a la difusión de determinado contenido en determinada franja horaria, o la difusión de contenidos violentos, discriminatorios o explícitos no estarán sujetos a la imposición de sanciones administrativas, en este sentido quien se sienta agraviado o considere que se está configurando el incumplimiento de esta normativa, deberá interponer acciones judiciales, de igual forma no se contempla actuación de oficio de los órganos del Estado, razón por la cual se puede evidenciar un papel menos interventor.

Otros elementos destacados de la política pública son los espacios y el impulso que se le dio a los medios comunitarios, asimismo el incentivo de la producción nacional y la producción nacional independiente, aspecto muy importante para los productores audiovisuales.

Sin embargo, la normativa estableció disposiciones polémicas que representan la línea discursiva dominante de los medios para justificar su rechazo a la implementación de esta norma, siendo esta el establecimiento de órgano de control con facultades sancionatorias como la Superintendencia de Comunicación e Información, la creación de la figura del linchamiento mediático o el establecimiento de normativas regulatorias de contenidos, que en su concepción representaba una herramienta de censura y por ende una violación al derecho a la libertad de expresión reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos y la constitución.

Fue relevante la construcción realizada en torno al papel censor de la Superintendencia de Comunicación e Información (organismo con facultades sancionatorias) partiendo del supuesto de que este organismo cometió excesos dentro del marco de sus funciones y por ende, un cuestionamiento sobre la legitimidad de algunas de sus resoluciones por ser excesivas y por consecuencia atentatorias al ejercicio de la libre expresión.

#### **2.1.5. Los medios de comunicación y su enfrentamiento con el gobierno**

Ecuador contempla en su normativa un sistema mixto compuesto por medios de comunicación bajo tres tipos de estructura de propiedad, siendo ello los medios públicos

(aunque mediante decreto ejecutivo en el año 2020 ordenó su eliminación), privados y comunitarios. De acuerdo con el Registro de medios levantado por el CORDICOM en enero de 2014, el país contaba con 1146 medios, de los cuales 1048 eran medios privados, 63 medios públicos y 35 medios comunitarios (CORDICOM 2014). Esto evidencia que el sistema mediático ecuatoriano es altamente concentrado y dependiente del sector privado, Actualmente el 89% de los medios se definen como medios privados, el 5% se definen como medios públicos y el 6% como comunitarios (datos sustentados sobre la base de 956 medios que registraron su información en el CORDICOM 2020).

En Ecuador los medios privados son controlados por un grupo de familias y del sector financiero que a pesar de las prohibiciones constitucionales que impide la incursión de este tipo de empresas dentro del sector, aún éstas mantienen cierto control (Checa 2012). Cabe mencionar que previo a la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación, el sistema de medios era controlado por ocho grupos, siendo estos el Grupo Egas, el Grupo Vivanco, Grupo Eljuri, Grupo Isaías, Grupo Alvarado, Grupo Mantilla, Grupo Pérez y Grupo Martínez (Oller y Chavero 2018).

Esto condiciona sustancialmente la autonomía e independencia de la actividad periodística, acreditada en los últimos años por los propietarios de los medios a la aprobación de la Ley de Comunicación, cuando se ha reconocido que desde antes de su puesta en vigencia ya existían presiones para los periodistas en el ejercicio de sus actividades (Chavero 2015).

A partir de la puesta en vigencia de la Constitución del 2008 se reconoció el derecho a la comunicación y a partir de allí se desarrolló una normativa que profundizó elementos como la redistribución por tercios del espectro radioeléctrico, el reconocimiento de los medios comunitarios y los incentivos para ese sector con el fin de la creación de nuevos medios de comunicación en la que todos puedan ser propietarios, es decir, contempló disposiciones cuyo fin es promover la pluralidad de la libre expresión.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Comunicación constituyó una política pública que desde su construcción y discusión en el pleno de la Asamblea Nacional estuvo sujeta a fuertes críticas por parte de los medios de comunicación privados, en el que calificativos como ‘ley mordaza’ proliferaron dentro de la esfera pública; ya posteriormente con su puesta en vigencia se objetaron las actuaciones de los entes reguladores calificando como censores de la libre expresión. No obstante, en sentido formal la norma surge en cumplimiento de un mandato constitucional, cuya finalidad es el desarrollo de disposiciones normativas que permita poner

en práctica los derechos reconocidos en la carta política, y establecer en el marco de un Estado de Derecho la manera en cómo el Estado va a intervenir para solventar las problemáticas sociales en torno a la comunicación.

Cabe señalar que la campaña de descrédito constante, de la cual fue objeto la ley, tuvo como discurso más potente de los medios las supuestas limitaciones que la norma implicaba para el ejercicio de la libertad de expresión; sin embargo, el ánimo no constituyó la reivindicación y defensa de un derecho fundamental consagrado y reconocido por todos los ciudadanos, sino la necesidad de imponer una posición ideológica sustentada en que cualquier forma de regulación constituye un menoscabo de la libre expresión; omitiendo de la discusión los instrumentos jurídicos internacionales que amparan muchas de las disposiciones acreditadas en la normativa y que justifican hoy su vigencia. Esta misma experiencia la vivieron en su momento Argentina y Venezuela, ya que como señalan Sel y Gasloli (2014) se articularon diversas organizaciones y activistas nacionales e internacionales y los denominados *think tanks* que bombardearon a la opinión pública destacando que la ley sería utilizada como una mordaza a los medios, reduciendo el debate solo a esa cuestión, estos postulados solo favorecieron al *establishment* y los medios concentrados, lo que la libertad de expresión en este sentido representó una herramienta útil para imponer una ideología.

En este contexto, los medios de comunicación en el Ecuador, así como en América Latina, están netamente concentrada en el capital privado donde prevalecen características como la lógica comercial, la concentración de propiedad, la centralización de la producción de contenidos informativos en las grandes ciudades, ausencia de servicio público y la poca regulación del sistema mediático (Oller y Chavero 2015). Por lo tanto, resulta relevante el estudio de medios para esta investigación, ya que estos constituyen un espacio en donde los procesos de elaboración de la noticia están marcados por constantes negociaciones entre el periodista y la estructura del medio que es eminentemente jerárquica, todo ello a partir de los editores e inclusive los directivos, accionistas y anunciantes, cuyo entramado permite naturalizar formas de censura o inclusive de autocensura.

## **2.2. Objeto de estudio**

En este contexto, es trascendental identificar la relación que puede tener la implementación de políticas públicas como parte de una actividad estatal que normaliza el ejercicio de la comunicación con las prácticas de censura en sus diversos tipos. Por ello, el interés de esta investigación parte por entender aspectos claves tipificados en la normativa tales como: la

implementación del derecho de rectificación y réplica, así como la actuación de los órganos de control en el ejercicio de sus funciones en el marco de la ejecución de la política pública, durante el año 2015, periodo marcado fuertemente por una línea discursiva mediática sustentada en comisión de excesos realizados por el órgano de control. A tal efecto, es fundamental evaluar la proporcionalidad de sus actuaciones a partir de casos concretos evidenciados en los expedientes administrativos abiertos por la Superintendencia de Comunicaciones e Información durante esta temporalidad.

Se plantea analizar el marco de actuación de la Superintendencia de Comunicación e Información por dos aspectos fundamentales de carácter político-jurídico. El primero sujeto a la legitimidad de origen con la que se constituyó este organismo, ya que como se ha señalado en diversos espacios, este ente no fue socializado dentro del contexto de las discusiones de la normativa y constituyó una incorporación de última hora dentro de la Comisión para la última discusión de la norma; en segundo término que resulta una justificación más jurídica, ya que tomando en cuenta el artículo 55 de la Ley Orgánica de Comunicación (2013) que atribuye a este organismo la función de control y vigilancia de los medios de comunicaciones inclusive con la posibilidad de imponer sanciones, constituye un elemento interesante para estudiar y que pudiera considerarse como una fuente directa de intervención estatal que fue fuertemente cuestionado por los medios privados y por los organismos internacionales.

Asimismo, también es relevante entender a partir de la difusión de contenidos mediáticos de los medios de comunicación privados, la existencia de mecanismos de censura empresarial y autocensura del periodista y determinar si existe una correspondencia con la implementación de la Ley Orgánica de Comunicación. Por ello se van a analizar los contenidos discursivos difundidos en la prensa privada en los periodos señalados, todo ello para identificar si en este tiempo marcado por las disputas entre el Estado y los medios de comunicación privados existieron prácticas de censura empresarial y de qué tipo a la hora de establecer los temas de interés general dentro de la agenda mediática.

Sin embargo, es fundamental destacar en esta instancia las dificultades que implica esta investigación en los términos planteados, ya que pueden presentar limitaciones para determinar todos los mecanismos de censura. En este sentido es preciso señalar que lo que se pretende es determinar algunos mecanismos de censura estatal y empresarial, esto solo por cuestiones de viabilidad.

## **Objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación**

### 2.2.1. Objetivo General

- Establecer la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial durante la vigencia de las políticas de comunicación en Ecuador.

### 2.2.2. Objetivos específicos

- Establecer la relación existente entre la censura estatal y el ejercicio de las acciones de rectificación y réplica tipificados en las normativas vigentes.
- Analizar en qué medida las sanciones administrativas son empleadas como mecanismos de censura a los medios de comunicación opuestos al gobierno de Ecuador.
- Identificar algunos de los mecanismos de censura empresarial se están llevando a cabo en los medios impresos.

### 2.2.3. Pregunta General

¿Cuál es la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial con las políticas de comunicación vigentes dentro de la legislación ecuatoriana?

### 2.2.4. Preguntas específicas:

- ¿Cuál es la relación existente entre la censura estatal y el ejercicio de las acciones de rectificación y réplica tipificados en las normativas vigentes?
- ¿En qué medida las sanciones administrativas son empleadas como mecanismos de censura a los medios de comunicación opuestos al gobierno de Ecuador?
- ¿Qué mecanismos de censura empresarial se están poniendo en práctica en los medios de comunicación impresos reflejados en los contenidos?

### 2.2.5. Hipótesis general

Existe relación entre las prácticas de censura estatal y la política de comunicación a través de su fase de implementación, que prioriza la aplicación de sanciones administrativas por parte del ente regulador y relega lo relativo a las acciones afirmativas. Por otra parte, la censura empresarial no guarda relación con la existencia de la normativa, sino con los niveles de paralelismo político del medio.

### 2.2.6. Hipótesis específicas

- El derecho de rectificación y réplica representa un derecho ciudadano ante posibles excesos de los medios en su actividad periodística y se encuentran en el marco de lo

contemplado como responsabilidad ulterior. Por ende, no son mecanismos de regulación de contenidos y en tal sentido no constituye una práctica de censura estatal posterior.

- Las sanciones administrativas emanadas por la Superintendencia de Comunicación e Información fueron utilizadas como mecanismos de imposición de responsabilidades desproporcionadas en algunos casos. Por lo tanto, representa un mecanismo de censura estatal con el fin de lograr un efecto de silenciamiento en los medios de comunicación opuestos al gobierno.
- Los fuertes niveles de paralelismo político generan tendenciosidad y críticas ideológicas en los medios constituyen mecanismos que motivan la ejecución de prácticas de censura empresarial.

### 3. **Justificación de la investigación**

Dentro de este mundo multipolar, la comunicación representa un factor fundamental para el desenvolvimiento de la vida como se conoce e inclusive en la forma en cómo se organiza la sociedad, en este sentido expresar las ideas y pensamientos constituye un requisito *sine qua non* para la salud de la democracia y el Estado constitucional de Derecho. Por ello el papel trascendental de los medios de comunicación, por su alcance y receptividad dentro del contexto social.

Sin embargo, como bien se destacó previamente, la comunicación desde mediados de siglo XX ha venido dividiendo controversias y problemas en torno a su democratización, ya que es un derecho fundamental reconocido para todos los ciudadanos, pero en su implementación constituye un derecho que solo unos pocos son capaces de ejercer plenamente. En consecuencia, son parte del incesante debate en torno a este tema, aspectos problemáticos como: el abuso de poder estatal, las dinámicas comerciales, la constitución de monopolios y oligopolios, la concentración mediática, la seguridad ciudadana, el acceso a los medios de comunicación e información, los cuales constituyen condicionantes que pueden cercenar el ejercicio de la libre expresión.

En el Ecuador a partir de la puesta en vigencia de la Constitución de Montecristi, se ponen en discusión dentro del debate público los problemas de la comunicación y la necesidad de la implementación de políticas públicas estables, y por ello, surge la Ley Orgánica de Comunicación como una respuesta a estas cuestiones. Sin embargo, esta investigación sin pretender querer evaluar la política pública, aspira a partir de un análisis relacional entender si existe una relación entre las diferentes prácticas de censura (censura estatal y empresarial) con

la existencia de una política pública dentro del ámbito ecuatoriano, con el objeto de entender si la censura surgió como consecuencia de la implementación de la política pública o constituye un mecanismo desproporcionado de ejercicio de poder de los diferentes actores vinculantes, todo ello a modo de desmitificar preceptos y dogmas cuyo sustento teórico obedece a doctrinas hegemónicas en desmedro del colectivo social.

El periodo de este estudio es el año 2015, y los motivos por los cuales se tomó en consideración esta etapa de vigencia de la normativa es porque es un momento en el cual se encuentra totalmente afianzada y todos los términos dispuestos en la disposiciones transitorias de la misma se habían cumplido, excepto el plazo de dos años otorgados a los medios de comunicación de carácter nacional para regularizar su estructura de propiedad, en virtud de la prohibición establecida en el artículo 6 de la normativa, que entre otras cosas dispone que las compañías extranjeras puedan de manera directa o indirecta ser propietarios de medios.

De la misma manera, en este periodo surgen casos controversiales de imposición de sanciones a los medios de comunicación privados, por lo cual resulta de interés para esta investigación centrar su estudio en este periodo, ya que se considera que es un momento en el que la ley estaba siendo aplicada de manera estable, sin dilaciones y sin reservas legales.

Todo ello con el fin de emprender una investigación que desde la perspectiva de la economía política de la comunicación y de los estudios de la libertad de expresión donde se puedan extraer indicios razonables sobre la censura aplicada al contexto ecuatoriano y en especial a las significaciones de la implementación de una política pública que en principio fue concebida para garantizar el derecho a la comunicación de todos los ciudadanos a partir de estrategias concretas y no solo represente un derecho reconocido que solo pueden ser ejercidos por aquellos que tienen las condiciones materiales para ejercerlo.

Lo fundamental es aportar un trabajo que pueda dar nuevas perspectivas a los estudios de la comunicación, los derechos humanos y constitucionales e inclusive de manera muy sustancial al campo de las ciencias políticas y poner en contexto la importancia y el papel fundamental de la intervención del Estado de manera responsable para un ejercicio eficaz, plural y en igualdad de condiciones de la libre expresión, lo que hace relevante los resultados que se puedan derivar de la investigación.

Ahora bien, no es menos cierto que este análisis relacional tiene limitaciones que es importante en esta instancia dejar constancia. En primer lugar, puede resultar demasiado ambicioso pretender dimensionar todas las formas de censura estatal y empresarial, razón por

la cual se pretende identificar formas de censura a partir de la emisión de resoluciones administrativas, por lo que aspectos como decisiones en torno a la concesión de frecuencias, por ejemplo, no serán tomadas en cuenta en esta investigación. La misma situación con la censura empresarial, en este sentido se pretende identificar a partir de los contenidos publicados, ya que hacer un trabajo empírico en donde se pueda abarcar y medir todos los mecanismos de censura empresarial resulta un trabajo que requeriría de más tiempos y recursos materiales más sofisticados.

Sin embargo y a pesar de las limitaciones, esta investigación cumple con los criterios de utilidad, conveniencia, relevancia social, implicaciones prácticas, valor teórico y utilidad metodológica que mencionó Hernández (2010) que son criterios fundamentales para entender la importancia de una investigación. Ya que como se mencionó se requiere investigaciones que pongan en cuestionamiento prácticas que limitan el ejercicio del derecho a la comunicación, piedra angular del ejercicio del periodismo y un derecho trascendental para la democracia y el Estado de derecho como se conoce hoy.

Dentro del contexto actual, las relaciones entre políticos y medios son cada día más marcadas, al punto del evidente cambio de estilo de política por parte del Gobierno de Lenin Moreno, en una tendencia clara que favoreció a los medios privados, por lo que se contrasta la importancia que para el Estado y la sociedad representa la regulación o desregulación del sistema mediático.

## Capítulo 3. Metodología de la investigación

*La responsabilidad es el precio de la libertad*

*– Elbert Hubbard*

### 3.1. Estrategia metodológica

En consideración al diseño de la investigación, la intención es hallar elementos específicos que permitan determinar o encontrar algunos mecanismos de censura estatal y empresarial y su posible nexo con la vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación durante el periodo 2015. En este orden, es fundamental establecer la metodología más adecuada y, para ello, es necesario el desarrollo del trabajo empírico a partir de una triangulación metodológica.

La triangulación consiste en el empleo de diferentes tipos de métodos, perspectivas o datos en una misma investigación (García y Berganza 2005) estos mismos autores contemplan haciendo alusión a Denzin, que se evidencian cuatro tipos de triangulación, siendo estos: “1. Triangulación de datos, 2. Triangulación de investigadores, triangulación teórica, triangulación metodológica” (34) de estos tipos, es relevante para esta investigación la triangulación de datos y la triangulación metodológica, ya que la primera comprende el uso de diferentes fuentes de datos dentro del mismo estudio y la segunda que contempla el uso de diverso métodos cualitativos y cuantitativos.

Es concebida la triangulación en esta investigación, por cuanto es fundamental que los métodos que se aplican trascienden hacia un enfoque transdisciplinar, en el que resulta necesario además de la comunicación que es nuestro principal interés, involucrar otras disciplinas como el derecho, la sociología, la política, entre otros. Todo ello para encontrar respuestas más ajustadas a la realidad y que abarque con precisión los aspectos planteados en las interrogantes de investigación.

La naturaleza relacional de esta investigación pretende identificar si existe o no censura estatal a partir de las resoluciones emanadas por la Superintendencia de Comunicación e Información durante el periodo 2015, y si este mecanismo está vinculado a actos propios del actor que ostenta poder o es producto de la existencia de la Ley Orgánica de Comunicación; así como identificar posibles formas de censura empresarial y si estas se relacionan con la vigencia de la prenombrada normativa.

Esta relación se articula y desarrolla en el marco de un análisis con una perspectiva cuantitativa por cuanto esta “engloba una serie de técnicas de investigación que pretende

obtener y medir datos sobre la realidad social” (García y Berganza 2005, 30). Para esta investigación es fundamental que la obtención de estos datos, a partir del esquema de variables y valores se ajuste a los criterios de confiabilidad y validez propuestos por Canales (2006), todo ello con el fin de descartar cualquier tipo de distorsiones que se pueden suscitar en el marco de la aplicación del método y la relación necesaria entre la medición y lo medido.

El alcance relacional de esta investigación que pretende conocer la existencia o no de asociación de la censura en sus tipos estatal y empresarial con la vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación, como establece Hernández (2010) tiene como propósito “conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables, pero con frecuencia se ubican en el estudio de relaciones entre tres, cuatro o más variables” (81). Por ello resulta necesario emplear el enfoque cuantitativo entendido como “la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Hernández 2010,4), ya que se plantea medir variables en un determinado contexto y con ello se puede entender que:

Es una estrategia de investigación que conceptualmente delimita propiedades de sus sujetos de estudio con el fin de asignarle números y magnitudes, grados o tipos en que estos las poseen y que utiliza procedimientos estadísticos para resumir, manipular y asociar dichos números (Canales 2006, 38).

El análisis cuantitativo permite establecer relaciones desde un punto de vista numérico, y de esta manera, a partir del uso de herramientas como la frecuencia y las tablas de contingencia se medirán las variables individuales. Posteriormente se pondrán en relación estas variables para medir la dependencia entre ellas. Sin embargo, como esta investigación que es de alcance relacional, realiza una proyección que no establecen de manera directa una relación causa-efecto, pero sí aporta indicios que explican el problema de estudio.

Como se ha destacado, esta investigación cubre dos frentes, siendo que se estudia a dos actores que dentro del contexto ecuatoriano juegan un papel preponderante al menos dentro del periodo planteado. Por un lado, el Estado a partir de la Superintendencia de Comunicación e Información, que fue un organismo creado por la Ley Orgánica de Comunicación del año 2013. Este ente estatal regulador de la comunicación tuvo facultades sancionatorias y fue creado a través del artículo 55 y siguientes de la ley.

Se toma como periodo de análisis el año 2015, por cuanto es el momento de afianzamiento de la Superintendencia, por lo que es relevante para entender si en este periodo esta institución

fue utilizada como un mecanismo censor o sus decisiones, estuvieron enmarcadas en un plano de no solo legalidad sino de legitimidad.

Por otro lado, los medios de comunicación que son considerados actores políticos y sociales que producen representaciones simbólicas (Kircher 2005), en el país son predominantemente de naturaleza privada, son actores que ejercen una influencia trascendental dentro del sistema mediático, que como bien establece Boni (2008) son los medios los que definen la agenda del lector y el espectador, son los que indican cuáles son los temas que se deben conocer y sobre los cuales se debe formar una opinión, y allí radica su importancia.

Para este estudio, es relevante centrarnos en el estudio de los medios impresos, como señala Rodríguez (2004) son los periódicos y la televisión los medios con los cuales se han enfocado los investigadores como su principal fuente de estudio. Sin embargo, también destaca que la prensa profundiza en los detalles a diferencia de la televisión que se concentra principalmente en la inmediatez. En este sentido a partir del medio impreso se podrá evidenciar con mayor precisión aspectos como los temas y su relevancia respecto de otros, el tipo de titular, número de páginas que ocupa la nota, otros; y la importancia radica en que sus encuadres son conocidos y afianzados en el imaginario de la colectividad a partir del consumo principalmente de otros medios, a pesar de que estos medios impresos no sean considerados como los más referenciados o consumidos por la colectividad (Rodríguez y Castromil 2010).

En este orden, este trabajo empírico partirá principalmente por la aplicación de dos métodos bien específicos. El primero será el análisis documental de contenido, el cual tendrá como unidades de análisis las resoluciones emanadas por la Superintendencia de Comunicación e Información que se estudiarán a partir de la revisión y estudio de la documentación desde una fase enunciativa y por otro lado, una explicativa a partir de la generación de una matriz con criterios específicos para la interpretación del contenido emanado del documento.

Para el estudio de los medios de comunicación se aplica un análisis de contenido de tres diarios de relevancia (cuyos criterios de selección serán explicados más adelante) para realizar un análisis comparado de las publicaciones realizadas por dichos diarios, en el que el método planteado resulta idóneo ya que es un instrumento metodológico que permite entender el tratamiento de los mensajes comunicacionales en un sentido holístico (Bardin 2002).

### **3.1.1 Análisis documental de contenido como instrumento para identificar formas de censura estatal posterior**

En el marco de la triangulación, el trabajo empírico que sustenta esta tesis, está marcado por la ejecución del análisis documental de contenido, como método fundamental de análisis de las resoluciones emanadas de la Superintendencia de Comunicación e información. El análisis documental de contenido es entendido como “toda operación o conjunto de operaciones enfocadas a representar un documento bajo una forma diferente de la original, bien se trate de traducirlo, resumirlo, indizarlo... para facilitar la consulta o recuperación por los especialistas interesados” (Gardin, J; Grolier, E; Levery, F 1964 citado por Pinto, María 1989, 325).

Lo fundamental es analizar un documento desde su contenido y su forma, ambas fases primordiales para la materialización de este método, porque como bien señala Pinto (1989) el análisis documental representa un proceso de estudio con cierto grado de complejidad y depende del grado de elaboración y profundidad con el que el analista plantee el trabajo. Y, de esta manera, los resultados que se puedan obtener sean un producto diversificado, en donde se puedan tomar en cuenta diversos elementos, todo ello gracias a un procesamiento de información consistente.

Cabe destacar que este método de análisis ha sido concebido como un proceso más instrumental, que buscaba reelaborar y transformar un documento para facilitar a los usuarios la identificación precisa de un documento o información. Sin embargo, esta concepción de aplicación es mucho más operativa, que más que responder cuestionamientos, lo que busca es a partir de un proceso de síntesis, simplificar el trabajo del analista o investigadores. Ahora bien, este método puede materializarse desde determinados niveles de profundidad, al punto de generar un entramado en el que resulta necesario desarrollar un proceso plural en donde intervengan otras disciplinas.

Este es uno de los sentidos que pretende esta investigación: plantear a partir de los niveles clásicos del análisis documental, definidos como el análisis formal y el análisis de contenido del documento; que para algunos autores como Pinto (1989) aboga por una concepción integral de ambos procesos, en el que su primer nivel concebido como análisis formal persigue lo que hace un momento se destacó, y es hacer más manejable la información, organizar y clasificar los documentos, identificarlos y describirlos, es decir, es una fase operacional y por otro lado un análisis de contenido, un análisis interno en donde se busca profundizar a partir de determinar los datos importantes y descartar lo irrelevante y con ello

realizar una exploración profunda de los documentos seleccionados y generar un documento secundario sintetizado.

Para lograr los objetivos que persigue esta investigación, no basta con la ejecución de este método en su sentido clásico, sino que resulta fundamental aplicar un método que trascienda y profundice en el contenido del documento y por ello la necesidad de ejecutar un análisis de mayor profundidad, ya que como establecen Peña y Pirela (2007) el análisis documental que pretenda dar respuestas más complejas debe incorporar una visión interdisciplinaria. Todo ello con el fin de no solo facilitar el manejo de la información, sino que además sea un instrumento que permita la resolución de problemas de investigación.

La perspectiva de aplicar este método en los términos contemplados es con el objetivo de que trascienda de lo operativo y la síntesis, para que sirva a la resolución y toma de decisiones. En este orden, resulta necesario tomar en cuenta disciplinas como la Comunicación, el Derecho, la Sociología, entre otros.

Valores propios de las disciplinas señaladas se incorporan en el marco del análisis interno del documento y se relacionan con algunas técnicas propias del análisis del discurso, para complementar la aplicación del método planteado. Todo ello permite comprender no solo la semántica y la sintaxis del texto, sino también la pragmática y las motivaciones intrínsecas para la elaboración de un documento específico.

En este sentido, es fundamental tomar en cuenta las nociones conceptuales planteadas por Van Dijk (1996) como la macroestructura y la microestructura. Todo ello para dar cuenta del contenido global, de la estructura, tema e idea general del texto y la estructura local de un discurso, “es decir, la estructura de las oraciones y las relaciones de conexión y de coherencia entre ellas” (45). Para ello es necesario emplear las macrorreglas como instrumento metodológico que permite simplificar el texto y construir proposiciones en donde se denote lo fundamental de determinado discurso y permita analizar con variables específicas el mismo, todo ello para resolver las preguntas planteadas en el diseño de la investigación.

Este método permite analizar la generalidad y las particularidades de determinado contenido, por lo cual es perfectamente aplicable a las dos fases de análisis documental planteado, por cuanto se puede abordar los aspectos formales resaltantes de una resolución y que es absolutamente relevante como el tema, los actores intervinientes, temporalidad y resolución, así como especificidades más concretas como argumentación técnica, contexto, motivación y vínculos que subyace en el texto que pueda llevar a responder las cuestiones planteadas.

En este orden, se busca emplear el método desde una perspectiva formal, a partir de la estructura del documento. Es decir, ejecutando primero un análisis en donde se recopile los datos formales fundamentales para esta investigación como los actores, fecha de apertura y de la resolución del proceso administrativo, tipo de infracción procesada y la decisión tomada; y en segundo término avanzar a especificidades en el que será necesario emplear variables y categorías propias de otras materias de las ciencias sociales.

En consecuencia, es necesario partir por la elaboración de una matriz de análisis que obedezca a una rigurosidad técnica que permita explorar el fondo del contenido y elementos propios como la estructura, interrelaciones que lo caracteriza con el fin de no solo analizar lo expresado en el documento, sino las circunstancias y las intenciones que motivaron la creación de estos. Para darle operatividad a la matriz de análisis, es necesario contemplar valores que permita entender los subtextos, el contexto y las relaciones que giran en torno al documento analizado y que son medulares para comprender la esencia de la resolución estudiada. Todo ello con el fin de entender: 1) La presencia o no de prácticas de censura estatal posterior y 2) En el caso de identificar prácticas consideradas como censura, si esta relación es propia de la existencia de la normativa, y cómo ésta motivó a tales prácticas o simplemente fueron excesos propios de los servidores en la aplicación de la misma.

### **3.1.2 Análisis de contenido como método central para identificar la censura empresarial y su relación con la política pública de comunicación**

Para identificar elementos que puedan ser considerados como indicios de censura empresarial, se parte por realizar un análisis cuantitativo que permite cuantificar y jerarquizar el contenido, pero más que esto lo que se pretende es hacer un estudio de los mensajes difundidos por los medios de comunicación y determinar los procesos de visibilización e invisibilización de temas, y los actores intervinientes. Para ello se elaborará un análisis que permita determinar que pueden ser considerados como censura de tipo empresarial por parte de los medios de comunicación.

Para ello es necesario aplicar el análisis de contenido, ya que es una técnica que como bien expresó Neuendorf (2002) constituye un análisis sistemático objetivo y cuantitativo de las características del mensaje, en el que se incluye además las interacciones humanas, las representaciones de los personajes, reportajes y representaciones publicitarias, entre otros. En este sentido, este método permite de manera holística entender el tratamiento de los mensajes

comunicacionales y por ello es fundamental hacer un análisis comparado de las publicaciones emanadas por los medios privados y públicos.

Por ello, el análisis de contenido se aplica a partir de una matriz de datos (manual de códigos), para medir las frecuencias de tratamiento de temas y las tablas de contingencia, todo ello para comprender la existencia de relación entre las diferentes variables objeto de estudio y la participación de actores. Asimismo, es importante comprender que se incluirá en este manual de códigos variables interpretativas y variables de encuadres genéricos, pese a que esta tesis no estudia framing. Sin embargo, se utiliza los aportes de esta teoría como método interpretativo de análisis de los datos.

### 3.2. Corpus de Análisis

Para la identificación de posibles mecanismos de censura estatal, se pudieron identificar resoluciones que conllevan la imposición de sanciones algunas de carácter pecuniario, que fueron fuertemente cuestionadas en su legalidad y legitimidad por parte de los medios de comunicación, actores políticos y algunos sectores de la sociedad civil. En este sentido, se busca analizar las decisiones emanadas de la Superintendencia de Comunicación desde criterios de selección basados en la repercusión mediática o no de determinados casos y resoluciones, y la imposición o desestimación de responsabilidades a los medios públicos, privados e incautados; así como algunos casos en el que se desestimó la denuncia impuesta que favorecieron algunos medios privados, cuya repercusión fue inexistente.

Ahora bien, se parte en el marco del universo de 92 resoluciones, pero por la complejidad de la propuesta metodológica se establecen cuatro hitos, uno por cada trimestre del año conforme los criterios de selección que a continuación se exponen:

**Tabla 3.1. Criterios de selección de hitos**

Temporalidad	Se selecciona cuatro casos sustanciados en diferentes trimestres del año, para tener una muestra representativa de todo el periodo
Medios	Se selecciona no solo resoluciones que involucren a medios privados, sino también a medios incautados
Repercusión mediática	Se seleccionan casos de alta repercusión por parte de los medios, así como casos en los cuales no tuvo cobertura.

Singularidad de actores	Se selecciona casos que fueron presentados por distintos actores, es decir, ente gubernamental, personas individuales y compañías.
-------------------------	--

Elaborado por la autora

Conforme estos criterios, los cuatro hitos seleccionados son:

- 1° Hito: Derecho de rectificación presentado por el GAD de Loja contra el *Diario La Hora*. Este procedimiento resuelve el proceso administrativo interpuesto por el Alcalde y Síndico Procurador del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja contra el *Diario la Hora* por derecho de rectificación ante una publicación de este diario respecto de una comerciante víctima del uso de un tolete eléctrico que causó daños físicos. La contradicción surge de la veracidad de la información publicada por el medio de fecha 21 de enero de 2015 que, de acuerdo a lo que señala el denunciante, la información no es del todo real. La decisión resuelve sancionar al medio.

Este hito constituye un precedente fundamental para el estudio del caso por censura previa, que representa un eje central de esta tesis.

- 2° Hito: caso por censura previa presentado por el GAD de Loja contra el *Diario La Hora*. La Resolución del 11 de mayo de 2015 decide sobre un proceso administrativo por censura previa (caso de gran repercusión mediática). La denuncia radica en la supuesta omisión deliberada del diario en difundir temas de interés público, en virtud que dicho diario no cubrió la rendición de cuentas del Municipio de Loja. El problema jurídico en este caso es qué se considera información de interés público y si la omisión del diario constituye un acto de censura previa.

Este es un caso cuya repercusión e interés de los medios y de líderes de opinión en las resultas de este proceso administrativo y, por lo tanto, de interés investigativo.

- 3° Hito: Caso por Derecho a réplica presentado por Alsino Ramírez contra el *Diario el Universo*. es un procedimiento presentado por Alsino Iván Ramírez Cañar, que buscaba poner en conocimiento de la autoridad que dos notas publicadas por el Diario violentan derechos de sus hijos y solicita un derecho a Réplica que no fue viabilizado por el medio. Las notas periodísticas son publicadas por el diario en fecha 14 y 15 de abril del año 2015.

En este caso no se ordenó ningún tipo de sanción al medio de comunicación. (caso sin repercusión mediática).

- 4° Hito: caso por violación de normas deontológicas y remisión de copias de la nota periodística presentado por Banco Bolivariano contra GAMA TV y periodistas. El procedimiento se decidió el 3 de septiembre de 2015 en el cual se sanciona al medio incautado GAMA TV y a Enrique Ángel Sánchez Mendoza, Marcela Priscila Holguín Naranjo y Fernando Ampuero Trujillo, director y presentadores de noticias. En virtud de una entrevista al ministro Coordinador de la Política de la época, ante aparentes rumores derivados de las redes sociales de un feriado bancario y la absorción del Banco Bolivariano por el Banco del Pacífico, hechos que no fueron ciertos. La intención expresada por el medio era desmentir estos rumores, sin embargo, para el Banco, la información emitida representó una violación de sus derechos.

A partir de los hitos señalados se recopila el corpus de análisis tanto de las resoluciones sujetas a análisis documental de contenido, así como las unidades de análisis (notas periodísticas), objeto de aplicación del análisis de contenido propuesto, para analizar las resoluciones en que se tomará en cuenta y se relacionarán variables como la aplicación, proporcionada o no, de las acciones de derecho de rectificación y réplica, las sanciones administrativas y la estructura de propiedad del medio de comunicación. Por ello, lo ideal es entender “cómo se puede comportar un concepto o una variable al conocer el comportamiento de otras variables vinculadas” (Hernández 2010, 82).

Cabe destacar que, este estudio se realiza sobre las resoluciones y notas periodísticas publicadas durante el mes de enero, febrero, marzo, abril mayo junio y septiembre del año 2015, periodo en el que se produjo los hitos descritos, por lo cual se considerará unidad de análisis, aquellas notas periodísticas que traten sobre la Ley Orgánica de Comunicación y el ejercicio de la Libertad de expresión, procesos administrativos y judiciales y temas relacionados.

Los medios impresos en el Ecuador tienen presencia a escala nacional, y como establece Gabriela Coronel (2015) Guayas y Pichincha son las provincias donde se concentra la mayor parte de diarios con un 15,8% y 10,5% respectivamente, razón por la cual es relevante para esta investigación asumir como criterio de selección de los diarios sujetos a analizar, 1. El tiraje, 2. Ciudad de origen del diario, 3. La estructura de propiedad del medio y 4. Su protagonismo o no con los procedimientos analizados mediante el método de análisis documental y si estas son consideradas prensa de referencia.

En función de los criterios señalados, los medios que son seleccionados para esta investigación son los siguientes:

**Tabla 3.2. Criterios de selección de los medios analizados**

Medio	Tiraje	Ciudad de origen	Estructura de propiedad	Protagonismo
<i>La Hora</i>	36.107	Quito	Propiedad Privada, Editorial Minotauro S.A.	Es un medio privado, protagonista de dos casos analizados en esta investigación
<i>El Universo</i>	90.000	Guayaquil	Propiedad Privada, Grupo El Universo	Es el medio que fue protagonista del caso que no tuvo repercusión mediática
<i>El Telégrafo</i>	11.050	Guayaquil	Empresa del Estado.	No tiene vinculación con ningún caso

*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de los datos aportados por los mismos diarios.

*La Hora* de Quito, fundado en el año 1982 fundado por Galo Martínez Merchán, posteriormente cedió sus acciones a un grupo de inversionistas en el cual se destaca Francisco Vivanco Riofrío que actualmente es quien posee mayor representación accionaria en la compañía. Este diario es importante para el sistema mediático por la especial atención a las noticias locales. El diario *el Universo* es un matutino creado en 1921 por Ismael Pérez Pazmiño y representa uno de los diarios de mayor circulación en el Ecuador, cuya sede natural se encuentra en la ciudad de Guayaquil y el Diario *el Telégrafo* es el diario más antiguo del país fundado en 1884 por Juan Morillo Miro, en el año 2008 este medio es adquirido por el Estado y por consecuencia parte de los medios públicos<sup>9</sup>.

La Asociación Técnica de Diarios Latinoamericanos califica al Diario *el Universo* como uno de los diarios de mayor circulación a nivel nacional. El Diario *La Hora* es un diario de

<sup>9</sup> Mediante Decreto Ejecutivo 1059 de fecha 19 de mayo de 2020 el presidente de la República extingue los medios públicos

influencia en la sierra ecuatoriana. Ambos pertenecen a dos grupos empresariales de relevancia dentro del sistema mediático ecuatoriano y son dos medios impresos que para la coyuntura de esta investigación tienen un papel protagónico. Por último, el diario *el Telégrafo* por su estructura de propiedad, resulta fundamental, ya que es el único medio impreso a escala nacional de propiedad estatal. En tal sentido, estas características dan cuenta que estos diarios son prensa de referencia en el contexto ecuatoriano.

El análisis delimita características como “precio, secciones en las que se divide, propietario/empresa periodística, dimensiones, tirada- para aprehenderlo en relación al contexto histórico, cultural e institucional en el que tuvo lugar su actividad” (Hernández 2015, 466).

Las unidades de análisis que se analizan son las portadas y las noticias que mencionan o se relacionan con los casos establecidos como hitos y respecto a las notas cuya temática se centre en la ley o sobre la libertad de expresión, incluyendo además las columnas de opinión y los editoriales del diario. El corpus de análisis es de 550 notas periodísticas.

### **3.3. Enfoque para la operacionalización del análisis**

#### **3.3.1. Enfoque para el desarrollo del análisis documental de contenido**

Para desarrollar el análisis planteado, se acogieron los criterios de las macrorreglas esbozadas por Van Dijk (1996) para la elaboración de la matriz de análisis siendo estas: 1) La supresión, 2) la generalización y 3) la construcción; todo ello para la estructuración de las dos fases del análisis documental, siendo estos el análisis formal y el análisis interno del contenido del documento.

Se puede concebir el análisis formal como una forma de macroestructura en la cual se reconstruye las características de forma y se determina la idea central del referido documento, ya que como señala el propio Van Dijk (1996) las macroestructuras semánticas permiten la reconstrucción teórica de aspectos como el tema o asunto general del texto, es decir, hacer este análisis macro dará cuenta desde una perspectiva global del contenido del documento; por otro lado, el análisis interno del contenido se puede asociar a lo que el mismo autor argumentó sobre la microestructura entendida como “la estructura local de un discurso, es decir, la estructura de las oraciones y las relaciones de conexión y de coherencia entre ellas” (45), por lo cual implica un análisis más pormenorizado y particular al contenido relevante del documento de acuerdo al criterio de selección y una vez ejecutada los criterios de las macrorreglas.

Aplicar el método desde estas dos perspectivas permite no solo desarticular o desmembrar el documento, sino también busca razonar sobre las motivaciones, las fundamentaciones y las argumentaciones para encontrar respuestas a las inquietudes, la relación de las sanciones administrativas con formas de mecanismos de censura y la utilización de ciertas disposiciones normativas como elementos coercitivos y si constituyen o no formas de censura materializadas en los trámites administrativos sustanciados por la Superintendencia de Comunicación en el periodo de estudio previamente delimitado.

Adicionalmente, no solo se analizará las resoluciones que tomó el ente administrativo, sino que también se tomará en cuenta todos aquellos documentos que permitan articular de manera ordenada y sistemática los hechos que sustentaron dicho procedimiento, los actores intervinientes y el contexto sobre el cual se desarrolló dicho proceso.

Los protocolos que se emplean para la revisión de la información obedecen a los siguientes lineamientos:

**Tabla 3.3. Protocolos para la revisión de información**

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

Elaborado por la autora

Bajo los criterios expuestos se van a analizar los documentos bajo la matriz que a continuación se expone:

Matriz datos formales Descripción física del documento (Macro estructura)	
Número de resolución	
Número de expediente	
Fecha de resolución	
Fecha de apertura del procedimiento	
Accionantes	
Accionados	
Autoridad que suscribe la resolución	
Motivo	
Fecha de cierre del procedimiento	
Tiempo transcurrido desde el inicio del proceso hasta la resolución	
Decisión	
Apelaciones	
Número de páginas que contiene el documento	
Análisis interno del documento (micro estructura)	
Palabras claves	
Resumen e idea central del documento	
Normas sustanciadas en el proceso	
Hechos o elementos fácticos que motivan el proceso	
Argumentos que sustenta la denuncia	
Argumentos que sustentan la defensa	

También a partir de otra matriz se procede a analizar de manera específica algunos fragmentos de relevancia de la resolución y se pondrán en relación con otros documentos que acompañan al expediente y se relacionan con el ordenamiento jurídico vigente en el país para poder obtener datos mucho más enfocado en obtener respuestas a las preguntas planteadas en el anterior capítulo. La matriz se compone bajo los siguientes esquemas:

Matriz de análisis específico del texto		
Desfragmentación específica de texto		
Criterios específicos de análisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Cuáles fueron los criterios que consideró el ente administrativo para atribuir la sanción?</li> <li>● ¿Existe grado de congruencia entre la motiva y la dispositiva de la resolución?</li> <li>● ¿Cómo la resolución cumplió con los criterios constitucionales de debido proceso?</li> <li>● ¿En la sustanciación del proceso se pudieron constatar irregularidades que afectaron el libre ejercicio de la defensa del medio y cuáles fueron estos?</li> <li>● ¿La nota o publicación objetada en el procedimiento fue denunciada por quebrantar derechos y libertades y por qué?</li> <li>● ¿Las pruebas aportadas en el procedimiento constituyeron elementos suficientemente relevantes para la decisión tomada por el ente administrativo y cuáles fueron estas?</li> <li>● ¿La nota sujeta al procedimiento constituyó elementos de convicción relevantes para la decisión tomada por la Supercom?</li> <li>● ¿Fue analizado dentro del procedimiento la nota periodística desde la</li> </ul>	

	<p>perspectiva de las limitaciones internas, siendo estas los criterios de verificación y contextualización de la nota?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿El procedimiento administrativo se sustentó bajo la premisa de amparo a las limitaciones externas del derecho a la libertad de expresión?</li> <li>● ¿Con qué derecho colige la acción objeto</li> <li>● ¿Qué disposiciones normativas relacionadas con el título IV de la Ley Orgánica de Comunicación fueron aplicadas en la resolución?</li> <li>● ¿La resolución dio como resultado la imposición de sanción y cuál fue la sanción?</li> <li>● ¿Se corresponde la sanción impuesta al acto en concreto con la sanción establecida en la norma?</li> <li>● ¿La interpretación y la resolutive es ambigua y por qué?</li> <li>● ¿Cuál fue la temática del discurso de la parte actora dentro del procedimiento para sustentar su petición?</li> <li>● ¿Cuál fue la temática del discurso de la parte accionada dentro del procedimiento para sustentar su petición?</li> <li>● ¿Cuáles fueron las fuentes o actores sobre los que se sustentó el discurso de las partes intervinientes en el proceso?</li> <li>● ¿Cuáles fueron las voces del discurso y las fuentes presentes en la resolución?</li> </ul>	
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Cuál es la relación entre el texto y el contexto?</li> <li>● Dentro del marco de aplicación de norma jurídica en el caso, ¿cuáles fueron las normas constitucionales y resoluciones internacionales que entraron en relación dentro del presente caso?</li> <li>● ¿Hubo omisiones sobre aplicación de criterios normativos?</li> <li>● ¿Cuál fue la estrategia discursiva de la resolución?</li> </ul>	
Observaciones particulares del autor		

### 3.3.2. Enfoque para la operacionalización de variables en el análisis de contenido

Conforme los criterios de selección de las unidades de análisis, se analizan 550 noticias, mismas que serán sometidas a un análisis estadístico a partir del programa SPSS. Por ello se elabora un manual de codificación que se aplica al corpus de análisis. Posteriormente se realiza un trabajo estadístico a partir de tablas descriptivas y relaciones de dependencia todo con el fin de comprender los comportamientos de los actores analizados, en tal sentido, se realiza un análisis estadístico descriptivo y cruce de variables para determinar la relación de dependencia entre ellas en el sistema SPSS.

La relación de dependencia entre variables se mide a partir del Chi cuadrado de Karl Pearson, tomando como criterio que el mismo no puede exceder del 0.005, ya que este valor o menos de este determina una relación de dependencia del 95% y cuando el valor es de 0.000 la relación de dependencia de variables es del 99%, siendo en la mayor parte de los casos la variable independiente los medios de comunicación.

La determinación de relación de dependencia de variables toma en cuenta aquellas cuyos datos sean estadísticamente significativos, siendo ellos aquellos residuos igual o mayor a +- 1,68 con un nivel de significatividad de 90%, cuando el valor es +-1.96 el nivel de significatividad es del 95% y los valores igual o mayor a +- 2.58, en virtud de su nivel de significatividad del 99%.

El sentido es realizar una comparación de las variables con la variable medio de comunicación, toda vez que es importante comprender desde la perspectiva de la política empresarial, línea editorial y contexto político las diferencias en sus prácticas.

El manual de códigos está compuesto por tres bloques, siendo estos el bloque de información general, el bloque descriptivo y el bloque característico crítico conforme el siguiente cuadro lógico.

**Tabla 3.4. Cuadro lógico de bloques considerados para la elaboración del manual de codificación**

Objetivos	Bloque	Temáticas
No aplica	Bloque información general	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de noticia.</li> <li>2. Fecha.</li> <li>3. Medio de comunicación.</li> </ol>
	Bloque descriptivo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sección donde está la noticia.</li> <li>2. Número de página donde está la noticia.</li> <li>3. Ubicación de la noticia.</li> <li>4. Tamaño de la noticia dentro de la página.</li> <li>5. Noticia a blanco y negro o color.</li> <li>6. Noticia tiene imagen.</li> <li>7. Quién firma la noticia.</li> <li>8. Día de publicación de la noticia.</li> <li>9. Género de la noticia</li> </ol>
	Bloque característico/critico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Titular de la noticia.</li> <li>2. Correspondencia del titular con el cuerpo de la nota.</li> <li>3. Tema central de la noticia.</li> <li>4. Enfoque del texto de la noticia</li> <li>5. Tono de la noticia</li> <li>6. Tendencia o actor valorado negativamente</li> <li>7. Actor/sector que tuvo más visibilidad en la noticia.</li> </ol>

		8. Fuente principal de la noticia. 9. Fuente secundaria de la noticia. 10. Atribuyen juicios de valor la nota en favor o en contra de un actor 11. En el diario se constata alguna publicidad de los actores en los hitos evaluados 12. Qué actor pautó en el medio
--	--	---

Elaborado por la autora

## Manual de codificación

### Bloque información general

1. ID – Número de noticia.
2. FEC – Fecha de publicación: dd/mm/ aaaa.
3. MED – Medio que publica la noticia.

1	<i>La Hora</i>
2	<i>El Telégrafo</i>
3	<i>El Universo</i>

4.DIA - Día de publicación de la noticia.

1	Lunes
2	Martes
3	Miércoles
4	Jueves
5	Viernes
6	Sábado
7	Domingo

### Bloque descriptivo

5. SEC - Sección en la que se encuentra la noticia.

1	Portada
2	Actualidad
3	Política
4	Seguridad y justicia
5	Opinión
6	Ideas y debates
9	Ecuador/País
10	Editorial
11	Medios
12	Temas del día
99	Otros

6. **SEC\_OTR**- Otros cuál \_\_\_\_\_

7. UBI - Ubicación de la noticia.

1	Portada
2	Contraportada
3	Superior página izquierda
4	Inferior página derecha
5	Superior página derecha
6	Inferior página izquierda
99	Otros

8. **UBI\_OTR**- Otros cuál \_\_\_\_\_

9. TAM - Tamaño de noticia dentro de la página.

1	Página completa
2	Media página

3	Cuarto de página
4	Octavo de página
5	Tres cuartos de página
6	Más de una página/ doble pág
99	Otro

10. TAM\_OTR- Otros cuál

11. IMA - ¿La noticia tiene imagen?

1	Sí
2	No

12. FIRM - ¿Quién firma la noticia?

1	Periodista
2	Equipo de redacción de la sección
3	Agencia de noticias internacional
4	Agencia nacional
5	Columnista externo del medio impreso
98	Ninguno
99	Otros

13. FIR\_OTR- Otros cuál

14. GEN - Género periodístico de la noticia.

1	Informativo
2	Crónica
3	Reportaje
4	Opinión
5	Entrevista
99	Otros

15. GEN\_OTR- Otros cuál

**Bloque característico y crítico**

Este bloque en particular pretende entender cuáles fueron los temas que predominaron en las notas periodísticas y cuáles fueron las dimensiones con el cual fue tratado el tema todo ello para determinar los procesos de visibilización e invisibilización, en este sentido se determinan las siguientes variables:

16. TEM-Sobre qué tema en particular versa la noticia

1	Elaboración/debate/reformas LOC
2	Implementación LOC
3	Libertad de expresión
4	Procesos administrativos y judiciales
5	Confrontación Gobierno- Medios de comunicación
6	Sanciones administrativas
7	Ejercicio de la comunicación
99	Otros

17. En caso de que el tema sea igual a 4

1	Proceso Administrativo derecho de rectificación (Diario <i>la Hora</i> )
2	Proceso Administrativo por censura Previa Diario <i>La Hora</i>
3	Proceso Administrativo por Derecho a réplica Diario <i>el Universo</i>
4	Proceso Administrativo por norma deontológica Banco Bolivariano
5	Caso Bonil
6	Caso <i>Teleamazonas</i>

7	Caso Aedep
97	No aplica
99	Otros

18. **TEM\_OTR-** Otros cuál

19. **TEM4\_OTR-** Otros cuál

20. COTIT- Se corresponde el titular de la nota con el desarrollo del cuerpo de la misma

1	Sí
2	No
97	No aplica

21. ENF - Enfoque del texto de la noticia.

1	Jurídico
2	Social
3	Político
4	Moral
5	Comunicación/ejercicio de la comunicación y el periodismo
99	Otros

22. **ENF\_OTR-** Otros cuál

23. TON\_NOT –Tono de la noticia.

1	Positivo	La nota refleja una perspectiva positiva a favor de un actor o tendencia.
---	----------	---

2	Neutro	No presenta características que permitan identificarlo en favor o en contra de determinada tendencia o actor.
3	Negativo	La nota tiende a calificar negativamente una tendencia o actor

24. CAL\_NOT- Cómo se califica a determinada tendencia o actor en la noticia

1	A favor de la Superintendencia de Comunicación
2	En contra de la Superintendencia de Comunicación
3	A favor de actores intervinientes en procesos administrativos (hitos)
4	En contra de actores intervinientes en procesos administrativos (hitos)
5	A favor de los medios de comunicación
6	En contra de los medios de comunicación
7	A favor de Rafael Correa
8	En contra de Rafael Correa
9	A favor de Carlos Ochoa
10	En contra de Carlos Ochoa
97	No aplica
98	Ninguno (neutro)
99	Otros

25. OTR\_Otros cuál

26. ACTESP - Actor/sector principal en la noticia.

1	Superintendencia de Comunicación
2	Medios de comunicación
3	Denunciantes de los procesos administrativos
4	Gobierno de Rafael Correa

5	CORDICOM
6	Periodistas y colectivos del periodismo
7	Colectivos defensores de Derechos humanos
97	No aplica
98	Ninguno
99	Otros

27. Actor/sector principal en la noticia es otros

28. En el caso que la V26 es igual a 2, qué medio:

1	Diario <i>La Hora</i>
2	Diario <i>el Universo</i>
3	Medios Públicos
4	Medios Comunitarios
5	Medios incautados
6	Medios Privados
97	No aplica

29. En el caso que la V26 es igual a 3, quién:

1	GAD de Loja
2	Diario <i>el Universo</i>
3	Diario <i>La Hora</i>
4	Banco Bolivariano
5	Ciudadano
97	No aplica
99	Otros

30. En el caso de que V29 es otros

31. FUE – Fuente principal consultada por el medio.

1	Superintendencia de Comunicación
2	Medios de comunicación
3	Actores intervinientes en procesos sustanciados por la Superintendencia
4	Corte Constitucional del Ecuador
5	CORDICOM
6	Periodistas y colectivos del periodismo
7	Colectivos defensores de Derechos humanos
8	Expediente administrativo, fuentes escritas, normas o jurisprudencia
97	No aplica: Hay equilibrio de fuentes
98	Ninguno
99	Otro

32. FUE=3 – Fuente principal es igual a 3, quién:

1	GAD de Loja
2	Diario <i>el Universo</i>
3	Diario <i>La Hora</i>
4	Banco Bolivariano
5	Ciudadano
97	No aplica

33. FUE=99 Otros cuál

34. FUE\_SEC – Fuente secundaria consultada por el medio.

1	Superintendencia de Comunicación
2	Medios de comunicación

3	Actores intervinientes en procesos sustanciados por la Superintendencia
4	Corte Constitucional del Ecuador
5	CORDICOM
6	Periodistas y colectivos del periodismo
7	Colectivos defensores de Derechos humanos
8	Expediente administrativo, fuentes escritas, normas o jurisprudencia
97	No aplica: Hay equilibrio de fuentes
98	Ninguno
99	Otro

35. FUE=3 – Fuente secundaria es igual a 3, quién:

1	GAD de Loja
2	Diario <i>el Universo</i>
3	Diario <i>La Hora</i>
4	Banco Bolivariano
5	Ciudadano
97	No aplica

36. FUE\_SEC=99 Otros cuál

37. JUI\_PER - ¿Se incluyen juicios de valor dentro de la noticia

1	Sí, juicios de valor explícitos
2	Si, juicios de valor implícitos
3	No incluye juicios de valor
97	No aplica

38. JUIV\_VA- Los juicios de valor verificados fueron. (Si V32=1 o 2)

1	Positivo	Refleja una tendencia clara en favor de un actor o tendencia.
2	Neutro	No presenta características que permitan identificarlo en favor o en contra de determinada tendencia o actor.
3	Negativo	Tiende a juzgar negativamente a una tendencia o actor.

39. PUBL- En el diario se constata alguna publicidad de los actores en los hitos evaluados

1	Sí
2	No
97	No aplica

40. ACT\_PUBL- Qué actor pautó en el medio

1	GAD de Loja
2	Banco Bolivariano S.A.
3	Ciudadano
4	Gobierno Central (Ministerios, secretarías)
5	Gobiernos Provinciales
6	Gobiernos locales
7	SUPERCOM
97	No aplica (otros actores no relevantes en la investigación)
98	Ninguno
99	Otros /cuál =siempre que esté relacionado con el conflicto en estudio=

41. ACT\_PUBL0TR =99 Otros cuál

## Capítulo 4. Resultados de la Investigación

*Los hombres son criaturas muy raras: la mitad censura lo que practica; la otra mitad practica lo que censura; el resto siempre dice y hace lo que debe.*

- Benjamín Franklin

Este momento de la investigación explica hallazgos obtenidos. Para ello se procede a estudiar las unidades de análisis recopiladas. Por un lado, exponer un análisis general de datos obtenidos de la revisión de las 92 resoluciones a las cuales se tuvo acceso a modo de complementar los datos encontrados del análisis concreto de cada uno de los casos marcados como hitos.

En este sentido, es pertinente resaltar que esta investigación no está concebida con el afán de determinar todos los mecanismos de censura estatal y empresarial, pero sí comprender prácticas concretas que puedan ser consideradas de alguna manera como un mecanismo de censura y si está relacionado o no, con la norma en materia de comunicación vigente en el país.

### **4.1. Superintendencia de Comunicación e Información ¿ente regulador para garantizar el derecho a la comunicación o mecanismo de censura estatal?**

En este punto, es fundamental partir que la Superintendencia de Información y Comunicación representa para esta investigación el actor estatal que, por su génesis y facultades atribuidas por la norma, pueden o no emplear mecanismos que puedan estar fuera del marco permitido como límites de la libertad de expresión.

Es importante resaltar que, si bien es cierto que la Ley Orgánica de Comunicación es quien estableció la creación de la Superintendencia de Comunicación y las facultades que ésta tenía, esta ley no contempló expresamente los procedimientos por los cuales esta entidad debía sustanciar las denuncias o los reportes internos que la misma entidad levantaba ante supuestas irregularidades e incumplimientos de la norma por los sujetos de derechos regulados por esta normativa.

En tal virtud, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) mediante Resolución CORDICOM-2013-005 estableció un reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación. Dicho reglamento contempla el procedimiento y los plazos, así como quienes pueden interponer

acciones. En el mismo reglamento se dispone que el ente administrativo de oficio o cualquier persona interesada puede iniciar un procedimiento administrativo.

Es decir, desde la perspectiva de la doctrina administrativa, se concibió lo que se denomina una facultad cuasijurisdiccional, en la cual se buscó una concepción de lo que autores como Bullard (2007) contemplan como procedimientos trilaterales, en el cual la Administración está en plena capacidad de aplicar derecho a un conflicto y aportar una solución entre dos particulares o la administración actuando como administrado en el procedimiento (Bobadilla 2015). Dicha decisión no quiere decir que no esté sujeto a revisión por la autoridad jurisdiccional, en el que:

Hay una persona que tiene frente a otra una pretensión relativa a la satisfacción de sus derechos, debiendo el órgano respectivo, luego de escuchar los argumentos de ambas partes, resolver de acuerdo al ordenamiento jurídico, no de acuerdo a lo que le pueda ordenar su superior jerárquico (Bullard e Higa 2007, 51).

Es decir, como establece el mismo autor es cuasijurisdiccional porque no puede emitir una decisión definitiva, sino que siempre pueden estar sujetos a revisión por el órgano jurisdiccional, pero se le otorgan competencias primarias a la Administración como una forma de desconcentrar el sistema judicial (Bobadilla 2015, Bullard e Higa 2007). Sin embargo, la doctrina también ha contemplado la importancia de la aplicación de normas constitucionales como el debido proceso y el principio de imparcialidad y objetividad en la sustanciación del procedimiento y posterior toma de decisión materializada en un acto administrativo de efectos particulares.

Particularmente el Reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación desarrolla lo contemplado en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), en lo que respecta a los procedimientos presentados a instancia de parte y aquellos que son en virtud de la competencia otorgada por la normativa de oficio de la misma Superintendencia ante el conocimiento del cometimiento de una infracción (Ley Orgánica de Comunicación 2013 y Reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación 2013).

El Reglamento en cuestión contempló que, el momento para que las personas o entes puedan actuar y presentar sus denuncias o la iniciación de oficio de parte de la misma Superintendencia es hasta 180 días desde la fecha en que se configuró el hecho. Se inicia el procedimiento con la presentación de la denuncia o del reporte interno si es una acción iniciada de oficio por la misma Superintendencia.

En este sentido, en el año 2015 se pudo constatar que, de las Resoluciones de la cual se tuvo acceso fueron aquellas resueltas por el ente central de la Superintendencia de Comunicación, que en total son 92 resoluciones, de los cuales 45 fueron procedimientos iniciados de oficio y 47 fueron iniciados a instancia de parte interesada.<sup>10</sup> De esta manera se pudo constatar que de estos 92 procedimientos, 82 fueron incoados contra medios privados, 8 fueron contra medios públicos e incautados y 1 a medios comunitarios.

**Tabla 4.1. Procedimientos y su relación con los medios**

Tipo de Medio	Cantidad de Procedimientos en el que se impone algún tipo de sanción	Cantidad de Procedimientos en el que no se impone algún tipo de sanción
Medio Privado	81.5% (75 casos)	8.7% (8 casos)
Medio Público e Incautado	2,2% (2 casos)	6.5% (6 casos)
Medio Comunitario	0% (0 casos)	1,1% (1 caso)

Elaborado por la autora

De esta manera se pudo constatar que el 83,7 % (77 procedimientos) impusieron algún tipo de responsabilidad y 16.3% (15 casos) fueron desechados en virtud de que la Administración no encontró elementos suficientes para imponer algún tipo de sanción administrativa, con la tabla precedente y las que a continuación se expone, la mayoría de estas resoluciones fueron en contra de medios privados, que en sentido general puede ser previsible considerando la configuración desigual del sistema mediático, ya que la mayoría de los medios son de naturaleza privada.

**Tabla 4.2. Tipo de sanción y medios**

Tipo de sanción	Medio Privado	Medio Público e Incautado	Medio Comunitario
Sanción pecuniaria	35,9% (33 casos)	1,1% (1 caso)	0 casos
Sanción no pecuniaria	45,7% (42 casos)	1,1% (1 caso)	0 casos
No se atribuye sanción	8,9% (8 casos)	6,5% (6 casos)	1,1% (1 caso)

Elaborado por la autora

Cuando realizamos este análisis macro, se pudo constatar que los actores que principalmente intervinieron como denunciadores en los procedimientos fueron la Superintendencia en virtud

<sup>10</sup> Los datos señalados corresponden a un levantamiento de información realizado a las resoluciones a la cual se tuvo acceso del año 2015

de las facultades otorgadas por la norma y los reglamentos, la Administración actuando como administrado y personas naturales y jurídicas de carácter privado, conforme la tabla que a continuación se presenta:

**Tabla 4.3. Relación actores, procedimientos y sanciones**

Actores	No de Procedimientos	Se atribuye sanción	No se atribuye sanción
SUPERCOM	48.91% (45 casos)	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado
Personas naturales y jurídicas de carácter particular	35,9% (33 casos)	Se atribuye sanción en 18 casos	Se desecha la denuncia en 15 casos
Otras entidades estatales o instituciones que dependen del Estado	15,2% (14 casos)	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado

Elaborado por la autora

Teniendo en cuenta estos datos, es menester señalar que en mayor medida las sanciones de carácter pecuniario fueron aplicadas a los medios privados, de los cuales 5 corresponden a procedimientos incoados a instancia de parte y 29 fueron iniciados de oficio por la Administración, en tal sentido se puede verificar cierta tendencia a vigilar con mayor minuciosidad las actuaciones de los medios de carácter privados, frente a los otros esquemas de propiedad.

En este orden, estos datos dan al menos una apertura para hacer una inferencia de la tendencia general sobre la cual actuaba la Superintendencia para sustanciar y pronunciarse en el fondo mediante resolución. De estos datos se puede desprender la tendencia de la Superintendencia de iniciar procedimientos a medios privados y emitir mayores sanciones a estos, cuando se

inició de oficio el procedimiento siempre emitió algún tipo de sanción. El mismo escenario se evidencia cuando la Administración (ya sea este central, provincial o municipal), ya que en ningún momento fue desechada la denuncia, y en tal sentido se aplicó sanción en estos casos.

Cuando eran personas naturales y jurídicas de carácter particular quienes denuncian, si bien es cierto que se repite con más frecuencia los casos que fueron sancionados, hubo cierto equilibrio, pero cuando partimos a determinar a quiénes se aplicaran las sanciones, solo en dos casos fue impuesta algún tipo de sanción a los medios públicos e incautados, por lo que la mayor tendencia es la de establecer sanciones en contra de los medios privados en este tipo de denuncia. Esto es previsible tomando en cuenta la diferencia tan amplia en lo que respecta a la cantidad de casos que fueron iniciados a los medios privados. Sin embargo, de los pocos casos en que se iniciaron a los medios públicos y comunitarios la tendencia fue la de archivar las denuncias.

Estos datos dan una pequeña introducción, pero no representan elementos concretos para determinar si la Superintendencia de Comunicación e Información en el marco de sus funciones ejerció prácticas que puedan ser consideradas como formas de censura. Por lo tanto, los hitos analizados permiten identificar con mayor especificidad formas o prácticas que puede ser considerada dentro del marco de censura estatal.

El documento central de análisis es la Resolución, pero también se analiza algunos documentos relevantes del expediente. Cabe mencionar que la estructura formal de la resolución en su contexto no tiene una variación, las resoluciones emanadas se componen en su generalidad de tres partes fundamentales, una primera parte, que se le denomina antecedentes, en el cual se planteó un pequeño marco de actuaciones y una transcripción casi exacta de los argumentos, réplicas y contrarréplicas suscitados en la Audiencia de Mediación. Asimismo, la segunda parte en la que contempla las motivaciones sobre la cual la administración fundamenta su decisión. Esta parte es la más relevante por cuanto constituye la voz del ente que decide. En este punto se plantea la validez del procedimiento y el pronunciamiento motivado de la administración conforme lo aportado en el proceso. La tercera parte corresponde a la resolutoria, la cual contiene la decisión, fechas y firma de la Autoridad sancionadora.

Cuando se adentra en el análisis no solo de la resolución, sino de algunos documentos que componen el expediente, se pudo encontrar lo siguiente:

#### **4.1.1. Resolución por derecho de rectificación (alcalde de Loja vs Diario *La Hora*)**

Este procedimiento fue iniciado el 23 de enero de 2015, mediante denuncia presentada por José Bolívar Castillo Vivanco Alcalde del cantón Loja y Álvaro Leandro Reyes Abarca actuando como Procurador Sindico del mismo cantón, en contra del medio de comunicación Diario *La Hora*, por supuesto incumplimiento del medio en la publicación de rectificación (artículo 23 de la LOC) de una nota periodística, que el medio publicó en su edición regional.

En sentido formal, el procedimiento fue identificado con el número de expediente 007-2015-INPS-DNJR, constante de 89 fojas y su resolución es de 15 páginas, en la misma se resolvió declarar la responsabilidad del medio de comunicación social y se ordenó a publicar la rectificación en la que deberá únicamente referirse a la información que conforme a lo establecido contiene deficiencias; también se ordenó se presente por escrito una disculpa pública al afectado. La misma fue suscrita por la Lic. Paulina Quilumba Pérez, Superintendente de la Información y Comunicación Subrogante. Fue un procedimiento sustanciado en un (01) mes y quince (15) días, del cual no se verifica apelación en sede administrativa.

En el análisis interno del documento, se encontraron algunos datos que son relevantes. Lo primero, la denuncia fue presentada en virtud de una nota periodística titulada “Municipales Lojanos usan toletes eléctricos” emitida por el Diario *La Hora* en fecha 21 de enero de 2015, en la cual se destacó la declaración de un comerciante que supuestamente fue víctima del uso de un tolete eléctrico y causó afectaciones físicas, el diario argumenta que sí publicó una nota con los presupuestos de verificación, contrastación y precisión, mientras que los denunciantes argumentan que la nota no cumple con estos presupuestos, por lo cual resultó procedente el derecho de rectificación.

Con la revisión de la denuncia presentada, se encontraron que la misma se centró en la publicación del medio de fecha 21 de enero de 2015, específicamente en la página B4 “atenta contra la veracidad y contrastación de la información” (José Bolívar Castillo Vivanco y Álvaro Leandro Reyes Abarca 2015, 9) , ya que niegan de manera categórica que la policía de Loja cuenten con toletes eléctricos, por lo que a su juicio, el diario no puede afirmar que dicho equipo es utilizado por la policía Municipal y tampoco que existan personas quemadas por este equipamiento. Señalan que las afirmaciones del medio son falsas y que el contenido de la nota tiene frases perniciosas y descontextualizadas, por lo cual solicitan rectificación de la nota.

En la Audiencia de Sustanciación los representantes del cantón Loja se sostienen en los argumentos planteados en la denuncia y en la petición de rectificación planteada por el alcalde. En la intervención se cuestionó el proceder del medio y destacó que no se cumplió con el presupuesto de verificación, se expone y rechaza la práctica orientada a las publicaciones del diario sobre este procedimiento por el mismo medio de comunicación. Señala que la polémica que sustenta la reclamación es haber afirmado que se usan toletes eléctricos desde diciembre de 2014 y que hubo gente afectada por estos e insisten que es una afirmación falsa.

Atendiendo la temática y las fuentes contempladas por los accionantes para sustentar su discurso a partir de los criterios específicos de análisis, se observa: en la petición hecha por el alcalde de Loja, se pudo identificar argumentos con un contenido netamente político en contra del medio y los dirigentes locales que intervinieron en la nota.

Por otro lado, la defensa del medio en su contestación planteada en la Audiencia sustenta que la noticia no es un invento del periodista, por cuanto surge a partir de declaraciones y versiones que rindió la persona afectada de uso de tolete eléctrico, por el presidente de los comerciantes ambulantes. También alegan que la nota contó con la versión del alcalde, y que constituye un suceso real, por lo cual se cumplió el presupuesto de verificación, también señalan que cumplen con los presupuestos de contrastación, ya que todos los involucrados rinden versión, y se cumple con el parámetro de la precisión porque en la misma se señaló el grado de conectividad entre las personas y la narración de los hechos. Por ende, en su criterio se cumplió los presupuestos de contrastación, verificación y precisión, por lo que consideran que no es procedente la rectificación solicitada por los denunciantes.

Ponen en duda además la veracidad y legitimidad de la carta remitida por el alcalde de Loja, ya que señalan:

El GAD Municipal de Loja, envía una comunicación a Diario La Hora, pidiendo que se cumpla con el derecho de rectificación, ¿pero qué adjunta?, adjunta un documento que no tiene ni siquiera el membrete del Municipio del GAD de Loja, y en la parte final, solamente vemos que hay una firma, yo no sé si esta firma, ni nadie de los que están aquí presentes podemos saber si corresponde al Alcalde del Municipio de Loja, ¿porque tampoco existe un nombre y menos aún la cédula de la ciudadanía, ¿Por qué? Porque la ley prohíbe hacer publicaciones de anónimos, por consiguiente, cómo puede el Diario La Hora publicar un documento del cual se desconoce quién es el autor o responsable de esta petición seguramente de rectificación, pues obviamente

que ningún medio de comunicación honesto y responsable lo podrá hacer; (Gerardo Aguirre Vallejo en representación del Diario citado por la Resolución No 012-2015-DNJRD-INPS, 2).

Como se señala y en efecto de la documentación que consta del expediente se observa que la referida comunicación no posee membrete, ni un nombre ni cédula de ciudadanía de la persona que suscribe la comunicación y cuestionan sobre cómo publicar un documento que a su criterio es anónimo y que contienen aseveraciones que no fueron probadas, que sí pueden afectar el buen nombre de personas e instituciones públicas.

El contexto sobre el cual se desarrolló este procedimiento está marcado por una relación tirante entre el burgomaestre (afín a la tendencia correísta) con los medios de comunicación y periodistas, esta autoridad ya había empezado a confrontar a ciertos actores del periodismo e inclusive ya había planteado alguna acción judicial contra un periodista lojano, por lo cual lo medios ya le calificaba como un actor que atenta contra el derecho a la libertad de expresión.

En este marco se emitió una resolución, cuya estrategia discursiva resalta ciertos argumentos y elementos probatorios, pero por otro lado tiene ciertas opacidades. Es un discurso compuesto por tres partes, la primera parte de antecedentes en donde se hace una transcripción casi exacta de la audiencia de sustanciación celebrada el 19 de febrero de 2015, donde el medio de comunicación contestó, ejercicio su derecho a la defensa y se produjeron las debidas réplicas y contrarréplicas de ambas partes dentro del procedimiento administrativo. En la segunda parte de consideraciones y fundamentos construye su argumento principalmente en tres elementos probatorios para sustentar su decisión y la tercera parte que contiene la dispositiva ordena la amonestación escrita como sanción al medio de comunicación.

Las fuentes y voces presentes en la resolución en la primera parte corresponden a las partes intervinientes, al realizar la transcripción casi exacta de los argumentos expuestos en dicho acto. En la motiva recurre a las fuentes legales para acreditar la competencia y para motivar la decisión recurre a las pruebas aportadas por el GAD de Loja, principalmente las certificaciones emanadas por el Administrador del contrato y el guardalmacén, dichas certificaciones le llevaron a concluir que la nota periodística objeto del procedimiento no cumplió con los criterios de verificación, contrastación y precisión.

Las pruebas que el ente administrativo tomó en cuenta fueron las siguientes:

1. Ejemplar de Diario *La Hora* de 21 de enero de 2015, en el cual se desprende el titular y el desarrollo de la noticia que son objetadas y que fueron las razones para la apertura del procedimiento. (Prueba Documental)
2. Certificado de fecha 21 de enero de 2015 suscrito por el Administrador del Contrato a cargo del proceso de adquisición de toletes, gases y esposas para la policía municipal del cantón Loja.
3. Certificación suscrita por el Guardaalmacén del Municipio de Loja de fecha 23 de enero de 2015, mediante el cual deja constancia de no haber receptado en los recintos toletes eléctricos.
4. Memorando suscrito el 18 de febrero de 2015 por el Administrador del contrato mediante el cual deja constancia de que a la fecha no cuentan con los materiales para la policía Municipal.

Cabe mencionar que no se determina cómo la Administración analizó la nota; se consideran elementos de convicción suficientes los certificados y memorandos emanados de la misma autoridad municipal que es interesado en el presente proceso. Se detectan ciertas deficiencias en cuanto a las pruebas aportadas al procedimiento por parte del medio de comunicación, ya que este debió incorporar elementos probatorios más sustentados, también es cierto que la carga de la prueba es de los denunciados, pero para la administración las pruebas documentales acreditadas fueron elementos suficientes para demostrar que el medio de comunicación incurrió en una causal que ameritó viabilizar el derecho de rectificación, el medio no logró demostrar que las certificaciones carecían de veracidad.

Al respecto también se divisa que la Administración no se pronunció sobre algunos elementos que fueron aportados por ambas partes, que no cumplen con los criterios de admisibilidad que la norma jurídica sustenta para los testimonios transcritos y aportados al proceso. Sin embargo, la Superintendencia omitió su pronunciamiento, nada dice sobre los criterios de impugnación planteados, lo cual representa una afectación para los denunciados en el proceso.

Al revisar la norma constitucional de debido proceso, se observa que estas resoluciones son actos administrativos de carácter particular, y deben responder a un elemento esencial de todo acto y es la motivación. Un acto es debidamente motivado, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, cuando la misma sea razonable, lógica y comprensible.

En lo que respecta a las consideraciones que motivaron la decisión, la Administración no se pronunció sobre algunos de los argumentos de derecho expuestos en la contestación del procedimiento, no argumentó las razones por las que los fundamentos expuestos no corresponden al derecho y tampoco se pronunció respecto a las pruebas impugnadas por las partes, no se pronunció sobre alegatos de los denunciados que era fundamental, como quién era la autoridad competente para solicitar el derecho de rectificación, cuáles son los presupuestos básicos que se tienen que seguir para solicitar la rectificación y cómo la nota objeto de este procedimiento no cumplió con los presupuestos de verificación, contrastación y precisión. Ante esto, esta resolución no cumplió con un fundamento relevante del debido proceso como es el derecho de motivación del acto administrativo.

En términos discursivos, en la resolución se identifican ciertas ambigüedades, toda vez que omitió pronunciarse a ciertos aspectos:

1. El derecho para presentar la acción puesta en cuestionamiento por el medio denunciado.
2. En las pruebas no se consideró ni se pronunció sobre la pertinencia, veracidad y conducencia de información sumaria presentada por los denunciados y la impugnación propuesta y
3. La veracidad, pertinencia y conducencia de discos y transcripciones del contenido de dicho cd presentado por los denunciados ni por la impugnación propuesta por la parte denunciante.

La resolución en el fondo muy probablemente no hubiera cambiado aún y cuando se hubiesen considerado estos alegatos y elementos probatorios, pero el acto administrativo no tendría opacidades desde la perspectiva discursiva ni omisiones desde la perspectiva jurídica.

Estas omisiones y silencios si bien no se puede afirmar de manera categórica que constituye un mecanismo de censura estatal, toda vez que se identificaron elementos que permiten concluir que el medio no cumplió con rigurosidad los parámetros de verificación, contrastación y precisión. Conforme lo establece Lozano (2000) la censura implica que las piezas periodísticas tendrán un resultado distinto a lo que libremente hubiere producido el medio, este procedimiento no materializó este tipo de consecuencias. Aunque si contrastamos con el caso que analizamos a continuación, sí se evidencia una forma de hostigamiento de parte de la autoridad local, quien traslada la confrontación del alcalde con el medio al espacio casi jurisdiccional. Es decir, no existe una intención de censura por parte de la Superintendencia de Comunicación e Información. Pero sí por parte de la Municipalidad del

cantón Loja, teniendo en cuenta lo que la literatura académica contempla sobre censura posterior, utilizando como herramienta al ente administrativo.

#### **4.1.2. Resolución por censura previa (alcalde de Loja vs Diario *La Hora*)**

Este es el caso clave y relevante de esta investigación. Fue un procedimiento emblemático, discutido y mediatizado en gran medida por los actores involucrados y por la naturaleza del mismo. Los actores intervinientes fueron nuevamente el GAD del cantón Loja contra el medio de comunicación *La Hora*, y considerando el contexto, ya había un claro tono de confrontación mutua entre el alcalde y los directivos del medio de comunicación.

Asimismo, los motivos por los cuales se inició el procedimiento, era determinar si el medio de comunicación Diario *La Hora* incurrió en prácticas de censura, siendo una prohibición contemplada en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación. Misma que contempló la posibilidad de que los medios de comunicación mediante el ejercicio habitual de sus actividades pueden de manera deliberada omitir la publicación de interés público y por lo tanto la configuración de censura previa. Por lo tanto, la norma no limitó las prácticas de censura a una actividad que puede realizar única y exclusivamente el Estado. Por lo cual, constituyó un procedimiento de absoluto interés y que en la aplicación del método aportó datos de absoluta trascendencia.

Antes de entrar en la descripción, interpretación y explicación de este caso, es menester señalar que esta investigación solo tuvo acceso al segundo cuerpo del expediente, ya que con la reforma de la Ley Orgánica de Comunicación se elimina la Superintendencia de Comunicación e Información y se ordenó que todos los documentos de dicha entidad sean remitidos al Archivo Nacional del Ecuador, con esto se tuvo que recurrir ante esa institución para poder obtener la documentación. Sin embargo, se nos indicó que a dicha entidad no fue remitido dicho cuerpo, lo cual fue un aspecto que llama la atención y que dificultó el análisis de este caso, que solo se pudo realizar sobre el segundo cuerpo de este expediente, donde consta la resolución, el acta de audiencia de sustanciación y el escrito de defensa e incorporación de documentos probatorios propuestos por el medio de comunicación. No se tuvo acceso a la denuncia inicial, las pruebas aportadas y los autos iniciales.

Al adentrarnos al análisis formal del documento se identifica que este es un expediente de dos cuerpos signado con el número 012-2015-INPS-DNJR, constante de 176 fojas, esto se puede inferir en virtud de la secuencia de la foliatura encontrada, la resolución que fue el documento central de análisis consta de 17 páginas. Este es un procedimiento iniciado por una

entidad pública Municipal en las dignidades del alcalde y Síndico Procurador del cantón Loja, actuando en calidad de administrado, quienes interponen denuncia contra el Diario *La Hora* por una presunta inobservancia a la prohibición contemplada en el artículo 18 de la normativa (prohibición de censura previa).

La resolución signada con el número 020-2015-DNJRD-INPS suscrita por el Superintendente Carlos Ochoa Hernández, fue emitida el 11 de mayo de 2015 resuelve sancionar al medio de comunicación social por cuanto consideró que incumplió lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación (prohibición de censura previa) e impone sanción pecuniaria, por la cantidad de tres mil quinientos cuarenta dólares, conforme lo esbozado en el artículo 18 de la norma, que corresponde a diez salarios básicos unificados, que para el año 2015 era de trescientos cincuenta y cuatro dólares (Acuerdo Ministerial 256 del Ministerio del Trabajo, 2015).

Este procedimiento fue sustanciado en un (01) mes y veinte (20) días, de los documentos que se tuvo acceso, no se observa impugnación en sede administrativa, pero si se encontró petición de la Superintendencia a la Contraloría General del Estado, para el inicio de una acción coactiva en virtud del incumplimiento de la resolución.

Los hechos que motivan el proceso se centran en que el 23 de febrero de 2015 se llevó a cabo el acto de rendición de cuentas del alcalde del cantón Loja, acto que no fue cubierto por el medio de comunicación accionado en el proceso, por lo que a criterio del denunciante y que fue ratificado por el ente administrativo constituye una inobservancia de las normas deontológicas contempladas en el artículo 10 numeral 3 literal f y la prohibición de censura previa establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación.

Este caso, a diferencia del anterior, no analiza si una nota incumple con presupuestos o menoscaba derechos conexos, sino que determina si una omisión, un dejar de hacer, constituye un menoscabo al derecho a la libertad de expresión. Por ello, fueron objeto de estudio las publicaciones del diario desde el 23 de febrero de 2015 y los seis días subsiguientes al día del acto que no fue cubierto, para determinar si la omisión en la cobertura de ese evento puede considerarse como violación al principio de libertad de expresión de los ciudadanos, en su derecho a recibir todo tipo de información.

La idea central sobre la cual se fundamenta este procedimiento es determinar si el medio de comunicación incurre en una omisión intencional y deliberada en difundir información de

interés público y determinar si efectivamente la rendición de cuentas constituye una información de interés público.

Las partes intervinientes en este procedimiento orientaron un discurso primero desde una perspectiva jurídica, pero también incorporan elementos políticos en su discurso, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja, en la audiencia, expone respecto a la importancia y relevancia de este proceso para el interés público, argumentó que concuerda con los esbozos de la defensa del Diario *la Hora*. Luego intenta establecer su posición respecto a qué se considera interés público, pero en un sentido inverso, porque se preocupa por plantear desde su criterio qué no es información de interés público, todo ello para desde la definición jurídica entender qué es interés público.

Las voces y las fuentes que se encontraron en el discurso del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja son el alcalde y síndico procurador, también se hace referencia a las palabras iniciales del abogado del medio de comunicación y se apoya además en lo contemplado en la Ley de Participación Ciudadana y la Constitución en su artículo 11, que establece los principios que regirán el ejercicio de derechos.

En su discurso está muy presente la necesidad de mencionar al Diario en un sentido confrontativo y cuestionador, en un modo amistoso a la Superintendencia de Comunicación (SUPERCOM) y menciona la ciudadanía en un sentido de protección de derechos. Además, justifica la acción precisamente en el menoscabo del derecho ciudadano al acceso a la información.

Su contraparte, liderada por el grupo de abogados del medio de comunicación, establece un discurso en dos tiempos, a través de una contestación escrita y los argumentos planteados en la audiencia. La estrategia discursiva refleja un matiz jurídico fundamentado en el derecho constitucional de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la carta magna. La sustentación se centró en la proposición ambigua del precepto jurídico de interés público y cómo la aplicación de una norma jurídica de este tipo representa una violación a derechos constitucionales, y al ejercicio discrecional de la potestad sancionadora.

Se apoya en la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador (2014), en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación, principalmente en el pronunciamiento respecto a la necesidad de un reglamento emanado por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDICOM) que desarrolle

qué se entiende por interés público y anticipó como error grosero una decisión que sea contraria a las disposiciones de la sentencia de la Corte Constitucional.

Señala en su discurso un menoscabo del principio de legalidad, en virtud de que no existe el Reglamento emanado del CORDICOM, partiendo del criterio que el ente administrativo no puede dictaminar y sancionar una infracción sin la existencia de un reglamento que desarrolle el alcance del término 'interés público'. El razonamiento de la defensa del medio de comunicación es que, ante la falta de reglamento emanado del CORDICOM, la Superintendencia de Comunicación no tiene competencia para imponer una sanción por las infracciones del artículo 18 (censura previa), porque esta no se encuentra debidamente desarrollada y, por ende, a su criterio no está tipificada de forma precisa.

Destacan que la no publicación no implica la supresión de acceso a la información por otras vías o canales de información y para ello acreditan publicaciones de otros medios en relación al tema, y, por último, exponen por qué no puede considerarse la actuación del medio como una acción que se encuadre dentro del supuesto de censura previa contemplado en la norma y exponen la periodicidad con la que el medio local emite información respecto al Municipio, señalando inclusive que el Municipio del cantón Loja es el actor cuya cobertura es más constante en el diario. Indican un detalle de las noticias publicadas desde el 2 de enero de 2015 al 21 de febrero de 2015. Como dato curioso se evidencia que no señalaron en dicho detalle la publicación del 21 de enero de 2015, nota que fue objeto de sanción por parte de dicho organismo, por el incumplimiento de derecho de rectificación interpuesto por el mismo actor.

El discurso también una connotación política, de confrontación a la autoridad y a su contraparte. Las fuentes y voces del discurso del medio de comunicación se sustenta en fuentes documentales como la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, en la que desarrolla el derecho de seguridad jurídica y la doctrina jurídica desde la cita a autores que desarrollan temas de derecho constitucional hasta la cita de diccionarios jurídicos sobre el significado de ciertos términos jurídicos, otra fuente fundamental para sustentar la defensa en el referido instrumento es la sentencia que resuelve la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación, que inclusive fue incorporada como prueba.

Se insiste en mencionar a ciertos actores como el CORDICOM, en esta suerte de omisión en la emisión de actos administrativos de carácter general o la SUPERCOM, en el plano del

deber ser, cuál debería ser la actuación de determinado organismo en función de una resolución. Ya que afirmaciones como:

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

Con estos dichos, se identifica al menos un tono de acusación el CORDICOM y una forma de intento de condicionar o imponer al ente administrativo sancionador la necesidad de desechar el proceso.

En tal sentido es recurrente la mención directa a los denunciados desde un plano de confrontación, que dentro del procedimiento administrativo es previsible teniendo en cuenta los argumentos de la denuncia y el contexto sobre el cual se viene desarrollando este procedimiento, que fue de una alta conflictividad desde la localidad, y que ya venía siendo intensa desde la perspectiva nacional, en virtud de la confrontación directa entre el Gobierno Nacional y los medios de comunicación, esto es evidente dentro del procedimiento, ya que se percibe un tono mucho más confrontativo de la defensa, no solo para con su contraparte, sino también para con la máxima autoridad del órgano administrativo sancionador y las constantes denuncias de parcialidad hacía las tendencias del Gobierno. Esto se evidencia cuando se indicó lo siguiente:

Hubiese sido bueno, señor Director Nacional, que esté aquí presente el Superintendente de la Comunicación y la Información (sic), no está presente y estos son temas de interés; recuerdo yo, que en la Asamblea le iban a sancionar a un fiscal por no concurrir a las audiencias, creo que más importante para él, es estar dando talleres, diciendo cosas respecto a la Ley en lugar de estar aquí presente con relación a temas que son fundamentales del interés público (...) (Santiago Guarderas citado por la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD, 1).

En este punto se observa argumentos con altas cargas de juicios de valor cuando señala la actuación de la Corte Constitucional respecto a su pronunciamiento sobre la Ley de Comunicación. En este caso observamos que se mencionan a ciertos actores desde la

connotación negativa, solo con el afán de confrontar, ya que estos argumentos en nada aportaron a demostrar las inconsistencias de una denuncia presentada por el Municipio del cantón Loja.

De la misma manera se emplea un tono amenazante e intimidante al señalar:

la Corte Constitucional ha dispuesto que se expida los actos normativos necesarios para fijar parámetros de la información de interés general. Solo cumplido este requisito, esta sentencia proveniente del máximo órgano de control e interpretación constitucional, se podría aplicar una sanción administrativa a quien eventualmente incumpliere esos parámetros, pero hacerlo, vulneraría gravemente la seguridad jurídica e implicaría por parte de usted señor Director, una violación grosera a una sentencia vinculante para todas las instituciones del Estado con la responsabilidad civil y penal que corresponde, y no lo dude, que vamos a iniciar las acciones penales, si ustedes incumplen la sentencia de la Corte Constitucional el debido proceso y principio de legalidad. (Santiago Guarderas citado por la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD, 11-12).

Dejan constancia a partir de las publicaciones presentadas como prueba de que el actor del procedimiento (GAD Loja) es el “actor informativo de mayor constancia en el diario” (Santiago Guarderas citado por la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD, 5) y se calificó al Estado y a altos funcionarios del Gobierno Nacional con la categoría de régimen en una connotación que buscaba confrontar.

La postura argumentada por el medio de alta conflictividad que a su vez se insinúa criterio de interés comercial del medio, es motivada por el siguiente argumento:

la rendición de cuentas es publicitada, la obligación por lo mismo señor Director, no es del medio de comunicación, sino de las autoridades públicas, pues son ellas las que periódicamente, esto es, en forma continua y por todos los medios posibles, deberán cumplir con el proceso de rendición de cuentas de su gestión, uno de los canales para cumplir con aquello, podría ser como es lógico, contratar a los medios de comunicación, espacios, para publicitar la información precisa, suficiente y asequible que satisfaga esta obligación, no hay obligación del medio; las autoridades públicas confunden los procesos de rendición de cuentas con actos políticos partidistas (Guarderas, Santiago, 2015 citado por la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD, 4).

En este marco de incontables cuestionamientos que no solo estuvieron presente en el desarrollo del procedimiento, sino que el contexto social y político tuvo mucho que ver en este caso. En este panorama, se emite una resolución que se centra en una discusión de mero derecho, todo ello para determinar si la rendición de cuentas de la máxima autoridad del

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Loja era información de interés público y, por ende, una supuesta acción de censura por parte del diario *la Hora*.

Cabe señalar lo determinante que resultó no solo para las partes, sino para la motivación de este acto administrativo el contenido de la sentencia emanada de la Corte Constitucional No 003-14-SIN-CC del 17 de septiembre de 2014, sentencia que se pronuncia sobre la acción de inconstitucionalidad propuesta a la Ley Orgánica de Comunicación, que analizó profundamente la constitucionalidad del artículo 18 y que encomendó al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDICOM) el desarrollo de un reglamento sobre la aplicabilidad de esta disposición, hecho que en la práctica no se materializó.

La resolución plantea en su segunda parte su pronunciamiento sobre el conflicto sometido a su conocimiento, plantea la competencia, el trámite y un breve esbozo de los hechos de la denuncia, posteriormente en el punto cuatro es donde se analizan los elementos probatorios, se comienza primero por analizar los alegatos esgrimidos por el medio de comunicación y la sentencia constitucional prenombrada, en lo que respecta a la información de interés público.

Al respecto, la posición de la Superintendencia es que la defensa del medio de comunicación interpretó erróneamente el contenido de la sentencia al señalar lo siguiente: “el interés público al que hace referencia la Ley Orgánica de Comunicación en su artículo 18 se encuentra plenamente definido en el artículo 7 *ibidem*” (Supercom 020-2015-INPS-DNJRD, 12). Se cita dicho artículo de manera expresa y posteriormente se plantea una definición de interés general desde la perspectiva técnica jurídica, sin embargo, no logró explicar de manera contundente como una rendición de cuentas constituye una información de interés público y cómo este acto de rendición de cuentas puede derivar información que cumple con los presupuestos contemplados en el artículo 7 del Reglamento (información de relevancia o interés público), es decir, que dicha información afecta de manera positiva o negativa los derechos de los ciudadanos, el orden constituido o las relaciones internacionales, esto no se evidencia de manera clara dentro de la motiva.

Esto se contrasta en el análisis de los ejemplares del diario *la Hora* de los días 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de febrero del año 2015, en el cual se señala que el medio de comunicación no dio cobertura al acto de rendición de cuentas del alcalde del cantón Loja porque:

la rendición de cuentas es un hecho que genera el interés y preocupación de los ciudadanos que pertenecen al territorio en donde se lleva a cabo ese hecho, es decir, es un hecho de interés

público, el medio de comunicación no cubrió ni difundió el mismo (Supercom Resolución No 020-2015-DNJRD-INPS del 11 de mayo de 2015, 13).

Este argumento procura establecer por qué la rendición de cuentas puede resultar de interés para la ciudadanía, pero este es un acto jurídico que debe estar enmarcado dentro de la legalidad. En tal sentido, de lo que carece este acto es de determinar concretamente cuál de los supuestos establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Comunicación (información de interés público) y el artículo 7 del Reglamento encaja con el acto que no fue cubierto por el medio, que si bien es cierto es un acto que pretende aportar a la sociedad información de interés colectivo, que es un derecho, pero es un deber del servidor público establecer los canales para que esta información llegue al receptor, no hay norma jurídica expresa que obligue a los medios a dar cobertura a todos los actos de rendición de cuentas de las autoridades locales de la Función Ejecutiva.

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

Al respecto, sí resulta relevante la omisión de la administración en el pronunciamiento respecto al artículo 82 constitucional, que contempla el derecho a la seguridad jurídica alegado por los denunciados en el procedimiento. También se evidencia una interpretación errónea de la sentencia de la Corte Constitucional, que favorecía al medio de comunicación, ya que en dicha resolución contempló:

En este sentido, se evidencia que tanto la Ley Orgánica de Comunicación como su Reglamento ofrecen los lineamientos básicos en los cuales se circunscribe la información de interés general, la cual responde a objetivos sociales plasmados en la Constitución de la República y que conciernen a todas las personas (Corte Constitucional del Ecuador 2014 Sentencia por acción de inconstitucionalidad a la LOC, 107).

De lo citado se desprende que lo contemplado en la ley y el reglamento son lineamientos básicos, por lo cual no es que fueren inejecutable los preceptos del artículo 18 como argumentó la defensa del medio, pero no es menos cierto que la resolución no logró encuadrar dentro de los supuestos contemplados en la normativa el hecho factico en concreto. Por lo tanto, de lo analizado se puede sostener al menos la existencia de indicios de censura estatal, ya que de los lineamientos básicos tipificados y concatenados con los hechos fácticos no resulta factible el establecimiento de responsabilidades ulteriores al medio de comunicación.

A tal efecto, era necesario que se cumpliera con el establecimiento de parámetros para establecer con mayor especificidad lo que se entiende por interés público en virtud de las dinámicas comunicacionales, ya que desde la normativa previa no existieron causales para establecer responsabilidades al medio. Por lo que la resolución carece del requisito fundamental de motivación contemplado en el artículo 76 constitucional (debido proceso), en virtud de lo expuesto previamente. Adicionalmente, en dicha resolución no se consideran los requisitos que se establecen en la opinión consultiva OC-5/085 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo estos: “a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas, b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley” (CIDH 1985 OC-5/085, 11).

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta lo que la normativa nacional contempla respecto a los procesos de rendición de cuentas puntualmente en los artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contemplan expresamente quienes están obligados a presentarlo, como a continuación se expone:

Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

La rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2009, artículo 9).

Dicha disposición no establece la obligación de los medios de difundir el informe de rendición de cuentas, la norma contempla quiénes están obligados a rendir cuentas y cómo debe ser el proceso, pero no establece que el acto de rendición de cuentas de una autoridad local es una información de relevancia pública.

Si bien es cierto que quien rinde cuentas ejecuta actividades de interés público del que dependen derechos ciudadanos, no toda actividad puede ser considerada de relevancia pública. Por ello, es que el criterio de la Corte Constitucional emplaza a la elaboración de marco reglamentario que desarrolle este particular, hecho que no ocurrió. En tal sentido, la inexistencia de un marco normativo claro y expreso y lo escueto de la motivación, que no

explica la relevancia pública y la afectación ciudadana a sus derechos por la no difusión del acto de rendición de cuentas, sugiere la existencia de prácticas de censura estatal en el momento en el que atribuyó responsabilidad al medio y contempló la sanción establecida en el inciso final del artículo 18 (censura previa) el cual es una sanción pecuniaria de diez salarios básicos unificados, reservando cualquier tipo de responsabilidad civil o penal por el acto de censura previa.

Todo ello en virtud de que el ente administrativo, sustenta su decisión principalmente en su discrecionalidad interpretativa, más que en lo contemplado en la normativa. Cuando se articula estos hallazgos se puede identificar elementos que concuerdan claramente con lo que la teoría determina censura estatal posterior (Tagle 1995), a partir de decisiones administrativas del Estado. Todo esto se puede interpretar teniendo en cuenta además el contexto de presión mediática en el que estuvo inmerso el caso y el interés que también tuvo el caso en las esferas del Gobierno Nacional.

#### **4.1.3. Resolución por derecho de rectificación Alsino Ramírez vs Diario *el Universo***

Este caso es presentado por Alsino Iván Ramírez Cañar a título personal por el no acatamiento de un derecho a réplica producto de dos notas publicadas por el medio de comunicación, con ocasión a un hecho ocurrido en el malecón 2000 en el que estuvieron involucrados autoridades de la policía municipal y Directivos de la Fundación que administra las instalaciones del Malecón 2000, hechos que, a juicio del actor, menoscaban los derechos a la honra, buen nombre y reputación de sus hijos, uno de ellos menor de edad.

La decisión definitiva favoreció al medio de comunicación Diario *el Universo*, que mantuvo un papel muy activo en la confrontación con el Gobierno y el cuestionamiento constante a las actuaciones de la Superintendencia de Comunicación e Información. Este fue uno de los pocos casos en los cuales se emitió una resolución favorable; si tenemos en cuenta los datos indicados previamente, 82 casos fueron iniciados contra medios privados, de los cuales solo en ocho procedimientos se desechó la denuncia, este fue uno de esos casos y, por lo tanto, es relevante comprender cuáles fueron los criterios tomados por la Administración en función de los hechos para tomar tal resolución.

Al hacer un recuento del análisis macroestructural del texto de la resolución (documento fundamental de análisis) nos encontramos con una resolución signada con el número 028-2015-DNJRD-INPS de fecha 11 de junio de 2015 del procedimiento 033-2015-INPS-DNJRD, en el cual se resuelve la denuncia incoada por el Incumplimiento en la publicación de un

derecho a réplica, artículo 24 de la LOC. En virtud de las notas periodísticas publicadas por el medio en fechas 14 y 15 de abril de 2015, cuyo contenido según el denunciante afecta la honra, el buen nombre y la reputación de sus hijos. Lo que solicitó al medio de comunicación un derecho a réplica el cual aparentemente el medio no viabilizó en virtud de inconsistencias de orden legal de dicha comunicación, y en tal sentido acude a la instancia administrativa.

La decisión emanada por el Superintendente Carlos Ochoa Hernández resolvió desechar la denuncia presentada en contra del medio de comunicación y se dispone el archivo del expediente. Este procedimiento se conformó en un solo cuerpo de 94 fojas, del cual no consta ningún recurso de apelación en sede administrativa. La idea central de este procedimiento es determinar la pertinencia de la solicitud de réplica presentada por el ciudadano Alsino Ramírez, ante la supuesta afectación de derechos de los hijos del denunciante.

Cuando nos adentramos a la microestructura, resulta menester profundizar en los argumentos de las partes, para así entender sobre qué hechos se enunciaron y si en perspectiva la Administración se pronunció respecto a la totalidad de pretensiones de los interesados. En este orden, la denuncia presentada por Alsino Ramírez se argumentó principalmente en la supuesta falta de contrastación y verificación en la información difundida por el Diario *el Universo* dentro de su sección “El gran Guayaquil” el martes 14 y miércoles 15 de abril de 2015, omisión que supuestamente trajo como consecuencia la afectación en derechos como la honra, el buen nombre y la reputación de los hijos uno de ellos menor de edad del accionante. Aduce además que el diario no viabilizó la petición de réplica solicitada, y en tal sentido atribuye la pertinencia de la acción ante el ente administrativo competente.

En la Audiencia de sustanciación ratifica lo alegado en el escrito de denuncia y adicionalmente incorpora un fundamento de derecho contemplado en el artículo 52 del Código de la Niñez (prohibiciones relacionadas con el derecho a la dignidad del niño y niña). Sin embargo, de manera muy escueta hace mención de estos elementos que pueden considerarse como fundamentales en el caso.

Dentro de la carta de petición de réplica se permite realzar la integridad moral y personal de los hijos de los accionantes y se menciona e individualiza a cada uno de ellos, y atribuye calificativos respecto al medio de “actitud encubridora, suspicaz y engañosa” (Ramírez 2015, 2). Respecto a las voces, actores y fuentes consultadas por esta parte se puede contrastar que una presencia en un sentido positivo, de los hijos del accionante que aparentemente son protagonistas de los hechos narrados en la nota periodística, al inclusive incorporar como

documento probatorio las hojas de vida de ambos. El medio de comunicación es otro actor protagonista, pero desde una perspectiva negativa, así como las autoridades que fueron parte del hecho y que aparentemente maltrataron a los hijos del ciudadano accionante en el procedimiento y a los Directivos de la Fundación que administra las instalaciones del Malecón 2000.

Las fuentes legales a las cuales recurrieron fueron la Ley Orgánica de Comunicación y su reglamento, la Constitución de la República y el Código de la Niñez.

En lo que respecta a los argumentos esgrimidos por la defensa del medio de comunicación, se pudo verificar un discurso de doble connotación, el primero sustentado en el ataque directo al ente sustanciador del procedimiento y a la Ley a partir de una serie de alegatos sobre los cuales, la administración le resulta imposible al menos dar una resolución al respecto, toda vez que la administración no tiene competencia para pronunciarse respecto a la constitucionalidad de norma jurídica, ya que dicha competencia es de la Corte Constitucional. En este sentido, el medio pretende dejar constancia de un discurso que los medios han querido promover y es la inconstitucionalidad de la ley, el reglamento de sustanciación del procedimiento de infracciones administrativas y la incompatibilidad con la norma constitucional y los tratados internacionales al señalar:

El presente procedimiento administrativo, violenta la Constitución del Estado, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambas normas jurídicas de rango superior a la Ley Orgánica de Comunicación; en consecuencia, al tiempo de contestar la denuncia, dejamos expresa constancia de que no nos allanamos a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación, del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, ni del Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación, expedido por el CORDICOM, ni tampoco a la inconstitucionalidad del presente procedimiento administrativo, ni su incompatibilidad con las normas supranacionales antes citadas. Segundo, procedimiento inconstitucional, contrario a la Constitución e Instrumentos Internacionales ratificados por el país; por lo tanto, nulo (Valverde, Pedro 2015 citado en la Resolución 028-2015-DNJRD-INPS, 1).

Cabe mencionar que desde la resolución del caso de censura previa del diario *La Hora* y lo conducente con el caso Bonil, los medios asumieron lo que ellos llamaron el derecho a la resistencia, por lo cual asumieron la estrategia de abandonar las audiencias de sustanciación una vez esgrimidos sus argumentos de defensa, alegando la falta de imparcialidad del ente administrativo. Por ello alegan la violación del principio de independencia, violación al

debido proceso, imprecisión en la forma de practicar la prueba, violación al principio dispositivo, intermediación y concentración.

Respecto al fondo del asunto, los defensores del medio de comunicación rechazan la pretensión del accionante ya que señalan que la nota no menoscaba derecho alguno, por cuanto en ningún momento se mencionó expresamente a los supuestos afectados y señalan que la publicación solo se limitó a narrar un hecho suscitado en el malecón 2000.

De la misma manera, señalan que en ningún momento el medio pretendió no viabilizar el derecho a réplica del ciudadano, sino que, si este se publicaba en los términos planteados por el solicitante, representaba una violación a principios legales y constitucionales. Los actores presentes en el discurso, nos encontramos que el medio realza el papel de la Superintendencia, pero en una connotación negativa, ya que en la parte introductoria de su discurso se dedica a cuestionar su legitimidad cuando asevera entre otras cosas:

En consecuencia, la norma constitucional no atribuye a las Superintendencias la competencia para administrar justicia; por tanto, debemos concluir, que según lo establecido en la norma suprema del Estado, las Superintendencias no son organismos con jurisdicción y competencia para administrar justicia, carecen de la potestad jurisdiccional de las que expresamente sí están investidas otros entes de carácter público; estas tienen otras funciones ajenas a esta potestad. Dejamos en evidencia, que en ninguna parte de la norma constitucional, tratado o convenio internacional, se reconoce la capacidad de las Superintendencias para admitir denuncias o quejas de una materia determinada, crear un tribunal para que sustancie un proceso dentro de un caso específico, y administrar justicia (Valverde, Pedro 2015 citado en la Resolución 028-2015-DNJRD-INPS, 2).

Las fuentes recurridas fueron netamente legales a partir de la Constitución, tratados internacionales en materia de derechos humanos para alegar la inconstitucionalidad de la Ley de Comunicación y el Reglamento procedimental emanado del CORDICOM. Asimismo, para sustentar en derecho su alegato sobre el fondo de la controversia, destaca lo contemplado en el artículo 50, 51 y 52 del Código de la Niñez y Adolescencia que señalan los derechos de privacidad, integridad personal y derecho a la dignidad e imagen de los niños, niñas y adolescentes. Aún y cuando alegan la inconstitucionalidad de la legislación, afirman no haber incumplido los presupuestos contemplados en el artículo 24 de la Ley de Comunicación referido al derecho a réplica.

El contexto sobre el cual se lleva a cabo el procedimiento administrativo es un escenario de disputa frontal entre los medios y el Gobierno, sobre el cual el tema de la libertad de

expresión es una bandera fuertemente utilizada para cuestionar la actividad estatal en relación a la comunicación, en tal sentido, las publicaciones del diario involucrado versaron principalmente en el procedimiento administrativo impuesto al Diario la Hora por censura previa, también el diario hace cobertura a procedimientos incoados por la SECOM por derecho de réplica. En este sentido, el diario asume al igual que el Diario *la Hora*, recurrir a declararse en resistencia, derecho consagrado en la Constitución y a tal efecto, acudían a las audiencias a contestar y posteriormente abandonaban la diligencia.

El diario asumió el rol de ataque al ente administrativo al cuestionarle su legitimidad de origen al considerar inconstitucional la normativa que contempló su creación y su imparcialidad a la hora de sustanciar y decidir las causas, al señalar que:

También es de considerable importancia que se tome en cuenta, que quien viene suscribiendo las resoluciones que se expiden dentro de todos los procesos administrativos de este organismo, es el Superintendente de la Información y Comunicación, señor Carlos Ochoa Hernández; quienes están presentes dentro de las audiencias públicas de sustanciación, son otros funcionarios de la SUPERCOM. Entonces, el Superintendente no está ni siquiera en las audiencias de sustanciación, para escucharnos los argumentos y la defensa de las partes, ¿Cómo puede emitir resoluciones justas dentro de algunos casos?. Decisiones que son contrarias a las garantías del debido proceso, carece de objetividad imparcialidad, equidad y es injusta. Como ya lo ha dejado claro en varias ocasiones Diario [El Universo] (Valverde, Pedro 2015 citado en la Resolución 028-2015-DNJRD-INPS, 4)

En este sentido, tomaron como su contraparte no solo al denunciante, sino también a la instancia que decidía. Respecto a este proceso en particular, se puede constatar que no hicieron siquiera mención alguna en sus publicaciones a este procedimiento y por ende la decisión que les benefició, toda vez que su interés era desacreditar todo acto que implicara sanción a algún medio de comunicación. Por lo que una resolución que beneficiara al medio no tuvo cobertura en sus páginas. Porque no guarda coherencia con la retórica de los medios en su conflicto con el Gobierno Nacional en que la Superintendencia es un ente creado con la finalidad de perseguir a los medios privados.

Con estos argumentos y plano contextual, la Superintendencia debe pronunciarse mediante resolución, misma que se compone de tres partes. La primera que es los Antecedentes, donde se da cuenta de la fecha de presentación de la denuncia, la fecha en que se fijó la Audiencia de Sustanciación, asimismo se cita de manera textual en al menos 5 páginas los argumentos

planteados por las partes en dicho acto, fue la primera oportunidad procesal que tuvo el medio de comunicación denunciado para establecer sus argumentos de defensa.

La segunda parte de la Resolución contempla las consideraciones y fundamentos, lo que representa la parte motiva de la resolución, en esta parte constante de cuatro partes, se justifica la competencia, la descripción de la normativa legal sobre el cual se sustanció el trámite, un breve resumen de los hechos materia de la denuncia y el estudio de los argumentos y los elementos probatorios; en esta parte se construyen los argumentos sobre el cual la administración toma su decisión, ya que en este punto se evidencia su pronunciamiento respecto al alegato de los denunciados y las pruebas aportadas. Por último, la tercera parte en la cual señala su decisión que en este caso es desechar la denuncia presentada.

En la motivación de la Superintendencia, se hace un estudio de las dos notas periodísticas, en donde se logró demostrar que fue un hecho que efectivamente ocurrió, que en las notas publicadas no se menciona expresamente los nombres de las personas supuestamente afectadas en su derecho al buen nombre y la honra. Por consecuencia, no se logró probar la afectación alegada por los denunciados.

En este procedimiento se ponen en contradicción dos derechos del cual no pueden establecerse prioridades ni jerarquías. El criterio del denunciante es que se menoscabaron el derecho a la reputación, honra y buen nombre de sus hijos, uno de ellos menor de edad. La labor de la Superintendencia es resolver entre la supuesta colisión de derechos entre el derecho a la libre expresión e información del medio y de todos los ciudadanos y el derecho individual de los denunciados a la honra y reputación.

La estrategia discursiva además de acreditar su competencia, en la parte sustancial construye su argumento a partir de los dichos de la parte denunciante y los alegatos de los defensores del medio de comunicación, así como el análisis de las dos notas periodísticas difundidas por el medio, en el cual se desprende que los hechos sí sucedieron y los hijos del denunciante no fueron mencionados expresamente. Construye la motivación a partir de doctrina, jurisprudencia y criterios internacionales cuando mencionan que:

Ahora bien, el fin del derecho y la aplicación de leyes, en el presente caso es la protección de dos bienes jurídicos o derechos: la de información y la honra, honor y buen nombre, derechos estos que forman parte de la construcción ius filosófica del derecho de réplica. En esta dicotomía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su opinión consultiva 007-86, que la información inexacta o agravante debe haberse emitido en perjuicio de la persona, debiendo garantizarse el justo equilibrio y la armonización concreta, en cada caso, entre

la libertad de información, el derecho de respuesta y el derecho a la protección de la honra (Supercom, 2015 Resolución 028-2015-DNJRD-INPS, 10).

Esto sirve para sustentar la decisión, que, en conjunto con el pronunciamiento sobre todos los elementos probatorios incorporados, de desechar la denuncia presentada y archivar el procedimiento.

Se toma la decisión en virtud que los dos derechos, el de la libertad de información y el derecho a la honra y el buen nombre, que deben ser tutelados. En este caso no se contraponen, ya que los insumos jurídicos aplicados determinan que la información supuestamente inexacta debe causar un perjuicio a la persona. En este caso en particular, el contenido de las notas en ningún momento hace mención directa a los hijos del denunciante y tampoco se logra demostrar que la información emitida por el medio es inexacta.

Las fuentes documentales que se menciona son las notas periodísticas objeto de análisis en ese procedimiento administrativo. Asimismo, se apoya en opinión consultiva OC7-86 para determinar cuáles son los criterios que fundamenta cuando una información es inexacta y agravante. Señala como una de ellas que el agravio debe ser directo e individualizado en una persona. Lo que motiva a la Administración a señalar expresamente que el accionante no logra probar la afectación de derechos a sus hijos, ya que en la nota en ningún momento se les identifica.

En este caso en particular la resolución es congruente toda vez que la administración se limita a lo alegado y probado por las partes y la resolución actuó apegado al orden constitucional y legal vigente.

Este proceso cuya decisión final termina beneficiando al medio de comunicación, no tuvo repercusión mediática alguna, ya que este actor estaba en una confrontación directa en contra del Gobierno y la Superintendencia, lo que cualquier decisión que sea distinta a la narrativa que el diario venía publicando en sus ediciones eran discriminados de la agenda. De la misma manera, no existen ningún tipo de elementos que permita dilucidar formas de censura estatal en este caso.

#### **4.1.4. Resolución por violación de normas deontológicas (Banco Bolivariano S.A. vs GAMATV y presentadores de noticias del canal)**

El último hito corresponde al procedimiento administrativo presentado contra el medio de comunicación GAMATV, medio incautado por el Estado en el año 2008, toda vez que los

máximos accionistas para aquel momento tenían una deuda con el Estado en virtud de la crisis financiera suscitada entre 1998-1999. En este sentido, es un medio que tiene como máximo accionista al Estado Ecuatoriano y, por ende, para los medios tradicionales, los medios incautados fueron considerados como medio gubernamental. Este fue el único procedimiento administrativo sancionatorio que atribuyó sanción pecuniaria a medio incautado durante el año 2015.

La resolución signada con el número 037-2015-DNJRD-INPS, es el acto administrativo que resuelve un procedimiento signado con el número 049-2015-INPS-DNJRD iniciado vía denuncia en fecha 05 de agosto de 2015 por parte de Fernando José Salazar como presidente ejecutivo del Banco Bolivariano C.A., en contra de la compañía de Televisión del Pacífico Teledos S.A. “GAMA TV”, y de los señores Enrique Ángel Sánchez Mendoza, Marcela Priscila Holguín Naranjo y Fernando Ampuero Trujillo, por su condición de director y presentadores de noticias respectivamente. El motivo es por violación a los principios deontológicos y el incumplimiento del plazo de entrega de solicitud de entrega de copias de programas (artículos 10, numeral 3, literal a) y, 28 de la Ley Orgánica de Comunicación), en virtud de la emisión de información falsa derivados de audios anónimos en el marco de una entrevista desarrollada en la emisión matutina del noticiero.

La resolución establece responsabilidad al medio de comunicación y se sanciona con una amonestación escrita y una multa de dos salarios básicos unificados. Esta resolución fue impugnada en sede administrativa por parte del medio de comunicación sancionado, misma que fue resuelta en fecha 24 de diciembre de 2015, ratificando la decisión de la resolución estudiada.

Este procedimiento fue sustanciado en 29 días continuos; es un expediente de un solo cuerpo de 93 fojas, se constató que el mismo no tiene un auto de cierre definitivo del expediente, porque el medio de comunicación no cumplió con la resolución. El 03 de abril de 2018, la Superintendencia resuelve solicitar a la Contraloría la apertura un procedimiento coactivo, en virtud del incumplimiento.

El hecho que motiva este proceso es la entrevista realizada por los periodistas Marcela Holguín y Fernando Ampuero Trujillo al entonces Ministro Coordinador de la Política Económica en fecha 06 de julio de 2015, donde se difunden audios anónimos que señalan la posible medida de un nuevo feriado bancario y se pone en tela de juicio la solvencia del

Banco Bolivariano. En el audio difundido por el medio, se destaca una supuesta fusión de esta entidad bancaria con el Banco Pacífico.

Ya dentro del marco de análisis específico, se analiza no solo la resolución, sino otros documentos como la denuncia presentada por el banco y el acta levantada de la Audiencia de Sustanciación, ya que éstos fueron relevantes para conocer los argumentos y pruebas aportadas por las partes, y el sustento de la Administración de su decisión. La denuncia toma principal relevancia para entender los argumentos del accionante, ya que en la audiencia de sustanciación la representación del Banco no acudió a dicho acto y por ende no hubo el ejercicio de réplica que se solía emplear en este acto.

En los documentos del expediente, específicamente las fojas 41, 42, 50 y 51 constan dos pedidos expresos de parte de los denunciados respecto a la imposibilidad del representante legal del Banco de comparecer a la audiencia en la ciudad de Quito, alegando imposibilidad médica, misma que fue justificada con un certificado médico emitido por médico ocupacional. Sin embargo, en el referido informe no se contempla el diagnóstico específico y el tratamiento para tratar la patología que impide el viaje.

Para sustentar la petición de cambio de lugar de la audiencia, toma como referencia la decisión que en este mismo orden la Superintendencia admite respecto al pedido del señor Alsino Ramírez. Sin embargo, en este caso la solicitud fue negada y en el acto no se presenta quién inicia el proceso.

Este hecho particular, hace imprescindible analizar la denuncia inicial presentada por el Banco, que se orienta en señalar el incumplimiento del medio de comunicación a lo establecido en el artículo 10 en virtud inobservancia de las normas deontológicas y el artículo 28 de la LOC que corresponde a la entrega oportuna de copia de la nota, ya que a criterio el programa del canal llamado “Gamanoticias” previo a la entrevista pautada con el entonces Ministro Coordinador de Política Económica, se difundió dos audios anónimos en el que se advertía la inminencia de un supuesto feriado bancario y en donde se hacía mención directa al Banco Bolivariano; según la cual representó una afectación a esa entidad bancaria.

Denuncian que, con los dichos de los periodistas en la entrevista, se evidencia claramente la falta de contrastación y verificación de los audios divulgados, lo cual en su criterio causó una afectación a la entidad bancaria mencionada y en general al sistema financiero del país. Señala actuación negligente de los periodistas a cargo de realizar la entrevista y destacan que para desmentir dichos rumores no es necesario divulgar los audios anónimos. Además,

argumentan que no fueron convocados al menos para desmentir los rumores que involucraban al Banco y, por último, acusan la extemporaneidad con la cual el medio atiende el pedido de entrega de copias, esto lo prueban con el oficio remitido y la contestación del mismo.

Adicionalmente, hacen unos alegatos relacionados con la imparcialidad del Superintendente y algunos intendentes, al haber sido en algún momento empleados del canal de televisión denunciado en este procedimiento administrativo.

El actor en la denuncia incoada recurre a fuentes documentales como el Reglamento para el Procesamiento de Infracciones Administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación, para sustentar la legitimación activa; para justificar la competencia de la Superintendencia recurre a lo contemplado en el artículo 56 numeral 2 de la LOC, y, el Reglamento antes señalado en su artículo 2, y de fuentes como la Constitución y la Ley Orgánica de Comunicación para sustentar el fondo de la controversia.

Para justificar sus dichos y el fundamento de hecho, recurren a dos fuentes primordiales dentro de este procedimiento, una de ellas es la copia de la nota periodística objetada, donde se valen de citas textuales de la periodista Marcela Holguín. También recurren a una fuente legitimada por la Superintendencia como la del abogado Romel Jurado sobre el criterio de esta persona sobre las noticias falsas y la afectación que produce su difusión. Para justificar el conflicto de intereses, aportan como prueba y citan lo publicado en la Web de la Superintendencia respecto a la hoja de vida de la máxima autoridad de la Superintendencia y la Intendente de la Zonal 8.

Por otra parte, en lo que respecta al medio de comunicación sustentado en la audiencia de sustanciación partió principalmente por negar los fundamentos de hecho y de derecho sustentado por el accionante. Justifican la difusión de los audios como una forma de desmentir los rumores que dichos audios señalaban por la Autoridad entrevistada en dicho espacio.

Contextualizan la entrevista y repiten en reiteradas ocasiones que se divulgaron esos audios con el afán de que la Autoridad competente desmintiera dichos audios, toda vez que entienden que son rumores falsos y que en ningún momento la intencionalidad era causar alarma o pánico en la población ni afectar la estabilidad del sistema financiero. Señalan que su finalidad era frenar esos rumores inescrupulosos. Cuestionan la acción planteada por los accionantes y destacan que, si el Banco se sintió afectado, debió plantear una petición de derecho a réplica, algo que no hicieron y señalan que la denuncia presentada es infundada.

Recurren como fuente principal la nota periodística objeto de este procedimiento, y reivindican el papel de los periodistas que participaron de la entrevista cuando señalan: “es preciso reiterar el hecho de que la periodista afirma y recalca en más de una ocasión, en el transcurso de la entrevista, que los audios se tratan de rumores y que eran supuestos” (Mongrovejo, Hilda, 2015 citado en la Resolución 037-2015-DNJRD-INPS,2) por lo que justificaron el trabajo de Marcela Holguín y Fernando Ampuero, citan expresamente algunos dichos del ex ministro coordinador de política económica y también mencionan en sus alegatos los dichos planteados por el Banco Bolivariano, todo ello para controvertir y cuestionar su proceder. Como fuente legal citan a la LOC.

El contexto en el que se desarrolla el proceso está marcado por la preponderancia a otros temas, como el proceso iniciado por la SECOM a Fundamedios y los procesos en contra del diario *Expreso* y *la Hora* por una publicación de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos. Este caso en particular no tuvo cobertura por parte de los medios de comunicación de trascendencia nacional. La naturaleza de la resolución es relevante, porque la decisión afecta directamente a un medio incautado. Sin embargo, para los medios tradicionales no es un caso de interés, en virtud que lo que se resuelve es contraria al discurso unánime de que la Superintendencia solo sancionaba a los medios privados.

Con esto, se emite una resolución, compuesta de tres partes: una parte de antecedentes, en la cual se establecen los argumentos esgrimidos por el medio de comunicación, toda vez que la parte accionante no compareció a dicho acto, por lo cual no hubo este proceso de réplica y contrarréplica de absoluta importancia en un proceso cuasi jurisdiccional.

La segunda parte se compone de las consideraciones y fundamentos, donde corresponde desarrollar la motivación de la resolución, en él se pronuncia sobre la validez del proceso, en esta parte al menos en este proceso es de absoluta relevancia ya que el banco argumenta un conflicto de interés, en el cual era indispensable emitir un pronunciamiento expreso y motivado. Asimismo, se pronuncia respecto a la petición de audiencia a ciudad distinta a la ciudad de Quito; en este punto, parece que las decisiones discrecionales de la Superintendencia en un caso reciente fueron utilizadas de manera análoga, pero en este en particular la Administración se acogió expresamente a lo establecido en la norma. La tercera parte está señalada la decisión final de órgano administrativo.

Centrando el análisis a la segunda parte de la resolución, se observa el cumplimiento de los criterios de debido proceso en la resolución y en el procedimiento, ya que el debido proceso

como una garantía constitucional que se debe cumplir en todo proceso judicial o administrativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 76 Constitucional, contempla que toda autoridad debe garantizar el cumplimiento de la norma y los derechos de las partes, la garantía del derecho a la defensa. En él se destaca que nadie puede ser privado de su ejercicio en cualquier instancia y etapa del procedimiento, así como el derecho a contar con los medios y tiempo suficiente para preparar su defensa y ser escuchado en tiempo oportuno.

Ahora bien, en este proceso se denuncia que la autoridad carecía de imparcialidad, porque Superintendente Carlos Ochoa y algunas de sus intendentes estuvieron en algún momento vinculados laboralmente con el medio de comunicación denunciado, lo problematizó un aspecto que no fue contemplado en el Reglamento del CORDICOM para sustanciar procedimientos sancionatorios de la SUPERCOM que es el conflicto de interés.

El Banco plantea la excusa de la autoridad competente, sin embargo, no logró encuadrar dentro de una norma jurídica concreta la causal de excusa o recusación y este fue el argumento esgrimido por la Autoridad, además de señalar que dichas instituciones jurídicas no son aplicables para la facultad sancionadora de infracciones administrativas. Este último argumento representa al menos una motivación escueta y un criterio jurídico no ajustado a la normativa constitucional. Es más, la investigación de derecho administrativo ha contemplado la necesidad de plantear la abstención o recusación que afecte a la persona que dirige la entidad administrativa, más no al órgano porque éste no tiene intereses personales. En el caso concreto, el banco no articula expresamente la causal de recusación y en tal sentido no resultó procedente la petición.

Respecto a la petición de audiencia en la ciudad de Guayaquil, la entidad administrativa argumenta la existencia de norma expresa que contempla la competencia del Superintendente de conocer los procedimientos incoados contra los medios de comunicación de cobertura nacional. Por ende, en sentido estricto no se puede considerar como una violación al debido proceso, sin embargo, sí se evidencia un trato desigual entre administrados.

En relación con el punto de la controversia, en la parte de la resolución de argumentos y elementos probatorios se establecen las motivaciones sobre las cuales se toma una decisión concreta. En tal sentido, se recurre a las grabaciones objetadas en el procedimiento para encontrar los elementos fácticos que significan violación a la deontología periodística y a la omisión en el cumplimiento de una obligación expresamente contemplado en norma jurídica, el cual el medio no tuvo capacidad para objetar.

En tal orden, los criterios para emitir sanción por parte de la Administración obedecieron a dos hechos concretos: la difusión sin cumplir con el precepto jurídico de la contrastación y el incumplimiento del medio en entregar de manera oportuna copia del contenido informativo que fue solicitado por el medio de comunicación. En tal cuestión y constatando el contenido objetado y de las pruebas aportadas, el ente administrativo determina sancionar al medio e impone una amonestación escrita y la multa de dos salarios básicos unificados en virtud del incumplimiento del artículo 28 de la LOC, decisión que no fue acatada por el medio de comunicación.

Es importante mencionar la omisión de la Administración de solicitar oportunamente a la Contraloría la apertura de un procedimiento coactivo, hecho que, si comparamos con el procedimiento contra el diario *la Hora*, la actuación de la entidad fue totalmente distinta. Porque dos años y siete meses después de que se emitiera la resolución, la Administración es que actúa frente al incumplimiento del medio de comunicación.

Cabe destacar que en ese momento ya había un nuevo superintendente y nuevas autoridades en la función Ejecutiva, e inclusive se había mostrado la voluntad del ejecutivo de cambiar o derogar la LOC.

Este caso es decidido conforme a los hechos concretos que fueron expuestos en el procedimiento y las pruebas aportadas el cual demuestran el incumplimiento del medio de comunicación, lo cual fue irrefutable y por ende procedente la sanción impuesta. Sin embargo, en el discurso de la Superintendencia cuando se pronuncia sobre los argumentos de la validez de procedimiento, se notan ciertas opacidades, por último, también se observan trato desigual entre administrados al momento de tomar ciertas decisiones en la sustanciación del caso y posteriormente con las acciones posteriores producto del incumplimiento del medio.

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

También se observa de parte de los medios un trato desigual en la cobertura informativa de estos casos, sobre todo en los últimos dos hitos, ya que lo decidido es contrario a la narrativa que se implanta en contra de la Superintendencia de Comunicación e Información.

#### **4.2. Los medios de comunicación: opacidades silencios y sobresaturación de temas en la agenda ¿constituye un mecanismo de censura empresarial?**

Como se planteó en el capítulo precedente, los medios de comunicación constituyen un actor con cualidades propias, que, por su estructura jerárquica y estructura de propiedad, pueden ser capaces de promover en sus prácticas formas de censura, que la teoría ha denominado censura empresarial (Fiss 2010). En este orden los contenidos mediáticos publicados por los medios impresos durante los periodos marcado como hitos, fueron de absoluta relevancia y fue objeto del análisis de contenido sobre los diarios *La Hora*, *el Telégrafo* y *El Universo*.

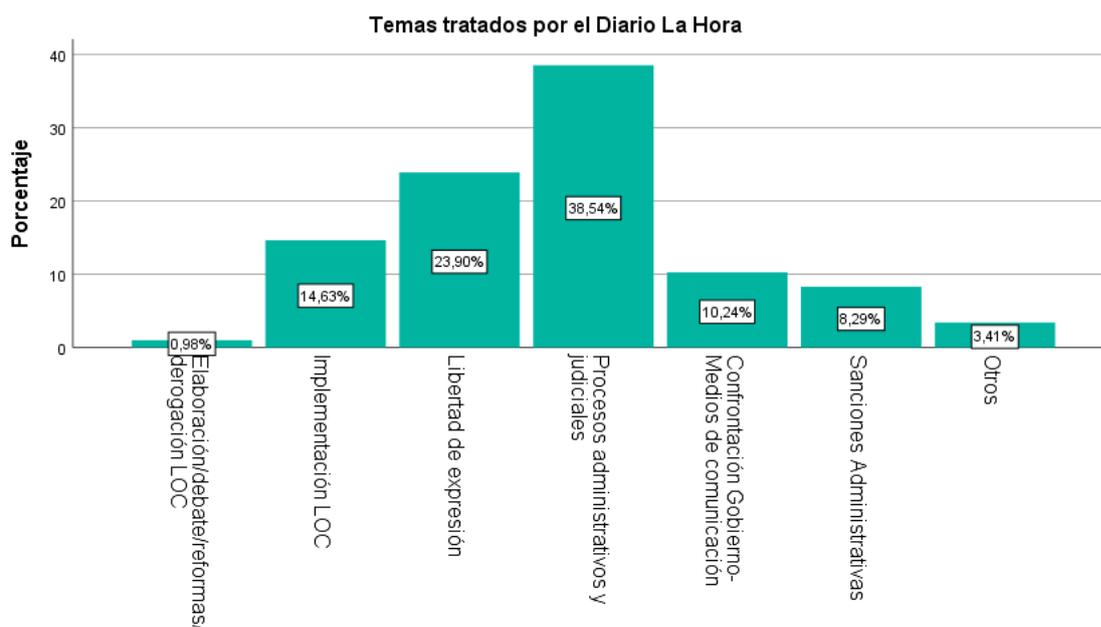
Las unidades de análisis corresponden a las 550 noticias publicadas por los Diarios *La Hora*, *El Telégrafo* y *El Universo* durante el periodo 2015 como se contempla en el capítulo metodológico. De este número total, 205 notas corresponden a publicaciones realizadas por el Diario *La Hora*, 134 corresponde al Diario *el Telégrafo* y 211 notas al Diario *el Universo*.

##### **4.2.1. Métodos y estrategias de los medios de comunicación**

En primer lugar, existe una coincidencia respecto a los tres medios de comunicación analizados y es que el tema Libertad de Expresión fue el de mayor relevancia tratado por los tres medios de comunicación, así como el tema implementación de la LOC. Pero si analizamos particularmente cada medio, podemos ver que existen coincidencias entre los medios privados entre los temas que más relevancia fueron tratados durante el periodo de análisis, ya que para el Diario *La Hora* y el Diario *el Universo*, los temas Procesos Administrativos y Judiciales con un porcentaje e 38,54% y 27,49% respectivamente, libertad de expresión con un porcentaje de 23,90% y 29,86% e implementación de la LOC con un porcentaje de 14,63% y 19,91% también respectivamente fueron los que tuvieron importancia dentro de su agenda. (Gráficos 1 y 2).

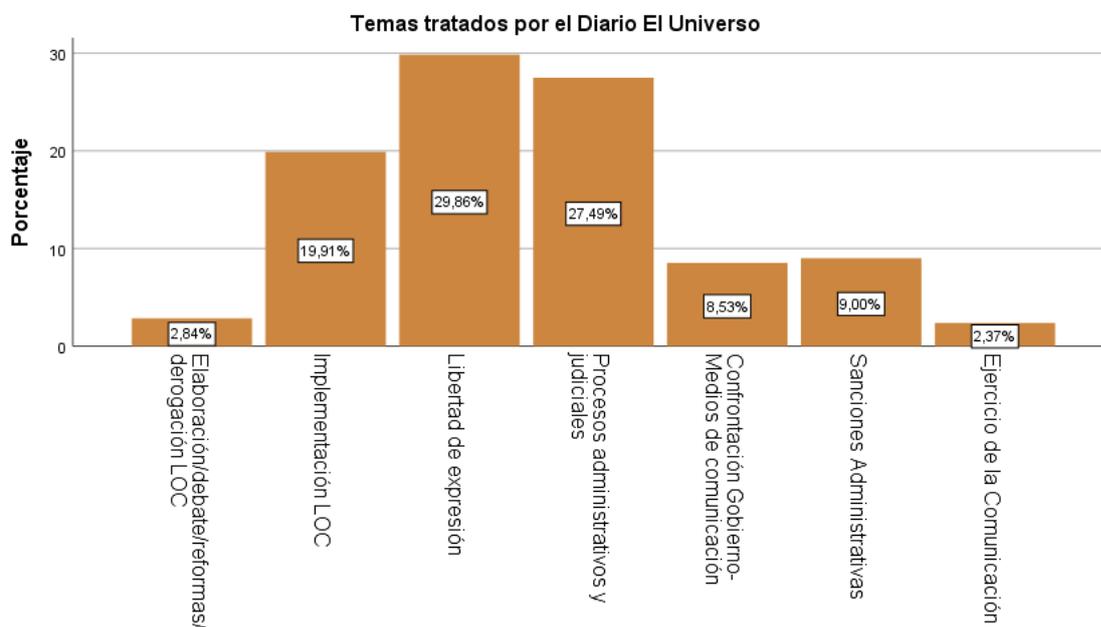
Es decir, existe un interés significativo de los medios privados por dar visibilidad a los temas relacionados con la LOC, en lo que respecta en la implementación de sanciones administrativas, frente a la tendencia del medio público que visibilizan la implementación desde las acciones afirmativas.

##### **Gráfico 4.1. Temas tratados por el Diario *La Hora***



Elaborado por la autora

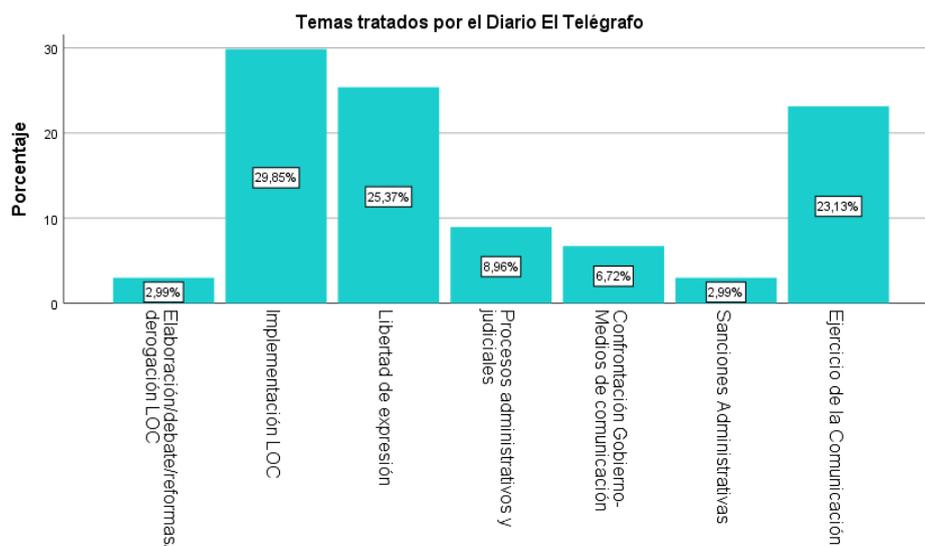
**Gráfico 4.2. Temas tratados por el Diario *El Universo***



Elaborado por la autora

Por otro lado, para el medio público el tema implementación de la LOC, fue el tema de mayor relevancia con un 29,85, Libertad de expresión con un porcentaje de 25,37% y ejercicio de la comunicación con un 23,13%, la tendencia del medio público es analizar la implementación de la LOC desde la óptica de acciones afirmativas, y les dieron menos importancia a los procedimientos sancionatorios, tal y como se observa del siguiente gráfico.

**Gráfico 4.3. Temas tratados por el Diario *El Telégrafo***



Elaborado por la autora

Es menester señalar que, medir la relación de dependencia nos permite determinar el comportamiento de los medios respecto a los temas que no siempre es el mismo, toda vez que cada uno puede emplear sus propias estrategias, en tal sentido con esta relación medios y temas de agenda se puede estudiar posibles tácticas respecto a los temas tratados, en donde de parte de los medios privados se tiende a dar mayor cobertura a las sanciones y por parte de los medios públicos en la perspectiva pedagógica de sustentar la importancia de la política pública.

De la tabla de relación sobre el tema y los medios, nos encontramos que el tema implementación de La LOC (29,9%) y el Ejercicio de la Comunicación (23,1%) para el medio público Diario *El Telégrafo* fueron los items que más utilizó el diario, por el lado del Diario *La Hora* se decanta por los procesos administrativos y Judiciales, esto tiene una lógica toda vez que este diario fue un protagonista relevante en uno de los hitos marcado por esta investigación como caso de relevancia mediática y de importancia por el hecho fáctico que conoció el ente administrativo fuertemente cuestionado que fue el caso iniciado por el Alcalde de Loja contra este medio por supuesta censura previa.

Respecto a la relación de los temas y medios, el diario *El Telégrafo* no les atribuye la importancia a los temas relacionados con las sanciones administrativas (3,0%) y procesos administrativos (9,0%), respecto al Diario *La Hora* fue el tema implementación de la LOC (14,6%) y para el Diario *El Universo* el ejercicio de la comunicación (2,4%).

**Tabla 4.4. Relación sobre los temas y los medios**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Elaboración/debate/reformas/derogación LOC	-1,5 1,0%	-,7 3,0%	-,8 2,8%	2,2%
Implementación LOC	<b>-2,6</b> <b>14,6%***</b>	<b>3,1</b> <b>29,9%***</b>	-,2 19,9%	20,4%
Libertad de expresión	-1,1 23,9%	-,4 25,4%	1,4 29,9%	26,5%
Procesos administrativos y judiciales	<b>4,7</b> <b>38,5%***</b>	<b>-5,4</b> <b>9,0%***</b>	-,2 27,5%	27,1%
Confrontación Gobierno-Medios de Comunicación	1,0 10,2%	-,9 6,7%	-,1 8,5%	8,7%
Sanciones Administrativas	,7 8,3%	<b>-2,2</b> <b>3,0%**</b>	1,2 9,0%	7,3%
Ejercicio de la Comunicación	-4,8 0,0%	<b>8,9</b> <b>23,1%***</b>	<b>-3,1</b> <b>2,4%***</b>	6,5%
Otros	<b>3,5</b> <b>3,4%***</b>	-1,5 0,0%	-2,1 0,0%	1,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

*Nota:* Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Con esta tabla concretamente se reafirma lo explicado, y es que, el medio público realiza los temas relacionados con la LOC, específicamente en lo que respecta a la responsabilidad del medio, el ejercicio de derechos ciudadanos a la comunicación y la implementación de la norma en el plano de garantías de estos derechos. Frente ello los medios privados concentran su cobertura en el plano de la implementación enfocada en las sanciones y los procesos administrativos sustanciados por la Superintendencia de Comunicación e Información. Lo que de alguna forma la tendencia es que existen diferencias claras en el enfoque planteado en los temas entre los medios privados y el medio público.

Si concatenamos estos datos con la sección y la ubicación nos encontramos que estos temas fueron tratados en mayor medida por los medios de comunicación privados en la sección Ecuador/País y Actualidad la sección que más utilizaron los medios para difundir la información, siendo el caso que en estas dos secciones mayormente se emitieron noticias relacionadas con el contexto político. Cabe mencionar que respecto al medio público sí se observa un trato más heterogéneo del tema, ya que la nota tiene que ir cónsona con el sentido de la sección del diario.

**Tabla 4.5. Relación entre medio y la sección**

Elaborado por la autora

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Portada	<b>1,8</b> 15,6%*	<b>-2,0</b> 7,5%**	,0 12,3%	12,4%
Actualidad	-10,0 0,0%	<b>-2,9</b> 14,2%***	<b>12,4</b> 51,7%***	23,3%
Seguridad y Justicia	1,3 0,5%	0 0,0%	0 0,0%	0,2%
Opinión	-,9 22%	,6 26,1%	,4 25,1%	24,2%
Ecuador/País	<b>13,3</b> 45,4%***	<b>-5,3</b> 2,2%***	-8,5 0,0%	17,5%
Editorial	-,5 6,8%	<b>2,2</b> 11,9%***	-1,4 5,7%	7,6%
Medios	0 0,0%	<b>6,2</b> 9,0%***	0 0,0%	2,2%
Temas del día	-3,9 0,0%	<b>9,0</b> 18,7%***	-4,0 0,0%	4,5%
Otros	1,0 9,8%	1,1 10,4%	<b>-2,0</b> 5,2%***	8,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Conforme lo expuesto previamente, se pudo constatar que el diario *la Hora* fue el medio que más utilizó la portada, sección que representa la primera página del diario con un 15,6% y la sección que este diario más utiliza para desarrollar sus notas fue la sección Ecuador/ País con un 45,4%. Respecto al Diario *el Universo*, ubicaron las informaciones con mayor frecuencia en la sección actualidad con un 51,7%; *El Telégrafo* utiliza las secciones de editorial (11,9%), medios (9,0%) sección creada por el medio, lo que de cierta manera muestra la importancia que le dio y temas del día (18,7%). Asimismo, en el diario público no ubico notas en las secciones de portada, actualidad y Ecuador/ País.

Asimismo, una manera de dimensionar la relevancia que el medio le atribuye al tema es a partir del tamaño dentro de la página del periódico, toda vez que una nota con un espacio amplio puede considerarse que cumple con los parámetros de contextualización, verificación y contrastación, en el cual intervienen diversos actores, fuentes y la utilización de recursos para el entendimiento del lector, en este sentido conforme la tabla que a continuación se expone:

**Tabla 4.6. Relación entre medio y ubicación**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Portada	,3 10,7%	-1,2 7,5%	,7 11,4%	10,2%
Contraportada	-1,1 0,0%	<b>2,5</b> <b>1,5%***</b>	-1,1 0,0%	0,4%
Superior página Izquierda	1,3 38,0%	,4 35,8%	<b>-1,6</b> <b>30,3%*</b>	34,5%
Inferior página derecha	<b>-1,6</b> <b>18,5%*</b>	<b>-2,3</b> <b>19,4%**</b>	<b>3,6</b> <b>35,5%***</b>	26,9%
Superior página derecha	-,8 18,5%	-,7 22,4%	-,2 20,9%	20,4%
Inferior página Izquierda	<b>5,3</b> <b>7,8%***</b>	<b>-2,3</b> <b>0,0%</b>	-3,2 0,0%	2,9%
Otros	-2,4 2,0%**	5,5 13,4%***	<b>-2,5</b> <b>1,9%**</b>	4,7%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Se puede entender que los tres diarios utilizaron para difundir sus notas en mayor medida la inferior página derecha, siendo que el 35,5% de las notas publicadas por el Diario *el Universo* utiliza preferentemente esta ubicación, seguido con por *el Telégrafo* y el Diario *La Hora* con un 19,4% y 18,5% respectivamente. Esto lleva a entender la importancia que los tres medios le dieron al tema, ya que la página derecha de un diario constituye un espacio al que el lector toma mayor atención, lo cual representa un indicio sobre el interés de los diarios en el tratamiento de la temática. Asimismo, los tres diarios mantienen un comportamiento parecido en lo que respecta a las notas de primera página, ya que los datos, aunque no se consideran por no tener significatividad estadística, coinciden en la utilización de este espacio.

Siguiendo en esta misma línea de análisis de variables descriptivas, nos encontramos con hallazgos interesantes para entender la importancia que los tres diarios le dieron al tema, ya que cuando nos adentramos a la variable tamaño de la noticia, se puede constatar que el comportamiento normal es que publicaran notas de cuarto de página. De la misma manera se observa una situación similar con las notas de octavo de página, siendo el caso que el Diario *el Universo* con un 39,8% es el medio que más notas publica en ese tamaño, en este mismo punto si analizamos comparativamente estos datos, el Diario público con un 23,1% difunde notas con esta extensión. No se tomaron en cuenta los datos del diario *la Hora*, por cuanto no tienen significatividad estadística.

En esta misma línea, el diario *el Telégrafo* con el 13,4% es el que recurre a utilizar notas de página completa, frente a los diarios privados *el Universo* y *la Hora* que con 1,4% y 2,0% respectivamente plantearon notas de ese tamaño. Lo que de alguna manera nos lleva a inferir que el medio público intentó profundizar en el tema y el contexto, consultando diversas fuentes y apoyándose de más recursos. Sin embargo, el diario *La Hora* con un 11,2% de sus notas son en tamaño tres cuartos de página y media página con el 16,1%, por lo cual también fue un medio que decidió darle importancia considerable a los temas.

**Tabla 4.7. Relación entre medio y tamaño**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Página completa	-2,3 2,0%**	5,7 13,4%***	-2,8 1,4%***	4,5%
Media página	1,6 16,1%*	-1,0 10,4%	-,7 11,8%	13,1%
Cuarto de página	-,5 41,0%	,2 43,3%	-,3 43,1%	42,4%
Octavo página	-1,0 29,3%	<b>-2,5</b> <b>23,1%**</b>	<b>3,2</b> <b>39,8%***</b>	31,8%
Tres cuartos de página	<b>2,3</b> <b>11,2%**</b>	,9 9,7%	<b>-3,1</b> <b>3,3%***</b>	7,8%
Más de una página/ doble página	,4 <b>0,5%</b>	<b>-,8</b> <b>0,0%</b>	,3 0,5%	0,4%
Otros	<b>-2,4</b> <b>2,0%**</b>	<b>5,5</b> <b>13,4%***</b>	<b>-2,5</b> <b>1,9%**</b>	4,7%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

*Nota:* Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

En este mismo sentido, cuando se indaga sobre el tipo de notas que los diarios contemplaron para abordar el tema, se puede constatar que el género informativo, opinión y reportaje fue la forma en que los medios con mayor medida consideraron oportuno para tratar el tema. Esto, sí se enlaza con el tamaño de las notas, tiene un sentido toda vez que en la mayoría de casos los medios privados publicaron notas de cuarto de página y octavo de página, por lo cual no constituye espacio suficiente para profundizar el tema o consultar diversas fuentes, solo la pretensión es difundir una noticia y dar un enfoque específico con una aparente imparcialidad, pero en el fondo con una intención en particular de acuerdo al interés de cada medio, tal y como se observa de la relación medio y género informativo.

**Tabla 4.8. Relación entre medio y género informativo**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Informativo	-4 48,8%	-3,4 37,3%***	3,4 59,2%***	50,0%
Reportaje	3,6 17,6%***	-,7 9,7%	-3,0 6,2%***	11,3%
Opinión	-2,1 26,8%**	2,7 41,8%***	-,4 31,3%	32,2%
Entrevista	,2 6,8%	<b>2,5</b> <b>11,2%**</b>	-2,4 3,3%**	6,5%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

*Nota:* Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Conforme la tabla que antecede el Diario *El Universo* difunde más notas de género informativo con un 59,2%, frente al Diario *el Telégrafo* con un 37,3% plantea notas de este género. También es relevante cómo el Diario *el Telégrafo* con un 41,8% abordó la temática desde las notas de opinión frente al 26,8 del Diario *La Hora*, que constituye menos casos de los esperados respecto al medio público. Estos datos nos llevan a inferir que por un lado el medio público editorializa y expone su opinión respecto a la temática, frente a la aparente imparcialidad que los medios privados quisieron mostrar en el abordaje y tratamiento de la información.

Asimismo, el Diario *la Hora* fue quién más empleó el reportaje con un 17,6% como género para enfocar las notas frente al Diario *el Universo* con un 6,2%. De la misma manera fue el Diario *el Telégrafo* es el que más utiliza la entrevista con un 11,2%.

Cuando se relaciona la tabla de Relación entre medio y la sección (tabla 9), con la tabla de relación de medios y género periodístico (tabla 12) con la que se expone a continuación, resulta claro el tono político que los tres diarios le atribuyeron a la cuestión expuesta en esta investigación, siendo que la tendencia de los tres diarios es que la mayoría de sus notas tuvieron un enfoque político. Sin embargo, para los medios privados fue más claro ya que para el Diario *el Universo* el 65,9% de las notas emitidas tuvieron un enfoque político en contraste con el Diario *el Telégrafo* el cual el 50,0% de sus notas tuvieron este mismo enfoque.

Estos primeros datos tienen un sentido si se concatena con los datos analizados dentro del estudio de los expedientes en el que los medios de comunicación *El Universo* y *La Hora* eran

protagonistas, ya que en sus discursos no solo establecen como adversario natural a los denunciantes, sino que también identifican al ente regulador e indirectamente al Gobierno central como sus antagonistas, inclusive con argumentos con una connotación más política que jurídica. Por lo que la actitud de los medios es la de aprovechar todos los espacios posibles para confrontar y atribuir un interés político a procedimientos de derecho.

**Tabla 4.9. Relación entre medio y enfoque**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Jurídico	2,7 22,0%***	-2,7 9,0%***	-4 15,6%	16,4%
Social	-3,6 8,3%***	6,4 32,8%***	-2,1 11,4%**	15,5%
Político	-5 57,6%	-2,4 50,0%**	2,6 65,9%***	58,9%
Moral	2,8 3,9%***	-1,1 0,7%	-1,9 0,5%	1,8%
Comunicación/ Ejercicio de la comunicación y el periodismo	,6 8,3%	,0 7,5%*	-,6 6,6%	7,5%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

*Nota:* Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

El medio público intenta construir criterios de noticiabilidad desde otros enfoques como el social, ya el que 32,8% de las notas emitidas tuvieron este enfoque, frente al 8,3% y 11,4% del Diario *La Hora* y *El Universo*. También apreciamos que el Diario *La Hora* fue el medio que más notas con enfoque jurídico publicó con un 22,0%, en contraste con el Diario *el Telégrafo* que emitió menos notas con esta connotación ya que solo el 9.0% de sus notas se plantea bajo este prisma.

También resulta interesante de esta tabla, cuando verificamos el valor moral, que si bien es cierto no fue utilizado con mucha frecuencia, pero si se da cuenta que el Diario *La Hora*, frente a los dos diarios analizados fueron quienes más notas emitieron con este enfoque, ya que el 3,9% de las mismas tuvieron un contraste moral.

Con el cruce de estas variables nos encontramos con los primeros indicios, siendo estos que los temas relacionados con la LOC en la perspectiva de implementación representan para los tres medios estudiados un issue de trascendencia. Para los medios privados al ubicar sus notas en secciones que suelen ser las más leídas como es la sección de actualidad y país. Desde la perspectiva del medio público se puede confrontar la importancia del tratamiento del tema, ya

que se evidencia la creación de una sección especial para tratar el tema de medios que la denominó medios. Es el diario que más espacio le da a cada nota y, por ende, tuvo un desarrollo más robusto de la temática. Además, es el que más difunde notas en las secciones de opinión y editorial. En tal orden, se observa que para los tres medios es un tema de importancia, pero utilizaron métodos distintos para resaltar su relevancia y por tanto la forma de posicionarse frente a él.

#### **4.2.2. Enfoque de los medios para el tratamiento de los temas relacionados con la Ley Orgánica de Comunicación y la libertad de expresión**

Como se ha venido señalando en los capítulos precedentes, el periodo de análisis seleccionado representa un momento de alta conflictividad política en el país, donde por un lado tenemos una política gubernamental que constantemente se concentró en exponer a los medios y sus formas de difundir las notas, en donde generalmente siempre estuvo cargado de calificativos negativos; y, por otro lado, tenemos a los medios de comunicación privados que asumieron un rol activo de confrontación, lo que para muchos puede ser considerado parte de su línea editorial cabe preguntarse: ¿en qué punto es línea editorial y cuándo se incurre en prácticas violatorias de la libertad de expresión desde la visión colectiva?

Es relevante destacar la importancia que los tres medios le dieron al tema libertad de expresión (gráficos 1,2,3), y cómo en particular los medios privados fueron quienes más difundieron notas relacionadas con procesos administrativos sustanciados por la Superintendencia de Comunicación e Información. En este sentido, si profundizamos en las particularidades de las notas, se puede destacar que el Diario *La Hora* cuando desarrolla el tema de Libertad de Expresión siempre fue enfocado desde la visión de libertad absoluta, que no tiene límites aparentes. También se centraron en las aparentes agresiones a su ejercicio y para ello, como establece Koziner (2017), les atribuyeron crédito a fuentes específicas, siendo estas algunas Organizaciones Internacionales como la Sociedad Interamericana de Prensa, Freedom House, Amnistía Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Reporteros Sin Fronteras. Enfocan las agresiones en la aplicación de la Ley de Comunicación y las Declaraciones estigmatizantes por parte del presidente de la República.

Cabe mencionar que el Diario *la Hora* también aprovechó el atentado al Diario Charlie Hebdo,<sup>11</sup> para confrontar directamente con el presidente Rafael Correa, en nota de opinión del

---

<sup>11</sup> Atentado contra el Diario satírico francés llevado a cabo el 7 de enero de 2015, en el que dos hombres fuertemente armados dispararon en las oficinas del semanario, la responsabilidad se le atribuye a la red terrorista Al-Qaeda.

Diario de fecha 17 de enero de 2015, se aprovecha de los hechos de este atentado para confrontar la situación del caso del caricaturista Xavier Bonilla y el Diario *el Universo*, lo que indirectamente se asemeja un atentado terrorista con la aplicación de una normativa jurídica (Rivas, Roque Apología del humor Diario *La Hora*, 17 de enero de 2015, A4).

Por otro lado, de este diario (*Diario La Hora*) en particular se pudo observar una perspectiva negativa al tratar el tema de libertad de expresión, también asume un papel y un rol activo en el cual define y confronta directamente con dos actores específicos siendo estos: la Superintendencia de Comunicación e Información y el gobierno de Rafael Correa. En donde desde las notas de opinión de sus columnistas externos, editoriales, o en sus notas ya sea reportaje o entrevistas en la que se consultan fuentes específicas, confrontaron con estos actores y desacreditaron la Ley Orgánica de Comunicación.

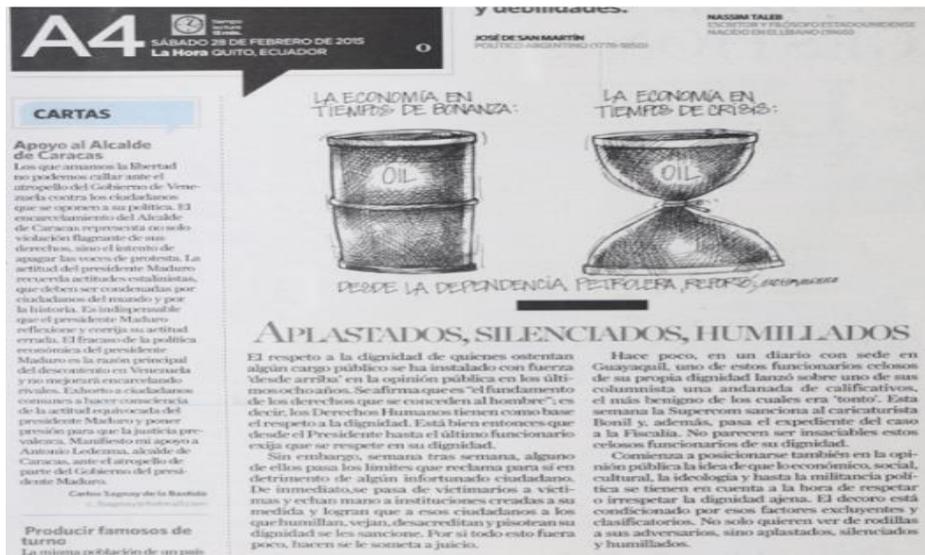
Al respecto, nos encontramos con ejemplos claros, la nota del 16 de enero del 2015 donde se destaca una entrevista que el Diario *El Tiempo* realiza al Superintendente de Comunicación e Información. En ella el medio destaca unas supuestas declaraciones de esta autoridad que señala que existen ciertos medios que persisten en incumplir y de efectuar malas prácticas, y que aplicando la ley va a lograr desaparecer a esos medios (Ochoa dice que Charlie Hebdo no podría publicarse en Ecuador Diario *La Hora*, 16 de enero de 2015, B1). Dichas declaraciones el mismo protagonista señala que el diario las descontextualizó de acuerdo con la entrevista que el mismo diario le realiza al actor el 21 de enero de 2015 (Con el presidente solo hablamos de EMELEC Diario *La Hora*, 21 de enero de 2015, B2).

Respecto al Diario *el Universo*, la tendencia es similar ya que se utiliza los hechos de este atentado para introducir aspectos relacionados a la implementación de sanciones administrativas (Para Correa, masacre en París no es solo caso contra libre expresión Diario *el Universo* 13 de enero de 2015, 3). Para el medio público a partir de notas de opinión, destaca que este tema fue utilizado como una forma de crítica al gobierno y a la política de comunicación.

En las notas de opinión del Diario *La Hora* es mucho más frontal respecto a la confrontación al ente sancionador, ya que calificativos como censor y tentáculos de la censura fueron usados con frecuencia para referirse a la Superintendencia de Comunicación, en el que inclusive se recurre a estigmatizar a partir de figuras de gobiernos extranjeros como el caso Corea del Norte, Bielorrusia y Venezuela como un símil de quienes en su criterio pueden compararle al “coartar libertades”.

La posición del medio es completamente clara, cuando en ocasión a la sanción impuesta al Diario *el Universo* y al Caricaturista Xavier Bonilla de manera frontal califica a la Superintendencia e indirectamente al Gobierno cuando señalan: “De inmediato se pasa de victimarios a víctimas y echan manos de las instituciones creadas a su medida y logran que esos ciudadanos a los que humillan, vejan y desacreditan y pisotean su dignidad se le sancione” (Aplastados, silenciados, Humillados Diario *La Hora*, 28 de febrero de 2015, A4).

**Ilustración 4.1. Artículo Aplastados, Silenciados, Humillados, 2015**



Fuente: Diario *La Hora* (2015, 28 de febrero, A4).

Por otro lado, la tendencia del Diario *El Universo*, no es muy distinta. Sin embargo, intenta en algunos momentos no ser tan frontales, salvo en los momentos en que eran actores involucrados. En lo que respecta a la temática Libertad de expresión, es un issue utilizado para confrontar con la máxima autoridad de la Función Ejecutiva. El atentado terrorista al medio Charlie Hebdo, sirve para introducir el tema de problemas de ejercicio de libertad de expresión de los medios de comunicación ante la vigencia de la LOC. Se intenta comparar el hecho de violencia suscitado en París y lo que esto significa con la realidad local a partir de la aplicación de la norma jurídica, por lo que nos lleva a inferir que es una tendencia de los medios privados de enmarcar este hecho asemejándolo a la realidad local.

La tendencia fue la misma en relación con los actores que fueron constantemente señalados, toda vez que al referirse al tema se aterrizó a la idea de que la SUPERCOM era el instrumento utilizado por el Gobierno para silenciar a los medios. Un ejemplo se observa en la nota del 14 de febrero de 2015, donde a partir de las fuentes consultadas entablan la persecución a los medios y a los periodistas (Supercom resuelve que este Diario se disculpe por dibujo Diario

*El Universo* 14 de febrero de 2015, 2). En las notas de opinión si es evidente juicios de valor explícitos respecto a la actuación del ente administrativo sancionador y al gobierno, al señalar como desafortunada la decisión tomada dentro del procedimiento al Diario y al caricaturista Xavier Bonilla por la emisión de contenido discriminatorio en una caricatura o al señalar expresamente: “Al Gobierno le vendría bien, en su propio beneficio, poner distancias con los funcionarios que han intervenido en el tema” (Alcivar, Orlando. La caricatura de Bonil. Diario *el Universo*, 20 de febrero de 2015, 8)

El diario público también aborda la temática, pero su enfoque es completamente distinto a los dos medios privados revisados y comparados en esta investigación, ya que se encarga de presentar los límites del ejercicio del derecho a la libre expresión y también cuestiona la calidad de los contenidos difundidos por los medios de comunicación privados. También enfoca el tema desde la perspectiva del ejercicio del periodismo y las precariedades de las cuales son víctimas los periodistas en este particular lo que ya representa un condicionante.

El medio público aporta distintas aristas a una problemática y visibiliza una posición que para los medios es inexistente y esto es las condiciones del periodista en el ejercicio de su labor. También hace alusión a las barreras invisibles que a diario se tienen que enfrentar y confrontan sobre el poder simbólico de los medios y su capacidad para imponer la discusión de ciertos temas. Es decir, el medio público reflexiona más sobre el rol de los medios e intenta desde una perspectiva pedagógica orientar sobre los límites de la libertad de expresión.

Este medio se preocupa en primer lugar en ser un contraste al discurso constante y único de los medios de comunicación tradicionales y estableció otra línea de discusión, que con mayor refinación intentó también establecer en la temática una confrontación directa con los medios de comunicación privados, porque visibiliza y pretende desacreditar el encuadre que estos plantearon respecto a la aplicación de la norma y la significación del ejercicio del derecho a la comunicación dentro de la sociedad ecuatoriana.

Desde la perspectiva de los medios privados, la temática de procesos administrativos y judiciales fue el segundo tema que con mayor frecuencia trataron y en este punto es fundamental comprender la importancia que estos actores le atribuyeron a estos casos.

Conforme la tabla de relación medios y procesos administrativos sancionatorios (tabla 14) que a continuación se expone, podemos contemplar el comportamiento de los medios en particular al tratamiento que dieran a los casos que fueron fijados como hitos en este trabajo, siendo que:

**Tabla 4.10. Relación entre medio y procesos administrativos sancionatorios**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Proceso por Derecho de Rectificación (Diario La Hora)	1,0 1,0%	-1,0 0,0%	-2 0,5%	0,5%
Proceso de Censura Previa (Diario La Hora)	<b>5,8</b> <b>18,0%***</b>	<b>-3,5</b> <b>1,5%***</b>	<b>-2,7</b> <b>4,7%***</b>	8,9%
Proceso por Derecho a Réplica (Diario El Universo)	<b>2,6</b> <b>2,0%***</b>	-1,1 0,0%	-1,6 0,0%	0,7%
Proceso por menoscabo de normas deontológicas (Banco Bolivariano vs GAMA TV)	-8 0,0%	-6 0,0%	1,3 0,5%	0,2%
Caso Bonil (Diario El Universo)	-1,3 7,8%	<b>-1,8</b> <b>6,0%*</b>	<b>2,9</b> <b>14,7%***</b>	10,0%
Caso TELEAMAZONAS	1,5 2,9%	-1,1 0,7%	-5 1,4%	1,8%
Caso AEDEP	1,3 3,4%	-2,1 0,0%	-6 2,8%	2,4%
No aplica	<b>-5,3</b> <b>58,5%***</b>	<b>5,7</b> <b>91,0%***</b>	,3 72,5%	71,8%
Otros	2,6 6,3%***	-2,1 0,7%	-8 2,8%	3,6%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

De los datos expuestos se toman en cuenta los que sean significativos estadísticamente. De ello se evidencia que el 18% de la cobertura del diario *la hora* se dedicó al caso de censura previa que interpuso el alcalde y Síndico Procurador del GAD de Loja. Esto es coherente toda vez que fue un actor interviniente en calidad de accionado, en este caso en particular resulta pertinente lo que Ruiz (2008) señala respecto a los periodistas y los medios de comunicación y es que: “El periodista no sólo modera el debate, sino que se sienta en el lado opuesto de la mesa y debate. Hace la pregunta y la responde. Ellos hacen la noticia, ellos a veces son la noticia” (505). El mismo autor señala que estos actores, haciendo uso del derecho de interpretación, pueden a su vez tomar un bando y opinar, esto es un riesgo considerando que se puede forzar el encuadre a una línea en particular, lo que puede llevar a desdibujar la realidad.

Respecto al mismo caso, el diario *el Universo* dedica el 4,7% de sus notas al proceso de censura previa iniciado por el alcalde y Síndico Procurador del Gad de Loja en la Superintendencia de Comunicación. El Diario *el Telégrafo* fue el que menos interés mostró en

el tema ya que el 1,5% de las notas corresponde a este proceso en específico, verificando en este punto menos casos de los esperados y en tal sentido por un lado desde la perspectiva del Diario La Hora una necesidad de mantener el tema en virtud de su interés en los hechos, mientras que el medio público no le da mucha importancia.

Respecto a los tres casos que fueron marcados como hitos en esta investigación, la tendencia de los medios fue de darle poca trascendencia, el caso que es más relevante es el caso del Banco Bolivariano, datos que no exponemos en virtud de no alcanzar significatividad estadística pero que evidencia claramente que ninguno de los medios relata este caso. Los medios privados en virtud de su línea de difundir los procesos en los cuales se vieran involucrados los medios privados y cuyas decisiones fuesen adversa y para el medio público en virtud que no le dieron cobertura a ningún proceso, salvo en los casos de trascendencia para los medios privados. Es decir, se invisibilizan los casos que no encajan con el encuadre fijado por el medio privado de que la Superintendencia es un brazo ejecutor de censura y, por ende, afectación directa a la libertad de expresión, vista desde la perspectiva fijada por los medios privados.

Cabe destacar que, se tomó en cuenta el caso Bonil en virtud de ser el segundo caso de mayor relevancia que trataron los medios durante los hitos marcados, que si bien es cierto por la temporalidad en la cual fue iniciado el proceso y los criterios sobre los cuales se seleccionaron los casos, no fue realizado el análisis de este proceso, pero en este análisis de contenido aportó datos interesantes, y es que se repite nuevamente la variable de que cuando el medio es afectado en determinada decisión se amplifica la cobertura, considerando que el 14,7% de las notas del Diario *el Universo* corresponde al proceso iniciado contra el caricaturista Xavier Bonilla y este medio, por la difusión de una caricatura aparentemente discriminatoria. El medio público también lo trata con menor tendencia ya que 6.0% de sus notas son respecto a este tema.

Estos datos evidencian el poco interés de los medios en difundir procesos en los cuales se vieron favorecidos, ya que como se observa de los mismos, el interés fue nulo cuando se emitió una resolución favorable al Diario *El Universo* en el procedimiento por derecho a Réplica presentado por el señor Alsino Ramírez.

Si nos profundizamos en el análisis más específico de las notas y si los relacionamos con los datos expuestos, es necesario tomar en cuenta los encuadre, que, a pesar de que esta investigación no es un estudio de framing, pero es preciso traer a colación para entender los

comportamientos de los medios, como se señaló previamente. En este sentido Robert Entman (1993) entiende que el encuadre, contempla dos elementos fundamentales, la selección y la prominencia. Cuando se plantea la selección es que se opta por elegir y destacar algunos aspectos de una realidad percibida y darle trascendencia en un texto comunicativo, promoviendo la fijación de un problema, la interpretación causal del mismo, una evaluación moral y/o una recomendación o pronóstico a esta problemática.

Partiendo de esta concepción nos vamos a concentrar en las publicaciones difundidas por el Diario *La Hora* el día 14 de mayo del 2015, en el que ya desde la portada califica la resolución de censura previa de “absurda”, para ello se respalda en la coincidencia de varios periodistas sin referirse expresamente a quiénes son los que fundamentan este criterio. El editorial de ese día expresa claramente la postura del medio, en este caso la selección del tema constituye la sanción impuesta por la SUPERCOM, el cual lo problematiza al destacar que las leyes en el Ecuador se están aplicando para satisfacer egos personales, o que el medio ha sido acosado por el cumplimiento de su “deber de informar, opinar y orientar a nuestros lectores con entera libertad” (Nadie nos hará claudicar *La Hora* 14 de mayo 2015, A4). Plantean valoraciones morales y una solución a partir del agotamiento de todas las instancias correspondientes para hacer valer sus derechos y los de sus lectores.

#### **Ilustración 4.2. Nadie nos hará claudicar, 2015**



*Fuente:* Diario *La Hora* (2015, 14 de mayo).

La nota que desarrolla la portada de ese día es de más de media página, en ella se da cuenta de la resolución tomada por la Superintendencia sobre el caso de censura. En la nota se señala que se consulta algunos sectores y actores sin mencionar expresamente cuales, según estos

sectores el hecho constituye “una imposición de contenidos a los medios independientes y un atentado a la libertad de expresión” (Supercom sanciona a La Hora por no cubrir acto de Alcalde La Hora 14 de mayo 2015, B3).

La posición del medio respecto a la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador es que mientras no se emitiera el reglamento por parte del CORDICOM en la que definiera lo que se considera información de interés público, no se podía sancionar al medio por la inobservancia del artículo 18 de la Ley Orgánica de Comunicación. Esta interpretación fue planteada en el procedimiento y replicada en las notas del medio dedicadas al tema, que por demás descontextualiza los argumentos establecidos en la referida sentencia.

El diario *la Hora* al cubrir este acontecimiento, se apoya recurrentemente en las mismas fuentes, como es el caso de la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (Aedep). Estos sectores plantearon que la resolución da pie a que cualquier autoridad pueda determinar la agenda de los medios. Es práctica del medio en esta temática desarrollar notas con fuentes que validaran la posición del diario, sin dar espacio a la fuente oficial o la parte accionante en dicho procedimiento.

En las publicaciones posteriores se evidencia una posición más radical del medio, en varias notas se acogen a su derecho constitucional a la resistencia, y en efecto resaltaron su papel como protagonistas de la noticia y preponderancia a su propia voz y de aquellos que le respaldaban. Con ello asumen no solo un papel de defensa de sus derechos, sino que se adjudican una lucha a partir de esta resolución en pro de defensa del periodismo ecuatoriano.

En este orden, se autodesignan defensores de la libertad de expresión de los medios, los periodistas y la ciudadanía, pero en realidad cuando tratan el tema se centran en la retórica de medios víctimas frente a un Estado y un gobierno persecutor de las ideas de los medios privados, se confunde claramente lo que significa la libertad de expresión con la libertad de prensa. En la nota del 19 de mayo de 2015 se indica expresamente:

El editor general, Luis Vivanco, insistió en que en defensa, no solo el Diario, sino del periodismo ecuatoriano y de la ciudadanía, continuarán trabajando y utilizando todas las cartas legales posibles para demostrar, tanto local como internacionalmente, el “surrealismo de la forma en la que se juzga y el interés del poder político de convertirse en el gran editor de los medios (La Hora pone acción de protección tras sentencia La Hora 19 de mayo 2015, B3).

#### **Ilustración 4.3. La Hora pone acción de protección tras sentencias, 2015**

# La Hora pone acción de protección tras sentencia

**La Supercom anunció que pedirá un proceso de coactiva en la Contraloría.**

La defensa de Diario La Hora presentó ayer en la Sala de Sorteos de la Función Judicial una acción de protección frente a la "violación de sus derechos" de la "seguridad jurídica", el "debidísimo proceso", la "tutela efectiva" y la "libertad de expresión".

La medida legal la interpuso el abogado de este Diario, Santiago Guarderas, como rechazo al pago de una multa de 3.540 dólares que fue ordenada por la Superintendencia de Comunicación (Supercom) por no difundir el acta oficial de rendición de cuentas del alcalde de Loja, José Bolívar Castillo.

Guarderas dijo que la acción legal se planteó sin perjuicio de ejercer el derecho a la resistencia, que ya anunció La Hora la semana pasada y espera que la justicia ordene la suspensión de la resolución y "confiar en las palabras del presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jaich que se ha referido a la existencia de una justicia renovada e independiente".

"Si se aplican plenamente la Constitución y los tratados de Derechos Humanos, el juez no va a tener otra alternativa que dejar sin efecto este mal precedente que afecta notablemente no solo a los medios de comunicación sino a la ciudadanía", expresó.

Francisco Vivanco, presidente del Diario, ratificó a los periodistas que esta defensa no solo es a favor de este rotativo, sino por la vigencia de derechos. "Este es el único país del mundo donde quienes ejercemos esta actividad somos juzgados por una única instancia y sobre la cual no existe apelación. Esto, un país medianamente civilizado, es aberrante", expresó.

**3.540 DÓLARES** fue ordenado a pagar por La Hora.

**6 DÍAS** de suspensión que se pidió a la Supercom.

**Cobertura**  
Tras rechazar la resolución de la Supercom, Vivanco recordó que durante la audiencia del 4 de mayo se pidió que el Diario publicara dos notas diarias sobre las actividades que desarrolla el Municipio de Loja.

El editor general, Luis Vivanco, insistió en que en defensa, no solo del Diario, sino del periodismo ecuatoriano y de la ciudadanía, continuarán trabajando y utilizando todas las cartas legales posibles para demostrar, tanto local como internacionalmente, el "surrealismo de la forma en la que se juzga y el interés del poder político de convertirse en el gran editor de los medios".

"Se agustarían todos los procesos, con la garantía de que en algún momento brille la sensatez, el sentido común y se entienda que en este país la libre prensa es algo de lo que no se puede prescindir y que deben ser los periodistas los que definan los contenidos y no el poder con fines electorales el que diga qué debe y qué no debe en los medios", subrayó. (SC)



**Habla Carlos Ochoa**

Según el superintendente de Comunicación, Carlos Ochoa, en este caso se han ingresado los hechos y se pretende generar tranquilidad bajo el criterio de que se estarían violando los derechos del Diario.

El calificador de "arbitrariedad jurídica" el derecho a la resistencia al que se acogió el Diario y dijo que la resolución continúa en aplicación hasta que un juez competente la suspenda o la revoque definitivamente. "Cualquier juicio que anule conocimiento de esto deberá desecharse, porque las resoluciones de la Superintendencia son susceptibles de apelación al Contencioso Administrativo, luego de pagar la sanción y prorrogar con el tiempo legal".

Agregó que una vez que se cumpla el plazo de 72 horas para el pago de la multa, la Supercom notificará a la Contraloría para el proceso de coactiva.

Fuente: Diario La Hora (2015, edición 19 de mayo).

Respecto a la repercusión de este caso por el Diario *El Universo*, se asumió en la misma lógica, dando preponderancia al medio afectado y a las mismas fuentes de respaldo que el actor afectado recurrió para difundir sus notas, por lo que respecto a este tema aparentemente se contempla cierto consenso en la forma en que se construye la narrativa.

Con relación al diario *El Telégrafo* la tendencia fue más en pro de la norma. Respecto a la sanción por censura previa al Diario *la Hora* la particularidad es que no fue un tema de relevancia para el diario, y en general fue el estilo del diario en los casos que para los medios privados tenían trascendencia. Sin embargo, sí llama la atención al menos una nota de opinión que el director del diario emite en la edición del 24 de mayo de 2015. Su postura fue clara y es que la rendición de cuentas de un municipio no es un asunto de estricto interés público; pero también cuestiona al diario sobre ciertos temas en los que a su criterio constituye un trato condescendiente con ciertas autoridades locales. Para ellos señala que la situación en Loja entre las autoridades y el diario corresponde a una disputa entre dos actores políticos (el diario y el alcalde), y, por último, destaca el rol de victimización que asume el diario y la articulación de la prensa privada para cuestionar ampliamente a la Ley de Comunicación, sin

una contribución profunda al debate (Pérez, Orlando. ¿Cuándo hablamos de interés público Diario *el Telégrafo*, 24 de mayo de 2015,12).

#### Ilustración 4.4. ¿Cuándo hablamos de interés público, 2015

**¿Cuándo hablamos de interés público?**

Orlando Pérez  
 orlandop@telgrafo.com.ec  
 @OrlandoPerez12

La rendición de cuentas de un municipio no es estrictamente un asunto de interés público que merezca total cobertura de un medio de comunicación, por más local, nacional, público o privado que sea esta. Y digo esto desde una mirada absolutamente personal y profundamente periodística, por las razones que paso a exponer desde esta condición de periodista.

Una vez fuimos parte de la rendición de cuentas de muchas entidades públicas, particularmente de ciertos municipios, constataste más una larga lista de lo que se ha querido hacer antes de lo que se ha hecho en concreto. ¿No es eso lo que Mario Rodríguez hizo en todos los medios, incluido en *La Hora*? ¿No hay un cobrimiento por demás generoso a lo que dice y no con lo que en realidad hace este alcalde? ¿*La Hora* es un diario crítico y 'valiente' con Rodríguez o con Jaime Nebot, a quienes no les dedican a solo editorial 'duro'? ¿Alguien recuerda la rendición de cuentas de Nebot?

Si todos los medios y periodistas se vistiesen es que cubrir todas las rendiciones de todas las instituciones públicas (alrededor de 27 ministerios, 137 asambleístas, 234 municipios, 23 prefecturas, centenas de jefes parroquiales, sin decir las entidades autónomas y FF.AA., Policía, Bomberos, etc.), efectivamente estaríamos hablando de que todo lo que ese conjunto diga es, en estricto rigor de interés público? ¿En cuánto espacio cabría ese cúmulo de datos, discursos e informes?

Dec: La disputa local entre el alcalde de Loja y diario *La Hora* (de la cual la familia propietaria también es lojana) no es de ahora y tampoco tiene que ver con una puntual rendición de cuentas. Los dos actores políticos (el diario y el alcalde) lo saben y se han 'inventado' desde lo que los Virancos han dicho y dejado de publicar del alcalde Cacho Castillo. Por tanto, no es un asunto social, particular, eventual o solo mediático. Hay ahí una historia de disputas políticas, generacionales y hasta de control 'territorial' por ocupar la hegemonía lojana. ¿No dijo el abogado de ese diario que también habla a un asunto de dudas por cubrir del medio de comunicación al municipio lojano?

**La disputa local entre el alcalde de Loja y diario La Hora (de la cual la familia propietaria también es lojana) no es de ahora y tampoco tiene que ver con una puntual rendición de cuentas.**

Tres: La victimización de la que ahora hace uso político *La Hora* vuelve sobre un motivo central: no les gusta ni aceptan la Ley de Comunicación y ese diario también es un soporte político de esa plataforma concertada y articularia de la prensa privada para 'cuchar el techo de la basura' esa normativa que garantiza los derechos laborales de un fotógrafo ilegalmente 'dado de baja' por la empresa editora de *La Hora*.

Cuatro: Si efectivamente quieren contribuir al debate público y periodístico de qué hablamos cuando usamos el derecho a la resistencia para no aceptar o por lo menos con alfileres que sí hay asuntos de interés público. Lo más responsable de *La Hora*, su director y su editor general, es ser un intelectual con lo que hacen todos los días con sus esfuerzos de interés para sus lectores que dejan por fuera porque, supuestamente, son 'propaganda' para el gobierno y ataques a los municipios de Quito y Guayaquil. Y al mismo tiempo, como todo diario privado, contienen una agenda informativa con base en años postulados absolutamente mercantiles y políticos. Y, por eso, jamás se planteará con empresas poderosas, a las que sí atienden como sujetos de 'interés público'.

**Su editor general no es una víctima de la Ley de Comunicación sino un actor político que con sus tuits y comentarios expresa cómo entiende y valora su función como 'periodista'...**

La decisión de la Supercom convierte a *La Hora* en una víctima de algo que no merece ni siquiera medio minuto de discusión académica o jurídica, cuando hay algunos temas profundamente preocupantes en la acción pública de ese diario con respecto a lo que a un (su) código deontológico podría demandarles todos los días, en cada una de las secciones y por todo el enfoque de la realidad.

Si editor general, por ejemplo, no es una víctima de la Ley de Comunicación sino un actor político que con sus tuits y comentarios expresa muy transparentemente cómo entiende y valora su función como periodista. ¿Y no es ajeno a ese actor cuando opera de 'resistente' en un teatro de Quito con 'obras' que intentan sintonizarse con la plataforma política y electoral de la derecha ecuatoriana? ¿Cuánto de editor general y cuánto de político opositor tiene para ahora afrontar sus responsabilidades públicas por el enfrentamiento político con su paísano, el alcalde de Loja?

Lo que sí requiere una discusión más profunda, inteligente y sabia es saber qué entendemos por interés público, de relevancia para los lectores y las audiencias. ¿Es de interés público cultural las dos páginas de fotografías de los cocteles que publica *La Hora* o una buena reseña o crítica del lanzamiento del libro de dónde salen esas fotografías? ¿Hasta dónde efectivamente estamos abarcando todos los medios los asuntos de interés de los ciudadanos y no los de la oposición o los del gobierno como parte de nuestra agenda diaria?

Hay cosas de verdadero interés público que *La Hora* ha dejado por fuera de sus páginas por concentrarse en su actuar político de oposición (a veces por satisfacer también asuntos de interés comercial) como país que nos ocupemos con tanta pasión del show de rendición de cuentas de un alcalde. (O)

Fuente: Diario *el Telégrafo* (2015, edición 24 de mayo).

Esto nos lleva a entender a priori una disputa de encuadres entre los medios privados con el medio público. Por un lado, los medios privados en el que se aprecia un acuerdo no solo sobre el tema de la sanción a *la Hora* sino a la narrativa en general con relación a la norma, aquí se puede dar cuenta de un acuerdo entre las elites mediáticas para instaurar un punto de vista hegemónico, trayendo como consecuencia al menos una homogeneización de contenidos.

En este sentido, vale la pena contrastar el tono que los medios emplearon en la difusión de los temas relacionados con la normativa, cuando se analiza la tabla que a continuación se expone, la tendencia del medio público es la de emitir notas periodísticas en tono positivo y neutro con el 26,1% y el 27,6% respectivamente. Estos datos contrastan considerablemente con los medios privados analizados, ya que para los diarios *el Universo* y *La Hora* hubo cierta predisposición a darle un enfoque negativo a las notas con un 82% por parte del Diario *La Hora* y un 74,4% en el caso del Diario *el Universo*, frente al diario público cuyas notas negativas responde al 46,3%.

Estos datos tienen sentido entendiendo la disputa de encuadres entre los medios públicos y privados, teniendo en cuenta que la postura de los medios privados se caracteriza por emitir notas desde una perspectiva negativa frente a la existencia de la norma, o en contra de ciertos actores gubernamentales. Por otro lado, el medio público se distingue por emitir notas positivas o neutras, porque su agenda se centra en emitir informaciones más enfocadas en las acciones afirmativas de la normativa.

**Tabla 4.11. Relación entre medio y tono de la noticia**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Positivo	-3,7 3,4%***	7,7 26,1%***	-3,2 4,3%***	9,3%
Neutro	-2,6 14,6%***	2,4 27,6%**	,4 21,3%	20,4%
Negativo	4,6 82,0%***	-7,0 46,3%***	1,6 74,4%*	58,9%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Con estos datos, también resulta relevante señalar cuáles fueron los actores que fueron recurrentemente protagonistas dentro de las notas periodísticas de los diarios, todo ello para comprender qué actores fueron más visibles y cuáles tuvieron menos importancia para los medios.

**Tabla 4.12. Relación entre medios y actores relevantes**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Superintendencia de Comunicación	-1,2 9,8%	-,3 11,2%	1,4 14,2%	11,8%
Medios de Comunicación	,5 35,6%	3,3 46,3%***	-3,4 25,6%***	34,4%
Denunciantes de los procesos administrativos (hitos)	,5 1,0%	-1,1 0,0%	,5 0,9%	0,7%
Gobierno de Rafael Correa	3,8 12,7%***	-3,7 0,0%	-,5 6,6%	7,3%
CORDICOM	-6,0 1,5%***	13,3 45,5%***	-5,7 2,4%***	12,5%
Periodistas y colectivos del periodismo	-1,7 24,4%*	-,3 27,6%	-2,0 33,6%***	28,7%
Colectivos defensores de Derechos Humanos	1,7 5,4%*	-2,6 0,0%	,6 4,3%	3,6%

Ninguno (neutro)	1,8 1,0%*	-,8 0,0%	-1,1 0,0%	0,4%
Otros	-1,5 5,9%	,0 8,2%	1,5 10,0%	8,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Esta tabla aporta datos interesantes, toda vez que reafirma el rol de protagonistas que asumieron los medios. En este sentido, resulta relevante señalar que el 46.3% de la información del diario público está protagonizada por los medios de comunicación desde el rol de objetar las prácticas de los medios privados y por otro lado resaltar la labor de los medios públicos y los medios comunitarios desde la perspectiva de aportar nuevas ideas al debate público. Asimismo, el Diario *El Universo* con un 25,6% de sus publicaciones toma como actor principal de las noticias al medio de comunicación.

Si profundizamos respecto a qué medios tuvieron especial relevancia, se encuentra con que el Diario *La Hora*, a propósito de su caso, fue protagonista de sus propias notas, por lo que representa una clara tendencia a la autor referencialidad, esto lo vemos cuando el 21,0% de las notas emitidas por el Diario lo tuvo a ellos mismos como protagonistas, para el Diario *el Universo* el diario *la Hora* fue protagonista del 6.6% de sus notas periodísticas, para el Diario *el Telégrafo* solo el 1.5% de sus notas tuvo como actor principal al Diario *La Hora*.

Respecto al Diario *El Universo*, también actor relevante en virtud de los procedimientos sancionatorios de gran repercusión como el caso al caricaturista Bonil, cabe resaltar que este diario no se quiso mostrar de manera evidente como un protagonista. Sin embargo, sí le dio relevancia e importancia al papel del caricaturista Xavier Bonilla (Bonil) para construir las notas respecto a este caso en particular, toda vez que el caso del hito analizado en el que este diario fue actor no se evidenciaron notas que plantearan el tema.

Para el Diario *el Telégrafo* el 30,6% de las notas tuvieron como actor principal a los medios privados en general, esto acredita la tendencia del medio de emitir notas con el afán de cuestionar las prácticas periodísticas de este sector. Además, se contrasta que el 8.2% y el 3.0 % de las notas emitidas por el mismo diario tienen como actores relevantes a los medios públicos y comunitarios, datos que, al compararlos con los medios privados analizados, da cuenta de que para estos medios dichos actores no tenían ninguna importancia.

**Tabla 4.13. Relación entre medio y medios como actores en las notas**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Diario La Hora	6,0 21,0%***	-4,0 1,5%	-2,4 6,6%	10,7%
Diario el Universo	,2 4,4%	-2,3 0,7%	-1,8 6,2%*	4,2%
Medios Públicos	-2,2 0,5%	<b>5,1</b> <b>8,2%***</b>	-2,3 0,5%	2,4%
Medios Comunitarios	-1,7 0,0%	<b>2,9</b> <b>3,0%***</b>	-,8 0,5%	0,9%
Medios Privados	-2,7 10,2%***	5,5 30,6%***	-2,2 11,4%**	15,6%
No aplica	-,9 63,9%*	-2,9 56,0%***	3,4 74,9%***	66,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Retomando los datos de la de relación de medios y genero informativo, hay que tener en cuenta que para el Diario *La Hora* y *el Universo*, otro actor de relevancia son los periodistas y colectivos del periodismo, ya que el 24,4% y 33,6% respectivamente de las notas emitidas contempla a estos actores como protagonistas. Sin embargo, en este punto cabe resaltar que estos actores no responden a todos los colectivos, siempre se dio visibilidad aquellos colectivos y periodistas que respaldaran la tesis de cuestionamiento de la norma y su correspondiente aplicación y los problemas que representaba para el ejercicio de la libertad de expresión.

Por otro lado, para el medio público un actor que tomó protagonismo y que para los medios privados no tuvo mayor interés fue el CORDICOM, ya que el 45,5% de las notas emitidas por el Diario *El Telégrafo* tuvo como actor principal a esta institución. Esto sugiere la intención del diario se enfocó principalmente en las formas y gestiones que se estaban llevando para la implementación de la normativa.

Respecto a la Superintendencia como actor, tenemos al menos desde la perspectiva de los tres diarios un comportamiento normal, lo que no quiere decir que no tuvo relevancia, solo que los datos no tienen significatividad estadística. Teniendo en cuenta estos datos es necesario vincular con la tabla de calificación de actores.

#### **Tabla 4.14. Relación entre medio y calificación de actores en las notas**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
A favor de la Superintendencia	-1,1 1,0%	<b>3,4</b> <b>5,2%***</b>	<b>-1,9</b> <b>0,5%*</b>	1,8%
En contra de la Superintendencia de Comunicación	2,8 28,8%***	-7,1 0,0%	3,5 30,3%***	22,4%
En contra de actores intervinientes en procesos administrativos (hitos)	<b>2,3</b> <b>1,5%**</b>	-1,0 0,0%	-1,4 0,0%	0,5%
A favor de los medios de comunicación	,1 4,9%	-,8 6,0%	-,8 3,8%	4,7%
En contra de los medios de comunicación	<b>-6,0</b> <b>1,5%***</b>	<b>13,3</b> <b>45,5%***</b>	<b>-5,7</b> <b>2,4%***</b>	12,5%
A favor de Rafael Correa	-1,9 0,0%	<b>3,4</b> <b>3,7%***</b>	<b>-1,1</b> 0,5%	1,1%
En contra de Rafael Correa	<b>4,9</b> <b>41,0%***</b>	-8,2 0,7%	<b>2,4</b> <b>34,6%**</b>	28,7%
En contra de Carlos Ochoa	1,8 1,0%*	-,8 0,0%	-1,1 0,0%	0,4%
Ninguno (neutro)	-1,7 14,1%*	1,8 23,1%*	,1 18,0%	17,8%
Otros	-2,2 6,3%**	2,5 15,7%**	,0 10,0%	10,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Esta tabla contempla la calificación de los actores que tuvieron relevancia en las notas. Si se analiza la tabla, nos encontramos que los medios privados (*Diario la Hora* y *Diario el Universo*) en gran parte de sus notas publicadas, califican negativamente la actuación de la Superintendencia de Comunicación e Información en un 28,8% y 30,3% respectivamente. Tendencia que al menos el *Diario el Telégrafo* no contempló, ya que el 5,2% de las notas emitidas por dicho diario calificó favorablemente a la Superintendencia.

Por otro lado, el *Diario el Telégrafo*, se caracterizó en visibilizar el rol de actores políticos de los medios de comunicación y en tal orden algunas cuestionables prácticas periodísticas. En tal sentido, el 45,5% de las notas emitidas por este diario fueron en contra de los medios de comunicación, frente el 1,5% del diario *la Hora* y el 2,4% del diario *El Universo*, estos datos no corresponden a notas de autocrítica, sino de confrontación con los medios públicos.

Asimismo, el Gobierno de Rafael Correa fue un actor que recibió recurrentemente calificaciones negativas por parte de los diarios privados analizados, toda vez que el 41,0% (*Diario la Hora*) y el 34,6% (*Diario El Universo*) de las notas emitidas fueron en contra de Rafael Correa. Esto tiene sentido ya que los medios como se indicó previamente establecieron

algunos actores como enemigos, siendo estos: a la Superintendencia de Comunicación e Información y al Gobierno de Rafael Correa, quien atribuyó como principal responsable y capaz de utilizar al aparato del Estado para perseguir a la prensa. Todo esto en consonancia a con la defensa de los medios privados dentro de los procedimientos de los que fueron parte y de las notas periodísticas que emitían sobre el tema.

Estos hallazgos son importantes porque de alguna manera tiene que ver con lo que Koziner (2018) señala y es que los protagonistas de las noticias como proceso de creación intersubjetiva se les suelen atribuir responsabilidad en el problema planteado en las mismas. Por tanto, tiene mucho sentido cuando se plantea que los medios de comunicación privados plantean un encuadre donde posicionan la idea del enemigo y la víctima, los primeros caracterizados por un Estado controlado por el presidente de la República, en el que se crearon y se utilizaron instituciones para perseguir a la “prensa libre” y, por otro lado, los medios de comunicación privados “independientes” que velan por el derecho de la expresión de todos los ciudadanos.

Cabe destacar que se presenta muy puntualmente el orden de importancia de los actores con las fuentes principales consultadas por los medios en la construcción narrativa del tema, ya que como se contempla de relación de medios y actores relevantes, solo en lo que respecta al valor Periodistas y colectivos del periodismo se evidencia correlación entre el actor y las fuentes consultadas.

**Tabla 4.15. Relación entre medios y fuentes consultadas en las notas**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Superintendencia de Comunicación	-,7 7,3%	1,4 11,2%	-,5 7,6%	8,4%
Medios de Comunicación	1,8 6,8%	-3,0 0,0%	-,8 5,7%	4,7%
Actores intervinientes en procesos sustanciados por la superintendencia (hitos)	2,4 7,3%**	-2,9 0,0%	,2 4,7%	4,5%
CORDICOM	-1,8 2,4%*	2,3 8,2%	-,2 4,3%	4,5%
Periodistas y colectivos del periodismo	-1,1 14,1%	-1,1 13,4%	2,0 20,4%**	16,4%
Colectivos defensores de Derechos Humanos	2,2 10,2%**	-2,1 3,0%**	-,3 6,6%	7,1%
Expediente administrativo, fuentes escritas, normas o jurisprudencia	-1,7 5,4%*	-,6 9,0%	1,1 9,5%	7,8%
Ninguno (neutro)	,2 34,1%	3,1 44,8%***	-3,0 26,1%***	33,6%

Otros	-,4 12,2%	-1,0 10,4%	1,2 15,2%	12,9%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Los datos que se muestran en esta tabla, es que ciertos actores gozan de lo que la literatura académica ha denominado como “standing” (Koziner 2016), entendida como esa capacidad de ciertos actores o sectores de obtener crédito o tener espacios en los medios de comunicación. En este caso los periodistas y los colectivos de periodistas, independientemente de su tendencia fueron aquellos actores calificados como claves y legítimos para plantear el tema.

Con los datos y la lectura realizada de algunas notas en particular, podemos contemplar que a partir de la selección de criterios de noticiabilidad y los frames que se construyeron, motivaron procesos de visibilización e invisibilización de temas, a partir de la sobresaturación en temas como el caso iniciado por censura al Diario *La Hora* o el caso iniciado al Diario *El Universo* y el humorista gráfico Bonil que desde la perspectiva de la práctica periodística aporta al menos indicios razonables para considerar que los medios de comunicación difunden los temas enfocados en sus intereses particulares ya sean económicos o políticos, más que velar los valores democráticos.

Es valioso rescatar estas cuestiones, en consideración que la tendencia de los medios ecuatorianos y de los periodistas de no firmar sus notas, esto a priori es una costumbre que contribuye a fomentar la elusión de responsabilidades, aunque en esta investigación no se obtienen datos concluyentes que puedan determinar si esta particularidad es empleada con esta intención. Sin embargo, es relevante mencionar la tabla que a continuación se expone ya que los tres medios de comunicación independientemente de su estructura de propiedad siguen ese patrón.

**Tabla 4.16. Relación entre medios y firma de las notas**

	<i>La Hora</i>	<i>El Telégrafo</i>	<i>El Universo</i>	Total
Periodista	11,4 39,0%***	-4,7 3,0%***	-7,1 1,9%***	16,0%
Equipo de redacción de la sección	-6,1 0,0%	13,9 41,8%***	-6,2 0,0%	10,2%
Agencia de Noticias Internacional	,4 2,0%	-,2 1,5%	-,3 1,4%	1,6%
Agencia Nacional	-,8 0,0%	<b>1,8</b> <b>0,7%*</b>	-,8 0,0%	0,2%
Columnista externo del medio impreso	-1,0 22,0%	<b>1,7</b> <b>29,9%*</b>	-,5 23,2%	24,4%
Ninguno	<b>-4,1</b> <b>35,1%***</b>	<b>-6,4</b> <b>22,4%***</b>	<b>9,7</b> <b>72,5%***</b>	46,4%
Otros	1,1 2,0%	-,6 0,7%	-,5 1,3%	1,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaborado por la autora

Nota: Chi<sup>2</sup>: 0,000 \*90% \*\*95% y \*\*\*99%

Esta tabla indica que el 39% de las notas publicadas por el diario *La Hora* es firmada por el periodista. Sin embargo, vale la pena aclarar que no constituye una firma expresa, sino que solo se contempla las iniciales del nombre del periodista, pues no se puede considerar del todo una señal de transparencia. En menor medida se aprecia firma expresa de nota por parte del Diario *El Universo* con el 1,9% de las notas, frente a ello el medio público emite el 3,0% de sus notas con firma del periodista. Lo cual reafirma lo indicado y es que constituye una costumbre de todos los diarios independientemente si estos son públicos o privados.

Asimismo, el 41,8% de las notas emitidas por *el Telégrafo* es firmada por el equipo de redacción de la sección. Es llamativo que el 72,5% de las notas publicadas por el Diario *el Universo* no tienen firma. Esta práctica es replicada en menor medida por el Diario *la Hora* con el 35,1% y el Diario *el telégrafo* con el 22,4%. Aunque se contrasta diferencias entre los medios privados y público, no deja de ser llamativo que en los tres medios constituye una práctica común publicar notas sin firma del periodista.

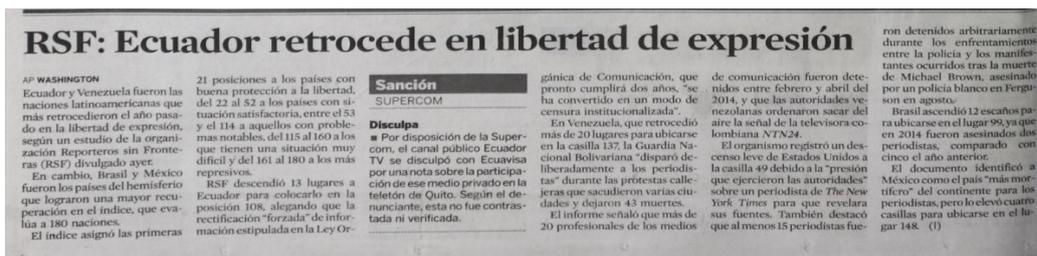
Sin embargo, la Ley Orgánica de Comunicación establece la responsabilidad ulterior de toda persona, medios de comunicación e inclusive la solidaridad,<sup>12</sup> cuando los medios incumplan con la obligación de realizar rectificaciones o se impida el ejercicio del derecho a réplica

<sup>12</sup> la Ley Orgánica de Comunicación en febrero de 2019 sufrió modificaciones, en este punto se reformaron los artículos 19 y 20 y se derogó el artículo 21 que contemplaba la responsabilidad solidaria del medio de comunicación.

ordenados por la Superintendencia. Esto es relevante si vinculamos lo indicado previamente de que los medios conciben a la libertad de expresión como un derecho absoluto, por lo que cualquier forma de establecer algún tipo de responsabilidades o garantías constituyen una violación de derechos desde su visión.

Vale destacar una nota del Diario *La Hora* en su edición del 13 de febrero de 2015, en la nota dan cuenta que la situación de la libertad de expresión ha empeorado y para ello recurren a una fuente en particular que es Reporteros sin fronteras. Para este actor una de las razones es por la aplicación de artículos como el derecho a réplica y señalan expresamente “la rectificación forzada de información se ha convertido en modo de censura institucionalizada” (Libertad de expresión empeora en el país, dice RSF La Hora 13 de febrero de 2015, B2). Esta misma información es publicada por el Diario *el Universo* en la misma fecha con la nota RSF: Ecuador retrocede en libertad de expresión.

#### Ilustración 4.5. RSF: Ecuador retrocede en libertad de expresión, 2015



Fuente: Diario *El Universo* (2015, edición 13 de febrero)

#### Ilustración 4.6. Libertad de expresión empeora en el país, 2015



Fuente: Diario *La Hora* (2015 edición 13 de febrero de 2015)

Sin embargo, cuando se realiza la revisión formal de las 92 resoluciones, nos encontramos que 22 casos fueron motivados por peticiones de derecho de rectificación y derecho a réplica. Que cabe aclarar un dato cuantitativo por sí solo no da cuenta de una práctica de censura, pero si esto lo conectamos con los dos casos analizados en esta investigación, el derecho de rectificación solicitada por el alcalde de Loja al Diario *La Hora* o la petición de réplica de Alsino Ramírez, en ambos casos no se evidencia un exceso de la Superintendencia para que sea considerada como una forma de censura institucionalizada.

**Tabla 4.17. Resoluciones de derecho de rectificación y derecho a réplica**

Motivo	Total de casos	Decisiones favorables para los medios	Decisiones adversas a los medios
Derecho de rectificación	13,04% (12 casos)	25% (3 casos)	75% (9 casos)
Derecho a réplica	10,86% (10 casos)	30% (3 casos)	70% (7 casos)

Elaborado por la autora

Sin embargo, durante el periodo de estudio se produce un caso en el cual los medios cuestionan como exceso, la acción de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia (SECOM) y la posterior decisión de la Superintendencia por supuesta aplicación inadecuada de derecho a réplica. Toda vez que no se cumplió el diagrama ni los textos enviados por la SECOM al diario *El Universo* para su publicación, los dichos del diario afectado es que una petición de réplica en esos términos representa una intromisión en su línea editorial. Pero el no haber analizado este expediente, no es posible poder identificar si efectivamente constituye un exceso de la actividad estatal o constituye el ejercicio legítimo de derecho a la réplica.

Con estos datos podemos señalar que, la Superintendencia de Comunicación e Información, tomó principal atención a la aplicación de la normativa desde la perspectiva de las sanciones, algunas de ellas inclusive cometiendo excesos que pueden ser considerado como una forma de censura estatal posterior; por otro lado, los medios de comunicación con características muy marcadas de clientelismo y paralelismo político se embarcó en un conflicto directo con el Gobierno y con la existencia de una normativa que les regule. Para ello utilizaron a sus ediciones diarias a partir de la instauración de encuadres muy particulares, en donde se realizaron las notas que contemplaban la aplicación de ciertas sanciones y la invisibilización de otras. Por lo que de alguna forma los medios eligieron también aplicar desde sus actividades mecanismo de censura empresarial.

A pesar de que la relación de la publicidad y el contenido informativo no es parte de esta investigación, se obtuvieron datos relacionados a la pauta publicitaria de actores del Estado. En este particular, se pudo apreciar poca pauta publicitaria del Gobierno Nacional en los medios privados a diferencia del medio público, ya que este actor fue el que más pautó en sus páginas. Por otro lado, en los medios privados sí se encontraron pautas de gobiernos locales y provinciales. Estos datos aportan una nueva vertiente para investigaciones futuras.

## Conclusiones

*La libertad personal termina donde se inicia la libertad del otro.*

*- Jean Paul Sartre*

Este trabajo ha analizado la relación entre los mecanismos de censura estatal y empresarial durante la vigencia de la política de comunicación en Ecuador. Para ello fue fundamental entender cómo dos actores de rol protagónico, el Estado y los medios de Comunicación privados, a partir de sus facultades y actividades ejercieron, o no, mecanismos de censura. Para ello se estableció el año 2015 como el periodo de tiempo específico conforme los hitos que fueron previamente mencionados, para poder realizar un análisis exhaustivo e identificar posibles prácticas que puedan ser consideradas como mecanismos de censura. Todo ello a partir de la concepción de censura estatal y empresarial planteada por el catedrático Owen Fiss (2010).

En este sentido, el objetivo general de la investigación es establecer la relación existente entre las prácticas de censura estatal y empresarial durante la vigencia de las políticas de comunicación en Ecuador. Para ello en la investigación se fijaron tres objetivos específicos siendo estos: 1) establecer la relación existente entre la censura estatal y el ejercicio de las acciones de rectificación y réplica tipificados en las normativas vigentes; 2) analizar en qué medida las sanciones administrativas son empleadas como mecanismos de censura a los medios de comunicación opuestos al gobierno de Ecuador; y 3) identificar algunos de los mecanismos de censura empresarial se están llevando a cabo en los medios impresos.

La metodología contemplada desde la triangulación fue un análisis documental aplicado a las resoluciones y documentos específicos de expedientes sancionatorios marcados como hitos en esta investigación siendo estos: el expediente abierto por derecho de rectificación presentado por el GAD de Loja en contra del medio Diario *La Hora*, acción por censura previa iniciado por el GAD de Loja contra el Diario *La Hora*, expediente por derecho a réplica presentado por ciudadano contra el Diario *el Universo* y por último, expediente iniciado en contra del medio incautado GAMA TV por incumplimiento de normas deontológicas. Esto se complementa con un análisis de contenido aplicado a 550 unidades de análisis correspondientes a notas periodísticas publicadas por los diarios privados *La Hora* y *El Universo* y en contraste el medio público diario *El Telégrafo* dentro del periodo de tiempo señalado como hitos de investigación.

### **¿Censura estatal desde la Superintendencia de Comunicación e Información?**

En consideración de lo antes planteado, la aplicación del análisis documental de contenido a las resoluciones que fueron marcadas como hitos han aportado hallazgos relevantes en el marco de actuación de la Superintendencia de Comunicación e Información (ente creado por la Ley Orgánica de Comunicación para fiscalizar, supervisar el cumplimiento de la norma y las disposiciones reglamentarias que esta derive, así como la de imponer sanciones administrativas cuando fuere pertinente una vez sustanciado un procedimiento administrativo), uno de los primeros datos a resaltar es el patrón reiterado de este ente administrativo en sancionar a los medios de comunicación privados cuando de oficio iniciaban los procedimientos a los medios de comunicación privados.

Sin embargo, cuando los casos fueron iniciados por personas naturales y jurídicas de carácter particular, el rol de la Superintendencia fue de cierta forma equilibrado, toda vez que no se observaron diferencias significativas entre los procesos decididos y sancionados y los procedimientos archivados. Pero cuando el actor fue otra entidad estatal o ella misma la situación es distinta, porque en todos estos casos se aplicaron sanciones, lo que ya se comienza a identificar indicios de abuso de la potestad sancionadora, en lo que respecta a acciones iniciadas por alguna entidad estatal.

Se considera un problema el otorgar al ente administrativo la facultad de iniciar de oficio procedimientos administrativos, toda vez que ejercer funciones de juzgador y accionante, a priori, representa una complicación para demostrar credibilidad e imparcialidad, ya que quien tiene la potestad sancionadora es el Superintendente, máxima autoridad de quien dependen aquellos encargados de investigar y aquellos encargados de sustanciar los procedimientos. Por ello, se puede considerar un error de la normativa y los posteriores reglamentos. En este particular, el CORDICOM podía ser un actor que podría haber tenido mayor participación en este sentido.

Cuando se analizan en conjunto los datos, se comprende que la SUPERCOM, cuando actuó de oficio, fueron contra los medios privados. La tendencia es que, de los pocos procesos iniciados en contra de los medios públicos, incautados y comunitarios, fueron iniciados por particulares y la predisposición era la de desechar las denuncias, esto nos lleva a sacar dos inferencias. Por un lado, que estos medios cumplieron a cabalidad la norma o que la Superintendencia aplicó estrictamente la norma a un sector de los medios en particular. Una de las razones es que por la composición del sistema mediático en el que el 89% de los medios son privados pues es previsible la mayor cantidad de procedimientos a estos medios.

Sin embargo, sí se verifica cierta preferencia de la autoridad de investigar, iniciar y sancionar a los medios de comunicación privados, mismos que mantenían una disputa con las entidad gubernamental, y por otro lado, una actuación condescendiente con los medios públicos e incautados, esto se infiere en virtud del incumplimiento de la resolución de GAMA TV y la falta de voluntad estatal para solicitar el inicio de la acción coactiva, cuando en los casos iniciados a los medios de comunicación privados era iniciados de manera oportuna e inmediata.

En esta investigación se analizaron cuatro casos de los cuales dos de ellos fueron por derecho de rectificación y derecho a réplica, dos procedimientos en donde se analiza el contenido, por lo que son relevantes para entender las formas de censura con las políticas de regulación. Cuando se analizó el primer hito que tuvo como actor al alcalde del cantón Loja y como medio denunciado al Diario *La Hora*, se pudo constatar que el medio inobservó los criterios contemplados en el artículo 22 (derecho de recibir información de relevancia pública veraz) de la Ley Orgánica de Comunicación en el momento de publicar la nota, por lo cual era procedente la sanción impuesta. En este caso se aprecia un afán del medio de publicar la petición de rectificación del alcalde como un derecho a réplica, como una forma de no admitir la configuración de un error que pueda minar la credibilidad del diario, a pesar de que la petición de rectificación tampoco cumplía con los parámetros contemplados.

Cabe destacar que el derecho de rectificación y réplica son derechos reconocidos por la norma nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, por lo cual su ejercicio a priori no puede ser entendido como un mecanismo de censura. Sin embargo, en este periodo surgieron diversas denuncias de los medios respecto al abuso de las entidades estatales en la petición de este derecho de rectificación y los formatos en que estas debían ser publicadas, elemento que iba más allá de lo establecido en la norma y los tratados, toda vez que esta indicó que la rectificación debe perfeccionarse en las mismas características, dimensiones y espacio de la nota sujeta a la rectificación.

En tal sentido, respecto a la pregunta específica ¿Cuál es la relación existente entre la censura estatal y el ejercicio de las acciones de rectificación y réplica tipificados en las normativas vigentes? A pesar de identificar opacidades en la resolución por derecho de rectificación iniciado contra el Diario *la Hora* el mismo fue resuelto conforme a la normativa, de la misma manera la decisión favorable al Diario *El Universo* por la petición de réplica de Alsino Ramírez muestran que directamente no se tienen datos concluyentes para determinar la

relación entre las acciones de rectificación y réplica con mecanismos de censura estatal. En tal sentido, los datos obtenidos respaldan la hipótesis específica planteada.

Sin embargo, cuando se analiza el caso de censura previa y el caso planteado contra el medio GAMA TV (medio incautado por el Estado), se observa que la autoridad actuó de manera diferente pese a resolver con sanción. Por lo tanto, se puede apreciar un trato desigual dependiendo de los actores intervinientes en el proceso.

Ahora bien, si consideramos los planteamientos teóricos que Fiss (2010) señaló respecto a la censura estatal, podemos contemplar indicios considerables de excesos de la Superintendencia de Comunicación e Información al momento de la implementación de sus facultades sancionadoras. En este sentido, las deficiencias a la hora de motivar sus resoluciones administrativas o las omisiones respecto a la ejecución de ciertas actividades pueden considerarse como un mecanismo de censura estatal de tipo administrativa en los términos contemplados por Chalaby (2000).

Esto responde a la pregunta de investigación No 2 que señala ¿En qué medida las sanciones administrativas son empleadas como mecanismos de censura a los medios de comunicación opuestos al gobierno de Ecuador? en tal sentido se reafirma la hipótesis de que algunas sanciones administrativas fueron utilizadas de manera desproporcionada y por tal motivo una forma de censura estatal.

Cabe preguntarse si las sanciones son un mecanismo idóneo para la consecución del ejercicio responsable de la comunicación y la calidad de las notas periodísticas. Cabe destacar que desde el caso ecuatoriano la aplicación en masa de sanciones logró acrecentar la conflictividad ya existente y atribuir un papel en algunos casos de víctimas a unos actores que enarboló la bandera de defensores de la libertad de expresión, cuando la realidad es que utilizaron este tema desde una perspectiva ideológica y de confrontación política. La inoperancia de los organismos de regulación respecto a la aplicación de acciones afirmativas, así como las distorsiones en la aplicación de la potestad sancionatoria trajeron consigo la estigmatización en general de toda la Ley.

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

Superintendencia interpretar forzosamente la norma y el Reglamento de la Ley para imponer una sanción al medio de comunicación.

### **El Framing como instrumento utilizado para silenciar voces y realzar otras**

Respecto a los medios, si bien es cierto que resulta más forzado afirmar categóricamente que emplearon mecanismos de censura, se logró identificar sobre exhibición de algunos temas y la invisibilización de otros. Los tres medios hablaron de libertad de expresión, sin embargo, las diferencias de encuadres fueron claras.

Los medios privados se presentaron como los defensores del derecho a la libertad de expresión y asumen una cruzada consensuada en contra de la ley e identificaron dos enemigos directos a los cuales atacar de manera recurrente: el Gobierno de Rafael Correa y a la Superintendencia de Comunicación. A tal punto de encontrar diversas notas de opinión, editorial, reportaje y entrevistas, en su mayoría desde una misma perspectiva, por lo que los criterios de noticiabilidad, selección y encuadre estuvieron enfocados en la denuncia y en la descalificación sin ejercicio de autocrítica. Todo esto invisibilizó otras realidades, como que la libertad de expresión no es un derecho absoluto sino un derecho ciudadano, no es un derecho exclusivo para los medios y por tanto debe estar sujeto a regulaciones. Es evidente el interés de los medios de resaltar temas e invisibilizar otros. Esto reafirma lo que establece Gargarella (2005) y es que es inevitable la relación entre la expresión y el dinero, en consecuencia, se produce el silenciamiento de unas voces y la sobrerrepresentación de otras.

Ante la pregunta planteada en la investigación ¿Qué mecanismos de censura empresarial se están poniendo en práctica en los medios de comunicación impresos reflejados en los contenidos?

Los procesos de selección y encuadre no solo trabajan para producir significados, sino también para ocultar y limitar otros (Aruguete 2011). Esto fue palpable en los tres diarios analizados, los medios privados buscan establecer como dogma la posibilidad de un derecho absoluto que les permita actuar sin asumir responsabilidades y de confrontar todo aquello que amenace este postulado. Por ello, el tema de los procedimientos y sanciones administrativas fue recurrentemente contemplado, todo con el objeto de mostrarse como víctimas de un supuesto Estado arbitrario que cumple a capricho la voluntad de una sola persona (presidente de la República), por lo que las notas negativas asociadas a la responsabilidad del Estado y en específico del Gobierno por el perjuicio causado a los medios por la intervención estatal fue la regla. De la misma manera dentro de la confrontación de encuadres el medio público no fue

frontal respecto a las sanciones administrativas. En este orden, fue clara la tendencia de los medios privados al discurso autorreferencial sobrevalorado de su actividad y de sus procesos donde fue palpable la auto reverencia, un discurso tautológico y ensimismado.

Las voces presentes y las fuentes consultadas fueron utilizadas para legitimar la retórica, por ello, en los Diarios privados fue muy recurrente la constante presencia de actores muy específicos; todo ello porque estos expresaban en el fondo lo que el diario pretendía enfatizar. Vale la pena señalar que lo esencial no es el contexto sino como este es interpretado, pese a que en esta tesis no se fijó como objetivo interpretar encuadres, no es menos cierto que se pudo identificar que los medios de comunicación pusieron en agenda los temas y dentro un marco de referencia conveniente para sus intereses, por lo que se reafirma la concepción de framing como un ejercicio de poder que conduce una forma de percibir la realidad social (Entman, entrevista por Cristti, Aruguete y Koziner 2020).

En este ejercicio de poder se evidenció claramente el silenciamiento de unas voces y la sobrerrepresentación de otras. Por lo que estamos en presencia de la censura por omisión que establece Favela (2005), ya que la ocultación y el disimulo de parte de los medios a la hora de emitir información relacionada con la Ley Orgánica de Comunicación y el ejercicio del derecho a la comunicación resultó ser un dato claro a resaltar en esta investigación. Porque como se señaló previamente existió una sobresaturación de información cuando se trataba de cuestionar a la Superintendencia de Comunicación, pero se ocultó cuando este ente resolvió en favor de los medios privados. Esto enfatiza lo que Ramonet (1998) señala y es que la censura hoy funciona en demasía por asfixia, ya que se oculta información a partir de sobrecargar de información que debe ser consumida, motivando la falta de percepción de aquello que se invisibiliza.

No es concebible entender los criterios de selección y encuadre sin antes comprender los intereses e ideología del medio y sus periodistas, mismas que subyacen en el resultado final, que es la nota periodística. Lo que se dice y lo que no se dice definen en un todo la realidad, y, es una clara señal de cómo un medio concibe el mundo y sugiere la forma en que debe ser concebida por el ciudadano.

No es posible considerar un periodista y un medio sin cosmovisión ni concepción ideológica, pero que el punto de vista particular del medio o del periodista no se imponga ni condicione la realidad. Porque es el ciudadano el principal afectado en la difusión de información desde un

encuadre en función de los intereses políticos y económicos motivan a la toma de decisiones en base a una realidad distorsionada.

Cabe mencionar que a pesar de que los procesos de invisibilización y opacidades delatadas en esta investigación, este trabajo no mide el alcance de las intromisiones y presiones que los editores o propietarios ejercieron en ella. Sí es indiscutible que los comportamientos identificados representan indicios razonables de un manejo manipulado de la información, debido a los intereses políticos y económicos en virtud de la conflictividad gobierno medios de comunicación y la existencia de una norma que pone en evidencia la responsabilidad de los medios frente a la sociedad.

Este trabajo deja en perspectiva futuras investigaciones respecto a profundizar sobre los mecanismos de censura estatal posterior y sobre otros mecanismos de censura empresarial que cada día se refina y se adapta a los contextos sociales y políticos del momento, las estructuras y rutinas periodísticas. Esta tesis deja abierta la necesidad de seguir analizando cómo los encuadres pueden representar un mecanismo de censura. Es menester preguntarse si la forma en que se construye y se deconstruye un tema por parte de los medios no termina siendo un ejercicio de poder mediático que termina por privar y, por ende, ejercer una forma de censura que afecta a la ciudadanía en el ejercicio de su derecho a la libre expresión y derecho a la comunicación, que no solo implica expresar ideas y opiniones, sino además recibir todo tipo de información de forma contextualizada y veraz.

## Lista de referencias

- Aguilar, Luís. 1992. "El estudio de las Políticas Públicas". México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Aguirre, José. 2013. "El derecho a la comunicación base para la construcción de la comunidad". Punto Cero. Universidad Católica Boliviana, vol. 18, núm. 27: 61-68.
- Alexy, Robert. 2010. "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad" en *el canon neoconstitucional* (ed) Carbonell, Miguel y García, Leonardo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Anzures, José. 2010. "La eficacia horizontal de los derechos fundamentales" *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*: 4-51.
- Aruguete, Natalia. 2011. "Framing. La perspectiva de las noticias". *La Trama de la Comunicación* 15, pp. 67-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323927065004>
- Ávila, Ramiro. 2011. "El neoconstitucionalismo transformador El Estado y el derecho en la Constitución de 2008" Quito: Ediciones Abya Yala y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Azrak, Damián. 2011. "La libertad de expresión, Los avisos publicitarios y el derecho a la igualdad. Algunas reflexiones para su interpretación constitucional en el nuevo milenio" en *La constitución 2020 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (cord) Gargarella, Roberto. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Barboza, Francisco. 2012. "El margen nacional de apreciación y sus límites en la libertad de expresión: análisis comparado de los sistemas europeos e interamericano de derechos humanos". Universidad Externado de Colombia.
- Bardin, Laurence. 2002. "El análisis de contenido". Madrid: Ediciones Akal.
- Berganza, R. y Ruiz San Román, J.A. (coords) (2005). "*Investigar en comunicación: guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en comunicación*". España: McGraw-Will. PP. 19-42
- Bertoni, Eduardo. 2011. "La libertad de expresión en la Constitución y los riesgos de abrir una caja de pandora" en *La constitución 2020 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (cord) Gargarella, Roberto. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Beltrán, Luís. 1976. "Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina: los primeros pasos" en *Revista Nueva Sociedad* nro 25, pp. 4-34.
- Beltrán, Luís. 2000. "El NOII: sueño en la nevera" (opinión) en *CIESPAL* 70, pp. 4-11.
- Bobadilla, Juana. 2015. "Apuntes sobre la Naturaleza jurídica del procedimiento trilateral en derecho y cambio social" ISSN 224-4131
- Bolaño, Cesar y Mastrini, Guillermo. 2002. "Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional" en *Revistas Oficios Terrestres* No. 11-12. Pp.45-55.
- Bullard, Alfredo y Higa, César. 2007. "Verdades y falacias sobre el control difuso de las normas por las Autoridades administrativas a la luz de los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional".
- Cabalin, Cristian y Lagos, Claudia. 2009. "Libertad de expresión y periodismo en Chile: presiones y mordazas" *Palabra Clave*, volumen 12 número 1: 37-59.
- Canales, Manuel (coord. ed.). 2006 "*Metodologías de investigación social introducción a los oficios*". Santiago de Chile: digitalia.
- Califano, Bernardette. 2013. "Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis". *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*. Universidade de Brasilia.
- Cea, José Luís. 1981. "Teoría de la libertad de expresión" en VIII *Revista Chilena de Derecho*.

- \_\_\_\_\_ (1993) "Misión Cautelar de la Justicia Constitucional" en *Revista Chilena de Derecho* Vol 20. Pag. 395-408.
- Cerbino, Mauro; Isabel Ramos y Marcia Maluf. 2014. "La disputa por la opinión pública: de la mediatización de la política a la politización de los medios en Ecuador" (versión en castellano del artículo publicado en *The international Political Economy of Communication*, editado por Cheryl Martens, Ernesto Vivares y Robert McChesney. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 65-83).
- Chavero, Palmira. 2015. "Intervención del Estado en Comunicación: políticas públicas para la democratización de la comunicación. Aproximación al caso de Ecuador". *ALCANCE Revista Cubana de Información y Comunicación* Vol. 4, Núm. 8, 3-25.
- Chavero, Palmira. y Oller, Martin. 2015. "Políticas públicas en comunicación y sistemas mediáticos. El caso de Ecuador" en Barredo, D., Oller, M. Y Hernández, S. (ed) *Comunicación y Periodismo en Ecuador frente a los desafíos contemporáneos. Cuadernos Artesanos Latina /74*.
- Checa, Antonio. 2012. "La banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador en *Revista Latina de Comunicación Social*, 67". La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 125 a 147
- Checa, Antonio. 2013. "batalla política y legal en Ecuador ante la creación de un sector estatal de medios informativos" *Anuario Americanista Europeo*, Madrid; Salamanca: REDIAL-CEISAL, 2011, 9 (Tema central Identidades movilizadas), pp.39-54.
- Champagne. 1998. "La doble dependencia. Algunas observaciones sobre las relaciones entre los campos políticos, económicos y periodístico" en Gautjer, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon (comp) *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa, pp. 237-254.
- Chavero, Palmira. 2015. "Intervención del Estado en Comunicación: políticas públicas para la democratización de la comunicación. Aproximación al caso de Ecuador". *ALCANCE Revista Cubana de Información y Comunicación* Vol. 4, Núm. 8, 3-25
- Curran, James. 2002. "Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática". Barcelona: d'Editorial Hacer, S.L.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Repensar la comunicación de masas en Estudios culturales y comunicación Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y postmodernismo", compiladores James Curran, David Morley y Valerie Walkerdine, Barcelona: Ediciones Paidós Iberica S.A.
- Chalaby, Jean. 1998. "Political communication in presidential regimens in non consolidated democracies". En *Gazette*, 5. Vol. 60: 433-449.
- Cristti, Noelí, Aruguete Natalia y Koziner Nadia. 2020. "Escandalos y silencios: Las noticias políticas delante y detrás del poder. En *Austral Comunicación* volumen 9, número 1.
- De Charras, Diego y Lozano Luís. 2017. "El derecho a la comunicación como una búsqueda supranacional de los pueblos" *Revista cubana de Información y Comunicación*.
- Del Palacio, Celia. 2018. "Con la muerte rodando. Periodismo y violencia en el Veracruz de Javier Duarte" en Olivera, Alberto (cord) *Veracruz en su laberinto*. Colección Biblioteca.
- Estrella, Ingrid. 2019. "Más luces que sombras el impacto de la Ley Orgánica de Comunicación en la Tv ecuatoriana". Madrid: Egregius ediciones.
- Entman, Robert. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, 43(4): 51-58.
- Favela, María. 2005. "El rol de los medios de comunicación en el régimen democrático. El proceso de la comunicación en el ámbito político". *Sexto certamen de ensayo político*, pp. 177-192.

- Felix, Joaquín, Alvarado, Eliana, Mendívil, Lin. 2015. "Censura y autocensura en la cobertura de temas relacionados al narcotráfico y la delincuencia organizada en el Estado de Sonora, México" *Miguel Hernández Communication Journal*: 129-160.
- Ferrajoli, Luigi. 2004. "Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica" en Carbonell, Miguel (comp.) *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, Editorial Porrúa, México, pp. 129-158.
- Ferrajoli, Luigi. S.F. "Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías.
- Fiss, Owen. 2010. "Democracia y Disenso, Una teoría de la libertad de expresión". Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Libertad de expresión y estructura social" Carbonell, Miguel (comp.) *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, Editorial Porrúa, México, pp. 13-37
- Fiss, Owen. 2007. "¿Por qué el Estado? En Carbonell, Miguel (ed) *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Fisher, Desmond. 1982. "El derecho a comunicar, hoy" *Estudios y Documentos de Comunicación Social*, UNESCO.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "El Análisis de Políticas Públicas concepto, teorías y métodos". Quito: FLACSO Ecuador.
- Gallardo, Perla. 2009. "Libertad de expresión: protección y responsabilidades". Editorial "Quipus", CIESPAL.
- Garrido, María. 2011. "Fundamentos del análisis documental en Manual de Ciencias de la información y Documentación". Coord. José López y María Osuna. Madrid: Ediciones pirámide.
- Gargarella, Roberto. 2005. "Carta abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Gómez García, Rodrigo. y Sánchez Ruiz, Enrique. 2011. "La Economía Política de la Comunicación y la Cultura. Tradiciones y conceptos". Portal de la Comunicación Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona (InCom-UAB)
- Hallin Daniel. y Mancini, Paolo. 2008. *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona, Editorial Hacer
- Hernández, Pablo. 2016. "Consideración teórica sobre la prensa como fuente historiográfica". *Historia y comunicación social*. Pp. 463-477.
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, Baptista, María. 2010. "Metodología de la investigación". México: Mc Graw Hill.
- Jellinek, Georg. 2000. "Teoría General del Estado" México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Jurado, Romel. 2009. "El reto de la formulación del Derecho Humano a la Comunicación". *Diálogos y Debates de Derechos Humanos, Programa Andino de Derechos Humanos*, compilador, Abya Yala y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Kircher, Mirta. 2005. "La prensa escrita: actor social y político espacio de producción cultural y fuente de información histórica". *Revista de Historia* No. 10.
- Koziner, Nadia. 2017. *El tratamiento de las fuentes en la cobertura de la Ley Audiovisual Argentina. El caso de la prensa económica (marzo- octubre 2009) en Más poder local*. ISSN: 2172-0223. Número 30. Pp.43-51
- Labate, Cecilia, Lozano, Luís, Marino Santiago, Mastrini Guillermo y Becerra Martín. 2013. "Abordajes sobre el concepto de concentración en Las políticas de comunicación en el siglo XXI". Ed. Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras. Buenos Aires: La crujía ediciones.
- Loreti, Damián y Lozano, Luís. 2014. "El derecho a comunicar Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas". Buenos Aires: Siglo veintiuno.

- Loreti, Damián. 2009. "Los aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prevención contra la censura previa".
- Lozano, Juan. 2010. "Límites y controles a la libertad de expresión en Estudios Básicos de Derechos Humanos X". Primera edición. San José: Mars editores, S.A.
- Lozano, José. 2010. "Medios de información y poder político" Navarro, Mariñez (comp) Ciencia Política nuevos contextos, nuevos desafíos bases del análisis político. 2da edición revisada. Monterrey: Editorial Limusa, S.A de C.V.
- MacBride, Sean y otros. 1984. "Un solo mundo, voces múltiples Comunicación e información en nuestro tiempo". México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Andrés. 2009. "La libertad de Expresión en la nueva sociedad de la Información. Perspectivas y Conflictos entre Derechos" Ecuador: Fundación Carolina Berufsakademie Formación Dual Universitaria
- Mattelart, Armand y Siegelau. Seth. 2017. "Ideología de la comunicación y prácticas de clase" en Comunicación y lucha de clases. Quito: Ediciones CIESPAL.
- Merchant, Diana. 2018. "Censura y manipulación de la información en Baja California materialización del poder en los procesos de producción noticiosa de los periódicos" Argumentos: 65-83.
- Miltón, John. 2009. "Aeropagítica" México: Universidad autónoma de México
- Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín. 2011. "Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano". Comunicar, Vol. XVIII, num 36, pp.51-59.
- Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín. 2010. "Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo" Contexto n° 18 pp. 41-64.
- . 2006. "Periodistas y Magnates Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina". Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mastrini, Guillermo y Becerra Martín. 2006. "Periodistas y Magnates Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina". Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mastrini, Guillermo y Diego de Charras. 2003. "20 años no es nada: del Nomic a la CMSI". Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales.
- Miege, Bernard. 2006. "La concentración en las industrias culturales y mediáticas (ICM) y los cambios en los contenidos". CIC. Cuadernos de Información y Comunicación. Vol. 11 Universidad Complutense de Madrid.
- McQuail, Denis. 1992. "Introducción a la teoría de la comunicación de masas". 3era edición revisada y ampliada. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- Mosco, Vincent. 2006. "La Economía Política de la Comunicación. Una actualización 10 años después". CIC. Cuadernos de Información y Comunicación. Vol. 11 Universidad Complutense de Madrid.
- Murciano, Marcial. 1992. "Estructura y dinámica de la comunicación internacional". Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Narváez, Ancízar. 2005: "Cultura política y cultura mediática. Esfera pública, intereses y códigos" en Bolaño César, Guillermo Mastrini y Francisco Sierra (ed.) Economía política, comunicación y conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana, La Crujía, Buenos Aires: 201 – 227.
- Navas, Marco. 2002. "Derechos fundamentales de la comunicación: una visión ciudadana" Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala y Corporación Editora Nacional.
- Neuendorf, K. 2002. "The content analysis guidebook. Thousand Oaks", California: Sage Publications: 1-70.

- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina" en la democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, el debate conceptual de la democracia. Buenos Aires: Alfaguara.
- Oller, Martín y Chavero, Palmira. 2018. "Public policies in communication and media system in Ecuador" en Oller, Martín y Chavero Palmira (ed) *Journalism in Latin America: Journalistic Culture of Ecuador* II edición. Editorial académica española.
- Oller, Martín, Punín María, Chavero, Palmira, Flores, Katusca, Escobar, Susan y Rodríguez, Jorge. 2017. "Nivel de Sistemas: Los principales sistemas estructurales del país" en Oller, Martín (ed) *Análisis Orgánico Multinivel de la Cultura Periodística de Ecuador* edición. Editorial académica española.
- Orozco, Rosalia. 2010. "Modelos teóricos sobre la relación medios-Estado. Un mapa conceptual para analizar la relación prensa-poder público" en *Estudios sobre Periodismo*: 123-141.
- Peña, Tania y Pirela, Johann 2007. "La complejidad de análisis documental información," cultura y sociedad: *Revista del instituto de Investigaciones Bibliotecológicas*, num. 16. Buenos Aires: 55-81.
- Picard, Robert. 1982. "State Intervention in U.S. Press Economics". *Gazette* 30 Amsterdam Instituut voor Perswetenschap: 3-11.
- Pinto, María. 1989. "Introducción al análisis documental y sus niveles: El análisis de contenido". *Boletín de la ANABAD* Tomo 39, N° 2, PP. 323-342.
- Pérez, Javier. 2012. "Curso de Derecho Constitucional". Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Quirós, Fernando y Ana Segovia. 1996. "La Conferencia de San José de Costa Rica (1976)". *Cuadernos de Información y Comunicación (CIC)*n°2: 63-79.
- Ruíz, Carlos. 2007. "El silencio de los periodistas ante la censura empresarial en la ética y el derecho de la información en los tiempos del postmodernismo". Valencia: Fundación COSO de la Comunidad Valenciana para el Desarrollo de la Comunicación y la sociedad
- Schenkel, Peter. 1981. "Introducción". En *Políticas nacionales de comunicación*, AAVV. Quito: CIESPAL: 15-117.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. 2012. "Análisis y gestión de políticas públicas". Primera edición. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.
- Sel, Susana y Gasloli, Pablo. 2014. "Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual: Prácticas culturales, poder y comunicación". *The International Political Economy of Communication: Media and Power in South America*. (Ed: Robert Mc Chesney y/o) Palgrave Books, London.
- Stuart Mill, John. 1991. "Sobre la libertad". Primera edición. México: Editorial Gernika, S.A
- Sunstein, Cass. 2003. "República.com internet, democracia y libertad". Barcelona: Editorial Paidós.
- Sunstein, Cass. 2014. "(más) Simple El futuro del Gobierno". Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Ramos, Isabel. 2013. "Trayectorias de democratización y des-democratización de la comunicación en Ecuador" en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 45: 67-82.
- Ramos, Diego y Navarro, Martín. 2017. "Reflexiones acerca de la censura en el periodismo mexicano y su manifestación en la experiencia de los comunicadores locales". *Global Media Journal*: 44-63.
- Ramonet, Ignacio. 1998. "La tiranía de la comunicación". Madrid: Edición Debate, S.A.
- Romero, Luís, Torres, Ángel y Aguaded, Ignacio. 2017. "Métodos de censura en regímenes autocráticos intermedios: estudio de caso de países iberoamericanos 2000-2016" *Revista Espacios*: 33-46.

- Roncagliolo, Rafael. 1982. "El NOMIC: Comunicación y poder". Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación: 32-39.
- Van Dijk, Teun. 1996. "Estructura y funciones del discurso una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto a los estudios del discurso". Ciudad de México: siglo veintiuno editores, S.A. de C.V.
- Villaverde, Ignacio. 2004. "Hacia un nuevo paradigma constitucional de las libertades de expresión e información" en: Carbonell, Miguel (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, Editorial Porrúa, México, pp. 1-12.

Documentos:

- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Convención Americana de los Derechos Humanos (1969)
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1995)
- Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (2011)
- Ley Orgánica de Comunicación (2013).
- Opinión consultiva 5/85 CIDH
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1969)
- Sentencia caso Tristán Donoso vs Panamá CIDH 27 de enero de 2009
- Sentencia caso Granier vs. Venezuela (2015).
- Registro de medios Cordicom (2014).
- Registro de medios Cordicom (2020).
- Reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación 2013
- Resolución CORDICOM-2013-005