

Oficio N° 13649

Quito, DM, 22 de abril de 2021

Señora doctora
María del Pilar Merizalde Lalama
**SECRETARIA TÉCNICA,
CONSEJO NACIONAL PARA LA
IGUALDAD DE DISCAPACIDADES (CONADIS).**
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. CONADIS-CONADIS-2021-0136-O de 17 de marzo de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

“Mediante el presente solicito a su Autoridad, se sirva disponer a quien corresponda, se emita criterio jurídico respecto de cuál es la Dependencia competente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación; toda vez que, la Superintendencia de la Información y Comunicación fue suprimida mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación, expedida mediante Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 432 de 20 de febrero del 2019”.

1.- Antecedentes.-

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 13095 y 13373 de 18 de marzo y 1 de abril de 2021, este organismo solicitó e insistió al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante MINTEL), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

1.2. El requerimiento de esta procuraduría fue atendido por el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, mediante comunicación sin número, de 9 de abril de 2021, ingresada en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, a la cual se adjuntó el memorando No. MINTEL-CGJ-2021-0116-M de 6 de abril de 2021, suscrito por la Coordinadora General Jurídica de dicha cartera de Estado.

1.3. El informe jurídico contenido en memorando No. CONADIS-AJ-2021-0043-M de 15 de marzo de 2021, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica, encargado, del

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (en adelante CONADIS), cita los artículos 11, 35, 226 y 237 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 3 numeral 3 y 4 numeral 8 de la Ley Orgánica de Discapacidades² (en adelante LOD); 9 numeral 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad³ (en adelante LOCNI); 65 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante COA); 49 y Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación⁵ (en adelante LORLOC); y 15 del Reglamento General a la LOC⁶ (en adelante RGLOC), y concluye:

“Es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica que el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, sea la Dependencia encargada de recibir hasta el 15 de enero de cada año de parte de los medios de comunicación, el plan de acción destinado a mejorar progresivamente las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de personas que tengan discapacidades auditivas o visuales; de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación”.

1.4. A su oficio de consulta se adjuntó el oficio No. CRDPIC-CGDIC-2021-0023-O de 2 de febrero de 2021, suscrito por la Coordinadora General de Desarrollo de la Información y Comunicación del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (en adelante CORDICOM), en el que, como respuesta a la solicitud realizada por el CONADIS mediante oficio No. CONADIS-CONADIS-2021-0038-O de 27 de enero de 2021, cita la Disposición Transitoria Quinta de la LORLOC y el artículo 64 de la LOD, con fundamento en los cuales manifiesta y concluye:

“(…) las atribuciones establecidas en el artículo 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación no se enmarca dentro de ninguna atribución actual del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación; por lo tanto, la institución no es competente para la revisión y procedimiento de la información a la que se hace mención en el referido artículo.

Adicionalmente, el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación no es una institución de control y/o supervisión, por lo que no tiene competencia sancionatoria en ningún sentido; por lo tanto, no podría bajo ningún concepto ejecutar este tipo de acciones respecto de las obligaciones establecidas en el artículo 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación.

(…) El Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación no es competente para tratar las obligaciones de los medios de comunicación social y de anunciantes, establecidas en el artículo 15 del Reglamento

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 796 de 2 de septiembre de 2012.

³ LOCNI, publicada en el Registro Oficial No. 283 de 7 de julio de 2014.

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁵ LORLOC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero de 2019.

⁶ RGLOC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 170 de 27 de enero de 2014.

General a la Ley Orgánica de Comunicación; pertenecientes a la extinta Superintendencia de la Información y Comunicación, menos imponer sanciones respecto a este particular”.

1.5. Por su parte, el MINTEL cita, además de las normas invocadas por el CONADIS, los artículos 16, 47 y 384 de la CRE; 11, 37, 44.1, 45, 46 y 49 de la LOC; 20 del RGLOC; y 2 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones⁷ (en adelante LOT); luego de lo cual concluye lo siguiente:

“En ese contexto legal, el artículo 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación dispone que los medios de comunicación deben presentar, de forma anual, un plan de acción destinado a mejorar progresivamente las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de personas que tengan discapacidades auditivas o visuales. Este Reglamento, que entró en vigencia el 24 de enero de 2014 y cuya última modificación se dio el 13 de junio de 2017, no ha sido aún reformado para adaptarse a las reformas contenidas en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación publicada en el Registro Oficial Suplemento 432 de 20 de Febrero de 2019. Por esa razón, el texto vigente del citado artículo 15 aún dispone que el plan anual de acción debe ser presentado ante la actualmente suprimida Superintendencia de la Información y Comunicación.

Sin embargo, en virtud de la jerarquía normativa que rige al ordenamiento jurídico ecuatoriano, que hace prevalecer el contenido de una Ley Orgánica, como lo es la LOC, sobre el contenido de un Decreto Ejecutivo, que es el instrumento que contiene al Reglamento General de la LOC, y toda vez que el CORDICOM es el ente a cargo del sistema de comunicación social, cuyas atribuciones constan, además, en la misma LOC, me permito concluir que el plan de acción al que hace referencia el artículo 15 del Reglamento debe ser presentado por los medios de comunicación ante dicha entidad”.

1.6. De lo expuesto se observa que, los criterios jurídicos del CONADIS y el MINTEL coinciden en determinar que corresponde al CORDICOM recibir hasta el 15 de enero de cada año el plan de acción por parte de los medios de comunicación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15 del RGLOC, al ser la dependencia encargada del sistema de comunicación social.

Por su parte, el CORDICOM señala que al no ser una institución de control y/o supervisión, carece de competencia sancionatoria y en consecuencia no podría ejecutar las atribuciones establecidas en el artículo 15 del RGLOC.

2.- Análisis.-

Con la expedición de la LORLOC en el año 2019, sus artículos 42, 43, 44, 45 y 46 derogaron las normas de la LOC referidas a la Superintendencia de la Información y Comunicación y sus competencias.

⁷ LOT, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No .439 de 28 de febrero de 2015.

El inciso primero del artículo 15 del RGLOC, materia de su consulta, establece la obligación de los medios de comunicación de presentar, hasta el 15 de enero de cada año, ante la Superintendencia de la Información y Comunicación, *“un plan de acción destinado a mejorar progresivamente las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de personas que tengan discapacidades auditivas o visuales”*.

Con tales antecedentes, para atender su consulta se considera que, de acuerdo con los numerales 1 y 4 del artículo 16 de la CRE, todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a una *“comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos”*, además, del *“acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad”* (el resaltado me corresponde).

Así mismo, el numeral 11 del artículo 47 de la CRE reconoce a las personas con discapacidad el derecho a acceder a *“mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación, entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille”* (el resaltado me corresponde).

El artículo 384 de la CRE señala que el sistema de comunicación social *“asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana”*, y precisa que dicho sistema se conformará *“por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a el”*, para lo cual la ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana. (el resaltado me corresponde)

Por otra parte, el artículo 1 señala como objeto y ámbito de la LOC *“desarrollar, proteger, promover, garantizar, regular y fomentar, el ejercicio de los derechos a la comunicación”* establecidos en los instrumentos de derechos humanos y en la CRE, e incluye la protección del derecho a *“buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de medios de comunicación”*.

El primer inciso del artículo 11 de la LOC contiene el principio de acción afirmativa, por el cual las autoridades competentes deben adoptar medidas de política pública destinadas a *“mejorar las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de grupos humanos que se consideren fundadamente, en situación de desigualdad real; respecto de la generalidad de las ciudadanas y los ciudadanos”* (el resaltado me corresponde).

El artículo 55 de la LOC⁸, antes de su derogatoria por la LORLOC, se refería a la Superintendencia de la Información y Comunicación, como el “**organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria**”, entre cuyas atribuciones, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 56 ibídem, también derogado, constaba “**Fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los derechos de la comunicación**” (el resaltado me corresponde).

El primer inciso del artículo 45 de la LOC, sustituido por la LORLOC, establece que el sistema de comunicación social “**se conformará por instituciones de carácter público, las políticas y la normativa, así como con los actores privados, públicos y comunitarios y ciudadanos que se integren voluntariamente a él**”, de acuerdo a esa ley y su reglamento, mientras que el segundo inciso del mismo artículo prevé que “**El Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, será el ente encargado del Sistema de Comunicación Social**”.

El artículo 37 de la LOC “**garantiza el derecho al acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de las personas con discapacidad**” y al efecto prevé que “**los medios de comunicación social, las instituciones públicas y privadas que conforman el sistema de comunicación social**” desarrollarán varios mecanismos.

De acuerdo con la letra a) del artículo 46 de la LOC, entre los objetivos del sistema nacional de comunicación social consta: “**Coordinar las capacidades de los representantes públicos, privados y comunitarios que conforman el sistema para promover el pleno ejercicio de los derechos de la comunicación, reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución y la Ley**”.

Respecto al CORDICOM, las letras d), e) y n) del artículo 49 de la LOC determinan que le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

- “d) **Desarrollar y promocionar mecanismos para difundir las formas de comunicación propias de los distintos grupos sociales**, culturales, pueblos y nacionalidades y titulares de derechos colectivos”;
- e) Desarrollar procesos de monitoreo y seguimiento de la calidad de contenidos de los medios de comunicación;
- (...) n) Promover iniciativas y espacios de diálogo ciudadanos que coadyuven al ejercicio del derecho a la comunicación” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, según el inciso tercero del artículo 68.1 de la LOC, el CORDICOM “**de oficio, podrá analizar contenidos comunicacionales; y de ser el caso, ponerlos en conocimiento de la Defensoría del Pueblo para su trámite correspondiente**” (el resaltado me corresponde).

⁸ LOC, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013.

La Disposición Derogatoria de la LORLOC dejó sin efecto todas las normas de igual o menor jerarquía que se le opongan.

Sobre las atribuciones expresas y poderes implícitos de las administraciones públicas, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁹ explican:

“B) ATRIBUCIÓN EXPRESA Y PODERES INHERENTES O IMPLÍCITOS

La atribución de potestades de la Administración tiene que ser, en primer término, expresa. La exigencia de una explicitud en la atribución legal no es más que una consecuencia del sentido general del principio, que requiere un otorgamiento positivo sin el cual la Administración no puede actuar; *lege silente*, la Administración carece de poderes, pues no tiene otros que los que la Ley le atribuye.

Ahora bien, **esta exigencia debe ser matizada con la doctrina de los poderes inherentes o implícitos que, por excepción, pueden inferirse por interpretación de las normas más que sobre su texto directo (...)**” (el resaltado me corresponde).

La competencia implícita consta en el artículo 67 del COA, en los siguientes términos:

“Art. 67.- **Alcance de las competencias atribuidas.** El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, **no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones**”. (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i*) las personas con discapacidad tienen derecho a acceder y ejercer la comunicación; *ii*) las instituciones públicas y privadas que integran el sistema de comunicación social deben desarrollar los mecanismos que permitan a las personas el ejercicio de los derechos a la comunicación; al efecto, las autoridades deben adoptar medidas destinadas a mejorar las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de grupos humanos en situación de desigualdad real; *iii*) el CORDICOM es el ente encargado del sistema de comunicación social y como tal, debe adoptar medidas destinadas a mejorar las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de grupos humanos en situación de desigualdad real y coordinar el sistema para promover el pleno ejercicio de los derechos a la comunicación; y, *iv*) el CORDICOM tiene atribución para analizar contenidos comunicacionales.

3.- Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 37, 45, 46 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación, el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, es el encargado del sistema de comunicación social para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación de las personas con discapacidad, y consecuentemente es la entidad

⁹ *Curso de Derecho Administrativo, duodécima edición, Tomo I, Thomson Cívitas, 2004, Pág. 456.*

competente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, una vez que la Superintendencia de la Información y Comunicación fue suprimida.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Lic. Andrés Michelena, Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

Msc. Jonathan Mauricio Vargas Andrade, Presidente del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.