



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
27 de febrero de 2023

Original: español

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3267/2018***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Carlos Eduardo Pérez Barriga, César Enrique Pérez Barriga y Carlos Nicolás Pérez Lapenti (representados por los abogados Xavier Valverde y Carlos Ayala)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Ecuador
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de febrero de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencia:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 21 de noviembre de 2018 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	26 de octubre de 2022
<i>Asunto:</i>	Procesos sancionatorios contra un periódico por noticias publicadas
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Restricciones a la libertad de expresión; derecho a un recurso efectivo; debido proceso e igualdad ante la ley
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos; falta de legitimación para presentar una denuncia (<i>locus standi</i>); asunto sometido ante otro procedimiento de examen o arreglo internacionales
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 3, 14, 19 y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5

1. Los autores de la comunicación son Carlos Eduardo Pérez Barriga, César Enrique Pérez Barriga y Carlos Nicolás Pérez Lapenti, nacionales del Ecuador. Presentan la comunicación en su calidad de directivos y accionistas del diario *El Universo*. Afirman que

* Aprobado por el Comité en su 136º período de sesiones (10 de octubre a 4 de noviembre de 2022).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Matínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobuyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.



el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 2, párrafo 3, 14, 19 y 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 1976. Los autores están representados por abogado.

Antecedentes de hecho

2.1 El 21 de febrero de 2011, el entonces Presidente de la República convocó a un referéndum con el fin de enmendar la Constitución de la República en el que se consultaba sobre una prohibición para directores y accionistas de empresas de comunicación privada de tener participación económica en empresas fuera del ámbito comunicacional o ser dueños de ellas. El 7 de mayo de 2011, en el referéndum se aprobaron las reformas constitucionales entre las que se incluye la enmienda del artículo 312 de la Constitución¹. Asimismo, se estableció una obligación para los accionistas de empresas de comunicación privadas de enajenar sus acciones en otras actividades económicas en el plazo de un año².

2.2 El 14 de junio de 2013, se aprobó la Ley Orgánica de Comunicación, la cual consagró la comunicación como un servicio público. Adicionalmente, en el artículo 10 se establecían las normas deontológicas, definidas como las normas mínimas aplicables a los medios de comunicación, cuya infracción constituía motivo de sanción.

2.3 Igualmente, la Ley Orgánica de Comunicación creó la Superintendencia de la Información y Comunicación, cuyo director era seleccionado de una terna propuesta por el Presidente. La Superintendencia de la Información y Comunicación tenía como función investigar y resolver reclamos interpuestos por personas naturales y jurídicas contra medios de comunicación y aplicar sanciones a estos. Asimismo, esta Superintendencia tenía todas las demás atribuciones contempladas en la ley para fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los derechos de comunicación (Ley Orgánica de Comunicación, art. 56).

2.4 Los autores indican que la Ley Orgánica de Comunicación permitió a la Superintendencia de la Información y Comunicación imponer contenidos a los medios de comunicación de manera indirecta, e imponer sanciones y multas, a través de la aplicación de normas que establecían la “responsabilidad ulterior de los medios de comunicación” (arts. 20 y 21), en conjunción con las normas deontológicas, las normas referentes a los derechos de rectificación y réplica (arts. 23³ y 24⁴), así como el artículo 66, párrafo 7, de la Constitución que consagra el derecho de toda persona agraviada por informaciones inexactas o sin pruebas a una rectificación, réplica o respuesta. Los autores describen, entre otros, los siguientes casos que ilustrarían cómo el Estado parte les habría obligado a realizar réplicas, lo que resultó en la imposición de la difusión de contenidos, generándose un atentado contra la línea editorial de *El Universo*.

2.5 a) Caso Bonil 1. El 15 de enero de 2014, la Superintendencia de la Información y Comunicación inició de oficio un procedimiento para sancionar al caricaturista Bonil, quien había realizado una publicación relativa al allanamiento a un diputado opositor después de haber denunciado casos de corrupción en el Gobierno. El 31 de enero de 2014, la Superintendencia sancionó a *El Universo* con una multa equivalente al 2 % del promedio de la facturación mensual de los tres meses anteriores (aproximadamente 93.000 dólares de los EE. UU.), al considerar que el caricaturista no verificó si el allanamiento fue hecho con el fin

¹ “[L]as empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas[,] no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones o participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional.”

² Artículo transitorio 29: “las acciones y participaciones que posean [...] las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referéndum”.

³ Cualquier persona tiene derecho a que los medios de comunicación rectifiquen información publicada cuando existan “deficiencias en la verificación, contrastación y precisión de la información de relevancia pública”, o cuando se viola el derecho a la honra u otros derechos constitucionales.

⁴ Toda persona o colectivo que haya sido directamente aludido por los medios, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación tiene derecho a que ese medio difunda su réplica en un plazo de 72 horas, so pena de sanciones y multas.

de llevarse documentos relacionados con los casos de corrupción⁵. La decisión fue impugnada por *El Universo* ante la Superintendencia, argumentando que una autoridad administrativa no tenía la potestad de restringir derechos y que los recursos judiciales eran inefectivos porque las resoluciones de la Superintendencia eran de obligatorio cumplimiento hasta que un juez las revocara. La Superintendencia rechazó el recurso el 6 de marzo de 2014. Los autores⁶ presentaron demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil, en la que se reiteraban sus argumentos descritos anteriormente, alegando la violación de su libertad de expresión. El 23 de agosto de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil declaró la nulidad de la decisión de la Superintendencia por falta de motivación. El 6 de octubre de 2017, el Superintendente de la Superintendencia de la Información y Comunicación presentó un recurso de casación en contra de esta decisión, el cual al mes de octubre de 2022 aún estaba en curso.

2.6 b) Caso Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia 2 (caso SECOM 2). *El Universo* publicó una noticia en la que informaba acerca de una deuda que el Estado mantenía con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)⁷. El 17 de abril de 2015, la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia (SECOM) solicitó al diario que publicara una réplica, adjuntando el texto y diagramación que deberían ser utilizados⁸. El 19 de abril de 2015, el diario publicó la réplica, eliminando algunas frases consideradas como ofensivas contra el diario, utilizando su estilo y diagramación. Asimismo, eliminó el título solicitado⁹ por considerarlo una frase de promoción política¹⁰. El 28 de abril de 2015, la SECOM denunció al diario ante la Superintendencia de la Información y Comunicación porque la réplica no cumplió con lo ordenado. El 11 de junio de 2015, la Superintendencia declaró que el diario violó el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación y ordenó publicar la réplica enviada por la SECOM. Asimismo, ordenó al director del diario presentar una excusa pública a los afectados, la cual debería publicarse en el primer interfaz del sitio web del diario durante siete días. Al tratarse de una reincidencia, se ordenó al diario que pagase una multa equivalente al 10 % de la facturación promediada de los tres meses anteriores, en virtud del artículo 23, párrafo 3, de la Ley Orgánica de Comunicación. *El Universo* recurrió esta decisión ante la Superintendencia el 18 de junio de 2015, solicitando como medida cautelar que se suspendiera la aplicación de la decisión hasta que un juez se pronunciara sobre el asunto, dado que causaría un daño irreparable. El 17 de agosto de 2015, la Superintendencia rechazó las pretensiones de los autores y ratificó su decisión anterior, al considerar que *El Universo* solo tenía que reproducir la réplica.

2.7 El 18 de junio de 2015, los autores solicitaron la nulidad de la decisión de la Superintendencia de la Información y Comunicación ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil. Indicaron que *El Universo* cumplió con lo ordenado por la Superintendencia, ya que publicó los argumentos de réplica de manera completa y en el mismo espacio en que fue publicada la noticia original. Los autores reiteraron sus argumentos sobre la ineffectividad de los recursos y alegaron violaciones al debido proceso relacionadas con la ausencia del Superintendente en las audiencias realizadas (falta de intermediación), así como violaciones a su derecho a la libre expresión. El recurso fue negado el 17 de agosto de 2015. El 24 de septiembre de 2015, los autores presentaron un recurso de plena jurisdicción o subjetivo ante el Tribunal Distrital núm. 2 Contencioso Administrativo. El 28 de mayo de 2019, el Tribunal resolvió terminar el proceso judicial y dispuso su archivo de la causa, en cumplimiento de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación (véase el párr. 2.5).

⁵ La caricatura venía acompañada de un texto que decía “Policía y Fiscalía allanan domicilio de X y se llevan documentación de denuncias de corrupción”.

⁶ Los recursos presentados a nivel interno en los casos descritos fueron presentados por el director en nombre de *El Universo*.

⁷ El título decía “Deuda estatal por \$ 1.700 millones afecta al sistema de salud del IESS”.

⁸ La réplica indicaba que el artículo alarmaba a los lectores y que fue el Gobierno el que impulsó una reforma al IESS, lo que permitió un incremento en la cobertura del sistema de salud, entre otros aspectos.

⁹ El título requerido decía: “El IESS ha progresado y progresará más en los próximos años”.

¹⁰ El título publicado decía: “Réplica del ministro Patricio Rivera sobre el IESS pedida por la SECOM”.

2.8 c) Caso SECOM 3. El 7 de octubre de 2015, *El Universo* publicó una noticia sobre una resolución de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)¹¹. El 19 de noviembre de 2015, se abrió un procedimiento en contra del diario. El 26 de octubre de 2015, la SECOM solicitó que se emitiera una réplica, proporcionando el texto y diagramación¹². Según los autores, la solicitud de réplica no tenía que ver con la información divulgada sino con su “opinión radical y crítica contra la SIP”. El 28 de octubre de 2015, *El Universo* publicó la réplica¹³, que en opinión de la SECOM no fue publicada de forma íntegra, motivo por el cual, el 12 de noviembre de 2015, solicitó a la Superintendencia de la Información y Comunicación que se impusieran las sanciones a las que hubiera lugar. Los autores indican que teniendo en cuenta los precedentes, es posible que les sean impuestas multas, las cuales ascenderían aproximadamente a 700.000 dólares de los EE. UU.

2.9 d) Caso Carlos Ochoa Quezada. El 8 de mayo de 2016, *El Universo* publicó una columna de opinión del arquitecto F. G., según la cual, las construcciones en el Ecuador no eran sismoresistentes, debido a que “las obras son administradas por arquitectos que desconocen temas estructurales”. El 9 de mayo de 2016, *El Universo* recibió una carta del arquitecto Carlos Ochoa Quezada, quien invocó su derecho de réplica respecto del artículo que consideró ofensivo para los arquitectos. El 16 de mayo de 2016, el Sr. Ochoa Quezada presentó denuncia ante la Superintendencia de la Información y Comunicación contra el diario por no haber publicado su réplica. El 17 de mayo de 2016, el diario la publicó. Ante la Superintendencia, los autores alegaron que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación no era aplicable, puesto que el accionante no había sido directamente aludido, se trataba de una columna de opinión y además publicaron la réplica. El Sr. Ochoa Quezada indicó que la réplica no fue cumplida en el plazo de ley.

2.10 El 15 de junio de 2016, la Superintendencia de la Información y Comunicación consideró que el autor de la columna emitió apreciaciones respecto al desempeño y profesionalismo de los arquitectos, y que, por tanto, la columna los aludía directamente. Asimismo, consideró que la reputación de los arquitectos fue afectada, y que, en consecuencia, el Sr. Ochoa Quezada estaba habilitado para solicitar la réplica. Igualmente, indicó que el diario no cumplió con la réplica porque la publicó varios días después de la solicitud, en una sección diferente. La Superintendencia conminó al diario a publicar la réplica en las 72 horas siguientes con las mismas características y en el mismo espacio en el que se publicó la columna, y el director del diario fue conminado a publicar una disculpa pública. El 20 de junio de 2016, se publicaron las disculpas públicas¹⁴.

2.11 El 31 de octubre de 2016, los autores presentaron un recurso contencioso objetivo de anulación ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil, por el que se solicitaba la nulidad de la decisión de 15 de junio de 2016. En fecha desconocida, el Tribunal inadmitió la demanda por considerar que los autores hubieran debido presentar un recurso subjetivo o de plena jurisdicción. El 13 de enero de 2017, los autores presentaron un recurso de casación contra la decisión de 15 de junio de 2016, el cual fue inadmitido por el Tribunal Contencioso Administrativo núm. 2, el 27 de enero de 2017, por extemporáneo. El 24 de febrero de 2017, los autores presentaron una acción extraordinaria de protección ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil contra la decisión de 27 de enero de 2017. El 8 de marzo de 2017, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional. La acción extraordinaria de protección indicaba que se habían violado los derechos a obtener una tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa y el debido proceso porque el recurso de casación fue inadmitido, sin tener la posibilidad de exponer la razones por las cuales se consideraba que la decisión de la Superintendencia de la Información y Comunicación debería ser anulada. El 18 de abril de

¹¹ El título decía: “SIP insiste en que Rafael Correa debe consultar a [la Corte Interamericana de Derechos Humanos] por Ley de Comunicación”.

¹² El título decía: “Resoluciones de la SIP solo obedecen a intereses particulares de dueños de medios de comunicación”.

¹³ Al inicio del texto se indicaba que la SECOM “pretendía nuevamente imponer diseño, texto y títulos a este diario”.

¹⁴ La disculpa estaba antecedida del siguiente texto: “tal cual lo ordena la [...] de la [Superintendencia de la Información y Comunicación], dentro del procedimiento administrativo que se inició por [...], bajo protesta por inconstitucional y violatoria de derechos humanos, yo, [...], director de Diario [...], pido disculpas públicas [...]”.

2017, la Corte Constitucional solicitó a los autores que aclararan su demanda, precisando que agotaron todos los recursos disponibles y que indicaran qué derechos constitucionales fueron violados. Los autores aportaron estas clarificaciones el 3 de mayo de 2017. El 20 de marzo de 2019, la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada.

2.12 Los autores hacen referencia a otros 18 casos en que se solicitaron réplicas y rectificaciones¹⁵ a *El Universo*, en relación con noticias sobre diferentes temas, incluidos artículos que reseñaban hechos, columnas de opinión y caricaturas. En ninguno de estos casos se agotaron los recursos internos¹⁶. Los autores indican que publicaron las réplicas o rectificaciones solicitadas por la Superintendencia de la Información y Comunicación, en algunos casos bajo protesta, con el fin de evitar más multas que amenazaban la viabilidad económica del diario.

2.13 El 28 de junio de 2013, un congresista presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la Ley Orgánica de Comunicación, por considerarla restrictiva de la libertad de expresión. El 18 de septiembre de 2014, la Corte tomó una decisión con respecto a dicha demanda, así como otras dos referentes al mismo tema, negando las pretensiones por varias razones, entre ellas: la Ley Orgánica de Comunicación no contempla sanciones por expresar opiniones; la libertad de expresión está sujeta a limitaciones dadas por los derechos de los demás y razones de orden público, y la réplica es constitucional porque se basa en el principio de la dignidad humana.

2.14 El 3 de diciembre de 2015, entraron en vigencia otras enmiendas constitucionales, incluida una reforma al artículo 384 de la Constitución, por las que se declaraba “la comunicación como un servicio público”. El 1 de agosto de 2018, la Corte Constitucional se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad presentada contra dichas enmiendas. La Corte decidió, entre otros aspectos, que la comunicación no podía ser considerada como un servicio público, sino como un derecho.

2.15 El 18 de diciembre de 2018, la Asamblea Nacional aprobó varias reformas a la Ley Orgánica de Comunicación, por las que se eliminaba la Superintendencia de la Información y Comunicación y las normas deontológicas, y se introducía el principio de la autorregulación de los medios. Las reformas determinaban que los procedimientos administrativos sancionatorios que estuvieran en trámite a la fecha de vigencia de la ley concluirían en el estado en el que se encontraran y que las sanciones impuestas que no se hubieran cancelado a la promulgación de la reforma se extinguirían, concluyendo los procesos en trámite tanto en vía administrativa como en la vía judicial. La reforma entró en vigor en febrero de 2019.

Denuncia

3.1 Los autores, directivos y accionistas del diario *El Universo* alegan que la serie de enmiendas constitucionales y legislativas relacionadas con los medios de comunicación los afectaron de manera desproporcionada, discriminatoria y arbitraria. Sostienen que además de ser propietarios de *El Universo*, eran dueños de empresas de radio, televisión por cable y operación turística, cuyos ingresos ayudaban a mantener la viabilidad económica del diario, lo que se constituía en una garantía de su independencia. Igualmente, afirman que se vieron obligados a vender sus acciones en dichas empresas, lo que afectó su precio en el mercado,

¹⁵ Solo se hace referencia a un caso de rectificación (el caso “Observatorio Ciudadano”).

¹⁶ Los autores indican que impugnaron en sede administrativa ocho decisiones de la Superintendencia de la Información y Comunicación —incluidos los cuatro casos descritos en los párrafos 2.5, 2.6, 2.8 y 2.9— y que tres están siendo recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Bonil 1, Bonil 2 y SECOM 1). Dos de dichos recursos ante la jurisdicción contenciosa habían sido decididos en favor de los autores, el 13 de mayo de 2014 (Bonil 1) y el 19 de diciembre de 2018 (SECOM 1), pero ambos estarían aún pendientes debido a recursos interpuestos por el Superintendente. El caso SECOM 2 fue archivado el 28 de mayo de 2019, sobre la base de la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación, la cual entró en vigor en 2019. El caso Carlos Quezada Ochoa terminó con la inadmisión por parte de la Corte Constitucional de la acción extraordinaria de protección instaurada por los autores el 20 de marzo de 2019. Según la información proporcionada, de los 18 casos adicionales reseñados, los autores impugnaron la decisión de la Superintendencia en sede administrativa en 4 de ellos: el caso Bonil 2, el caso Observatorio Ciudadano, el caso SECOM 1 y el caso Radio City. Todas las impugnaciones fueron denegadas.

teniendo en cuenta la obligación de venderlas antes de una fecha cierta¹⁷. Asimismo, los autores afirman que las instancias de control creadas por la Ley Orgánica de Comunicación estaban sujetas al control discrecional del Ejecutivo. Los autores indican que este diseño regulatorio fue criticado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por varias organizaciones no gubernamentales¹⁸.

3.2 Los autores denuncian que se violaron sus derechos consagrados en los artículos 2, párrafo 3, 14, 19 y 26 del Pacto. Con respecto a los artículos 14 y 2, párrafo 3 a), del Pacto, indican que la Corte Constitucional desestimó varios recursos contra las enmiendas constitucionales origen de las violaciones de sus derechos, el 18 de septiembre de 2014, y que estas enmiendas fueron aprobadas por el Poder Legislativo el 3 de diciembre de 2015. Si bien existía un recurso de interpretación constitucional, este era extraordinario e inefectivo, y no hubiese tenido ninguna expectativa de éxito¹⁹. Por consiguiente, consideran que sus derechos consagrados en el artículo 2, párrafo 3, fueron violados ante la inexistencia de un recurso efectivo en el ordenamiento jurídico que permitiese garantizar sus derechos. Los autores toman nota de la jurisprudencia del Comité según la cual para invocar una violación de este artículo, es necesario haber establecido la violación de otro derecho, pero indican que el Comité también ha afirmado que la disposición del artículo 2, párrafo 3 b), del Pacto no tendría valor si no existiera en casos en los que aún no se hubiese determinado una violación²⁰. Asimismo, los autores señalan que, al negárseles la posibilidad de cuestionar las reformas constitucionales, su derecho al debido proceso fue violado ya que, según la jurisprudencia del Comité, el concepto de igualdad ante los tribunales entraña el propio acceso a los tribunales²¹.

3.3 Igualmente, los autores sostienen que su derecho al debido proceso fue violado en sede administrativa. Hacen referencia a la observación general núm. 32 (párr. 16), la cual indica que las obligaciones contenidas en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto se refieren a procesos penales y a la determinación de derechos y obligaciones de carácter civil, concepto que abarca “las nociones equivalentes de derecho administrativo”. Asimismo, hacen referencia a un voto disidente en el que se indicó que cuando un procedimiento administrativo impone sanciones graves, el interés de quien es objeto de dicho procedimiento es similar al de quienes son objeto de otros procedimientos judiciales, ya sean de carácter penal o civil²². Los autores agregan que diversos sistemas regionales de derechos humanos extienden las protecciones del debido proceso a los procedimientos administrativos²³. Por ende, consideran que las garantías consagradas en el artículo 14 del Pacto eran aplicables a los procedimientos administrativos sustanciados en su contra. Agregan que en los procedimientos ante la Superintendencia de la Información y Comunicación se contemplaba una sola notificación, existían bajos estándares probatorios y la administración era juez y parte.

3.4 Los autores también alegan una violación de sus derechos consagrados en el artículo 19 del Pacto porque la reforma constitucional al artículo 312 afectó gravemente la sostenibilidad económica de *El Universo*, lo que derivó en una violación de su libertad de expresión, en su calidad de accionistas y directivos del diario. Agregan que la libertad de expresión debe ser protegida para garantizar el derecho de quienes optan por expresar sus opiniones a través de los medios, así como el derecho a la sociedad a estar informada y la

¹⁷ Indican que tuvieron que vender las acciones de la más rentable de sus empresas (operación turística) dos semanas antes de que venciese el último plazo, lo que les generó un grave detrimento económico.

¹⁸ Véanse los informes mundiales de Human Rights World de 2013 a 2016, disponibles en <https://www.hrw.org/es>; Freedom House, *Freedom in the World 2014: Ecuador* (2014) disponible en <https://www.refworld.org/docid/5399505914.html>; e International Press Institute, “IPI releases 2013 Ecuador press freedom report on heels of controversial new media law”, nota de prensa, 21 de mayo de 2013.

¹⁹ *Rodríguez c. Uruguay* (CCPR/C/51/D/322/1988), párr. 6.3.

²⁰ *Faure c. Australia* (CCPR/C/85/D/1036/2001), párr. 7.2.

²¹ *Oló Bahamonde c. Guinea Ecuatorial* (CCPR/C/49/D/468/1991), párr. 9.4.

²² *D'Amore c. Argentina* (CCPR/C/111/D/2071/2011), voto disidente de Yuval Shany, párr. 1.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 71; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Albert and Le Compte v. Belgium*, sentencia de 10 de febrero de 1983, párr. 39.

posibilidad de ejercer control a las autoridades. Según los autores, los hechos descritos no cumplen con el requisito establecido en artículo 19 del Pacto, en el que se indica que las restricciones a la libertad de expresión deben estar contempladas en la ley, deben cumplir con ciertas finalidades de protección de otros derechos o bienes públicos y además deben ser necesarias. Agregan que, dado que la propiedad de los medios es una forma de ejercicio del derecho de libertad de expresión, una restricción desproporcionada a los derechos de sus propietarios y directivos constituye una restricción indirecta, innecesaria y desproporcionada de su libertad de expresión. Los autores indican que el Estado parte no justificó ni la necesidad ni la proporcionalidad de la restricción impuesta en el artículo 312 y el artículo transitorio 29 de la Constitución²⁴. Asimismo, indican que, tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de Comunicación establecieron la comunicación como un servicio público, regulando de manera excesiva el derecho a expresarse libremente mediante “el medio que cada persona escoja para hacerlo”²⁵.

3.5 Los autores agregan que la obligación de publicar réplicas impuestas por organismos que no eran imparciales afectó gravemente su libertad de expresión, ya que se vieron forzados a publicar contenidos ajenos a la línea editorial, incluso falsos y en ocasiones con comentarios difamatorios de *El Universo*. Particularmente grave es el hecho de que estas restricciones fueron aplicadas, en varias ocasiones, cuando se criticaba a funcionarios públicos o se discutían asuntos de interés público. Todo ello tuvo como consecuencia que los autores se autocensuraran para evitar sanciones y multas.

3.6 Con respecto al artículo 26 del Pacto, los autores sostienen que las reformas a la Constitución mencionadas anteriormente constituyen una medida discriminatoria y arbitraria²⁶, que restringe de manera desproporcionada sus derechos, dada su condición de propietarios de un medio de comunicación, pero no así de quienes se dedican a otra actividad económica. Los autores sostienen que a pesar de que el derecho a la propiedad no está cubierto por el Pacto, restricciones a dicho derecho arbitrarias y discriminatorias son extensibles a los derechos a la libertad de expresión y al debido proceso, lo cual está confirmado por la jurisprudencia del Comité, según la cual, si lo que está en causa es la propiedad, ello no es óbice para brindar protección indirecta a otro derecho que sí está cubierto por el Pacto²⁷. Por ende, para los autores, existe una relación directa entre el derecho a la propiedad y el derecho a la libertad de expresión, ya que una restricción del primero derivó en una restricción indirecta del segundo, por hacer inviable la operatividad económica de *El Universo*. Según los autores, los medios de comunicación requieren de viabilidad económica para mantener su independencia, de modo que la prohibición constitucional es discriminatoria, arbitraria y no razonable. La finalidad legítima que persigue el Estado parte consistente en la democratización del acceso a los medios de comunicación se podría haber logrado mediante medios menos lesivos.

3.7 Los autores alegan haber agotado todos los recursos internos disponibles, ya que no existía manera alguna de cuestionar la arquitectura institucional descrita. Reiteran que la Corte Constitucional rechazó diversas acciones de inconstitucionalidad el 18 de septiembre de 2014. En cuanto a los procedimientos administrativos, los autores indican que, si bien contra toda decisión de la Superintendencia de la Información y Comunicación cabía un recurso judicial, estos se concedían sin efecto suspensivo, lo que determinaba su falta de efectividad para prevenir daños irreparables. Además, el acto administrativo que determinaba multas constituía un título ejecutivo de crédito. Los autores también sostienen que los recursos internos disponibles también presentaban dilaciones injustificadas, ya que en varios casos tomaron entre dos y cuatro años para resolverse, una vez que el daño ya se había producido. Agregan que, en un principio, hicieron un esfuerzo por cuestionar las órdenes de réplica (véanse los párrs. 2.5 a 2.12), pero que después decidieron no continuar

²⁴ *Marques de Morais c. Angola* (CCPR/C/83/D/1128/2002), párr. 6.8; y *Bodrozic c. Serbia y Montenegro* (CCPR/C/85/D/1180/2003).

²⁵ Comisión Interamericana de Derecho Humanos, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2013*, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf.

²⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 12.

²⁷ Véase *Simunek y otros c. República Checa* (CCPR/C/54/D/516/1992).

impugnándolas, dado que era evidente que el resultado de los recursos les sería adverso, teniendo en cuenta los precedentes existentes, tanto en sede administrativa como judicial, así como las consecuencias perjudiciales para la sostenibilidad económica del diario. Los autores hacen referencia a la jurisprudencia del Comité para justificar sus alegaciones²⁸.

3.8 En lo que atañe a la competencia *ratione personae*, los autores indican que son víctimas directas en su calidad de personas naturales, a pesar de que en la denuncia se hace referencia a varias personas jurídicas, en particular *El Universo*. Agregan que, como propietarios y directivos de este diario, ejercían su derecho a la libertad de expresión a través de este, al igual que a través de sus demás empresas relacionadas con la comunicación —un sitio web y una estación de radio—, y que al optar por destinar sus bienes a su creación, sostenimiento, organización y dirección tanto del diario como de las demás empresas, estaban reflejando su elección para la búsqueda, recepción y difusión de ideas de toda índole, a través de un medio de su elección. Los autores agregan que el hecho de que la reforma al artículo 312 de la Constitución hiciera referencia expresa a las personas naturales accionistas y propietarios de los medios de comunicación confirma que sufrieron dichas violaciones como personas naturales.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El Estado parte presentó sus observaciones el 21 de enero de 2019, e indicó que considera la comunicación inadmisibles porque el Comité no tiene competencia *ratione personae*, los autores no agotaron los recursos internos y el asunto fue examinado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4.2 El Estado parte indica que el Comité no tiene competencia, toda vez que la presunta víctima de las violaciones es una persona jurídica y los autores no probaron la existencia de una relación directa entre ellos y la persona jurídica²⁹. El Estado parte recuerda que el Comité solo puede recibir comunicaciones de individuos³⁰, y agrega que los procesos administrativos fueron iniciados en contra de *El Universo*, declarando su responsabilidad. Además, las alegaciones según las cuales los derechos de los autores se habrían visto afectados debido a un perjuicio económico, se refieren al patrimonio del diario, e indica que dicha alegación queda fuera del ámbito del Pacto. El Estado parte agrega que los recursos internos se accionaron en nombre del diario.

4.3 El Estado parte indica que si los autores consideraban que las reformas constitucionales y la Ley Orgánica de Comunicación eran inconstitucionales, habrían podido instaurar una acción pública de inconstitucionalidad respecto de aquellas normas que no hubiesen sido consideradas por la Corte Constitucional en otras demandas. Agrega que dicho recurso era adecuado, ya que la Corte podía examinar las normas demandadas y dejarlas sin efecto.

4.4 En relación con los procedimientos iniciados por la Superintendencia de la Información y Comunicación³¹, el Estado parte indica que los autores tenían la posibilidad de impugnar las decisiones de esta ante el Superintendente, y que podían apelar la decisión del Superintendente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil, incluso sin haber agotado la vía administrativa³². El Estado parte afirma que a la fecha de presentación de la comunicación inicial (febrero de 2016), no se habían agotado los recursos internos en

²⁸ *Barzhig c. Francia* (CCPR/C/41/D/327/1988), párr. 5.1; y *Vargas Mas c. Perú* (CCPR/C/85/D/1058/2002), párr. 5.3.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador)*, opinión consultiva OC-22/16, párr. 119.

³⁰ Véase *S. M. c. Barbados* (CCPR/C/50/D/502/1992).

³¹ El Estado parte hace referencia a los 22 casos mencionados por los autores, a los que añade 3 casos adicionales posteriores a la presentación de la comunicación.

³² Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de marzo de 1968, vigente en el momento de los hechos.

ninguno de los procesos en los que se expidió una resolución sancionatoria en contra de *El Universo*, puesto que todos aún estaban en curso³³.

4.5 El Estado parte afirma que en varios de los casos mencionados en la comunicación no se inició ningún proceso sancionatorio³⁴, puesto que *El Universo* cumplió con la publicación de las réplicas/rectificaciones solicitadas. El Estado parte considera que el argumento de los autores de que no agotaron los recursos internos en esos casos no es válido, ya que la sola suposición de que un recurso será inefectivo no es excusa para no agotarlo.

4.6 Asimismo, el Estado parte argumenta que no puede hablarse de dilación excesiva en la resolución de los procesos, ya que, si bien estos en la esfera administrativa no eran complejos, en la vía judicial una serie de actos y etapas procesales debían ser cumplidos, lo que pudo haber dado lugar a que el proceso se prolongara. Adicionalmente, *El Universo* presentó diversos recursos judiciales.

4.7 El Estado parte también afirma que el asunto ya fue sometido a otro procedimiento de examen internacional, ya que los autores solicitaron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 18 de junio de 2015, basándose en los procesos sancionatorios iniciados por la Superintendencia de la Información y Comunicación en cuatro de los casos mencionados en la comunicación. El 22 de junio de 2016, la Comisión rechazó la solicitud, por ende, los hechos de la comunicación ya fueron examinados por esta.

4.8 Finalmente, sobre las alegaciones relacionadas con el debido proceso y la igualdad ante la ley, el Estado parte indica que todos los procesos realizados en la jurisdicción interna han sido sustanciados en contra de la persona jurídica de *El Universo*, sin que los derechos de los autores como personas naturales se vieran afectados. Asimismo, afirma que los autores no han demostrado que las reformas a la Constitución fueran discriminatorias respecto de los dueños y directivos de empresas de comunicación y que, además, no sufrieron ningún trato discriminatorio en los procesos a nivel doméstico.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

5.1 Los autores presentaron sus comentarios el 1 de marzo de 2019. Reiteraron que el Comité tiene competencia personal³⁵. Asimismo, reiteraron que tanto las reformas constitucionales, como los procedimientos administrativos sancionatorios afectaron al patrimonio de *El Universo* y de las personas que eran el sustrato de este en su calidad de accionistas y directores³⁶.

5.2 Los autores reiteran que las presuntas violaciones al debido proceso y a la igualdad afectaron sus derechos como personas naturales, así se hayan visto obligados a interponer los recursos internos en nombre de *El Universo*³⁷.

5.3 Respecto de la reforma constitucional de 2011, afirman que tenía poca probabilidad de éxito porque la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre esta cuando declaró constitucional el texto del referéndum³⁸.

5.4 Respecto de los procesos sancionatorios, los autores reiteran que los recursos intentados han sido inefectivos, prolongados y que no reparan las violaciones.

³³ *Kandem Foubi c. Camerún* (CCPR/C/112/D/2325/2013), párr. 8.4; y *Šroub c. República Checa* (CCPR/C/97/D/1573/2007), párr. 8.3.

³⁴ Hace referencia a 14 casos.

³⁵ Observación general núm. 31 (2004), párr. 9; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Granier y otros vs. Venezuela*, sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 146.

³⁶ *Singer c. Canadá* (CCPR/C/51/D/455/1991), párr. 11.2; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, sentencia de 28 de marzo de 1990; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Granier y otros c. Venezuela*, párr. 157, en el que la Corte consideró que los directivos y accionistas de un canal de televisión vieron afectada su libertad de expresión por las acciones estatales dirigidas contra el medio.

³⁷ *Osío Zamora c. República Bolivariana de Venezuela* (CCPR/C/121/D/2203/2012), párr. 8.3; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-22/16, párr. 136.

³⁸ Véanse *Simunek y otros c. República Checa*, y *Carranza Alegre c. Perú* (CCPR/C/85/D/1126/2002).

5.5 Respecto al argumento de que la comunicación fue sometida a otros procedimientos internacionales, los autores alegan que, dado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desestimó las medidas cautelares, el Comité tiene competencia.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 El 21 de mayo de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones. Respecto al artículo 14, afirma que se garantizó a los autores el derecho a una audiencia pública con las debidas garantías, tanto ante las autoridades administrativas como ante las judiciales, y que se respetó la exigencia de tribunal competente, independiente e imparcial, establecido previamente por ley.

6.2 En cuanto las alegaciones referentes al artículo 19, el Estado parte indica que los autores no las fundamentaron suficientemente. Afirma que las reformas constitucionales buscaban evitar la creación de monopolios, combatiendo conflictos de interés en los propietarios de medios; y que la Corte Constitucional consideró dichas reformas acordes a la Constitución. El Estado parte reitera que los autores no demostraron que existiera una relación entre la presunta sostenibilidad económica de *El Universo* por haber tenido que enajenar sus acciones en otras empresas, la vulneración de su derecho a la libertad de expresión y la afectación de su patrimonio personal, el cual, además, no está cubierto por el Pacto.

6.3 El Estado parte indica que la dimensión individual de la libertad de expresión no fue violada porque los autores no eran los autores de los artículos que generaron réplicas y que la dimensión social tampoco lo fue, porque no se impuso prohibición alguna a *El Universo*, sino que se le aplicaron normas de responsabilidad ulterior³⁹. Asimismo, el Estado parte indica que, al exigir réplicas, se buscaba proteger el derecho colectivo de la sociedad a recibir información veraz, y agrega que la rectificación es parte del derecho a la libertad de expresión.

6.4 El Estado parte sostiene que los autores no fundamentaron suficientemente sus alegaciones relacionadas con el derecho a la igualdad. Hace referencia a la observación general núm. 18 (1989) del Comité, según la cual, no toda diferencia de trato es discriminatoria, si los criterios para tal diferencia son razonables y objetivos, y lo que se persigue es lograr un fin legítimo. Indica que la Corte Constitucional, al hacer el control previo de las reformas constitucionales derivadas del referéndum⁴⁰, hizo un examen de dichos elementos, y encontró que las reformas eran constitucionales. La Corte indicó que la limitación de derechos establecida en el artículo 312 y el artículo transitorio 29 buscaba evitar un conflicto de intereses entre los directivos y accionistas de medios de comunicación y sus intereses privados en la economía, lo que constituía un fin legítimo, y que, además, fue una decisión del constituyente primario.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo

7.1 Los autores presentaron sus comentarios el 2 de julio de 2019. Ratificaron sus argumentos presentados anteriormente relativos a: a) que no existe recurso efectivo para demandar la inconstitucionalidad de normas modificadas por reforma constitucional; b) que todos los recursos por inconstitucionalidad intentados en contra de la Ley Orgánica de Comunicación fueron negados, y c) que los recursos en el marco de los procedimientos iniciados por la Superintendencia de la Información y Comunicación han sido inefectivos, prolongados, carecían de cualquier posibilidad de éxito y no repararon íntegramente las violaciones alegadas. Asimismo, indicaron que, aun cuando algunas normas de la Ley Orgánica de Comunicación fueron derogadas en febrero de 2019, no existen mecanismos idóneos que permitan reparar las violaciones a sus derechos producto de dichas disposiciones ya derogadas.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Kimel vs. Argentina*, sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 54.

⁴⁰ Dictamen núm. 001-11-DRC-CC, 15 de febrero de 2011.

7.2 En lo que atañe a los procedimientos ante la Superintendencia de la Información y Comunicación y a los casos en los que se acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa, reiteran que decidieron no continuar impugnando las resoluciones porque había un patrón sistemático de rechazo a sus impugnaciones, así como dilaciones indebidas, a lo que se aunaba la falta de independencia del Poder Judicial y que el solo hecho de impugnar y negarse a publicar réplicas impuestas implicaba la imposición de multas. Los autores reiteran que en aquellos casos en que impugnaron las decisiones de la Superintendencia ejercieron con dificultad su derecho a la defensa, salvo en un caso en el que ni siquiera se les permitió pedir y presentar pruebas⁴¹. Los autores reiteran que un promedio de más de dos años para resolver un recurso en sede administrativa y más de tres años en sede judicial viola sus derechos consagrados en los artículos 2, párrafo 3, y 14 del Pacto. Agregan que el Estado parte no demostró que los casos fueran complejos o que los procedimientos internos pudiesen causar un retraso. Finalmente, indican que las garantías de debido proceso deben extenderse a los procesos realizados en sede administrativa.

7.3 Reiteran que *El Universo* era un medio para ejercer su libertad de expresión, por ello, que el Estado parte les haya causado un daño patrimonial, mediante una medida arbitraria, desproporcionada y discriminatoria, al tratar de hacerlo inviable económicamente, constituye una violación a su libertad de expresión. Respecto a los procedimientos iniciados por la Superintendencia de la Información y Comunicación, los autores reiteran sus argumentos y agregan que esta los vinculaba directamente con las violaciones, puesto que era a ellos a los que estaban dirigidas las órdenes de publicación de réplica y eran ellos quienes debían presentar excusas públicas, lo que demuestra la vulneración de su derecho a la libertad de expresión como personas naturales.

7.4 Los autores también reiteran sus argumentos relacionados con la violación del artículo 26 del Pacto al prohibirles ser titulares de acciones y participaciones en empresas ajenas a la actividad comunicacional. Agregan que dicha prohibición no tenía un fin legítimo, ni era necesaria en una sociedad democrática. Además, el Estado parte no justificó que fuera necesaria para mantener el interés público. Tampoco demostró que fuera una restricción razonable, ya que el fin anunciado de evitar conflictos de interés no era válido teniendo en cuenta que se trataba de una restricción absoluta establecida solo para los accionistas y directivos de medios de comunicación, la cual atentaba contra la operatividad de los mismos. Los autores agregan que era una medida muy gravosa y desproporcional al fin perseguido, el cual habría podido ser alcanzado por medios menos lesivos que no atentaran contra otros derechos. Respecto al argumento del Estado parte de que se trataba de una decisión del constituyente primario, los autores indican que el hecho de que una reforma haya sido aprobada por referéndum no significa que sea conforme a los estándares internacionales de derechos humanos⁴².

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la comunicación es inadmisibile con arreglo al artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, ya que los autores sometieron una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que fue rechazada el 22 de junio de 2016. El Comité también toma nota del argumento de los autores de que el Comité es competente para recibir la comunicación precisamente porque la Comisión desestimó la solicitud. El Comité recuerda su jurisprudencia en la materia⁴³, y considera que como el asunto no está siendo examinado por otro procedimiento de examen o arreglo internacional, el Comité no está impedido para

⁴¹ Caso Bonil 2.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gelman vs. Uruguay*, sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 238.

⁴³ *Rodríguez Castañeda c. México* (CCPR/C/108/D/2202/2012), párr. 6.3.

examinar la presente comunicación, de conformidad con el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo.

8.3 El Comité también toma nota del argumento del Estado parte de que el Comité no tiene competencia *ratione personae*, ya que la presunta víctima de las violaciones es una persona jurídica. Asimismo, toma nota de la afirmación del Estado parte de que los procesos sancionatorios que declararon la responsabilidad de *El Universo* resultaron en la imposición de sanciones a este, y que los autores no demostraron que dichos procesos les hayan causado un daño patrimonial personal. Además, el Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que los recursos internos fueron interpuestos en nombre del diario. El Comité toma nota, por otra parte, de la alegación de los autores de que, en su calidad de accionistas y directivos del diario, ejercen su derecho a la libertad de expresión a través de este, al destinar sus bienes a la creación, sostenimiento, organización y dirección de dicho medio.

8.4 El Comité recuerda que en su observación general núm. 31 (2004, párr. 9) se señala que el hecho de que la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones se limite a las presentadas por individuos, o en nombre de estos (artículo 1 del Protocolo Facultativo) no impide que un individuo alegue que una acción u omisión que atañe a una persona jurídica o entidad similar equivale a una violación de sus propios derechos. El Comité observa que los autores presentan la comunicación a título individual y que alegan la violación de sus derechos reconocidos en el Pacto, en relación con ciertas disposiciones constitucionales y legislativas que les afectaron directamente, así como consecuencia directa de los procesos sancionatorios en contra de *El Universo*, del cual son directivos y accionistas. Asimismo, el Comité toma nota de que los recursos fueron presentados en nombre del diario debido a que los procesos sancionatorios fueron iniciados contra este, pero que ello involucraba a los autores en su calidad de directivos y accionistas del mismo. Igualmente, el Comité toma nota de que las sanciones impuestas por la Superintendencia de la Información y Comunicación incluían la emisión de excusas públicas de parte del director del diario. En consecuencia, el Comité considera que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no constituye un obstáculo a la admisibilidad de la comunicación⁴⁴.

8.5 En cuanto al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Comité toma nota de los argumentos del Estado parte según los cuales los autores podrían: a) haber presentado una acción pública de constitucionalidad contra las reformas constitucionales y la Ley Orgánica de Comunicación que no hubieran sido consideradas por la Corte Constitucional en otras demandas, y b) haber presentado recursos ante la Superintendencia de la Información y Comunicación y luego ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sobre el primer punto, el Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que tanto las reformas constitucionales de 2011 y 2014 como las relacionadas con la Ley Orgánica de Comunicación ya habían sido revisadas por la Corte Constitucional, y que, por consiguiente, una acción pública de inconstitucionalidad ante el mismo tribunal no tenía ninguna posibilidad de éxito. De igual manera, el Comité toma nota del argumento de los autores de que la derogación de varias disposiciones constitucionales y legislativas en 2018 no tiene ningún efecto útil, puesto que las violaciones de los derechos de los autores ya estaban consumadas. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual no es necesario agotar los recursos internos si objetivamente dichos recursos no tienen perspectivas de éxito y que ello ocurre cuando, en virtud del derecho interno aplicable, inevitablemente se negaría la reclamación o cuando la jurisprudencia de los tribunales superiores del país excluye un resultado positivo⁴⁵. El Comité observa que la Corte Constitucional declaró constitucionales las reformas de 2011 cuando las examinó en ejercicio de su control previo de constitucionalidad; asimismo, observa que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de las reformas de 2014 y respecto de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Comunicación, en el marco de varias demandas de inconstitucionalidad. El Comité igualmente observa que las reformas de 2018 no repararon las afectaciones de los derechos de los autores, las cuales ya estaban consumadas. El Comité también observa que el Estado parte no proporcionó ningún ejemplo de acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra las reformas constitucionales y/o la Ley Orgánica de

⁴⁴ *Osío Zamora c. República Bolivariana de Venezuela*, párr. 8.3; e *Isaías Dassum e Isaías Dassum c. Ecuador* (CCPR/C/116/D/2244/2013), párr. 7.3.

⁴⁵ *Young c. Australia* (CCPR/C/78/D/941/2000), párr. 9.4; y *Barzhig c. Francia*, párr. 5.1.

Comunicación que hubieran sido aceptadas por la Corte Constitucional. En consecuencia, el Comité considera que no existían recursos eficaces que los autores hubieran podido interponer para impugnar las reformas constitucionales y la Ley Orgánica de Comunicación.

8.6 En relación con la segunda serie de recursos disponibles, el Comité también toma nota de los argumentos del Estado parte según los cuales en 14 casos los autores no presentaron ningún recurso ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, y que, en los restantes casos⁴⁶, los recursos presentados ante la Superintendencia y posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa no presentaron dilaciones indebidas, teniendo en cuenta que la complejidad de los casos justificaba su prolongada duración. Igualmente, el Comité toma nota de la alegación de los autores, de que la razón por la que no interpusieron ningún recurso en esos 14 casos fue porque en estos casos los recursos no tenían ninguna posibilidad de éxito, dados los precedentes en los casos en que sí lo hicieron, y que, además, sufrieron retrasos injustificados. El Comité también toma nota de la alegación de los autores, la cual no fue refutada por el Estado parte, de que si bien contra toda decisión de la Superintendencia cabía un recurso judicial, los recursos se concedían sin efecto suspensivo, lo que implicaba que dichos recursos no fueran efectivos. El Comité observa que, de los 22 casos descritos, los autores impugnaron 8 en sede administrativa y 5 ante la jurisdicción contencioso-administrativa (véase el párr. 2.12). De los recursos presentados ante la Superintendencia, todos fueron negados, excepto uno que aún se encuentra pendiente, a pesar de haberse iniciado el 19 de noviembre de 2015. En cuanto a los recursos presentados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Comité observa que, en tres casos⁴⁷, el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil emitió una decisión después de más de tres años de que los autores hubieran interpuesto la demanda, y que los tres aún están pendientes debido a recursos interpuestos por las partes⁴⁸. Asimismo, el Comité nota que, en un caso⁴⁹, la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil estuvo pendiente durante casi cuatro años, ya que fue decidido en mayo de 2019 y la demanda había sido presentada por los autores el 24 de septiembre de 2015. El Comité reitera que no es necesario agotar los recursos que no son efectivos o que objetivamente no tienen perspectivas de éxito. Además, el Comité observa que el Estado parte, aunque ha facilitado información sobre el desarrollo de los procesos, no ha dado ninguna explicación específica sobre el motivo por el cual los recursos ante la jurisdicción contenciosa tardaron en resolverse más de tres años, y aún siguen pendientes⁵⁰. En consecuencia, el Comité considera que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no es un obstáculo a la admisibilidad de la comunicación.

8.7 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que sus derechos protegidos por los artículos 2, párrafo 3, y 14 del Pacto fueron violados en el marco de los procesos ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, dado que esta estaba dirigida por un funcionario elegido por una entidad que no era independiente, de entre una terna propuesta por el Presidente. Asimismo, toma nota de la afirmación de los autores de que la administración era juez y parte, que ejercieron con dificultad su derecho a la defensa, que solo se contemplaba una notificación y que se manejaban bajos estándares probatorios. El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que los autores gozaron de plenas garantías judiciales, incluida la exigencia de contar con un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido previamente por ley, así como el derecho a una audiencia pública. El Comité observa que las decisiones de la Superintendencia eran susceptibles de revisión judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que el argumento de que la Superintendencia no era independiente carece de validez. Asimismo, el Comité observa que los autores simplemente alegan que en un caso no pudieron oponer argumentos (véase el párr. 7.2), sin proporcionar detalles respecto de las razones por las cuales consideran que ejercieron con dificultad su derecho a la defensa, tanto en ese caso específico como en los demás casos a los que hacen referencia en su comunicación.

⁴⁶ El Estado parte se refiere a 11 casos, porque agrega 3 casos relacionados con los autores que se iniciaron después de la presentación inicial de la comunicación.

⁴⁷ Bonil 1, Bonil 2 y SECOM 1.

⁴⁸ Por el Superintendente: Bonil 1 y SECOM 1 y, por el diario: Bonil 2.

⁴⁹ SECOM 2.

⁵⁰ *Osío Zamora c. República Bolivariana de Venezuela*, párr. 8.4; y *Rajapakse c. Sri Lanka* (CCPR/C/87/D/1250/2004), párr. 9.2.

Asimismo, el Comité observa que los autores no indican de qué manera sus derechos se vieron afectados por la existencia de una sola notificación, ni explican por qué consideran que los estándares probatorios usados en dichos procedimientos eran bajos. Por consiguiente, el Comité considera que los autores no fundamentaron suficientemente esta parte de su comunicación a los efectos de la admisibilidad, y la declara inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.8 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que las reformas constitucionales que derivaron en la adopción del artículo 312 y el artículo transitorio 29 de la Constitución violaban sus derechos consagrados en el artículo 26 del Pacto, ya que sufrieron un trato discriminatorio, basándose en su condición de propietarios de un medio de comunicación, lo que no ocurrió respecto de quienes se dedicaban a otra actividad económica. El Comité también toma nota de la alegación de los autores de que los medios de comunicación requieren de viabilidad económica para mantener su independencia, de modo que la prohibición de tener acciones o participación económica en otras actividades estaba desprovista de un fin legítimo, era innecesaria y desproporcional. El Comité toma nota, por otro lado, del argumento del Estado parte de que no toda diferencia de trato es discriminatoria si los criterios para tal diferencia son razonables y objetivos, y lo que se persigue es lograr un fin legítimo, el cual era evitar la creación de monopolios y conflictos de interés entre los directivos y accionistas de medios de comunicación y sus intereses privados en la economía. El Comité observa que los autores no han explicado en qué medida las disposiciones constitucionales referidas habrían sido discriminatorias respecto de personas que se encontraban en una situación de hecho semejante a la suya. Los autores tampoco indicaron cuál sería la causa de la discriminación invocada. En consecuencia, el Comité concluye que los autores no han fundamentado suficientemente esta parte de su comunicación a los efectos de la admisibilidad, y la declara inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

8.9 El Comité toma nota de que en el expediente no se cuenta con información sobre si los autores interpusieron algún recurso respecto de la protección de su derecho a la libertad de expresión a título personal, por ejemplo, a través de un recurso de protección constitucional. El Comité toma nota de que el Estado parte no hizo ninguna referencia a este punto en sus objeciones a la admisibilidad de la comunicación. Por ende, el Comité considera que las denuncias de los autores basadas en el artículo 19 del Pacto, leído individual y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, han sido suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad, las declara admisibles y procede a su examen respecto del fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que las reformas constitucionales afectaron la sostenibilidad económica de *El Universo*, violando su libertad de expresión, en su calidad de accionistas y directivos del diario, dado que la propiedad de los medios de comunicación es una forma de ejercicio del derecho de libertad de expresión. El Comité también toma nota de la afirmación del Estado parte de que los autores no demostraron que existiera una relación entre la sostenibilidad económica del diario, la vulneración de su derecho a la libertad de expresión y la afectación de su patrimonio personal, el cual, no está cubierto por el Pacto. Asimismo, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que las reformas constitucionales buscaban evitar monopolios y conflictos de interés en los propietarios de medios. El Comité observa que los autores no han demostrado en qué medida se produjo una aminoración de su patrimonio y cómo esta tuvo como efecto que el diario, del cual eran directivos y accionistas, dejara de ser económicamente sostenible. Al respecto, el Comité observa que los autores no han refutado el argumento del Estado parte de que en varios de los casos mencionados en la comunicación no se inició ningún proceso sancionatorio, puesto que el diario cumplió con la publicación de las réplicas/rectificaciones solicitadas (véase el párr. 4.5). Asimismo, los autores no demostraron en qué medida el fin invocado por el Estado parte para justificar las reformas constitucionales mencionadas era incompatible con el Pacto⁵¹. En consecuencia, el Comité

⁵¹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 40.

concluye que los hechos anteriormente descritos no constituyen una violación de los derechos de los autores de conformidad con el artículo 19 del Pacto.

9.3 En cuanto a los procedimientos sancionatorios, el Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que la obligación de publicar réplicas afectó su libertad de expresión, ya que se vieron forzados a publicar contenidos ajenos a su línea editorial, haciendo imposible el desarrollo de su actividad periodística, lo que tuvo como consecuencia que se autocensuraran para evitar sanciones y multas. El Comité también toma nota del argumento del Estado parte de que la dimensión individual de la libertad de expresión no fue violada porque los autores no eran los autores de los artículos que generaron réplicas, así como tampoco lo fue la dimensión social, ya que *El Universo* continuó funcionando. El Comité se refiere a su observación general núm. 34 (2011, párr. 13), según la cual, la existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Asimismo, el Comité recuerda que, según su jurisprudencia, las libertades de información y de expresión son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática, y que es inherente a la esencia de esas sociedades que sus ciudadanos puedan informarse sobre sistemas y partidos políticos distintos a los que están en el poder y criticar o evaluar abiertamente y en público a sus gobiernos sin temor a ser objeto de interferencia o de castigos, dentro de los límites establecidos en el artículo 19, párrafo 3⁵². El Comité observa que los autores eran los directivos y accionistas del diario, cuya línea editorial difería del Gobierno durante el período en el que ocurrieron los hechos. Asimismo, el Comité observa que el diario fue objeto de múltiples procesos administrativos ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, en los que se le solicitó la publicación de réplicas bajo estrictos criterios determinados por esta, y que, en al menos tres de esos procesos, los autores fueron sancionados con onerosas multas⁵³. Asimismo, el Comité toma nota de la alegación de los autores según la cual el Ejecutivo utilizó las solicitudes de réplica como mecanismo para obligar al diario a difundir un contenido determinado por el Gobierno, lo que restringía su libertad de expresión. En consecuencia, el Comité concluye que la situación de los autores está amparada por el artículo 19 del Pacto.

9.4 Corresponde ahora al Comité determinar si en el caso que se examina las restricciones impuestas por el Estado parte están justificadas con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto. El Comité recuerda que dichas restricciones están permitidas solo en la medida en que estén fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación ajenos, y b) la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o la moral públicas. El Comité observa que las restricciones estaban previstas en la ley, en particular en el artículo 66, párrafo 7, de la Constitución y en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Comunicación. El Comité toma nota de que, en la mayoría de los casos referidos por los autores, se aplicó el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, el cual indica que toda persona que haya sido directamente aludida a través de un medio de comunicación, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación, tiene derecho a que ese medio difunda su réplica.

9.5 El Comité recuerda que cuando un Estado parte argumente tener una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar de forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza⁵⁴. El Comité toma nota de los argumentos del Estado parte de que las restricciones tenían por objeto proteger los derechos y reputación ajenos, de que se aplicaron normas de responsabilidad ulterior de los medios y de que se estaba protegiendo el derecho de la sociedad de recibir información veraz. Sin embargo, el Comité observa que los autores demostraron que, en varias ocasiones, se les ordenó publicar textos que excedían el tamaño y tiempo de publicación de la nota original, que el solicitante de la réplica, en general una autoridad pública, adjuntaba el texto de esta, incluso proporcionando el estilo y diagramación que deberían ser utilizados, cuestiones que no fueron controvertidas por el Estado parte.

⁵² *Aduayom y otros c. Togo* (CCPR/C/57/D/422/1990), párr. 7.4.

⁵³ Bonil 1, SECOM 2 y Radio City.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 35; y *Correa Barros y otros c. República Bolivariana de Venezuela* (CCPR/C/131/D/2652/2015), párr. 7.5.

Asimismo, el Comité observa que la Superintendencia de la Información y Comunicación hacía una interpretación amplia de la Ley Orgánica de Comunicación, por ejemplo, al considerar que una columna de opinión que contenía aseveraciones generales tenía la capacidad de afectar la reputación tanto de personas específicas, como de un grupo indeterminado de personas, por el solo hecho de pertenecer a un conglomerado profesional⁵⁵. Adicionalmente, el Comité toma nota de las alegaciones de los autores según las cuales, en ocasiones, se les impuso publicar réplicas que incorporaban expresiones desobligantes respecto de ellos, so pena de recibir multas, lo cual tampoco fue controvertido por el Estado parte. El Comité observa que las medidas adoptadas en relación con la publicación de réplicas, en ocasiones, resultaron desproporcionadas y no fueron estrictamente necesarias para el fin de proteger la reputación de las personas. Por consiguiente, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que las medidas tomadas en el marco de los procesos administrativos en contra de *El Universo* estuviesen justificadas con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3⁵⁶.

9.6 Asimismo, el Comité toma nota de las alegaciones de los autores respecto de la violación de su derecho a un recurso efectivo en relación con su derecho a la libertad de expresión, puesto que, si bien contra toda decisión administrativa en el marco de los procesos sancionatorios de réplica de los que fueron objeto cabía un recurso judicial, estos recursos se concedían sin efecto suspensivo, lo que implicaba que el derecho interno no resultaba efectivo ni oportuno para prevenir daños irreparables. Todo ello se une al hecho de que el Estado parte no ha refutado que dichos recursos no se otorgasen con efecto suspensivo. Asimismo, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa eran idóneos y efectivos. El Comité observa que los recursos en cuestión solo podían ser interpuestos una vez la resolución sancionatorio-administrativa estuviera consolidada. Observa, además, que dichos recursos no se otorgaban con efecto suspensivo, que la resolución administrativa podía imponer multas que al hacerse recurrentes elevaban su valor, así como las dilaciones que se han presentado en relación con estos recursos. Todo ello apunta a que los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa no eran efectivos ni oportunos para poner fin a las violaciones a la libertad de expresión alegadas por los autores. A la vista de estos elementos, el Comité considera que no se les garantizó a los autores un recurso efectivo en relación con los procesos sancionatorios administrativos de los que fueron objeto. En estas circunstancias, el Comité concluye que se ha violado el artículo 19, leído solo y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

10. El Comité, de conformidad con el artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, considera que el Estado parte ha violado el artículo 19, leído solo y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello requiere una reparación integral a las personas cuyos derechos hayan resultado vulnerados. A este respecto, el Estado parte debería, entre otras cosas, proporcionar a los autores una indemnización adecuada. El Estado parte tiene también la obligación de tomar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

12. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en el Estado parte.

⁵⁵ Caso Carlos Ochoa Quezada (véase el párr. 2.9).

⁵⁶ *Pivonos c. Belarús* (CCPR/C/106/D/1830/2008), párr. 9.3.