

# **Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Ecuador**

Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH, Edison Lanza, y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, sobre las misiones a Ecuador

Junio de 2019

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Normas jurídicas internacionales .....	4
III. Protección de la libertad de expresión .....	4
IV. Principales constataciones .....	6
A. Modificaciones jurídicas .....	6
B. Promoción de un periodismo independiente .....	8
C. Seguridad de los periodistas .....	8
D. Pluralismo y diversidad en las comunicaciones .....	9
E. Acceso a la información .....	12
F. Protección de la libertad de expresión en Internet .....	13
G. Acceso a Internet .....	14
H. Protección de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos.....	14
I. Protestas sociales y manifestaciones .....	15
V. Conclusiones y recomendaciones.....	16

# **Informe conjunto del Relator Especial para la Libertad de expresión de la CIDH y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión sobre las misiones a Ecuador**

## **I. Introducción**

1. De conformidad con la resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión realizó una **visita oficial al Ecuador del 5 al 11 de octubre de 2018** para evaluar la situación de la libertad de expresión en el país, por invitación del Gobierno. La misión se llevó a cabo en coordinación con el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Edison Lanza, quien visitó las ciudades de Quito y Guayaquil del 20 al 24 de agosto de 2018.
2. Los Relatores Especiales expresan su agradecimiento al Gobierno del Ecuador por la cooperación prestada para facilitar y organizar sus visitas. Durante sus respectivas visitas, los Relatores Especiales se reunieron con el Presidente, Lenín Moreno, el Ministro de Relaciones Exteriores y otros representantes de los poderes ejecutivo y judicial, incluidos, entre otros, el Procurador General del Estado, la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, el Presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el Fiscal General del Estado, la Defensora del Pueblo encargada, el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, el Viceministro de Tecnologías de la Información y Comunicación, la Ministra del Interior, la Subsecretaria de Seguridad del Ministerio del Interior, un ex Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministro encargado de esa cartera, el Secretario Nacional de Comunicación y el Subsecretario Nacional de Comunicación, la Presidenta de la Asamblea Nacional, la Comisión de los Derechos Colectivos de la Asamblea Nacional, la Gerente General de la Empresa Medios Públicos, la Directora General del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, el Superintendente de la Información y Comunicación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y el Consejo de la Judicatura de Transición.
3. Los Relatores Especiales también se reunieron con periodistas, representantes de los medios de comunicación, víctimas de violaciones de la libertad de expresión en el Ecuador, miembros de comunidades indígenas, abogados, académicos, representantes de la sociedad civil y miembros de la comunidad diplomática. Los Relatores Especiales desean expresar su agradecimiento a esos interlocutores por su participación y su contribución.
4. Los Relatores Especiales también se reunieron con representantes y personal del equipo de las Naciones Unidas en el país y agradecieron el apoyo que les habían prestado durante las visitas.
5. Las visitas muestran que las instituciones públicas del Estado se encuentran en un proceso de transición para superar y rectificar las políticas del Gobierno anterior que interferían con la libertad de expresión. Los Relatores Especiales coinciden en que, en los diez últimos años, el Gobierno del Ecuador estigmatizó y persiguió a periodistas, socavó a organizaciones independientes de la sociedad civil y limitó el acceso a la información, por cuanto abordaba la libertad de expresión como un privilegio y no como un derecho de la persona garantizado por la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos.
6. **Los Relatores Especiales reconocen que constituyen un avance significativo las medidas adoptadas por el actual Gobierno para poner fin a esas violaciones del derecho a la libertad de expresión y para neutralizar sus efectos. También acogen con satisfacción las medidas adoptadas para garantizar que la importancia de la labor de la prensa y de la protección de los derechos humanos en una sociedad democrática se reconozca públicamente en las declaraciones de las autoridades del Estado, en los actos públicos y en el diálogo entablado con esos sectores de la sociedad.**
7. **Los Relatores Especiales observan asimismo que ese cambio evidente exige, además de la revisión de leyes y reglamentos, compromisos a largo plazo para garantizar el derecho de toda persona a la libertad de expresión. Ello requiere un amplio compromiso para su puesta en práctica a todos los niveles del Gobierno, un cambio cultural dentro y fuera de las**

instituciones públicas que permita pensar en un Gobierno abierto y en la participación ciudadana y un gran esfuerzo para desestigmatizar y promover la independencia de los medios de comunicación, la profesión de periodista y el desarrollo de los medios de comunicación comunitarios y públicos.

## II. Normas jurídicas internacionales

8. El artículo 19, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Ecuador en 1969, establece que **nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones**. El artículo 19, párrafo 2, dispone, entre otras cosas, **que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, por cualquier procedimiento de su elección**. De conformidad con el artículo 19, párrafo 3, **toda restricción impuesta a esos derechos debe estar expresamente fijada por la ley y ser necesaria para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas**.

9. El Ecuador también es parte en otros instrumentos de **derechos humanos de las Naciones Unidas** relativos al derecho a la libertad de expresión, como el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificación en 1969)**; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificación en 1981); y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (adhesión en 1966).

10. A **nivel regional**, el Ecuador es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificación en 1977), que consagra en su artículo 13 la libertad de expresión, incluido el derecho a la información. El **artículo 13, párrafo 2**, dispone que **el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley para asegurar el cumplimiento de alguno de los objetivos enunciados en el artículo 13, párrafo 2, apartados a) y b), y ser necesarias y proporcionadas para alcanzar ese objetivo**. El **artículo 13, párrafo 3**, establece que **no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, 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 o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones**.

11. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2000, establece, entre otras cosas, que la creación de obstáculos al libre flujo informativo viola el derecho a la libertad de expresión; que la censura previa debe estar prohibida por la ley; y que las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos atentan contra la libertad de expresión. También establece que la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados. Los Relatores Especiales alientan al reconocimiento y a la inclusión de esos principios en las reformas jurídicas encaminadas a reforzar la libertad de expresión en el Ecuador.

## III. Protección de la libertad de expresión

12. Los Relatores Especiales señalan que **el artículo 11, párrafo 3**, de la Constitución del Ecuador dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Además, el **artículo 426 establece** que las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

13. Además, los Relatores Especiales **acogen con satisfacción** el hecho de que la **Constitución contenga disposiciones que garantizan diversos aspectos del derecho a la**

libertad de expresión, como el artículo 66, párrafo 6, que ofrece una amplia protección a este derecho al disponer que se reconoce y garantizará a las personas el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones. Asimismo, la Constitución contiene una sección sobre la comunicación e información (arts. 16 a 20), en la que se dispone, entre otras cosas, que el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación. Los Relatores Especiales destacan asimismo el artículo 91, sobre la acción de acceso a la información pública, y el artículo 92, sobre la acción de *habeas data*.

14. El derecho de acceso a la información también está recogido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2004, en cuyo artículo 2 se establece que la Ley garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales el país es signatario.

15. A pesar de esas disposiciones, durante el mandato del Gobierno anterior se produjeron numerosas violaciones de la libertad de expresión que afectaron a víctimas a título individual y a la sociedad en su conjunto. Los Relatores Especiales reconocen que, desde 2017, el Gobierno ha emprendido una serie de cambios para mejorar la situación de la libertad de expresión. A ese respecto, observan que el Presidente reconoció la violación sistémica de los derechos y libertades fundamentales y se comprometió a poner fin a la situación de represión en ámbitos como la prensa, la defensa de los derechos ambientales, los derechos de los pueblos indígenas y la vida política. El Gobierno también ha adoptado las primeras medidas para armonizar los marcos jurídicos e institucionales, así como la política de comunicaciones del Estado, con las normas internacionales sobre la libertad de expresión. Por ejemplo, los Relatores Especiales acogen con satisfacción el hecho de que en diciembre de 2018 la Asamblea Nacional aprobara legislación para reformar la Ley Orgánica de Comunicación. Los Relatores Especiales también acogen con satisfacción la decisión de la Corte Constitucional, de 1 de agosto de 2018, de derogar una disposición constitucional que establecía que la comunicación en todas sus formas debía considerarse un servicio público regulado por el Gobierno y no un medio para ejercer la libertad de expresión.

16. A pesar de los progresos observados en el Ecuador durante las visitas, debe proseguir y reforzarse el proceso de transición hacia una democracia inclusiva consolidada que garantice un espacio autónomo libre de amenazas para los periodistas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y la oposición. Los Relatores Especiales manifiestan que esa transición debería incluir la participación efectiva de todas las partes interesadas. En sus reuniones con periodistas, representantes de medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, miembros de comunidades indígenas y otras personas, los Relatores Especiales observaron que la persecución ejercida durante casi diez años había sometido a esos agentes a una presión considerable. El periodismo como profesión y como institución fundamental de la democracia se había visto socavado y desacreditado. Algunos de los miembros más valiosos de la profesión se habían visto obligados a abandonar el periodismo o el país por temor a las represalias y por la falta de oportunidades o habían sufrido el efecto desalentador de las políticas antes mencionadas. Por otra parte, académicos y periodistas que no compartían los planteamientos de la administración actual informaron a los Relatores Especiales de que se podía generar un clima de venganza en la sociedad, lo que podía tener un efecto desalentador para el pluralismo y las críticas contra el actual Gobierno.

17. Por ello, los Relatores Especiales instan al Estado a que, además de adaptar los marcos jurídicos e institucionales, establezca medidas individuales de reparación destinadas a la restitución, la indemnización y la rehabilitación de las víctimas, así como medidas generales de satisfacción y garantías de no repetición.

## IV. Principales constataciones

### A. Modificaciones jurídicas

#### 1. Derecho de las comunicaciones

18. La Ley Orgánica de Comunicación, promulgada en 2013, contenía diversas disposiciones que violaban las normas internacionales sobre la libertad de expresión y se utilizaba como instrumento de persecución y de restricción indebida, lo que afectaba gravemente a las actividades de los medios de comunicación y del periodismo en el Ecuador.

19. A raíz de las visitas y tal como se comunicó al Gobierno en una comunicación conjunta el 11 de enero de 2019<sup>1</sup>, los Relatores Especiales manifiestan su reconocimiento y sus felicitaciones al Estado por haber aprobado en diciembre de 2018 la legislación por la que se modificaba la Ley Orgánica de Comunicación y se ponía fin a una serie de instituciones y figuras legales que violaban flagrantemente los principios internacionales del derecho a la libertad de expresión. Los Relatores Especiales acogen con satisfacción la inclusión expresa en la Ley, publicada el 20 de febrero de 2019, de instrumentos internacionales como criterios rectores para interpretarla y aplicarla. También aprecian la eliminación del control sobre los contenidos de los medios de comunicación ejercido por la Superintendencia de la Información y Comunicación (antiguo órgano de regulación estatal de los contenidos), la derogación de una serie de disposiciones restrictivas de la libertad de prensa y de expresión, la prescripción del uso de medidas o mecanismos indirectos que puedan afectar a ese derecho, la prohibición de toda censura previa y el establecimiento de la autorregulación de los medios de comunicación como forma de abordar las cuestiones propias de la ética periodística.

20. A pesar de esos avances, algunas disposiciones de la nueva Ley merecen reparos de acuerdo con los estándares internacionales. Los Relatores Especiales observan que los artículos 16 y 17 modifican los artículos 23 y 24 de la Ley original y otorgan el derecho de rectificación y respuesta a cualquier persona afectada por publicaciones realizadas en un medio de comunicación. De acuerdo con el texto aprobado, el ejercicio de este derecho se establece de una manera amplia e irrestricta, de modo tal que los periodistas y medios de comunicación no están en condiciones de comprender el alcance y contenido del mismo, a los efectos de determinar cuándo es procedente invocarlo. Además, el texto aprobado mantiene en lo esencial el artículo 42 del texto de 2013, que impone requisitos de titulación obligatoria. Los Relatores Especiales instan al Estado a que adopte un enfoque funcional para la protección de la práctica del periodismo y a que elimine toda restricción a esa práctica.

21. Por otra parte, el artículo 89, relacionado con el artículo 108 del texto de 2013, establece las modalidades para la adjudicación de frecuencias, a saber: a) adjudicación directa de frecuencias para medios públicos, únicamente cuando se solicite frecuencias disponibles; y b) proceso público competitivo para la adjudicación de frecuencias para los medios privados y comunitarios en los espacios que la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias. A este respecto, los Relatores Especiales subrayan que el Estado debe regular esta disposición de conformidad con las normas internacionales en la materia y respetando la reserva del espectro a fin de asegurar el acceso a los medios comunitarios.

22. Los Relatores Especiales recuerdan que la adjudicación de frecuencias debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados.

23. Además, la disposición transitoria octava establece la renovación automática de las concesiones de frecuencias de radio y televisión otorgadas en virtud de la Ley antes de su

---

<sup>1</sup> Véase [www.ohchr.org/en/issues/freedomofexpression/pages/legislationandpolicy.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/freedomofexpression/pages/legislationandpolicy.aspx) (la comunicación figura en español únicamente).

reforma, sujeta a informes técnicos y jurídicos de la autoridad reguladora. Esa disposición suscitó preocupación y rechazo en la Coalición de Comunicación Comunitaria y Medios Comunitarios. Con el fin de asegurar un proceso transparente e imparcial, los Relatores Especiales instan al Estado a que se abstenga de utilizar un proceso en virtud del cual las licencias actuales se renueven automáticamente. Por último, los Relatores Especiales acogen con satisfacción la adición del artículo 42, párrafo 1, sobre la protección de los trabajadores de los medios de comunicación. Sin embargo, señalan que el artículo contiene una fórmula genérica que requiere una robusta implementación y la provisión de recursos por parte de otros niveles del Gobierno.

24. Los Relatores Especiales toman nota de que el Presidente presentó su objeción parcial al proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional el pasado mes de diciembre y ejerció su derecho de veto respecto de los artículos 1, 8, 14, 23, 25, 32, 36 a 39, 41, 66, 69, 71, 77, 79, 82, 87 a 89 y 93, las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y octava y la disposición derogatoria. En su comunicación enviada a las autoridades en enero de 2019, los Relatores Especiales propusieron modificaciones de algunas de las disposiciones mencionadas. El Presidente también remitió al poder legislativo un proyecto de ley para modificar el artículo 5 de la Ley, que no se había modificado mediante las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional, con el fin de mantener el concepto de las comunicaciones como un servicio público. Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil expresaron reservas sobre algunas de las soluciones presentadas por el Presidente.

## 2. Código Penal

25. Los Relatores Especiales recibieron información sobre las acciones judiciales de funcionarios públicos contra periodistas, medios de comunicación y ciudadanos sobre la base de ciertas acusaciones, como la comisión del delito de difamación. Según la información recibida durante las visitas, esas acciones obedecían a la vaguedad de las disposiciones del nuevo Código Orgánico Integral Penal, promulgado en 2014. Los Relatores Especiales observan que el Código, si bien representa un avance sustancial al despenalizar los “delitos de desacato” y eliminar el delito de injuria, sigue tipificando la calumnia, con una formulación incompatible con las normas internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, las expresiones que atentan contra el honor de una persona siguen estando penalizadas en el Código. Los Relatores Especiales subrayan que las disposiciones contenidas en esos artículos del Código son extremadamente onerosas en lo que respecta al ejercicio de la libertad de expresión.

26. El artículo 182 tipifica como delito la calumnia, definida como la conducta de quien, por cualquier medio, realiza una falsa imputación de un delito en contra de otra, lo que se sanciona con pena privativa de libertad de seis meses a dos años. Los Relatores Especiales observan que esa disposición no se ajusta al requisito de la necesidad, a saber, que sea la opción que menos restrinja el derecho protegido. Al excluir la prueba de la veracidad de las afirmaciones en los casos en que el sistema de justicia penal ya ha dictado una sentencia definitiva, la norma establece una limitación radical y excesiva del derecho a la libertad de expresión en lo que respecta a la protección del derecho al honor. Equivale a una prohibición absoluta de referirse a determinados hechos y personas en los casos en que existe una sentencia firme desestimatoria, lo que es incompatible con los principios de un sistema democrático, especialmente en el caso de los funcionarios públicos o de aquellos que aspiran a serlo.

27. El artículo 396, a su vez, dispone que será sancionada con pena privativa de libertad de 15 a 30 días la persona que, por cualquier medio, profiera expresiones en descrédito o deshonor en contra de otra. Esa disposición es sumamente vaga y ambigua y, por lo tanto, produce un innegable efecto desalentador e inhibitor de las manifestaciones orales. Los Relatores Especiales observan, además, que el Código contiene otros delitos problemáticos, como los tipificados en los artículos 307 y 322, que prevén penas de 5 a 7 años de privación de libertad para quien difunda noticias falsas que den lugar a una situación de pánico económico o financiero. Las disposiciones de ese tipo forzosamente producen un efecto desalentador en quienes comentan sobre la economía o los asuntos financieros, como los periodistas, los medios de comunicación y las instituciones académicas.



28. Por consiguiente, los Relatores Especiales instan al Estado a que derogue esas disposiciones y apruebe otras pertinentes de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Al desalentar la expresión oral y la transmisión de información, la legislación vigente afecta no solo a los periodistas y a otras personas, sino también a la cantidad de información que el público puede recibir.

## **B. Promoción de un periodismo independiente**

29. La Ley Orgánica de Comunicación de 2013 socavó seriamente la independencia de los medios de comunicación, al igual que las presiones ejercidas sobre los periodistas y reporteros por el Gobierno anterior. La autocensura y el recelo en torno al periodismo de investigación persisten entre los miembros de la prensa, ya que siguen temiendo ser perseguidos en virtud de la Ley, a pesar de su reforma jurídica y técnica.

30. Las prácticas del Gobierno anterior han dejado un legado de desconfianza pública hacia los periodistas y han puesto en duda la existencia de una prensa libre e independiente. El caso del periodista Emilio Palacio y de los directores del diario *El Universo* es uno de los más emblemáticos de la utilización del derecho penal en la última década para perseguir e imponer sanciones ejemplares a periodistas y columnistas. Los casos de Fernando Villavicencio y Freddy Aponte son también paradigmáticos. Si bien el Gobierno se ha esforzado por lograr un cambio, los Relatores Especiales fueron informados de que en el Ecuador seguía existiendo una mentalidad que no entendía cabalmente el papel del periodismo en una sociedad democrática. A los Relatores Especiales les preocupa que, como consecuencia del insuficiente apoyo a la formación sobre medios de comunicación en la enseñanza superior, la alfabetización mediática sea escasa y la aplicación de las normas profesionales sea incoherente. Según la información recibida, los periodistas en el Ecuador todavía tienen un bajo nivel de vida y sus medios de protección social son limitados.

31. Por último, los periodistas y los propios medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la promoción de la independencia del periodismo y de la buena salud de la profesión. A pesar de las frustraciones con respecto a su trabajo informativo, los periodistas del Ecuador no han establecido un código de ética profesional uniforme ni un sistema autorregulador de rendición de cuentas y de verificación de los hechos por los medios de comunicación. El restablecimiento de la confianza del público en la prensa y la promoción del periodismo independiente requerirán un esfuerzo colectivo del Gobierno, los periodistas y el pueblo del Ecuador en general.

## **C. Seguridad de los periodistas**

32. Los Relatores Especiales coinciden en que los cambios ocurridos en el contexto político del país en 2017 han tenido un efecto positivo en la situación de la libertad de expresión, acompañado de una disminución de las agresiones contra periodistas en 2018. No obstante, fueron informados de que el derecho a la libertad de expresión seguía enfrentándose a riesgos y de que las organizaciones de la sociedad civil denunciaban casos de agresiones físicas con carácter periódico contra periodistas y otras personas que ejercían la libertad de expresión y ataques a los derechos digitales. Si bien reconocen los esfuerzos del Gobierno para hacer frente a ese clima de violencia contra los periodistas, que antes se caracterizaba por un discurso estigmatizador y denigrante, los Relatores Especiales están preocupados por la posibilidad de que los casos y actos de violencia contra periodistas sigan impunes, lo que contribuiría a que se produzcan nuevos casos.

33. Los Relatores Especiales también hacen notar que el secuestro y posterior asesinato del periodista Javier Ortega Reyes, del fotógrafo de prensa Paúl Rivas Bravo y del conductor Efraín Segarra Abril en 2018 fue el ataque más grave perpetrado contra los medios de comunicación ecuatorianos por un grupo delictivo organizado. Además de adoptar medidas cautelares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció, a solicitud del Ecuador, un equipo especial de seguimiento, cuyo mandato definió en su resolución 54/2018 de 17 de julio de 2018. El equipo se constituyó oficialmente el 25 de julio de 2018 y ha estado realizando actividades desde entonces. Los Relatores Especiales



condenan este crimen atroz y expresan su solidaridad con las familias de los periodistas asesinados.

34. Los Relatores Especiales observan que el ataque puso de manifiesto deficiencias de protección en el Ecuador, país que, según se informa, carece casi por completo de medidas o protocolos para garantizar la seguridad de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación. El caso también dio lugar a que la opinión pública centrara su atención en las deficiencias de acceso a la información pública, especialmente por parte de las familias, en situaciones de crisis como los secuestros o las desapariciones. En vista de esa situación, los Relatores Especiales instan al Gobierno a que adopte medidas decisivas para fortalecer las actividades y la seguridad de la prensa en el Ecuador, especialmente en zonas de alto riesgo, como la frontera con Colombia, y a que ponga en marcha mecanismos de protección eficaces. El Gobierno debe ayudar a establecer mapas de riesgo y proporcionar información precisa sobre los posibles peligros a los que se enfrentan los periodistas. También debe recopilar y publicar datos sobre casos de violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación.

35. Los Relatores Especiales destacan la importancia de la creación de un comité interinstitucional para la protección de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación, anunciada por el Secretario de Comunicación, y la valoran positivamente. Según se informa, el comité coordinará los esfuerzos de diversas instituciones y de la sociedad civil para proteger a los periodistas en situaciones de riesgo y establecer una política de prevención de la violencia. Los Relatores Especiales recuerdan al Estado que ese comité debe incluir a las partes interesadas, como periodistas, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los medios de comunicación y familiares de las víctimas. Sus metodologías de evaluación de riesgos deben incluir un enfoque diferenciado que tenga en cuenta los riesgos específicos a los que se enfrentan ciertos grupos de periodistas, como las mujeres periodistas y los trabajadores comunitarios e indígenas de los medios de comunicación.

36. Además, los Relatores Especiales recomiendan al Gobierno que vele por que todos los funcionarios de todos los departamentos que integren el comité reciban capacitación sobre la manera de cumplir sus obligaciones de proteger a los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación y comprendan cabalmente la importancia del papel de los periodistas en una sociedad democrática. El Gobierno también debe proporcionar recursos suficientes para que la iniciativa garantice una coordinación eficaz entre todas las autoridades y le permita actuar de manera sostenible en las diferentes regiones del país. También es esencial reforzar la coordinación con la Fiscalía General del Estado para que pueda cumplir con su función de identificar e investigar los riesgos a los que se enfrentan los periodistas que son agredidos y amenazados. El Gobierno debe ser firme en su condena de las amenazas y la violencia contra los periodistas e investigar esos incidentes de manera completa, eficaz e imparcial.

37. Además de las denuncias de agresiones físicas, durante sus visitas los Relatores Especiales fueron informados de que se había pirateado a periodistas y medios de comunicación. La seguridad digital a menudo había sido sabotada por el Gobierno anterior, que había llevado a cabo ciberataques contra periodistas. Se habían retirado sus contenidos de las redes sociales y otras plataformas de Internet a muchos periodistas, quienes experimentaban dificultades para mantener la confidencialidad de sus fuentes de información ante los problemas de acceso a los programas informáticos de encriptación y protección del anonimato. Los Relatores Especiales también expresan preocupación por la vigilancia ejercida por el Gobierno sobre los periodistas y los medios de comunicación en el pasado, y señalan que esa vigilancia solo puede ser justificable en las circunstancias más extremas, siempre que se respeten los principios de necesidad y proporcionalidad.

## **D. Pluralismo y diversidad en las comunicaciones**

### **1. Radio comunitaria**

38. Los Relatores Especiales observan que el Ecuador parece proteger los medios de comunicación comunitarios y públicos. La Constitución establece garantías de pluralidad y

diversidad en las comunicaciones (art. 17), una distribución equitativa de las frecuencias (art. 16), la promoción de la libertad de expresión de los grupos indígenas (art. 57) y la protección contra la discriminación (art. 11, párr. 2). A pesar de esas garantías constitucionales, en su comunicación enviada a las autoridades en enero de 2019, los Relatores Especiales expresaron preocupación por el texto aprobado en diciembre de 2018 por la Asamblea Nacional que modifica la Ley Orgánica de Comunicación, que podría revertir los avances regulatorios logrados en el sector, y propusieron modificaciones a algunas de las disposiciones. Los medios de comunicación comunitarios habían rechazado enérgicamente algunas de esas disposiciones porque, en su opinión, los cambios propuestos en el mecanismo de adjudicación de las frecuencias de radio y televisión eran inconstitucionales e ilegítimos.

39. Los Relatores Especiales observan que algunas de las preocupaciones planteadas por los medios de comunicación comunitarios fueron abordadas por el Presidente al presentar su objeción parcial al texto aprobado en diciembre de 2018 mediante el ejercicio de su derecho de veto con respecto a los artículos 88, 89 y 93. Sin embargo, esos medios de comunicación destacaron que ambos textos —el de la Asamblea Nacional y el del Presidente— serían discriminatorios para los medios de comunicación comunitarios. Según los representantes de los medios de comunicación comunitarios, las ocho disposiciones aprobadas seguirían permitiendo la renovación automática de las frecuencias que habían sido renovadas en virtud de la Ley anterior y, por lo tanto, serían inconstitucionales. Además, se informó a los Relatores Especiales de que algunas de las modificaciones propuestas por el Presidente (a los artículos 8, 38, 69, 82 y 87 del texto) afectarían, entre otras, a las disposiciones de acción afirmativa establecidas en la Ley. A este respecto, los Relatores Especiales consideran positivo que, a raíz del veto presidencial y las reclamaciones del sector de los medios de comunicación comunitarios, las medidas de acción afirmativa garantizadas por la Constitución se hayan mantenido en el texto publicado el 20 de febrero de 2019. En relación con el artículo 8, que sustituía al artículo 11 del texto original, los medios de comunicación comunitarios indicaron que parte de la formulación contradecía el significado de acción afirmativa.

40. Los Relatores Especiales observan que el artículo 38 de la Ley, que sustituye al artículo 49 original, elimina la facultad del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación de evaluar los proyectos de comunicación en caso de concurso para la asignación de frecuencias. Con ello se priva a ese Consejo de una de sus funciones fundamentales, a saber, supervisar y evaluar las políticas públicas relacionadas con los medios de comunicación comunitarios. Por lo que respecta al artículo 87, relativo a la distribución equitativa de las frecuencias, que sustituye al artículo 106 del texto original, los representantes de los medios de comunicación comunitarios expresaron preocupación por que el término “disponibilidad” que figuraba en el texto entrara en contradicción con la reserva de frecuencias para los medios de comunicación comunitarios y dejara a esos medios de comunicación sin acceso a frecuencias en las ciudades donde no había disponibilidad de espectro. Los representantes indicaron que con el cambio también aumentaría el porcentaje de frecuencias asignadas a los medios de comunicación privados y se reduciría el porcentaje de frecuencias asignadas a los medios de comunicación públicos.

41. Los Relatores Especiales reiteran que es esencial que la Ley garantice la existencia de verdaderos medios de comunicación comunitarios en condiciones en las que las comunidades no tengan que competir con los agentes privados con arreglo a los mismos criterios. Para tener éxito, la radio comunitaria requiere ayuda financiera y capacitación del Gobierno, de manera que las iniciativas locales puedan garantizar el acceso de las poblaciones rurales e indígenas a la información y la comunicación. La radio comunitaria ofrece a diversos grupos, como las mujeres y las comunidades indígena, afroecuatoriana y lesbiana, gai, bisexual, transgénero e intersexual, acceso a información que de otra manera no podrían obtener y, a la inversa, permite que las personas que han sido discriminadas históricamente tengan voz y transmitan información importante que afecte a sus comunidades.

42. Durante sus visitas, los Relatores Especiales también fueron informados de que la suspensión de un concurso en 2016 para la adjudicación de 1.472 frecuencias de radio y televisión por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones —tras la

emisión por la Contraloría General del Estado de un dictamen vinculante que daba instrucciones a los órganos que se encargaban del concurso para que lo suspendieran—, había causado preocupación e inseguridad jurídica en los medios de comunicación privados y en el sector comunitario. Según la información recibida, en el momento de la suspensión, que tuvo lugar en junio de 2018, habían concluido los procesos de adjudicación de 268 frecuencias, mientras que otras 800 seguían pendientes de examen y decisión por parte de dicha Agencia. Según la información actualizada facilitada por el Estado, a 11 de febrero de 2019, todavía debían ser examinadas 211 frecuencias. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación informó de que su Dirección Ejecutiva, mediante la resolución núm. 788, de 14 de septiembre de 2018, había armonizado, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el proceso de apertura del procedimiento administrativo con la recomendación del Contralor General del Estado y que se respetarían las debidas garantías procesales.

43. Los Relatores Especiales señalan que varios medios de comunicación coinciden en que hubo irregularidades en algunas de las ofertas tramitadas y en diferentes aspectos del concurso. Sin embargo, algunos de los actores que participaron de buena fe en el concurso cumplieron con sus obligaciones y en algunos casos ya han obtenido licencias para operar; otros participantes informaron de que el Estado había suspendido el proceso de licitación.

44. En vista de lo anterior, los Relatores Especiales recomiendan que el Estado establezca un consejo o foro consultivo para todas las partes interesadas (medios de comunicación públicos, privados, comerciales y comunitarios) a fin de entablar un diálogo sobre el marco general para la adjudicación del espectro, un examen caso por caso de los derechos ya otorgados a los beneficiarios de buena fe y el establecimiento de nuevos procesos de adjudicación. Los Relatores Especiales ofrecen su asistencia en forma de seguimiento y asesoramiento técnico al Estado en relación con la gestión de ese proceso.

## **2. Radio y televisión públicas**

45. Los Relatores Especiales desean destacar la importancia del proceso emprendido por el Secretario de Comunicación para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación públicos. Asimismo, aprecian que la legislación que modifica la Ley Orgánica de Comunicación ponga fin a la cuota del 33 % para los medios de comunicación públicos. Los Relatores Especiales subrayan que los medios de comunicación públicos deben ser accesibles a todos, representar las opiniones de una amplia gama de intereses políticos y sociales, incluidos los de los grupos vulnerables, y contar con suficientes recursos financieros y humanos. Los Relatores Especiales instan al Estado a que elabore protocolos y medidas para garantizar el pluralismo de la información en la radio y la televisión públicas, especialmente en los contextos electorales, y a que garantice la independencia de los periodistas y analistas frente a la influencia del Gobierno.

46. Durante sus visitas, los Relatores Especiales fueron informados de la suspensión de las emisiones nacionales obligatorias de la radio y la televisión públicas, que se habían utilizado para interferir en el funcionamiento de los medios de comunicación. Señalan que, como parte de su estrategia de atacar a la prensa, a los opositores y a los defensores de los derechos humanos, el Gobierno anterior abusó de su facultad legal de emitir programas en la radio y la televisión públicas nacionales. Las ceremonias o eventos protagonizados por el Presidente de la República, denominados “sabatinas” —que duraban horas— se transmitían en directo a través de la radio y la televisión públicas y se utilizaban para desacreditar o ridiculizar a periodistas, dirigentes sociales y disidentes. Los Relatores Especiales celebran este cambio de posición y recuerdan al Estado que los medios de comunicación públicos son instituciones públicas sin fines de lucro con un objetivo público, es decir, no gubernamental ni oficial, a las que debe concederse independencia editorial y una protección adecuada contra la injerencia arbitraria de los Gobiernos y las empresas. Por esa razón, recomiendan al Estado que desarrolle ese ámbito, lo que finalmente dará paso a una entidad pública de radiodifusión y televisión independiente y accesible a todo el pueblo ecuatoriano.

47. Finalmente, los Relatores Especiales están preocupados por la información según la cual la Gerente General de la Empresa Medios Públicos, Martha Moncayo, ha recibido amenazas tras haber dado a conocer presuntas irregularidades detectadas en los medios de

comunicación públicos incautados durante el mandato del Presidente Rafael Correa. Los Relatores Especiales hacen notar que la Sra. Moncayo presentó una demanda ante la Fiscalía General del Estado en octubre de 2018 e instan al Estado a que investigue los hechos denunciados de manera completa, eficaz e imparcial.

### **3. Radio y televisión comerciales**

48. Durante la visita, los Relatores Especiales fueron informados de las violaciones de la libertad de expresión y de las sanciones a las que estaban sujetas las cadenas de radio y televisión ecuatorianas en virtud de la Ley Orgánica de Comunicación antes de 2017. Según información facilitada por la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, algunas disposiciones de la antigua Ley representaban amenazas para el desempeño de sus actividades de comunicación y de carácter comercial. La Asociación también señaló la falta de seguridad jurídica en los procesos de adjudicación, revocación y renovación de licencias que se habían llevado a cabo durante el mandato del Gobierno anterior. Los Relatores Especiales entienden que el sector privado de la radio y la televisión también requiere una transición con criterios claros y transparentes en lo tocante a la renovación y la adjudicación de frecuencias.

## **E. Acceso a la información**

49. La Constitución protege el acceso universal a la información pública (art. 18, párr. 2). La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública refuerza la garantía de acceso a la información. La Ley establece expresamente que el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado (art. 1). La Ley se aplica específicamente al Gobierno y define la información pública como todo documento, en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere la Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado (art. 5). Asimismo, en los artículos 17 y 18 de dicha Ley se establecen los criterios relativos a la no divulgación de información. Los Relatores Especiales subrayan que, además de observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, las autoridades, al clasificar información con arreglo a las excepciones legales, deben llevar a cabo lo que se conoce como una prueba de daño e interés público, consistente en demostrar que la divulgación de la información representa un riesgo real e identificable de daños considerables para el interés legítimo que debe protegerse y que el riesgo es superior al interés público de difundir la información.

50. Aunque existen medidas legales de protección para garantizar el derecho de acceso a la información, los periodistas y los miembros de las organizaciones de la sociedad civil denuncian la falta habitual de acceso a la información del Gobierno. A quienes buscan documentos en los ministerios y archivos del Gobierno se les dice frecuentemente que la información se halla sujeta a algún tipo de excepción con respecto a la garantía constitucional. Según la información proporcionada, sigue habiendo dificultades para superar la mentalidad de secretismo y tener un mayor acceso a la información en poder del Estado. Las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer informaron de que no tenían acceso a estadísticas debidamente desglosadas, en particular en relación con los casos de femicidio y delitos sexuales y al aborto. Asimismo, se denunció que la información proporcionada en respuesta a las solicitudes formuladas al respecto era incoherente y que, en algunos casos, el Estado respondía de manera incompleta a las solicitudes o alegaba que la información no existía.

51. Los Relatores Especiales subrayan que el derecho internacional de los derechos humanos protege el derecho de acceso a la información de dominio público, derecho este que es fundamental para promover la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. Todas las personas, ya sean periodistas o demás miembros de la sociedad, deberían poder presentar solicitudes de información sin necesidad de justificarlas, y el Estado debería establecer un número limitado de criterios para no divulgarla.

52. Los Relatores Especiales se congratularon de saber que se había puesto en marcha un mecanismo activo de vigilancia de la transparencia con el fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que requería que el Gobierno difundiera, entre otras cosas, a través de una página web, información sobre las instituciones del Estado, tal como su información financiera. Los Relatores Especiales también acogen con satisfacción la resolución anunciada, promovida por la Defensoría del Pueblo, que dará lugar a que esta publique directrices generales para gestionar las solicitudes de acceso a la información pública. Es imperativo que los diversos organismos oficiales cuenten con un proceso estándar para responder a las solicitudes de acceso a la información de manera compatible con los derechos humanos internacionales. Paralelamente a esos procesos, los organismos gubernamentales deben velar por que se instruya plenamente a los funcionarios públicos sobre la necesidad de atender las solicitudes de información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

53. Los Relatores Especiales observaron que el Ecuador no protegía a los denunciantes de irregularidades ni en la legislación ni en la práctica. El Gobierno debe proteger a toda persona que revele datos y que, en el momento de divulgarlos, tenga la creencia razonable de que son ciertos y que constituyen una amenaza o daño a un interés público concreto, como la violación del derecho nacional o internacional, abusos de autoridad, malgasto, fraude o daño al medio ambiente, la salud o la seguridad pública. La protección de los denunciantes de irregularidades genera un entorno propicio para la libertad de información, el periodismo de investigación y la lucha contra la corrupción. Los Relatores Especiales, que recomiendan que se apruebe legislación para proteger a los denunciantes de irregularidades, se sintieron alentados al saber que se había presentado un proyecto de ley contra la corrupción que incluía esa protección.

## **F. Protección de la libertad de expresión en Internet**

54. En los diez últimos años, Internet se utilizó en el Ecuador como espacio para atacar a periodistas y críticos. Algunas de las estrategias utilizadas fueron sistemáticas, como la contratación de una empresa para solicitar a las principales plataformas que retiraran las cuentas y contenidos políticamente críticos, alegando la violación de la Ley de Derechos de Autor del Milenio Digital de los Estados Unidos de América; la denegación de servicio distribuido; y los intentos de revelar la identidad de usuarios anónimos. El Presidente anterior también creó una red para dar a conocer y catalogar a los usuarios de redes sociales que criticaban a su Gobierno y, al parecer, el Estado adquirió programas maliciosos de la empresa Hacking Team durante ese período.

55. Los Relatores Especiales aprecian el hecho de que no se haya tomado ninguna medida con respecto a los proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional en los últimos años con el objetivo de ejercer un control gubernamental sobre las redes sociales. Sin embargo, les sigue preocupando que no se haya archivado definitivamente hasta la fecha el proyecto de ley que regula los actos de odio y discriminación en redes sociales e Internet, presentado por el Presidente anterior el día previo al de su cese en el cargo.

56. Los Relatores Especiales observan que, al parecer, los ataques contra cuentas y su bloqueo han disminuido desde 2017. Sin embargo, durante las visitas, cierto número de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y medios de comunicación denunciaron varios casos de limitaciones a la libertad de expresión en Internet, entre ellos la suspensión o el bloqueo de cuentas de Twitter, como en los casos de Fernando Villavicencio y del escritor satírico que publicaba bajo el nombre de “Crudo Ecuador”, así como ataques de denegación de servicio distribuido contra portales de periodismo de opinión o de investigación a raíz de la aparición de publicaciones sobre cuestiones políticas y en el contexto de polarización existente. Además, varias organizaciones de la sociedad civil denunciaron el aumento de los ataques contra grupos vulnerables en las redes sociales, en particular ataques motivados por la xenofobia, la homofobia y la misoginia.

57. Los Relatores Especiales señalan que también hay cuestiones institucionales que el Ecuador tendrá que abordar para garantizar un futuro de no discriminación en relación con

los contenidos y los proveedores de contenidos. En la actualidad, por ejemplo, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, que también se encarga de las cuestiones relativas a Internet, es un órgano subsidiario del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, cuyos directores son nombrados por el Presidente de la República. A fin de evitar denuncias de politización, el Gobierno debe reformar la Ley Orgánica de Telecomunicaciones para velar por la independencia de ese órgano regulador, aclarando su posición como organismo independiente y garantizando la participación de múltiples interesados en el nombramiento de sus directores. También hay una evidente falta de claridad en cuanto al compromiso del Gobierno con la neutralidad de la red, que está protegida por la ley, pero que también es incierta en virtud del artículo 64 de la Ley de Telecomunicaciones, que permite que los proveedores de servicios de Internet establezcan planes de tarifas variables.

58. Durante sus visitas, los Relatores Especiales fueron informados de que se había presentado un proyecto de ley de protección de datos que podría proteger aún más los derechos a la intimidad y a la libertad de opinión y de expresión. En la actualidad, el derecho a la protección de los datos personales está garantizado por el artículo 66, párrafo 19, de la Constitución. Los Relatores Especiales acogen con satisfacción el proyecto y subrayan que la nueva ley de protección de datos debe adecuarse a las normas internacionales.

## **G. Acceso a Internet**

59. Internet es un instrumento esencial para ejercer el derecho a la libertad de expresión, incluido el acceso a la información. También guarda relación con el ejercicio, entre otras cosas, del derecho a la educación, el derecho a la libertad de asociación y de reunión y el derecho a la diversidad cultural. El acceso a Internet incluye el acceso a contenidos pluralistas y diversos sin censura y el acceso a las conexiones y la infraestructura, incluido el *hardware* apropiado.

60. El acceso a Internet ha aumentado constantemente en el Ecuador en los últimos años. Según el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, en 2018 la cobertura de Internet, incluidas las conexiones fijas y móviles, alcanzaba aproximadamente al 65 % de la población, con una cobertura de conexión móvil del 53 % y una cobertura de conexión fija de banda ancha del 43 %<sup>2</sup>.

61. Sin embargo, en el Ecuador los costos de las conexiones fija y móvil de banda ancha de alta calidad siguen figurando entre los más elevados de la región. Según estadísticas de 2017, alrededor del 5 % de las personas que no tenían acceso a Internet indicó que eso obedecía a la falta de cobertura y alrededor del 63 % citó como razón la falta de recursos económicos<sup>3</sup>. Además, en 2017 aproximadamente el 10,5 % de la población ecuatoriana entre 15 y 49 años carecía de alfabetización digital. No cabe duda de que el costo de la conectividad es uno de los factores esenciales que deben tenerse en cuenta en las políticas de acceso universal. El Gobierno debe esforzarse por garantizar que todos los miembros de la sociedad ecuatoriana tengan acceso a Internet, de manera que cada persona pueda ejercer plenamente sus derechos.

## **H. Protección de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos**

62. Casi diez años de persecución y acoso han erosionado gravemente las organizaciones sociales, y el miedo y la desconfianza persisten entre los defensores de los derechos humanos. Durante las visitas, diversas organizaciones de la sociedad civil informaron de que el Gobierno había dado señales positivas de que se estaba superando esa situación de abuso. Por ejemplo, se refirieron a la supresión de la emisión de *Enlace*

---

<sup>2</sup> Véase <https://observatoriotic.mintel.gob.ec/estadistica/index.html> (en español únicamente); consultado el 19 de febrero de 2018.

<sup>3</sup> *Ibid.*

*Ciudadano* y a los cambios en la línea editorial de los medios de comunicación estatales, que anteriormente se habían utilizado para atacar y realizar campañas para desacreditar a quienes pensaban de manera diferente.

63. También se informó a los Relatores Especiales de que la Asamblea Nacional tenía pendiente de examen un proyecto de ley sobre las organizaciones sin fines de lucro, que contenía disposiciones relativas a la creación y disolución de ese tipo de organizaciones. En el Ecuador, las organizaciones de la sociedad civil han estado reguladas históricamente mediante decretos ejecutivos; el proyecto de ley eliminaría su regulación por el poder ejecutivo y establecería medidas legales de protección para ellas. De conformidad con el proyecto de ley, las organizaciones de la sociedad civil no necesitarían proporcionar información sobre sus actividades a ninguna entidad del poder ejecutivo.

64. Los Relatores Especiales consideran que esa iniciativa legislativa es positiva, ya que eliminaría las decisiones arbitrarias del Gobierno que están reguladas por decretos ejecutivos. No obstante, es importante señalar que algunas disposiciones del proyecto de ley no son suficientemente claras y precisas y pueden afectar al derecho a la libertad de asociación. Esas preocupaciones se transmitieron al Gobierno mediante una comunicación de fecha 11 de diciembre de 2018<sup>4</sup>.

65. Es importante destacar que el Decreto Ejecutivo núm. 16 de 2013 (posteriormente modificado por el Decreto Ejecutivo núm. 739 de 2015), que aprobó el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, dio lugar a la disolución de la Fundación Pachamama en 2013 y de la Unión Nacional de Educadores en 2016. En dos oportunidades se intentó disolver la organización Fundamedios y en una oportunidad se intentó hacer lo mismo con Acción Ecológica. Los Relatores Especiales reconocen que se produjo un cambio progresivo y sustancial en esa situación con la llegada del actual Presidente y que, en octubre de 2017, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 193, el Presidente Moreno derogó los Decretos Ejecutivos núms. 16 y 739. No obstante, los Relatores Especiales observan que ese Decreto sigue planteando varios problemas y que las organizaciones de la sociedad civil han informado de que sigue siendo motivo de preocupación, especialmente en lo que respecta a la definición del momento en que el Gobierno puede disolver una organización. En particular, afirman que sigue existiendo un amplio margen de discrecionalidad al disponer que puede disolverse una organización si se aparta de los fines y objetivos para los que se creó y se reduce el número de miembros a menos del mínimo establecido.

## **I. Protestas sociales y manifestaciones**

66. Se informó a los Relatores Especiales de que se habían denunciado numerosos casos de criminalización de activistas de derechos humanos durante el mandato del Gobierno anterior en el contexto de protestas sociales y manifestaciones, en relación tanto con el contenido de sus críticas al Gobierno como con las formas de protesta que utilizaban. Según la Defensoría del Pueblo, entre 2007 y 2017 se incoaron acciones penales contra 841 personas en relación con 98 protestas documentadas. El 90 % de ellas fueron emprendidas por el Estado.

67. Los Relatores Especiales observan que, a pesar de la acusada disminución del número de casos de criminalización de las protestas sociales desde 2017, se ha denunciado un uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad contra los manifestantes en determinados casos. Por ejemplo, los Relatores Especiales recibieron denuncias de represión policial contra activistas de Alianza País que apoyaban al ex Presidente Correa y de agresiones a manifestantes durante una sentada frente a la Unidad Judicial de Cuenca, en la que se estaba celebrando una audiencia para solicitar protección contra actividades extractivas en territorio indígena.

68. Diversas organizaciones de la sociedad civil informaron además de que, hasta la entrada en vigor del actual Código Penal en 2014, para criminalizar las protestas sociales se habían utilizado varios delitos cuyas tipificaciones jurídicas estaban redactadas de manera

---

<sup>4</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofexpression/pages/legislationandpolicy.aspx>.



incompatible con el principio de la estricta legalidad. Entre ellos figuraban los delitos de obstrucción ilegal de vías públicas, sabotaje, apología del delito, terrorismo, promoción de desfiles o manifestaciones públicas sin autorización, conspiración contra la seguridad del Estado y delitos contra funcionarios públicos. Preocupa a los Relatores Especiales que, si bien en el nuevo Código Penal se han suprimido algunos delitos que habían contribuido a que se criminalizaran más conductas, se han añadido nuevas disposiciones punitivas, igualmente amplias, entre las que se incluyen delitos tales como la conspiración, el ataque o la resistencia, la incitación a la discordia entre ciudadanos y la paralización de los servicios públicos, lo que ha permitido que se sigan reprimiendo las protestas sociales.

69. Por último, se informó a los Relatores Especiales de que se había solicitado la aprobación de un nuevo proyecto de amnistía para los activistas que habían sido procesados por haberse movilizado, haber participado en protestas o haber opuesto resistencia durante el mandato del Gobierno anterior. Los activistas reconocieron que el Presidente Moreno había concedido siete indultos, pero señalaron que la Asamblea Nacional parecía incapaz de avanzar en la concesión de amnistías a todos los afectados. Según se informa, al parecer unas 177 personas habían sido procesadas en esos contextos. Esa información fue facilitada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador en el marco de una petición presentada en junio de 2018 a la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública para que se iniciaran procesos de amnistía ante el poder legislativo. Los Relatores Especiales observan que, en respuesta a esta petición, se estableció un comité técnico para tramitar las solicitudes de amnistía. También observan que, a fin de agilizar la aprobación de esas solicitudes, la Asamblea Nacional ha elaborado y está examinando un reglamento para la admisión y tramitación de las solicitudes de amnistía presentadas a la Asamblea Nacional en los casos de criminalización de los defensores de los derechos humanos.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

70. Los Relatores Especiales reconocen el cambio progresivo y sustancial de la situación de la libertad de expresión en el Ecuador y están dispuestos a prestar asesoramiento técnico y asistencia al Gobierno para lograr plenamente la libertad de expresión en el país.

71. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que apliquen las recomendaciones que figuran a continuación.

### **Modificaciones jurídicas**

72. En cuanto a la Ley Orgánica de Comunicación, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Garanticen la interpretación y aplicación de las disposiciones sobre los derechos de rectificación y de respuesta de los artículos 23 y 24 de la Ley reformada, de conformidad con el derecho a la libertad de expresión, a fin de evitar la censura indirecta o la intimidación de los medios de comunicación;

b) Revisen la norma que establece requisitos de titulación obligatoria para el ejercicio del periodismo.

73. En cuanto al Código Penal, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Despenalicen los delitos contra el honor y la reputación y los transformen en infracciones civiles, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y las mejores prácticas en la materia;

b) En particular, modifiquen los artículos 182 y 396 del Código Penal, que permiten la imposición de sanciones penales en relación con las expresiones que atenten contra el honor y el buen nombre de una persona;

c) Modifiquen también los artículos 307 y 322 del Código Penal, que prevén penas de cinco a siete años de privación de libertad para quien difunda noticias falsas

que den lugar a una situación de pánico económico o financiero, conceptos estos vagamente definidos en el Código Penal.

#### **Promoción de un periodismo independiente**

**74. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:**

a) Acaben con la mentalidad de que se puede actuar con impunidad contra los periodistas. Para empezar, los periodistas que han sufrido ataques deberían tener acceso a alguna forma de reparación, ya sea moral o en forma de indemnización;

b) Promuevan el periodismo y los propósitos de una prensa libre en una sociedad democrática para que los periodistas puedan llevar a cabo su trabajo libres de influencias indebidas por las presiones gubernamentales y de otro tipo;

c) Refuercen el marco jurídico para garantizar eficazmente el derecho de los periodistas y los medios de comunicación a proteger sus fuentes y garantizar que toda restricción se ajuste a los criterios más estrictos de conformidad con las normas internacionales pertinentes; y garanticen que los periodistas puedan utilizar las herramientas necesarias para mantener la confidencialidad de sus fuentes, incluidos los programas de encriptación y los programas de Internet que aseguran el anonimato;

d) Fomenten la formación en materia de medios de comunicación en la enseñanza secundaria y en las universidades, desarrollen una sólida alfabetización mediática y promuevan entre la población un entorno de respeto del trabajo periodístico;

e) Lideren, junto con los propietarios de los medios de comunicación, una iniciativa general para mejorar los niveles de vida y los medios de protección social de las personas que ejercen la profesión periodística;

f) Apoyen el establecimiento de un código de ética periodística y un mecanismo de autorregulación. Los periodistas y los medios de comunicación también tienen la responsabilidad de garantizar que su información sea de calidad y esté basada en los principios de rigor, independencia e imparcialidad. Los periodistas deben mantener la profesionalidad al informar, lo que exige la elaboración y observancia de un código de ética estandarizado que ellos mismos preparen y apliquen, que debería incluir una disposición sobre la abstención de promover la discriminación. Los periodistas y otros miembros de la sociedad civil deben establecer y mantener un sistema de rendición de cuentas de los medios de comunicación y de verificación de los hechos para facilitar la autorregulación y, al mismo tiempo, fomentar la confianza entre los medios de comunicación y el público;

g) Deleguen la redacción del contenido de los códigos de ética, con miras a su examen, en un consejo de prensa o de medios de comunicación, a fin de incluir la participación de representantes de los medios de comunicación, los círculos académicos, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general.

#### **Seguridad de los periodistas**

**75. En cuanto a la prevención, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:**

a) Recopilen y publiquen datos detallados y desglosados sobre los incidentes de violencia contra periodistas;

b) Denuncien claramente las amenazas y la violencia contra los periodistas y sigan reconociendo la legitimidad y el valor del trabajo de todos ellos;

c) Establezcan mapas de riesgo y proporcionen información precisa sobre los posibles peligros a los que se enfrentan los periodistas;

d) Adopten todas las medidas necesarias para evitar que se sigan cometiendo delitos contra periodistas en zonas de alto riesgo;

e) Impartan formación a los periodistas sobre su seguridad y la protección de las fuentes periodísticas;

f) Se abstengan de vigilar, incluso digitalmente, a los medios de comunicación o a los periodistas, salvo en las circunstancias más extremas, siempre que se respeten los principios de necesidad y proporcionalidad. Los periodistas que hayan sido sometidos a vigilancia en el pasado deben ser alertados y los expedientes que les conciernan deben ser puestos a su disposición si así lo solicitan.

76. En cuanto a la protección y la rendición de cuentas, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Investiguen los delitos contra los periodistas de manera completa, efectiva e imparcial;

b) Pongan en marcha el comité interinstitucional para la protección de los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, que debería incluir a interesados tales como periodistas, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los medios de comunicación y familiares de las víctimas. El Estado debe establecer una política de protección de los periodistas y velar por que su contenido se ajuste a las normas internacionales, para lo cual debe dotar al comité de los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de su mandato. También debe tener en cuenta los riesgos específicos a los que se enfrentan ciertos grupos de periodistas especialmente vulnerables, como las mujeres periodistas y los trabajadores comunitarios e indígenas de los medios de comunicación;

c) Refuercen la seguridad digital y la prohibición de la vigilancia digital de los periodistas y sus fuentes. Los Estados tienen obligaciones positivas a los efectos de proteger los sistemas de comunicaciones digitales contra los ciberataques y de reforzar la seguridad digital de quienes corren el riesgo de sufrirlos, como los periodistas;

d) Investiguen, de manera exhaustiva e imparcial, los incidentes de piratería contra los periodistas y los defensores de los derechos humanos, respondan adecuadamente ante esos actos y tomen medidas para garantizar que no se repitan.

#### **Pluralismo y diversidad en las comunicaciones**

77. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Velen por que la adjudicación y renovación de las licencias de radio y televisión esté orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados;

b) Establezcan un consejo o foro consultivo para todas las partes interesadas (medios de comunicación públicos, privados, comerciales y comunitarios) a fin de entablar un diálogo sobre el marco general para la adjudicación del espectro, un examen caso por caso de los derechos ya otorgados a los beneficiarios de buena fe y el establecimiento de nuevos procesos de adjudicación.

78. En cuanto a la radio comunitaria, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Refuercen la aplicación de la legislación para promover la radio comunitaria y garantizar que el espacio del espectro radioeléctrico queda reservado para los medios de comunicación comunitarios;

b) Garanticen que el proceso de los concursos se diferencie del establecido para el sector privado, de manera que los verdaderos medios comunitarios no tengan que competir con agentes privados con arreglo a los mismos criterios;

c) Establezcan fondos de apoyo sectorial en el marco de mecanismos de adjudicación transparentes y de acuerdo con objetivos que respeten la independencia y autonomía de las comunidades y pueblos indígenas;

d) Presten apoyo en materia de capacitación para que las iniciativas locales puedan garantizar el acceso de las comunidades rurales e indígenas a la información y las comunicaciones.

79. En cuanto a la radio y la televisión públicas, los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Fomenten el desarrollo de los medios de comunicación públicos, lo que finalmente dará paso a una entidad pública de radiodifusión y televisión independiente y accesible a todo el pueblo ecuatoriano;

b) Hagan que los medios de comunicación públicos sean accesibles a todos y garanticen que dichos medios representen los puntos de vista de un amplio espectro de intereses políticos y sociales, incluidos los de los grupos vulnerables. Un sistema de medios de comunicación diverso y plural debe incluir una radio y una televisión públicas con suficientes recursos económicos y humanos de modo que no cierren debido a la falta de esos recursos;

c) Establezcan protocolos para los medios de comunicación públicos y medidas para garantizar tanto el pluralismo de la información, especialmente en los contextos electorales, como la independencia de los periodistas y analistas frente a la influencia del Gobierno.

#### **Acceso a la información**

80. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Promuevan una cultura de transparencia, rendición de cuentas y facilitación del acceso público a la información e instruyan en consecuencia a los funcionarios públicos sobre la necesidad de atender las solicitudes de información;

b) Publiquen directrices generales para gestionar las solicitudes de acceso a la información pública y establezcan procesos estándar para responder a las solicitudes de acceso a la información de manera compatible con los derechos humanos internacionales;

c) Apoyen a la Defensoría del Pueblo como garante de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ejercicio de su facultad de hacer cumplir la ley a los organismos gubernamentales y utilicen los recursos de acceso a la información o de amparo para interponer acciones judiciales de ejecución en aquellos casos en que los organismos se nieguen a proporcionar información sin la debida justificación bajo el régimen de excepciones u omitan tal información;

d) Incluyan en la legislación medidas de protección de los denunciantes de irregularidades y pongan en práctica dichas medidas. Las autoridades deben proteger a toda persona que revele datos y que, en el momento de divulgarlos, tenga la creencia razonable de que son ciertos y se refieran a situaciones que constituyan una amenaza o daño a un interés público concreto, como la violación del derecho nacional o internacional, abusos de autoridad, malgasto, fraude o daño al medio ambiente, la salud o la seguridad pública.

#### **Protección de la libertad de expresión en Internet**

81. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Ordenen una investigación sobre la adquisición y el uso de programas maliciosos para vigilar a periodistas y defensores de los derechos humanos durante el Gobierno anterior;

b) Incluyan a expertos en ataques digitales en el programa de protección de los periodistas;

c) Exhorten a las plataformas del sector privado a divulgar públicamente las decisiones que tomen en relación con el bloqueo de contenidos en el Ecuador y la eliminación de cuentas denunciadas por presuntos abusos de los términos y

condiciones o infracciones de los derechos de autor, en casos de usuarios perseguidos por razones políticas o periodísticas;

d) Limiten las solicitudes dirigidas a las empresas de Internet para que retiren contenidos a las escasas restricciones previstas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

e) Garanticen un futuro de no discriminación para los contenidos y los proveedores de contenidos, por ejemplo, reformando la Ley Orgánica de Telecomunicaciones para asegurar la independencia de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, aclarando su posición como organismo independiente y asegurando la participación de múltiples interesados en el nombramiento de sus directores;

f) Identifiquen, enjuicien y castiguen a quienes hayan sido declarados responsables de ataques contra grupos vulnerables en las redes sociales;

g) Garanticen el compromiso del Gobierno con la neutralidad de la red, entre otras cosas, reconsiderando y revisando el artículo 64 de la Ley de Telecomunicaciones, que puede interferir con la neutralidad al permitir que los proveedores de servicios de Internet establezcan planes de tarifas variables.

#### **Acceso a Internet**

82. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Sigam esforzándose por ampliar la cobertura de Internet, en particular en las zonas rurales, para que todos los miembros de la sociedad ecuatoriana tengan acceso a Internet y puedan ejercer plenamente sus derechos;

b) Garanticen que sean asequibles los costos de las conexiones de banda ancha fija y móvil de alta calidad.

#### **Protección de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos**

83. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Prosigan el proceso de transición para reforzar una democracia inclusiva que garantice un espacio libre de amenazas para las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos;

b) Garanticen que el proyecto de ley sobre las organizaciones sin fines de lucro se ajusta plenamente a las normas internacionales.

#### **Protestas sociales y manifestaciones**

84. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que:

a) Velen por que el ejercicio del derecho de reunión pacífica está garantizado en todo momento durante las protestas y que se protegen los derechos a la vida, al trato humano y a la libertad individual;

b) Establezcan políticas, estrategias y actividades especiales de capacitación centradas en las técnicas de negociación y la solución pacífica de conflictos, así como en las maniobras de las fuerzas del orden para responder a posibles revueltas y disturbios con un riesgo mínimo para la vida y la seguridad de los civiles y los agentes de policía;

c) Prevengan, investiguen y sancionen de manera adecuada y efectiva el uso innecesario y excesivo de la fuerza por los agentes del orden, mostrando mayor rigor cuando se haya ejercido contra grupos vulnerables y teniendo en cuenta la discriminación histórica de que han sido objeto por motivos de etnia, raza, sexo u orientación sexual, entre otros motivos;

d) Adopten medidas, como protocolos y cursos de formación para los funcionarios judiciales, con el fin de evitar el acoso judicial indebido de los manifestantes y los defensores de los derechos humanos.

## **Reparaciones**

**85. Los Relatores Especiales exhortan a las autoridades competentes a que adopten medidas individuales de reparación destinadas a ofrecer restitución, indemnización o rehabilitación a las víctimas, así como medidas generales de satisfacción y garantías de no repetición para la amplia gama de violaciones de la libertad de expresión en los diez últimos años. Las medidas de reparación deberían incluir:**

**a) El reconocimiento, a través de declaraciones públicas de los más altos dignatarios del Gobierno, de la legitimidad y el valor del trabajo de los periodistas y el repudio en todo momento de los delitos cometidos contra ellos;**

**b) La promulgación por la Asamblea Nacional de una disposición transitoria de modificación de la Ley Orgánica de Comunicación para establecer un proceso de revisión de la aplicación de sanciones por la Superintendencia de la Información y Comunicación;**

**c) La promulgación de una ley de amnistía para los profesionales de los medios de comunicación, los defensores de los derechos humanos y los dirigentes políticos que hayan sido objeto de persecución por las autoridades;**

**d) La puesta en marcha de procesos de memoria y verdad destinados a garantizar que las víctimas de acciones penales resultantes del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión conozcan la verdad de lo sucedido, incluido el papel de los diversos órganos judiciales que intervinieron en sus respectivas causas;**

**e) La tramitación prioritaria de las peticiones y casos presentados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las víctimas de presuntas violaciones, como las mencionadas en el presente informe, y la participación sin demora en los mecanismos de solución amistosa solicitados por esas víctimas.**

---