DNJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

TRÁMITE EXTERNO: CJ-EXT-2019-15946
REMITENTE: AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
RAZÓN SOCIAL: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
FECHA RECEPCIÓN: 10/09/2019 11:32
NRO DOCUMENTO: 5911-CCE-SG-NOT-2019
TOTAL DOCUMENTOS: 19 FOJAS
INGRESADO POR: karina.sanabria

Revise el estado de su trámite en: https://cjdocumental.funcionjudicial.gob

Quito D.M., 10 de septiembre del 2019
Oficio 5911-CCE-SG-NOT-2019

Doctora
María del Carmen Maldonado
PRESIDENTA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la **sentencia No. 0282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019**, emitida dentro de la causa No. 0282-13-JP, referente a la Acción de Protección Nro. **17321-2012-1410 y 17121-2012-0462.**

Atentamente,

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Adjunto: lo indicado
AGB/MED

2019 - 15946

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

Sentencia No. 282-13-JP/19
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2019

CASO No. 282-13-JP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

Sentencia

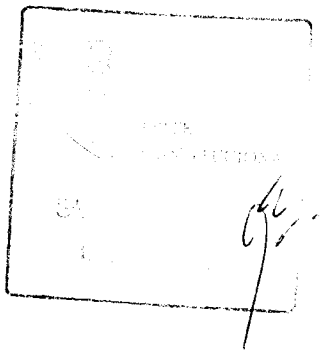
Acción de protección iniciada por el Subsecretario Nacional de la Administración Pública, patrocinado por funcionarios públicos de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, a nombre de la Función Ejecutiva y el Gobierno Nacional, en contra de un medio de comunicación privado

Esta sentencia se refiere a la falta de titularidad de derechos constitucionales por parte de instituciones del Estado y personas jurídicas públicas; la procedencia de las acciones de protección presentadas por organismos del Estado en defensa de sus propios derechos; la procedencia de acciones de protección presentadas por el Estado contra particulares; así como a la relación entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la rectificación y respuesta, en particular cuando se trata de información de interés público.

Contenido

I. Trámite ante la Corte Constitucional 2
II. Hechos del caso 3
a. La publicación en el diario La Hora y la solicitud de rectificación 3
b. La acción de protección y las medidas de reparación ordenadas 6
III. Competencia 10
IV. Análisis Constitucional 10
a. El Estado como titular de derechos 11
b. Procedencia de acciones de protección presentadas por el Estado 13
c. La libertad de expresión y su especial protección cuando se trata de información de interés público 16
d. La relación entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la rectificación o respuesta 22
V. Resolución del caso materia de revisión 28
VI. Decisión 32

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador



I. Trámite ante la Corte Constitucional

1. El 16 de abril de 2013, la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial remitió a la Corte Constitucional copias certificadas de la sentencia emitida el 12 de enero de 2013 dentro del proceso de acción de protección No. 17121-2012-0462[1].

2. El 25 de junio de 2014, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, seleccionó el caso para emitir jurisprudencia vinculante y desarrollar derechos, por encontrar que se verificaron los parámetros de selección previstos en el artículo 25 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

3. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales: Hernán Salgado, Teresa Nuques, Agustín Grijalva, Ramiro Ávila, Alí Lozada, Daniela Salazar, Enrique Herrería, Carmen Corral y Karla Andrade.

4. El 19 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa y el conocimiento de ésta correspondió a la jueza Daniela Salazar Marín.

5. El 19 de junio de 2019, la jueza Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

6. El 01 de julio de 2019, la jueza sustanciadora solicitó a la Unidad Judicial Civil de Pichincha con sede en el cantón Quito el expediente de primera instancia correspondiente al proceso de acción de protección No. 17321-2012-1410, el cual fue remitido a la Corte Constitucional mediante Oficio No. 923-2019-UJCDMQ-COGEP-RG de 15 de julio de 2019.

7. En sesión de 21 de agosto de 2019, la Tercera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 12 de febrero de 2019, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, con el fin de cumplir con la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución:

> *6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.*

[1] El 18 de julio de 2014 ingresó en la Corte Constitucional el expediente de segunda instancia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

II. Hechos del caso

a. La publicación en el diario La Hora y la solicitud de rectificación

8. En la sección B, página B1 de la edición del diario La Hora del 10 de octubre de 2012, se publicó el artículo titulado "*2012: 71 millones en propaganda*"[2]. En dicho artículo se informó acerca de las cifras referentes al gasto del gobierno nacional en campaña publicitaria, según la información reportada por el centro de monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana (CPC). El artículo contenía la siguiente información:

> *Entre enero y septiembre de este 2012, año preelectoral, el Gobierno gastó en publicidad oficial 71'139.441 dólares. De este monto, 9'504.753, corresponden exclusivamente a septiembre, según el Centro de Monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana (CPC). En el mismo periodo de 2011, el Gobierno destinó para este rubro 83'007.346.*
>
> *El gasto de septiembre está desglosado entre cinco categorías: el Gobierno central invirtió 4'278.290, en cuñas compartidas se fueron 3'463.916, los organismos seccionales pagaron 904.735, las cuñas sin autoría representaron 543.781, y otros organismos 314.031. En agosto, la inversión total del Gobierno fue de 7'410.482 dólares.*
>
> *El asambleísta Rafael Dávila, miembro de la Comisión de Desarrollo Económico, recordó que en el presupuesto del Estado de 2012, el Gobierno habló de 295 millones de dólares para publicidad. "Las cifras de Participación confirman que el Estado tenía presupuestado partidas para este mega gasto", dijo, tras calificarlo como una "bofetada" en la cara de las necesidades del Ecuador.*
>
> *"Mientras hay ecuatorianos que viven en la más absoluta pobreza, el Gobierno derrocha y despilfarra dinero en época preelectoral". En el presupuesto de 2011, para este concepto se definieron 54 millones, afirmó Dávila.*
>
> *El oficialista Gastón Gagliardo reconoció que se trata de un gasto "elevado, pero necesario ante tanta arremetida de la oposición que desinforma". "Por eso la importancia de esas cuñas que ayudan a orientar e informar de primera mano las obras que se han ejecutado y cuando están por realizarse", opinó.*
>
> ***Gastos***
>
> *En septiembre promocionaron espacios publicitarios en televisión 23 instituciones del Gobierno. Los mayores gastos los mantiene la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) con 803.134.*

[2] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 4 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.. La publicación también está disponible en línea en el siguiente vínculo: https://www.lahora.com.ec/noticia/1101405426/71-millones-en-propaganda-

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

Luego están el Ministerio de Inclusión Económica y Social con 541.913, el de Transporte con 439.907, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con 401.635.

En el análisis y monitoreo del rubro 'spots de otros organismos del Estado', la CPC definió que el Consejo Nacional Electoral (CNE) fue el que más pautó con 173.282 solo en septiembre. La Asamblea gastó 57.511 y la aerolínea estatal TAME 46.460.

Entre los 'spots sin autoría', el mayor rubro corresponde a la publicidad 'Avanzamos Patria', con 322.512. Le sigue 'Carondelet ya es de todos, visítalo', con 185.830. En la propaganda oficial 'Invitación al enlace ciudadano', el Régimen gastó 28.220.

Voceros de la CPC señalaron que el objetivo del monitoreo es transparentar el uso de recursos públicos en la pauta de publicidad en medios de comunicación televisivos, así como vigilar violaciones al artículo 219 del Código de la Democracia, que prohíbe a los funcionarios públicos promocionarse a través de obras y proyectos a su cargo.

Infracción en Deportes

Según Participación Ciudadana, el ministro del Deporte, José Francisco Cevallos contravino el artículo 219 del Código de la Democracia, que dice: "Se prohíbe a los servidores la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo...". Cevallos promocionó su nombre en el spot 'III Juegos Deportivos Nacionales– Imbabura 2012".

9. Mediante oficio No. PR-SSADP-2012-001513-O de 11 de octubre de 2012, el Subsecretario Nacional de la Administración Pública solicitó al medio de comunicación la rectificación de la información publicada[3], en los siguientes términos:

El día 10 de octubre del presente año, el rotativo que usted dirige publicó un artículo cuyo titular es: "2012: 71 millones en publicidad oficial". El artículo continua (sic)*: "Entre enero y septiembre de este 2012, año preelectoral, el Gobierno gastó en publicidad oficial 71.139.441 dólares. De este monto, 9.504.753, corresponden exclusivamente a septiembre según el Centro de Monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana." En relación a esto, me veo en la obligación de hacerle* ***las siguientes precisiones, a fin de que proceda a realizar la rectificación*** *de dicha información.*

Ha sido desgastante y hasta infructuoso pedir en varias ocasiones a la Corporación Participación Ciudadana que realice las rectificaciones del caso, en relación a los "Informes de Monitoreo de Medios" que mensualmente realiza la antedicha Corporación, cuestión a lo (sic) *que han hecho caso omiso.*

[3] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 33 y 34 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

Ya no es novedad para el Gobierno Nacional la falta de objetividad y malsana suspicacia con la que, esta mal llamada "Organización de la Sociedad Civil" difunde cifras exorbitantes y ajenas a la realidad, con la clara intención de inducir a la ciudadanía a pensar que en este Gobierno existe un derroche inusitado de recursos públicos por concepto de información y publicidad.

No nos engañemos más, Esta Corporación (sic), *tiene claros nexos con políticos de oposición, intenta disfrazar sus actividades políticas y de desprestigio al Gobierno con una supuesta labor cívica y democrática. No es coincidencia, que cuando pre-candidatos Presidenciales ofrecen la risible, infundada y demagógica alza del Bono de Desarrollo Humano con la disminución de los recursos destinados por el Gobierno a publicidad, Participación Ciudadana en complicidad con medios como el que usted dirige escandalicen a la ciudadanía con mentiras como la relatada.*

La verdad es que desde la llegada del Gobierno de la Revolución Ciudadana, se han negociado descuentos por concepto de publicidad en los medios de comunicación, que en promedio han sido del 70% de la tarifa comercial.

En beneficio de la democracia que tanto propugnan defender y por principio de ética y profesionalismo en los que la comunicación social debe fundamentarse, pongo a su conocimiento, ***las cifras reales*** *con las que debieron contrastar en forma previa su "noticia":*

PERÍODO	***CIFRA DE PUBLICIDAD EN 9 CANALES DE TELEVISIÓN, SEGÚN PARTICIPACIÓN CIUDADANA***	***CIFRA REAL DE INVERSIÓN DE PUBLICIDAD EN TELEVISIÓN***	***DIFERENCIA EN CIFRAS***	***PORCENTAJE DE DISTORSIÓN***
Septiembre de 2012	*9.504.753*	*1.136.428,94*	*8.368.324,06*	*+736,37%*
Enero a Septiembre de 2012	*71.139.441*	*12.936.678,87*	*58.202.762,13*	*+449,9%*

Como se ilustra, son destacables las diferencias entre la real inversión del Gobierno Central y las cifras que publica Participación Ciudadana, lo cual no es tratado objetivamente en el artículo publicado, ni siquiera se incluye la vaga salvedad que menciona el Informe de Participación Ciudadana, la misma que reza: "Cabe destacar que estos valores corresponden a las tarifas comerciales ordinarias que aplican los medios de comunicación, por lo tanto no incluyen descuentos o recargos".

Aclaro además que, en el Informe de Participación Ciudadana las cifras constantes a publicidad oficial es (sic) *el resultado de las cifras de: "Gobierno Central, Compartidos, Seccionales, Sin Autoría y Otros Organismos" de manera que tendenciosamente el artículo atribuye aquellas cifras únicamente al Gobierno Central.*

www.corteconstitucional.gob.ec

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

En este contexto, en virtud de lo prescrito en el artículo 66, número 7) de la Constitución de la República, ***le solicito la correspondiente rectificación de la información inexacta*** *publicada en el rotativo que usted representa en el mencionado artículo de 10 de octubre de 2012, cuya única fuente de información no es objetiva ni confiable y mucho menos verificada.* (énfasis añadido)

10. En atención a la solicitud recibida, en la sección B, página B2 de la edición del 13 de octubre de 2012 del diario La Hora se publicó la siguiente nota, bajo el título "*Réplica*"[4]:

> *En la edición del miércoles, en este mismo espacio, se publicó una nota titulada "2012: 71 millones en publicidad oficial", en la que hacíamos relación a la cifra entregada por la unidad de monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana. En el texto explicábamos los gastos en los que, según esa entidad, ha incurrido el Estado en este año preelectoral.*
> *Al respecto, el* ***subsecretario de la Administración Pública, envió una carta en la que asegura que las cifras de la entidad son elevadas hasta en un 736,37% respecto a la que la entidad presenta como datos oficiales****. Además, el funcionario aprovechó para comentar el trabajo de la entidad.*
> *"Ha sido desgastante y hasta infructuoso pedir en varias ocasiones a la Corporación que realice las rectificaciones del caso..., cuestión a la que han hecho caso omiso", dijo.* (énfasis añadido)

b. La acción de protección y las medidas de reparación ordenadas

11. El 31 de octubre de 2012, Oscar Alejandro Pico Solórzano, por sus propios derechos y en su calidad de Subsecretario Nacional de la Administración Pública, presentó acción de protección en contra de Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora, en la persona de su representante legal y presidente ejecutivo Francisco Vivanco Riofrío (en adelante "el diario La Hora", "la parte accionada" o "la accionada"). El accionante, patrocinado por Alexis Mera Giler, en calidad de Secretario Nacional Jurídico; Vicente Peralta León, en calidad de Subsecretario Nacional Jurídico; y, Michel Piñera Cordero, Víctor Granados Larrea, José Espinosa Andrade y Walter Romero Caballero, en calidad de asesores de la Secretaría Nacional Jurídica (en adelante "la parte accionante" o "el accionante"), señaló en su demanda que "*la persona pública afectada es la administración pública, en particular la Función Ejecutiva y el Gobierno Nacional*"[5].

12. Conforme se desprende de la demanda, a decir de la parte accionante, las presuntas vulneraciones se habrían originado en: (i) que la nota publicada el 10 de octubre de 2012 ocupó tres columnas y tres cuartos, mientras que la rectificación solicitada ocupó un cuarto de la página; (ii) que la misma se publicó bajo el título "Réplica", en lugar de "Rectificación"; y (iii) que ésta se refirió "*[...] tan*

---

[4] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 20 y 20 vta. del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410. La publicación también está disponible en línea en el siguiente vínculo: https://issuu.com/la_hora/docs/cotopaxi131012/8

[5] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 35 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

solo a una cifra de la totalidad de las cifras utilizadas para dicha información". Como medidas de reparación, la parte accionante solicitó que: (i) se declare que la empresa Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora, "*han violentado el ordenamiento constitucional vigente*"; (ii) se ordene a la parte accionada proceder a la rectificación de la información de conformidad con el oficio No. PR-SSADP-2012-001513-O de 11 de octubre de 2012, en un espacio de similares características al utilizado en la nota periodística cuya rectificación se solicitó; (iii) se exija al diario La Hora publicar en la primera página un pedido de disculpas públicas "[...] *al Gobierno Nacional y a la ciudadanía por violar los preceptos constitucionales*"; y, (iv) se disponga que "[...] *las garantías de* (sic) *estos hechos no se volverán a repetir, de tal manera que, en adelante, las rectificaciones se publiquen en el mismo espacio de la información cuya rectificación se solicita, conforme ordena la Constitución*".

13. El conocimiento de la acción de protección correspondió, por sorteo, a Marco Albán Núñez, Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, quien convocó a las partes a audiencia pública a celebrarse el día 8 de noviembre de 2012, y dispuso que se haga conocer el contenido de demanda a la Procuraduría General del Estado[6]. Además de las partes procesales, a la audiencia compareció Fausto Augusto Flores Ramírez, en representación del Procurador General del Estado, quien solicitó se acepte la acción de protección planteada[7].

14. La parte accionada solicitó que se rechace la acción planteada por carecer de asidero legal y alegó que, si la parte accionante consideraba que existió una vulneración a su derecho a la rectificación, procedía la acción de hábeas data, conforme lo prescrito por el artículo 49 de la LOGJCC. Con relación a la publicación de 13 de octubre de 2012 solicitada por la Secretaría Nacional de la Administración Pública, señaló que ésta no podía ser una "rectificación" por parte del diario La Hora, pues la información publicada era la reproducción de los datos recogidos por la Corporación Participación Ciudadana en el Boletín de Prensa No. 245, titulado "*INFORME DE MONITOREO DE MEDIOS CORRESPONDIENTE A SEPTIEMBRE DE 2012 EN NUEVE CANALES DE TELEVISIÓN DE SEÑAL NACIONAL*"[8] y, en consecuencia, la publicación solicitada por la parte accionante se realizó bajo el título "Réplica".

15. En sentencia de 12 de noviembre de 2012, el Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, Marco Albán Nuñez, realizó la siguiente consideración:

> *SEXTO.- La primera publicación viola el derecho a la información veraz de todas las personas (interés difuso) y del Estado (interés concreto) en la formulación del Art. 18 numeral 1 de la Constitución, mientras que la segunda publicación viola el derecho y la garantía de rectificación con los mismos perjudicados en la formulación del Art. Constitucional 66 numeral 7. Por su parte el alcance de la violación de éstos* (sic) *derechos*

[6] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 44 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[7] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 84 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[8] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 68 a 76 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

es "grave" en virtud de que el acto impugnado a través de la Acción Constitucional (sic), *ha impedido su vigencia de manera definitiva hasta el desarrollo del presente proceso.*

16. Con base en lo anterior, el juez aceptó la acción de protección, declaró que la parte accionada vulneró "[...] *los derechos constitucionales a la* información veraz *y el derecho a la rectificación, previstos en los Art. 18 numeral 1 y 66 numeral 7 de la Constitución* [...] ***en perjuicio del Estado ecuatoriano***" (énfasis añadido). En calidad de reparación integral, ordenó que Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora publiquen, en la edición del miércoles 14 de noviembre de 2012, disculpas públicas:

> [...] ***al Estado ecuatoriano*** *por haber publicado información que, al ser contrastada en la etapa probatoria dentro del presente juicio oral, público y contradictorio y desarrollado de conformidad con el debido proceso constitucional previsto en el Art. 75 y 169 de la Constitución de la República, ha resultado inexacta. Además, en la misma fecha y como parte de la misma publicación, incluirá la información contenida en el oficio N° PRSSADP-2012-001513-0, de 11 de octubre del 2012, en lo pertinente al gasto del Gobierno en relación al asunto litigioso, de* ***modo que la publicación no genere a sus lectores la impresión de tratarse de una "réplica" del gobierno a las publicaciones materia del presente juicio, sino de una "rectificación judicial"*** *de carácter constitucional al contenido de dicha publicación conforme ordena la Constitución. La publicación se hará* ***con igual diagramación e igualdad de caracteres y en los mismos espacios de la edición de la publicación de 10 de octubre del 2012, materia del presente juicio*** (énfasis añadido)[9].

17. En cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 12 de noviembre de 2012, en la edición de 14 de noviembre de 2012, el Diario La Hora publicó, en portada, bajo el título "***Rectificación judicial***" lo siguiente:

> *La Hora rectifica las informaciones emitidas por Corporación Participación Ciudadana sobre el gasto en publicidad oficial entre enero y septiembre de este año, que a criterio del juez vigésimo primero de lo Civil de Pichincha (e), Marco Albán, son inexactas.*
> *El subsecretario Nacional de la Administración Pública, Oscar pico, informó que el gasto en publicidad por parte del Gobierno Central es de 12,939.678,94 dólares durante el mencionado período. El funcionario apunta que las cifras reales difieren en un 449.3% con las difundidas por Participación Ciudadana.*

18. El referido titular en portada remite a la lectura de la Página B1 de la Sección B, donde consta el artículo titulado "*2012: 12 millones en publicidad oficial*", donde consta el siguiente texto:

> *Por orden del juez vigésimo primero de lo Civil de Pichincha (e), Marco Albán, diario La Hora procede a publicar hoy, 14 de noviembre de 2012, la rectificación judicial dispuesta por el magistrado, luego de la acción presentada en contra de este medio por parte del subsecretario de la Administración Público, Óscar Pico Solórzano.*

---

[9] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 91 a 93 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[El texto continúa con la transcripción íntegra del oficio No. PR-SSADP-2012-001513-O de 11 de octubre de 2012, el Subsecretario Nacional de la Administración Pública, que consta en el párrafo 9 *supra*]

La sentencia dispone que ofrezcamos disculpas al Estado, lo cual hacemos porque somos una institución respetuosa de la Constitución y las leyes.

19. El 14 de noviembre de 2012, la parte accionada solicitó aclaración y ampliación de la sentencia, específicamente con relación a la prueba que el juez habría analizado para llegar a la conclusión de que la información difundida por el diario La Hora era falsa, inexacta y vulneró los derechos alegados por la parte accionante[10]. Tal pedido fue negado por el juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, mediante auto de 22 de noviembre de 2012[11].

20. La parte accionada interpuso recurso de apelación, en el cual señaló, entre otros aspectos, que "*en el expediente no existe prueba alguna de que la información publicada sea inexacta, y por lo mismo que tenga que ser rectificada. En la Audiencia Oral jamás se efectuó contraste de nada, consecuentemente cómo puede el juez afirmar que la información resultó ser inexacta?*"[12] (sic).

21. El conocimiento del recurso de apelación correspondió a Anacélida Burbano Játiva, Carlos Gáravi Naranjo y Edwin Patricio Sánchez Viteri, jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha, ante quienes se llevó a cabo audiencia el 5 de enero de 2013[13]. A la audiencia comparecieron: Alexis Javier Mera Giler, en representación de la parte accionante; Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo, abogado defensor de la parte accionada; y, Fausto Rodrigo Flores Ramírez, en representación de la Procuraduría General del Estado.

22. El 12 de enero de 2013, los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha desestimaron el recurso y confirmaron la sentencia subida en grado[14]. En cuanto al daño grave provocado por la vulneración de derechos alegada por el accionante, la sentencia señaló que:

[e]ste gravamen se da, si tenemos en cuenta que los medios de comunicación precisamente por su nivel de cobertura y la facilidad de acceso al conglomerado al que va dirigido

---

[10] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 96 y 97 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[11] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 107 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[12] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 108 a 112 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[13] Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fjs. 8 del expediente de apelación de la acción de protección No. 17121-2012-0462. No obra del expediente el detalle de los argumentos presentados por las partes en la referida audiencia.

[14] Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fjs. 12 y ss. del expediente de apelación de la acción de protección No. 17121-2012-0462.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

(indeterminado), supone (sic) *una mayor responsabilidad sobre la información vertida* ***ya que es fácil advertir el daño que una información agraviante o inexacta puede ocasionar en la honra o la intimidad de una persona, sea esta natural o jurídica, o sea al propio Estado,*** *a través de sus diversos Entes* (sic), ***titular de derechos, entre ellos, obviamente la honra y el derecho que tiene a replicar información que puede afectar su buen nombre****, razones más que suficientes por las que la acción de protección resulta ser la vía idónea para reparar el daño provocado por una información inexacta y contrarrestar el impacto que la noticia pueda haber generado en el público. [...] Por ellos* (sic)*, podemos afirmar que* ***la no-rectificación lesiona arbitrariamente la observancia de los medios de comunicación de ser veraces y transgrede al mismo tiempo los derechos del afectado por esas noticias****. Por las consideraciones referidas,* ***es indudable que al accionante se le ha colocado en un estado de indefensión, frente a la influencia que mantienen los medios de comunicación con la ciudadanía*** *[...]* (énfasis añadido).

III. Competencia

23. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

IV. Análisis Constitucional

24. En el caso materia de revisión, representantes de la Secretaría Nacional de la Administración Pública y de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, presentaron una acción de protección contra el medio de comunicación La Hora. Previo a la acción, el diario La Hora había difundido, citando la fuente, cifras relativas al gasto público en publicidad producidas por el centro de monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana.

25. La Secretaría Nacional de Administración Pública envió al diario La Hora información oficial sobre las cifras del gasto público en cuestión, solicitando que se rectifique la información publicada sobre la base del monitoreo realizado por la Corporación Participación Ciudadana. El diario La Hora publicó un resumen de la información oficial recibida, a manera de réplica. La Secretaría Nacional de la Administración Pública y la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República iniciaron el proceso judicial alegando que el medio incumplió su deber de rectificar la información.

26. Los jueces que conocieron el caso en primera instancia determinaron que el medio de comunicación vulneró los derechos a la información veraz y a la rectificación en perjuicio del Estado. Además, se ordenó al medio de comunicación publicar disculpas públicas al Estado, así como la información que el Estado envió al medio de comunicación a manera de "rectificación judicial", con indicación de la diagramación, los caracteres y el espacio que debía ocupar la rectificación. La sentencia fue confirmada en apelación, instancia en la que los jueces se refirieron al Estado, además, como titular del derecho a la honra.

27. De ahí que la Corte Constitucional empezará por analizar si el Estado puede ser titular de derechos, y si procede que el Estado presente una acción de protección para tutelarlos. A continuación, la Corte Constitucional analizará la procedencia de acciones de protección presentadas por el Estado en contra de un particular. La Corte también se pronunciará sobre el rol de la libertad de expresión en una sociedad democrática, particularmente cuando se trata de difusión de información de estricto interés público. Finalmente, la Corte procederá a analizar las relaciones entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la rectificación o respuesta, con el fin de determinar si las restricciones impuestas en este caso al diario La Hora fueron legítimas o si, por el contrario, lesionaron desproporcionadamente la libertad de expresión e información.

a. El Estado como titular de derechos

28. Por regla general, los derechos constituyen atributos esenciales e inherentes a las personas. La Constitución establece que las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades y colectivos son titulares de los derechos reconocidos en ésta, así como en los instrumentos internacionales[15]. De lo anterior se desprende que, salvo los derechos de la naturaleza expresamente señalados en la Constitución[16], los titulares de derechos son los seres humanos[17], sea individual o colectivamente.

29. Históricamente, los derechos nacieron para proteger a los individuos de los excesos del poder público, que ocupa una posición de poder en sus relaciones con los particulares. En la actualidad, si bien se reconoce la existencia de otros poderes distintos al Estado, este significado de los derechos sigue plenamente vigente, a la luz de las múltiples potestades y privilegios de los que el Estado y sus organismos son titulares. Es por ello que, al reconocer al Estado como titular de derechos, está en juego la propia definición de los derechos.

30. Nuestra Constitución reconoce, desde su preámbulo, el respeto por la dignidad de las personas y colectividades. En tal sentido, el artículo 11 numeral 7 es claro al señalar que los derechos se derivan de la dignidad de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades[18]. Tales derechos constituyen límites al poder del Estado, que está llamado a respetarlos y protegerlos. En ese sentido, el artículo 3 numeral 1 señala con absoluta claridad que constituye un deber primordial del Estado el "[g]arantizar *sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales* [...]"[19].

31. Toda vez que el fundamento de la noción de derechos es la dignidad de las personas, es claro para esta Corte Constitucional que la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos, que son los llamados a respetar, proteger y garantizar tales derechos. Ahora bien, esto no obsta que, a fin de garantizar un ejercicio de defensa en igualdad

---

[15] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 10.

[16] *Ibid.* Artículo 10 inciso 2, y artículos 71 – 74.

[17] En similar sentido, el artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

[...] 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

[18] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11 numeral 7.

[19] En similar sentido, Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11 numeral 9.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

de condiciones en los procedimientos de carácter administrativo y judicial, se reconozca la aplicación de las garantías del debido proceso para todas las personas naturales y jurídicas, incluso las de derecho público[20].

32. Esta Corte reconoce que el contenido procesal de ciertos derechos, como por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva o a las garantías del debido proceso[21], puede ser invocado por cualquier sujeto dotado de personalidad, como derechos correspondientes a su existencia jurídica. En consecuencia, los órganos de la administración del Estado pueden ejercer el ámbito procesal de derechos como los mencionados, y pueden, al igual que cualquier sujeto dotado de personalidad, activar la jurisdicción en búsqueda de una solución motivada, basada en derecho y obtenida en el marco de un proceso que se desarrolle con todas las garantías, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus competencias.

33. De ahí que, si bien se reconoce una íntima conexión entre los derechos y la dignidad, al punto que los derechos son preexistentes al Estado y su validez no depende de su reconocimiento escrito, no se puede excluir del todo la posibilidad de que los órganos de la administración del Estado ejerzan algunos derechos de contenido procesal, en la medida en que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad. Así, la personalidad jurídica de ciertos órganos que integran la administración del Estado no es un argumento válido para legitimar la titularidad de derechos fundamentales, pero tampoco permite descartar del todo la posibilidad de ejercer el ámbito procesal de ciertos derechos reconocidos en la Constitución. Resulta indispensable determinar, caso a caso, si se procura tutelar derechos íntimamente vinculados con la dignidad, o proteger ámbitos jurídicos que no se vinculan directamente con la dignidad humana.

34. A juicio de esta Corte, reconocer al Estado, sus funciones y órganos, como titulares de derechos que son inherentes a la dignidad de las personas implica una desnaturalización de la noción de derechos prevista en los artículos 10 y 11 de la Constitución, noción que se refleja a lo largo del texto constitucional en su integralidad[22]. En el caso materia de revisión, los jueces de primera y segunda instancia que conocieron la acción de protección determinaron que el Estado era titular de los derechos al honor, a la rectificación, y a la información veraz, reconocidos por los artículos 66 numeral 18, 66 numeral 7 y 18 numeral 1[23], respectivamente. A juicio de esta Corte Constitucional,

---

[20] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 024-09-SEP-CC, 29 de septiembre de 2009, caso No. 0009-09-EP, página 10.

[21] Esta Corte Constitucional ha declarado vulneraciones al debido proceso, o a la tutela judicial efectiva en perjuicio de personas jurídicas, entre otros, en: Sentencia No. 024-09-SEP-CC, 29 de septiembre de 2009, caso No. 0009-09-EP; Sentencia No. 055-10-SEP-CC, 18 de noviembre de 2010, Caso No. 0213-10-EP; Sentencia No. 154-12-SEP-CC, 17 de abril de 2012, Casos No. 0240-09-EP, 0596-09-EP y 0601-09-EP (acumulados).

[22] Sobre la referencia en la Constitución de la República del Ecuador a los derechos de las personas, de los pueblos, nacionalidades, colectivos, véase, por ejemplo, las siguientes disposiciones: Preámbulo, Artículo 10, Artículo 11 numerales 1, 2, 3, 7 y 9, entre otros.

[23] *Artículo 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.*

los derechos al honor, a la rectificación, y a la información son derechos derivados de la dignidad de las personas, al punto que son parte de la categoría de "derechos de libertad".

35. Dada su íntima vinculación con la dignidad, el Estado no puede ser titular de tales derechos. Por el contrario, es el llamado a respetarlos y protegerlos. Distinto podría ser el caso en el que un funcionario público, como persona natural, busque la protección de su derecho al honor. Es indiscutible que los funcionarios públicos son sujetos del derecho constitucional al honor, en tanto ese derecho es inherente a la dignidad humana[24]. Sin embargo, el Estado, sus órganos e instituciones, con o sin personalidad jurídica, no son sujetos del derecho al honor[25]; en consecuencia, éste no podría verse afectado por la difusión de información u opiniones emitidas en ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

36. En conclusión, el Estado, en cuanto institución, no es titular de los derechos al honor, a la información veraz y a la rectificación, conforme se pretendió tutelar a través de esta acción de protección.

b. Procedencia de acciones de protección presentadas por el Estado

37. Entre los mecanismos previstos en la Constitución para la tutela de derechos se encuentra la acción de protección. Esta garantía jurisdiccional prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos y puede interponerse cuando exista una vulneración de derechos reconocidos en la Constitución, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

38. El hecho de que el Estado no sea titular de derechos no implica que algunos de sus organismos estén impedidos de presentar acciones de protección. Tan es así que la Defensoría del Pueblo tiene no sólo la posibilidad, sino el deber de activar garantías jurisdiccionales para la protección de los derechos de las personas y de la naturaleza. Se vuelve necesario entonces analizar, con independencia de la titularidad de los derechos, los requisitos de legitimación activa y legitimación pasiva de la acción de protección. Para ello, resulta pertinente recordar la necesaria distinción entre los conceptos "legitimación activa" y "titularidad del derecho", que consiste "[...] *en la separación entre el derecho de acción y el derecho sustantivo, objeto de la pretensión*"[26].

Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] *7. El derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio y horario.* [...] *18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.*

[24] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-489/02 de 26 de junio de 2002.

[25] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-452/16 de 24 de agosto de 2016.

[26] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 126-14-SEP-CC, 14 de agosto de 2014, página 18.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

39. El artículo 86 numeral 1 de la Constitución y el artículo 9 de la LOGJCC, establecen la regla general de que las garantías jurisdiccionales pueden ser presentadas por cualquier persona, de forma individual o colectiva, así como por comunidades, pueblos o nacionalidades, lo cual alcanza a la acción de protección. Esta legitimación activa amplia ha sido entendida, en la práctica, en el sentido de incluir a las funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas de derecho público quienes, como ha sucedido en el presente caso, han presentado demandas de acción de protección, cuestión que no ha sido objeto de análisis por parte de esta Corte respecto de esta garantía específica.

40. La Corte Constitucional considera que la presentación de acciones de protección por parte de representantes de las distintas funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas no es *per se* incompatible con la acción de protección. Al analizar la procedencia de una acción de protección presentada por representantes de organismos estatales o personas jurídicas de derecho público, lo fundamental es determinar si la demanda cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional; es decir, la protección y tutela de derechos.

41. En el caso materia de revisión podría considerarse que la presentación de una acción de protección por parte de funcionarios que representan a la Secretaría Nacional Jurídica y a la Secretaría Nacional de la Administración Pública cabe dentro de la legitimación activa amplia prevista para la acción de protección. Sin embargo, no se puede desconocer que la pretensión de la parte accionante consistió en que se declare que la parte accionada:

> *[...] ha causado un* ***grave perjuicio a la Administración Pública, a la Función Ejecutiva y al Gobierno Nacional, colocando en estado de indefensión a los mismos*** *frente al poder de este medio de comunicación violentando gravemente el* ***derecho constitucional establecido en el numeral 7 del Art. 66 de la Constitución de la República*** (énfasis añadido).

42. Esta Corte considera que la pretensión perseguida por la parte accionante no se ajusta al objeto que el artículo 88 de la Constitución establece para la acción de protección. La desnaturalización del objeto de la acción de protección se desprende tanto de la pretensión invocada por la parte accionante, como de la resolución de los jueces de primera instancia, quienes declararon la vulneración de los derechos constitucionales a la información veraz y a la rectificación "***en perjuicio del Estado ecuatoriano***" (énfasis añadido)[27], lo cual fue ratificado por los jueces de segunda instancia, cuando éste no goza ni es titular de los mismos.

43. La Corte Constitucional reconoce que, dado el objeto constitucional de la acción de protección, así como su legitimación activa amplia, podrían existir casos en que las instituciones públicas presenten acciones de protección con el objetivo de tutelar derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza. No obstante, fuera de las excepciones señaladas *supra*, el Estado y sus órganos no son titulares de derechos, sino que, por el contrario, el Estado a través de sus órganos es el principal obligado a proteger y garantizar tales derechos. De ahí que, al considerar la procedencia de las acciones de protección presentadas por los diversos órganos y entidades del Estado, los jueces constitucionales deben analizar con especial atención si

[27] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 68 a 76 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

la acción planteada cumple o no con el objeto previsto por la Constitución. Las acciones de protección presentadas por instituciones públicas con la pretensión de tutelar como propios derechos constitucionales inherentes a la dignidad humana son improcedentes.

44. Resulta fundamental diferenciar que las personas, individual o colectivamente, así como de manera directa o a través de personas jurídicas, ejercen derechos; mientras que, las entidades estatales, a través de sus funcionarios, ejercen potestades, competencias y atribuciones previstas en la Constitución y la ley. Como parte de esas potestades, funcionarios o entidades públicas podrían, dadas las circunstancias, solicitar a un medio de comunicación el espacio para replicar o rectificar cierta información. Así también, si una persona jurídica pública considera afectado su prestigio o reputación, puede activar los mecanismos legales para reparar eventuales daños. No obstante, al no ser titulares de derechos, las personas jurídicas públicas no pueden pretender activar las garantías jurisdiccionales diseñadas por la Constitución para tutelar los derechos de personas que se encuentran en situación de desequilibrio frente al poder. En consecuencia, este Organismo determina que el Estado ecuatoriano o la extensión de éste, a través de sus distintos órganos, no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad, por ser derechos inherentes a la dignidad de las personas, como ocurrió en el caso bajo revisión.

45. Ahora bien, la Corte Constitucional no puede ignorar que, además, en el presente caso la acción de protección se presentó en contra de un particular, en este caso un medio de comunicación. Respecto a la legitimación pasiva en el marco de la acción de protección, los únicos supuestos en los que la Constitución contempla la posibilidad de que particulares puedan tener dicha calidad son cuando: (i) la violación del derecho ocasione un daño grave; (ii) el particular preste servicios públicos impropios; (iii) actúe por delegación o concesión, o (iv) la persona afectada por la vulneración se encuentre en estado de subordinación, indefensión o discriminación respecto del particular[28].

46. Al ser la protección de la dignidad humana y los derechos que de ella se derivan uno de los fines principales del Estado constitucional de derechos, el Constituyente ecuatoriano reconoció que, en ciertas circunstancias, los particulares se encuentran en capacidad de lesionar derechos. Sin embargo, la procedencia de acciones de protección en contra de sujetos particulares está estrictamente limitada a los casos taxativamente previstos por el artículo 88 de la Constitución.

47. Si bien tales requisitos no son acumulativos, el examen acerca de la verificación o no de los requisitos en un caso concreto procede, únicamente, cuando se haya cumplido el presupuesto de que exista la vulneración a un derecho, en tanto objeto de tutela de la acción de protección. Además, de la lectura integral de los supuestos contemplados en el artículo 88 de la Constitución es claro que para que proceda una acción de protección presentada contra un particular la persona afectada por la supuesta vulneración debe encontrarse en una situación de desequilibrio respecto del particular. En otras palabras, el particular como parte accionada debe encontrarse en una posición de poder frente a la parte accionante, capaz de lesionar sus derechos.

48. En el caso que nos ocupa, los jueces de segunda instancia consideraron que la publicación original del diario La Hora de 10 de octubre de 2012 y la publicación de 13 de octubre de 2012 solicitada

[28] *Ibid.* Artículo 88.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

por la parte accionante, ocasionaron un daño grave al Estado, en su calidad de titular del derecho al honor[29]. Además, razonaron que dada la influencia de los medios de comunicación, el Estado se encontró en una situación de indefensión frente a esta persona jurídica de derecho privado[30]. Con tales afirmaciones, los jueces buscaron fundamentar la verificación de los supuestos requeridos por el artículo 88 de la Constitución y el artículo 41 numeral 4 de la LOGJCC para la procedencia de acciones de protección en contra de particulares.

49. Si bien, en determinadas circunstancias, un medio de comunicación desde su posición de poder podría estar en la capacidad de afectar derechos de personas particulares, en la demanda de acción de protección se señaló que la afectada era la administración pública, particularmente la Función Ejecutiva y el Gobierno Nacional y no una persona particular. Nuevamente, es pertinente recordar que en la lógica de los derechos existe siempre una posición de desequilibrio a partir de la situación de poder del Estado frente a los particulares. Así, constituye a todas luces un abuso que el Estado pretenda que se le reconozca una calidad de subordinación o indefensión respecto de un particular. De ahí que, a criterio de esta Corte, no puede admitirse que el Estado, a través de sus órganos, presente una acción de protección alegando una vulneración de sus derechos por parte de un particular.

50. Las decisiones de los jueces que conocieron el caso, en primer lugar, desnaturalizaron el objeto de la acción de protección. Además, los jueces incumplieron su deber de verificar los requisitos indispensables bajo los cuales la Constitución admite la posibilidad de que un órgano del Estado o una persona jurídica de derecho público pueda ser legitimado activo en una acción de protección. Finalmente, estas decisiones desconocieron los requisitos indispensables bajo los cuales un particular puede ser legitimado pasivo en una acción de protección.

51. El Estado o la extensión de éste, a través de sus distintos órganos, no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad por ser derechos inherentes a la dignidad, como ocurrió en el caso bajo revisión. Los derechos y sus garantías están concebidos como límites al poder, por lo que activar una garantía jurisdiccional en contra de un particular con el objeto de proteger los intereses del Estado resulta una desnaturalización de la acción de protección.

52. Con base en las consideraciones señaladas, esta Corte Constitucional concluye que no proceden las acciones de protección planteadas por instituciones públicas que, desnaturalizando esta garantía jurisdiccional, invoquen la supuesta vulneración a derechos cuya titularidad corresponde únicamente a las personas naturales o la naturaleza; así como tampoco proceden las acciones de protección planteadas por instituciones jurídicas públicas en contra de particulares por la supuesta vulneración de sus derechos.

c. La libertad de expresión y su especial protección cuando se trata de información de interés público

[29] Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fjs. 12 y ss. del expediente de apelación de la acción de protección No. 17121-2012-0462.

[30] Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fjs. 12 y ss. del expediente de apelación de la acción de protección No. 17121-2012-0462.

53. Si bien la parte accionante no invocó una vulneración a la libertad de expresión en perjuicio de los ciudadanos a acceder a información, conforme el artículo 18 de la Constitución, ésta sí pretendió que el juez ordene a la parte accionada a realizar disculpas públicas dirigidas "[...] *al Gobierno Nacional y a la ciudadanía por violar los preceptos constitucionales* [...]"[31]. Además, esta Corte observa que el juez de primera instancia consideró que la publicación del día 10 de octubre de 2012 "[...] *viola el derecho a la información veraz de todas las personas (interés difuso) y del Estado (interés concreto), en la formulación del Art. 18 numeral 1 de la Constitución* [...]"[32], y esta decisión fue confirmada por los jueces de apelación. Dado que, como ha quedado anotado, no procedía tutelar a través de la acción de protección el derecho al honor del cual el Estado no es titular, es preciso que esta Corte analice si los jueces actuaron conforme la Constitución y los instrumentos internacionales, con relación al respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión. Para ello, la Corte tomará en consideración el rol de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la necesidad de revestir de una protección especial a los discursos de interés público.

54. El derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en los artículos 18 y 66 numeral 6 de la Constitución, así como en tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos[33].

55. A efectos de analizar el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión, este Organismo acoge y hace suyos los criterios de la Corte IDH, que desde la Opinión Consultiva No. 05/85 ha considerado al derecho a la libertad de expresión como una "*piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática*"[34]. Tal criterio se ha reiterado de manera constante en su jurisprudencia en el marco de su facultad contenciosa, en la que ha analizado el contenido y alcance del artículo 13 de la CADH[35].

56. Con relación al papel fundamental que cumple el derecho a libertad de expresión en una sociedad democrática, la Corte IDH ha considerado que:

---

[31] Véase párrafo 12 *supra*.

[32] Véase párrafo 15 *supra*.

[33] Así lo ha reconocido esta Corte. Véase: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 184-18-SEP-CC, 29 de mayo de 2018, página 58. Sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, páginas 58 – 59.

[34] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana* sobre *Derechos Humanos).* Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

[35] *Vid.*, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; *Caso Ríos y otros vs. Venezuela.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, Párrafo 148.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad[36].

57. Este criterio ha sido ampliamente acogido por las altas cortes del continente americano, como por ejemplo: la Suprema Corte de Justicia de México[37], el Supremo Tribunal Federal de Brasil[38], la Corte Suprema de Justicia de Panamá[39], y la Suprema Corte de Justicia de Uruguay[40]. A criterio de la Corte Constitucional colombiana, este rol fundamental de la libertad de expresión obedece a que:

> [...] *mediante su protección,* ***se facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación****. Este argumento subraya que la comunicación y el* ***libre flujo de informaciones, opiniones e ideas en la sociedad es un elemento esencial del esquema de gobierno democrático y representativo****, por lo cual la libertad de expresión, al permitir un debate abierto y vigoroso sobre los asuntos públicos,* ***cumple una función política central*** (énfasis añadido)[41].

58. Vale destacar que toda persona es titular del derecho a la libertad de expresión. La titularidad de este derecho no está restringida a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa. No obstante, esta Corte reconoce que los medios de comunicación sirven como vehículo de expresión y difusión de la información, ideas y opiniones de quienes se expresan a través de ellos, permitiendo el ejercicio de este derecho en su dimensión individual[42]. Al mismo tiempo, cuando se obstaculiza la libertad de un medio de comunicación, se afecta necesariamente la dimensión social del derecho a la libertad de expresión, esto es, la posibilidad de las personas de buscar y recibir la información, así como las ideas y opiniones ajenas que tal medio difunde. Estas dos dimensiones de la libertad de expresión son interdependientes y deben protegerse de manera simultánea[43].

59. El ejercicio de la dimensión individual del derecho a la libertad de expresión no se agota en la posibilidad de expresarse, sino que está indefectiblemente ligado a la posibilidad de valerse de

---

[36] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*..., parr. 116.

[37] Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCNJ). Acción de Inconstitucionalidad 29/2011. Decisión de 20 de junio de 2013.

[38] Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF). Reclamação 18.638. Decisión de 17 de septiembre de 2014.

[39] Órgano Judicial de la República de Panamá. Registro Judicial. Advertencia de Inconstitucionalidad. Expediente No. 478-08. Sentencia de 11 de abril de 2014.

[40] Suprema Corte de Justicia de Uruguay. IUE 1-18/2015. Directv de Uruguay Limitada c/ Poder Legislativo. Acción de inconstitucionalidad. Sentencia No. 79 de 5 de abril de 2016.

[41] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

[42] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*..., párr. 34.

[43] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*..., párr. 33; *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 67.

"[...] *utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios*"[44]. Al mismo tiempo, con relación a la dimensión social de la libertad de expresión, los medios de comunicación posibilitan la obtención de información, opiniones y expresiones ajenas, por lo que resulta "*indispensable que [éstos] recojan las más diversas informaciones y opiniones*"[45].

60. Para proteger integralmente el ejercicio de la libertad de expresión, es preciso que el Estado garantice los mecanismos efectivos para el libre flujo e intercambio de ideas. Parte de reconocer el rol fundamental de los medios de comunicación para la libertad de expresión, implica reafirmar el derecho de éstos a realizar sus labores con independencia y sin cortapisas, presiones o restricciones innecesarias dirigidas a silenciarlos[46]. Las autoridades públicas deben abstenerse de cualquier intervención que tienda a limitar o a entorpecer el ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de prensa.

61. A pesar de lo anterior, la Corte reconoce que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, y puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores que, según la Convención Americana "[...] *deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*"[47]. De ahí que para considerarse legítimas, las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben: (i) estar expresamente previstas en una ley[48], (ii) perseguir un fin legítimo y, (iii) ser idóneas[49], necesarias[50] y estrictamente proporcionales[51] para la consecución de tal fin. Este test de proporcionalidad no sólo es un esquema argumentativo muy difundido en el mundo contemporáneo, sino que además se encuentra recogido por la legislación ecuatoriana de la siguiente forma:

> [LOGJCC] *Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- [...] Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento [...] 2. Principio de proporcionalidad.- [...] se verificará que la medida en cuestión proteja un* ***fin***

---

[44] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas...*, párr. 31.

[45] Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú.* Fondo. Sentencia de 4 de septiembre de 2001. Serie C No. 84, párrs. 149 y 150.

[46] Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, Principio 13.

[47] Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 13 numeral 2; Constitución de la República. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 18.

[48] Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 13.2. y artículo 30; Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

[49] Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177., párr. 71.

[50] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas...*, párr. 46.

[51] Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina...*, párr. 83 y 84.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

***constitucionalmente válido**, que sea **idónea**, **necesaria** para garantizarlo, y que exista un **debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional**.*
(énfasis añadido)

62. Además, las restricciones a la libertad de expresión deben ser de carácter excepcional, tomando en cuenta que parte de la garantía de pluralismo que involucra la protección de la libertad de expresión implica reconocer que este derecho no solo ampara "*la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también [...] a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población*"[52]. En consecuencia, la información, ideas y expresiones que pudieran resultar incómodas a los representantes de las distintas funciones del Estado, también se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión[53].

63. Por fuera de los discursos que no se encuentran amparados por la libertad de expresión, como por ejemplo los discursos de odio[54], nos encontramos ante una regla general de presunción de cobertura de toda forma de expresión, lo cual también implica una "*presunción de constitucionalidad a favor de la libertad de expresión*"[55]. Adicionalmente, esta Corte no puede desconocer que ciertos discursos entrañan una importancia particular para el ejercicio de otros derechos, o incluso para la consolidación y funcionamiento de una sociedad democrática, por lo que éstos exigen una protección especial[56].

64. Entre los discursos especialmente protegidos por el derecho a la libertad de expresión se encuentran los relativos a asuntos de interés público, asuntos políticos[57], personas que ocupan o pretenden ocupar cargos públicos, particulares que voluntariamente se involucran en asuntos públicos[58], y a expresiones que viabilizan el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales[59]. El discurso relativo a asuntos políticos no se limita al relacionado con asuntos electorales, sino que "[...] *esta*

---

[52] Corte IDH. *Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile...*, párr. 69; Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela...*, párr.105; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

[53] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 32.

[54] En virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, ciertos discursos se encuentran excluidos del ámbito de cobertura de la libertad de expresión, entre los que se incluyen, los del art. 13.5 de la CADH.

[55] Constitucional de Colombia, Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

[56] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión)..., párr. 33.

[57] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión)..., párr. 25.

[58] *Ibid.*, párr. 39 – 52.

[59] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

categoría cubre toda expresión relevante para el desarrollo de la opinión pública sobre los asuntos que contribuyan a la vida pública de la nación"[60].

65. Las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público gozan de mayor protección puesto que en toda democracia, las acciones y omisiones del Estado y de sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso por parte de la sociedad en su conjunto, incluida la sociedad civil organizada, la prensa y la opinión pública. La gestión pública debe ser objeto de control democrático y los medios de comunicación constituyen vehículos a través de los cuales se promueve la discusión sobre asuntos de interés público y se controla la gestión gubernamental.

66. La protección reforzada al libre flujo de información respecto al discurso relativo a asuntos de interés público: (i) fomenta el debate y el cuestionamiento de las posturas y decisiones de los distintos órganos del Estado; (ii) promueve la participación ciudadana en ejercicio de las actividades, cumplimiento de competencias estatales y diseño de políticas públicas; (iii) permite a los ciudadanos formarse una opinión, adoptar posturas y participar de manera efectiva e informada del proceso democrático; (iv) facilita el escrutinio y vigilancia respecto de las actividades estatales, e incluso sirve como contrapeso frente a potenciales abusos o arbitrariedades en el ejercicio del poder público.

67. A la luz de lo anterior, cuando el derecho a la libertad de expresión entre en conflicto con otros derechos o sea necesario establecer límites para garantizar otros fines legítimos, los jueces deberán tener en especial consideración el rol fundamental que tiene la libertad de expresión para la existencia y fortalecimiento de una sociedad democrática, la doble dimensión de este derecho, así como la necesidad de garantizar el libre flujo de ideas e informaciones relacionadas con asuntos de interés público, en tanto discurso especialmente protegido. Cuando se trate de discursos especialmente protegidos, la protección de la libertad de expresión deberá ser reforzada, lo cual exige realizar un examen sustancialmente más riguroso al momento de examinar la legitimidad de una posible restricción a este derecho.

68. De ahí que, para determinar la legitimidad de restricciones al derecho a la libertad de expresión es indispensable que los jueces, como primer paso, consideren la naturaleza del discurso materia de la expresión en cada caso concreto[61], lo que a su vez determinará el nivel de escrutinio con el que realizarán el examen. Para ello, es preciso partir de la premisa de que:

> *El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público*[62].

---

[60] *Ibid.*

[61] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

[62] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica...*, párr. 127.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

69. Así, las expresiones referentes a los distintos órganos del Estado o el desempeño de sus funcionarios cuentan con un umbral mayor de protección, lo cual implica que debe existir un mayor grado de tolerancia por parte de los órganos o funcionarios a los cuales se refiere tal información frente al escrutinio y a la crítica[63] por parte de la ciudadanía. Es oportuno aclarar que tal umbral distinto de protección no se deriva de la calidad del sujeto al que se refiere la información o expresión, sino que las actividades que realiza son parte de la esfera del debate público[64].

70. Este Organismo observa que la información publicada por el diario La Hora en el caso materia de revisión se refirió a las cifras de gastos en publicidad oficial, reportadas por la organización de la sociedad civil Corporación Participación Ciudadana. Los datos referentes al gasto público constituyen información de interés público y revisten el carácter de discurso especialmente protegido por el derecho a la libertad expresión.

71. En consecuencia, al analizar la legitimidad de tales restricciones, los jueces deben ser más rigurosos al verificar la idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad de la posible restricción al derecho a la libertad de expresión[65] y, si consideran establecer responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión, deben tener presente la importancia de no inhibir el debate democrático sobre un asunto de interés público.

72. Sobre la base de lo expuesto en la presente sección, esta Corte Constitucional determina que la difusión de información de interés público es esencial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión. Los medios de comunicación juegan un papel fundamental para ello, al servir como un vehículo para fomentar un debate abierto y plural indispensable en una sociedad democrática. En consecuencia, al analizar las posibles restricciones a la libertad de expresión, los administradores de justicia deben considerar, en primer lugar, si se trata de un discurso de interés público que exija una especial protección, y, si así fuera, aplicar un test de proporcionalidad estricto al momento de determinar si se cumplen los requisitos de legalidad, finalidad legítima y necesidad de tal restricción.

d. La relación entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la rectificación o respuesta

73. Entre los argumentos invocados por la parte accionante en la acción de protección se señaló que el medio de comunicación publicó la información bajo el título de "Réplica" y no de "Rectificación". Las decisiones judiciales materia de revisión, dispusieron que el medio publique la información solicitada por los accionantes "*de modo que la publicación no genere a sus lectores la impresión de tratarse de una "réplica" del gobierno a las publicaciones materia del presente juicio, sino de una "rectificación judicial"*. De ahí que es pertinente que esta Corte se pronuncie sobre el contenido del derecho a la rectificación o respuesta y su relación con el derecho a la libertad de expresión. El

---

[63] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica...*, párr. 128, 129. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-292/18 de 24 de julio de 2018.

[64] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica...*, párr. 129. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-292/18 de 24 de julio de 2018.

[65] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica...*, párr. 128, 129. Caso Kimel Vs. Argentina..., párr. 86.;

artículo 66 numeral 7 de la Constitución reconoce el derecho a la rectificación y a la respuesta en los siguientes términos:

> *Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*
> *[...]*
> *7. El derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.*

74. De lo anterior se desprende que si una persona se considera agraviada por información o expresiones inexactas, falsas o erróneas difundidas en un medio de comunicación, ésta tiene el derecho de solicitar al medio la rectificación o respuesta correspondiente. Garantizar tal derecho es parte de la responsabilidad que deben tener los medios de comunicación[66]. El derecho a la rectificación o respuesta constituye un perfecto complemento de la libertad de expresión, en la medida en que es la primera medida menos gravosa de reparación de posibles daños ocasionados en el ejercicio de esta libertad.

75. Así, frente a la difusión de información falsa, errónea o agraviante a través de medios de comunicación, la rectificación o respuesta son el primer mecanismo al cual debe recurrir la persona agraviada por la información, las cuales a su vez, permiten el desagravio de la persona que se considera afectada[67]. Además, la rectificación o la respuesta constituyen el mecanismo más cercano en el tiempo desde la publicación de la información y son más efectivas, dado que brindan la oportunidad de que la persona agraviada controvierta la información difundida, de manera que se restablezca su buen nombre y reputación[68].

76. Ahora bien, la rectificación y la réplica o respuesta no son sinónimos y se aplican en distintas situaciones. En caso de que la información difundida sea falsa o errónea, corresponde solicitar una rectificación a fin de que se corrija tal situación. En los casos en que terceros requieran pronunciarse sobre la información difundida por considerarse agraviados sobre la base de motivos distintos a la falsedad de la información, corresponde solicitar un espacio para ejercer el derecho a la réplica o respuesta. Al constituirse en una limitación a la libertad de expresión, ambas alternativas deben cumplir de manera estricta con los requisitos de legalidad, necesidad y estricta proporcionalidad y realizarse en condiciones de equidad[69].

77. Dado que el derecho a la rectificación procede respecto de informaciones falsas o erróneas, es necesario señalar que el artículo 18 numeral 1 de la Constitución reconoce el derecho de todas las personas a:

---

[66] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

[67] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión)..., párrs. 79, 108, 109 y 110.

[68] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-292/18 de 24 de julio de 2018.

[69] CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011, pág. 305.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información ***veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural****, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior* (énfasis añadido).

78. Al respecto, esta Corte Constitucional considera relevante señalar que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomienda a los Estados tomar en consideración que la imposición de condicionamientos previos de la información, "*tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad*" son en principio incompatibles con el derecho a la libertad de expresión[70]. En consecuencia, no puede entenderse que el artículo 18 numeral 1 de la Constitución excluye *a priori* del umbral de protección el derecho a la libertad de expresión a la información que no cumpla con los calificativos señalados en el mismo; ni tales condicionamientos deben leerse como justificaciones para censurar de manera anticipada cierto tipo de discurso[71].

79. Al analizar la legitimidad de una potencial restricción a la libertad de expresión, en forma de responsabilidad ulterior, tampoco debe entenderse que el artículo 18 numeral 1 de la Constitución exige que se pruebe de manera inequívoca la veracidad, verificación, oportunidad, contextualización y pluralidad de la información que se difunde[72]. Tal exigencia deberá entenderse como un deber de los medios de comunicación de actuar diligentemente y realizar los esfuerzos razonables para verificar y contrastar la información que será publicada[73], de manera que se acredite que no se actuó con la intención directa de causar un daño al honor, a la reputación o a la intimidad de terceros, ni con la intención maliciosa de presentar hechos falsos como si fuesen verdaderos, a la luz del estándar de la real malicia[74].

80. Al ejercerse el derecho a la rectificación o respuesta, deberá tenerse presente que las simples opiniones y, particularmente las opiniones condicionadas, por su naturaleza, no pueden estar sujetas a juicios de veracidad o falsedad[75].

81. El condicionamiento de veracidad establecido en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución puede entenderse satisfecho si en su publicación el medio de comunicación se limitó a reproducir lo manifestado por terceros, sin incluir apreciaciones propias respecto a tal información, lo cual se conoce como el estándar de reporte fiel[76]. En este caso, no se podría trasladar la responsabilidad originada en los contenidos al medio que los reproduce citando su fuente.

---

[70] Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000. Principio 7.

[71] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* ..., párr.33.

[72] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-679/05 de 30 de junio de 2005.

[73] *Ibid.*

[74] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-293/18 de 24 de julio de 2018.

[75] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-292/18 de 24 de julio de 2018.

[76] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-293/18 de 24 de julio de 2018.

82. Conviene resaltar que, en el caso de discursos especialmente protegidos referentes a asuntos de interés público, tal especial protección no solo se fundamenta en la importancia de dichos asuntos para la sociedad democrática, sino también en la mayor posibilidad de los funcionarios públicos y representantes de entidades estatales de controvertir públicamente y responder a través de distintos mecanismos la información que consideren falsa, inexacta o agraviante, según sea el caso[77], sin tener que recurrir a restricciones innecesarias a la libertad de expresión.

83. En el caso concreto, a pesar de que la publicación de 10 de octubre de 2012 señaló que los datos a los que se hacía referencia fueron obtenidos de la Corporación Participación Ciudadana, la parte accionante solicitó una rectificación de la información. En respuesta a tal requerimiento, la parte accionada publicó una nota titulada "Réplica" en la cual hizo constar la precisión de las cifras solicitadas por la parte accionante, en la edición del 13 de octubre de 2012. Además, en tal publicación la parte accionada dejó claro: (i) que ésta se refería a la publicación del 10 de octubre de 2012, titulada *"2012: 71 millones en publicidad oficial"*; (ii) que el contenido de la misma hacía referencia a los datos compilados y entregados por la Corporación Participación Ciudadana relacionados con gastos en publicidad oficial; (iii) que el Subsecretario Nacional de la Administración Pública envió al medio una comunicación señalando la diferencia entre las cifras publicadas por el medio y la señalada por la entidad por él representada; y, (iv) que, a decir de tal funcionario, las cifras publicadas el 10 de octubre de 2012 estarían elevadas hasta en un 736,37% respecto del gasto real.

84. En consecuencia, se evidencia que el medio procedió a publicar la información que la parte accionante solicitó con la precisión respecto de lo que la entidad gubernamental consideraba inexacto. La publicación no fue realizada con el título "rectificación" según lo solicitado por la parte accionante, ni procedía que se lo haga, en la medida en que el derecho a la rectificación cumple con el propósito de servir como un mecanismo capaz de corregir la información falsa o errónea publicada en medios de comunicación. En el presente caso, la información se restringió a un reporte fiel de la información difundida por la Corporación Participación Ciudadana, por lo que no se trató de información falsa susceptible de rectificación. Si un medio de comunicación informa que una organización de la sociedad civil afirma algo, lo hace citando la fuente, y la fuente no ha desmentido tal información, no puede deducirse que el medio ha producido información falsa.

85. Si la información fuera imprecisa o resultara agraviante, tal situación puede corregirse publicando a manera de respuesta la información que la persona afectada considera que se ajusta a la realidad, como ocurrió en este caso. La publicación, por parte del diario La Hora, de la respuesta en la que las entidades del Estado afirmaron que las cifras difundidas por la Corporación Participación Ciudadana no correspondían a la realidad en virtud de que se habrían calculado con base en la tarifa comercial sin considerar que se habrían negociado descuentos por concepto de publicidad, constituyó un mecanismo suficiente para garantizar el derecho a la información en su doble dimensión. El medio de comunicación publicó tanto la versión de la Corporación Participación Ciudadana sobre las cifras del gasto público en publicidad, como la respuesta del gobierno con su propia versión las cifras aclarando que habrían recibido importantes descuentos; al hacerlo, cumplió con su obligación de informar a la ciudadanía acerca de la versión oficial sobre las cifras del gasto

[77] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión)..., párr. 40.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

público, respetando la versión de una organización de la sociedad civil sobre tales cifras, reconociendo que parte de la labor de la sociedad civil es realizar un escrutinio del funcionamiento del Estado, incluyendo del gasto público.

86. Merece especial atención el hecho de que en ningún momento la parte accionante presentó el sustento para su afirmación respecto a la alegada imprecisión de las cifras reportadas por la Corporación Participación Ciudadana y reproducidas por la parte accionada, sino que en su solicitud de rectificación se limitó a descalificar a la organización no gubernamental acusándola de "falta de objetividad", "malsana suspicacia", tener "claros nexos con políticos de oposición" e intentar "disfrazar sus actividades políticas y de desprestigio al Gobierno con una supuesta labor cívica y democrática", afirmando que se trata de una "mal llamada" "Organización de la Sociedad Civil"[78].

87. No consta del expediente prueba alguna producida ante el medio de comunicación o ante los jueces que conocieron el caso de que la Corporación Participación Ciudadana no haya difundido o haya desmentido tales cifras. Tampoco existe en el expediente prueba alguna producida ante el medio de comunicación o ante los jueces que conocieron el caso de que los supuestos descuentos por concepto de publicidad oficial en medios de comunicación en efecto se hayan negociado. A falta de tal prueba, no es posible considerar que la información difundida por el medio respecto a las cifras producidas por la Corporación Participación Ciudadana sea falsa y como tal susceptible de rectificación. Si bien en su solicitud de rectificación el gobierno afirma que "***la verdad*** *es que desde la llegada del Gobierno de la Revolución Ciudadana, se han negociado descuentos por concepto de publicidad en los medios de comunicación, que en promedio han sido del 70% de la tarifa comercial*" y califica la información publicada como "***mentiras***"[79] (énfasis añadido), el medio de comunicación no tenía por qué asumir que la aseveración del gobierno constituía *"la verdad"* y las cifras publicadas por la organización de la sociedad civil eran *"mentiras"*. En consecuencia, el medio no estaba obligado a publicar tal versión como una rectificación e hizo bien al publicarla como una respuesta.

88. A pesar de lo anterior, esta Corte observa que en el caso materia de revisión, los juzgadores de instancia consideraron que el medio de comunicación como parte accionada incumplió su obligación de rectificación, comparándolo a una negativa[80], lo cual habría lesionado "[...] *arbitrariamente la observancia de los medios de comunicación de ser veraces y transgrede al mismo tiempo los derechos del afectado por esas noticias*"[81]. Además, contraviniendo el estándar de real malicia, el juez de primera instancia se refirió al argumento de la parte accionada de que la publicación reprodujo datos de terceros y señaló que "[la parte accionada] *no rindió prueba ni sobre*

[78] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 33 y 34 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[79] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 33 y 34 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410, el énfasis no corresponde al original.

[80] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 68 a 76 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[81] Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fjs. 12 y ss. del expediente de apelación de la acción de protección No. 17121-2012-0462.

la existencia de tales derechos ni sobre la generación de información, los datos o la investigación de "Participación Ciudadana", así como tampoco del cumplimiento de su obligación previa de verificar y contrastar la información publicada"[82]. El juez incluso agregó que las cifras señaladas por la Secretaría Nacional de la Administración Pública en su Oficio No. PR-SSADP-2012-001513-O y en la acción de protección, debían presumirse verdaderas, a pesar de que en ningún momento se presentó el sustento para tal afirmación. Finalmente, a pesar de que la parte accionada realizó la segunda publicación, solicitada por la parte accionante, el juez de primera instancia la consideró insuficiente y declaró que se vulneró el derecho a la rectificación previsto en el artículo 66 numeral 7, lo cual fue ratificado por los jueces de segunda instancia

89. Sobre la base de los estándares desarrollados en la presente sección, esta Corte considera que el hecho de que la publicación solicitada por la parte accionante no haya cumplido sus expectativas en cuanto al título de "Rectificación" en lugar de "Réplica"[83], extensión o dimensiones, no implica que el medio de comunicación haya incumplido su obligación de ofrecer un espacio de respuesta, en la medida en que no cabía rectificación alguna. De la segunda publicación se desprende que en la misma se dejó claro que la parte accionante solicitó puntualizaciones respecto de información que consideraba imprecisa y agraviante de su imagen, así como también el medio hizo referencia a la diferencia porcentual entre las cifras de la Corporación Participación Ciudadana y aquellas presentadas por la parte accionante como las correctas.

90. Por lo expuesto, esta Corte considera que la parte accionada tuvo la posibilidad de difundir, en el mismo espacio en que se publicó el artículo original, es decir en el mismo diario La Hora y sección B, la precisión de los datos que ésta solicitó y, en consecuencia, la parte accionada no incumplió su obligación de garantizar el derecho de respuesta.

91. A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional reitera que el derecho a la rectificación o a la respuesta constituye un mecanismo efectivo a fin de que, quienes se crean afectados por información que consideren falsa -en el caso de la rectificación- e inexacta o agraviante -en el caso de la réplica-, puedan solicitar que la información se corrija, o bien rendir su versión sobre la información publicada. Además, se resalta que los mecanismos de atribución de responsabilidad jurídica, es decir los procesos judiciales, deberán iniciarse únicamente tras haber solicitado la respectiva rectificación o respuesta, y en caso de que éstas hayan resultado insuficientes. La acción de protección iniciada por el Subsecretario Nacional de la Administración Pública, patrocinado por funcionarios públicos de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, a nombre de la Función Ejecutiva y el Gobierno Nacional, en contra de un medio de comunicación privado, además de ser improcedente, tiene el potencial de generar un efecto inhibitorio en los medios de comunicación respecto de la información de interés público.

92. La Corte resalta que los entes estatales gozan de una serie de mecanismos a través de los cuales pueden difundir información oficial sin necesidad de obstaculizar innecesariamente la labor de los medios de comunicación. La rectificación o respuesta no deben ser utilizados por parte de funcionarios públicos o entidades del Estado abusivamente, de manera que puedan generar un

---

[82] Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, fjs. 68 a 76 del expediente de la acción de protección No. 17321-2012-1410.

[83] Véase párrafo 15 *supra.*

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

efecto inhibidor o de autocensura en los medios de comunicación. De la misma manera, la rectificación o respuesta no pueden ser utilizadas por funcionarios públicos o entidades estatales como mecanismos de imposición de contenidos a los medios de comunicación.

93. Las autoridades judiciales que evalúen la legitimidad de una posible restricción al derecho a la libertad de expresión deberán tomar en consideración los estándares de reporte fiel y de real malicia. Es decir, deberán tener en cuenta que la reproducción de declaraciones o informaciones emitidas por terceros no podría ser sometida a juicios de veracidad o falsedad, en tanto se cite la fuente[84], excepto si dentro del proceso, quien alega un abuso de la libertad de expresión demostró que las expresiones se realizaron con la intención de causar un daño y con conocimiento de la falsedad de la información difundida, o con un desprecio evidente por la veracidad de los hechos[85].

V. Resolución del caso materia de revisión

94. A la luz del análisis constitucional precedente y tras haber observado que los jueces que conocieron la acción de protección presentada contra el diario La Hora omitieron efectuar el examen de proporcionalidad de las restricciones a la libertad de expresión que se verificaron en el caso concreto, la Corte procede a realizarlo.

95. En primera instancia, la sentencia de 12 de noviembre de 2012, declaró que la parte accionada vulneró los derechos constitucionales a la información veraz y a la rectificación, en perjuicio del Estado ecuatoriano y en calidad de reparación integral, ordenó que diario La Hora publique (i) disculpas públicas al Estado ecuatoriano y (ii) la información contenida en el oficio N° PRSSADP-2012-001513-0, de 11 de octubre del 2012, en lo pertinente al gasto del Gobierno en relación al asunto litigioso, a manera de "*rectificación judicial*"[86] con igual diagramación e igualdad de caracteres y en los mismos espacios de la edición de la publicación de 10 de octubre del 2012, materia del presente juicio. En apelación, la sentencia de 12 de enero de 2013 confirmó la sentencia subida en grado, añadiendo entre los fundamentos que la no rectificación produjo un daño grave al Estado como "*titular de derechos, entre ellos, obviamente la honra y el derecho que tiene a replicar información que puede afectar su buen nombre*"[87]

96. Se advierte así que frente a una publicación que reprodujo información emitida por la Corporación Participación Ciudadana relativa al gasto público en publicidad, el medio publicó una réplica en respuesta a una solicitud de la Secretaría Nacional de la Administración Pública y se vio obligado a publicar una disculpa pública al Estado y una "rectificación judicial", por orden judicial.

97. Como se señaló *supra*, al tratarse de información de interés público revestida de una especial protección, las restricciones a la libertad de expresión deberán analizarse con base en un escrutinio

---

[84] CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.* OEA/SER.L./V/II.147. 5 de marzo de 2013, párr. 113.

[85] Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*..., párr. 73.

[86] Véase párrafo 16 *supra.*

[87] Véase párrafo 23 *supra.*

estricto, que implica la necesidad de que el objetivo que se invoca para justificar las restricciones sea imperioso y las medidas sean estrictamente necesarias, idóneas y proporcionales. No obstante, los jueces que conocieron la causa omitieron su obligación inicial de analizar la importancia que tiene el derecho a la libertad de expresión con relación a la difusión de información sobre asuntos de interés público, a efectos de determinar el nivel de escrutinio para examinar el posible grado de afectación a la libre expresión en caso de aceptar la acción de protección. De la revisión integral del expediente de la acción de protección, así como del expediente de apelación, no se desprende que los jueces hayan realizado una ponderación entre los derechos alegados como vulnerados frente al contenido, naturaleza y alcance de la información publicada por el medio de comunicación social, su carácter de discurso especialmente protegido, y su relación intrínseca con el derecho del conjunto de suscriptores de dicho medio a recibir información de interés público.

98. Se observa además que los jueces justificaron estas medidas restrictivas a la libertad del medio de comunicación con base en la necesidad de proteger los derechos (i) a la rectificación y respuesta, (ii) a la información veraz, y, (iii) a la honra. Conforme se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás. De ahí que, en principio, la protección de los derechos a la rectificación y respuesta, a la información veraz, y a la honra, puede constituir un objetivo legítimo para restringir la libertad de expresión. No obstante, esta Corte considera que a la luz de los hechos del caso, la protección de estos derechos no constituyó un objetivo legítimo, y menos aún imperioso, por las razones que se exponen en los párrafos siguientes.

99. En relación con el derecho a la rectificación y respuesta, los jueces acogieron el argumento de la parte accionante en el sentido de que la publicación realizada el 13 de octubre de 2012 por el diario La Hora bajo el título "*Réplica*" no fue suficiente en tanto el título debió ser "*Rectificación*" y no se realizó con el mismo número de caracteres que la publicación original. No obstante, conforme a lo establecido por esta Corte *supra*, la rectificación procede únicamente frente a informaciones falsas o erróneas. A la luz de los estándares de real malicia y reporte fiel, la información original publicada por el diario La Hora no era información susceptible de rectificación. La publicación de 13 de octubre de 2012 hizo efectivo el derecho de respuesta al difundir la versión de las autoridades respecto a las cifras del gasto público difundidas por la Corporación Participación Ciudadana, y constituyó la medida menos gravosa a la libertad de expresión para proteger a quienes se sintieron afectados por la publicación inicial.

100. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "*existen otros medios menos restrictivos* [que los procesos judiciales] *para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso; y si ello fuera insuficiente para reparar un daño causado de mala fe, podría acudirse a la vía civil, aplicando el estándar de la "real malicia"*[88]. De ahí que únicamente en el caso de que esta primera alternativa haya resultado insuficiente, cabía el inicio de procesos judiciales, que resultan más lesivos. A juicio de esta Corte, al haberse garantizado el derecho de respuesta por parte del diario

[88] CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión), párr. 113.

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

La Hora y no haberse comprobado que procedía una rectificación, no se justifican medidas judiciales para proteger este derecho.

101. Respecto del derecho "de todas las personas y del Estado" a recibir información veraz, invocado por los jueces que conocieron el caso, esta Corte advierte una evidente contradicción entre la norma constitucional del artículo 18 y los estándares internacionales a la luz de los cuales *"Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales"*[89]. Sobre los argumentos fundados en el bien común que afirman la necesidad de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz, la Corte Interamericana ha señalado con precisión que:

> *[...] en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad*[90].

102. La Corte Constitucional observa que los jueces que conocieron la acción de protección incurrieron en la contradicción de invocar una supuesta protección de la libertad de expresión como justificación para restringir tal derecho, lo cual resulta incompatible con la garantía del efectivo ejercicio de la libre expresión en su doble dimensión. La protección de la veracidad de la información, en este caso, no constituyó un objetivo legítimo para limitar el derecho a la libertad de expresión, por lo que las medidas judiciales dispuestas no se justifican.

103. Finalmente, en cuanto al derecho al honor, para que la medida judicial restrictiva a la libertad de expresión ordenada por la autoridad judicial se justifique, debía demostrarse que existió una clara lesión al honor o reputación ajenas. No obstante, el honor es un valor referible a las personas individuales y no a las personas jurídicas públicas, respecto de quienes es más correcto referirse a valores como el prestigio o la reputación, cuyos mecanismos de protección son distintos a aquellos previstos para el caso de conflictos entre los derechos al honor y la libertad de expresión[91]. En consecuencia, esta Corte encuentra que las medidas dispuestas por los jueces que conocieron la causa con el objetivo de tutelar un derecho del cual el Estado no es titular, no están justificadas.

---

[89] Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000. Principio 7.

[90] Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* ..., párr. 77.

[91] En ese sentido se ha manifestado también el Tribunal Constitucional español, bajo el fundamento de que *"los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo, en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquellos"*. STC 129/2001, Sala 1ª, de 4.6.2001 (MP: Pablo Cahón Villar, No. 158, de 3.7.2001)

104. Dado que el Estado no es titular de derechos y que, por lo tanto, no había objeto a tutelar a través de la acción de protección presentada en el caso materia de revisión por esta Corte, es claro que la protección de los derechos a la rectificación y respuesta, a la información veraz, y al honor del Estado, no constituyeron en este caso objetivos legítimos para justificar las medidas restrictivas a la libertad de expresión. A falta de un objetivo legítimo, no es procedente continuar con el test para determinar si las medidas fueron necesarias, idóneas y proporcionales para garantizar tal objetivo.

105. La Corte considera verificado que las decisiones jurisdiccionales objeto de revisión no tomaron en consideración: la especial protección que merecía la información publicada por su carácter de discurso especialmente protegido; el mayor umbral de tolerancia exigible a las instituciones y personas jurídicas públicas, así como a los funcionarios públicos; la existencia de una publicación que garantizó el derecho a la respuesta; ni la falta de titularidad del derecho a la honra por parte del Estado. Los jueces que conocieron el caso aceptaron la acción de protección tutelando derechos de los cuales el Estado no es titular, y lo hicieron avalando condicionamientos previos a la información que son contrarios a la libre expresión de ideas e informaciones. Lo que, es más, en el presente caso se produjo una completa desnaturalización de una acción de protección, en la medida en que esta garantía jurisdiccional fue utilizada para tutelar supuestos derechos del Estado en contra de un particular. La acción de protección presentada por la Secretaría Nacional de la Administración Pública en contra del diario La Hora es, a todas luces, improcedente.

106. En este punto, este Organismo considera de fundamental importancia recordar que el inicio de procesos judiciales innecesarios pudo derivar en un efecto inhibidor o de autocensura en los medios de comunicación y la sociedad en general, por temor a verse potencialmente afectados por medidas de similar naturaleza, lo cual resulta particularmente grave al tratarse de la difusión de información de interés público.

107. Sobre la base de lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que en el caso materia de revisión, el Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha y la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, (i) tramitaron una acción de protección que era improcedente, y, (ii) restringieron de manera injustificada el derecho a la libertad de expresión a través de sus decisiones de primera y segunda instancia. Por lo expuesto, esta Corte considera que existieron restricciones ilegítimas a la libertad de expresión en el presente caso, por parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública al iniciar el proceso judicial de garantías jurisdiccionales, así como por parte de los jueces de primera y segunda instancia que aceptaron la acción de protección con el objetivo de proteger al Estado.

108. A la luz de lo anterior, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y que deberán ser tenidos en cuenta por parte de los operadores de justicia, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional:

i. Los jueces y juezas que conozcan acciones de protección presentadas por organismos del Estado deberán tener presente que el Estado, así como las instituciones y personas jurídicas públicas que lo conforman, no son titulares del derecho al honor. Reconocer al Estado, sus funciones y órganos, como titulares de derechos que son inherentes a la

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

dignidad humana, implica una desnaturalización de la noción de derechos constitucionales.

ii. Los jueces y juezas deberán determinar si la demanda de acción de protección presentada por representantes de organismos estatales o personas jurídicas de derecho público cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional. Las acciones de protección presentadas por instituciones públicas con la pretensión de tutelar como propios derechos constitucionales inherentes a la dignidad, son improcedentes. Sin perjuicio de ello, serán procedentes las acciones de protección presentadas por órganos del Estado con el propósito de tutelar los derechos de las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades, colectivos y de la naturaleza.

iii. Los jueces y juezas que conozcan acciones de protección presentadas contra particulares deberán verificar que el particular accionado se encuentre en posición de poder respecto de la persona que se considere afectada. Las acciones de protección presentadas por instituciones públicas, alegando una vulneración de sus derechos por parte de un particular, son improcedentes.

iv. Los jueces y juezas deberán realizar un examen riguroso, a la luz de las circunstancias de cada caso, a fin de acreditar que una posible limitación a la libertad de expresión: (i) esté prevista en la ley, (ii) persiga una finalidad legítima y (iii) sea idónea, necesaria y proporcional para el alcance de dicha finalidad.

v. La información de interés público reviste el carácter de discurso especialmente protegido por el derecho a la libertad expresión. En consecuencia, al analizar la legitimidad de una restricción a la libertad de expresión, los jueces y juezas deben determinar si se trata de un discurso que amerita una protección especial y, si es así, aplicar un escrutinio más estricto al determinar si la restricción cumple con un objetivo legítimo, así como también al verificar idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la posible restricción al derecho a la libertad de expresión.

vi. El derecho a la rectificación o la respuesta constituye un mecanismo efectivo a fin de que, quienes se crean afectados por información que consideren falsa -en el caso de la rectificación- e inexacta o agraviante -en el caso de la réplica-, puedan solicitar que la información se corrija, o bien rendir su versión sobre la información publicada. Los mecanismos judiciales de atribución de responsabilidad jurídica deberán iniciarse únicamente tras haber solicitado la respectiva rectificación o respuesta, y en caso de que éstas hayan resultado insuficientes.

VI. Decisión

109. La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

1. Revocar la decisión adoptada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el caso bajo revisión y rechazar la acción de protección presentada por Oscar

Alejandro Pico Solórzano, en representación de la Secretaría Nacional de la Administración Pública en contra de Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora, por improcedente.

2. Declarar que la sentencia de primera y segunda instancia emitidas en el marco de esta acción de protección, constituyeron restricciones ilegítimas al derecho a la libertad de expresión en perjuicio de Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora.

3. Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para Editorial Minotauro S.A. y diario La Hora.

4. Con miras a asegurar la plena vigencia del derecho a la libertad de expresión:

   a. Disponer que el Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales, en el término máximo de 20 días desde su notificación. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores de haber finalizado el término concedido para tal efecto.

   b. Disponer que el Consejo de la Judicatura, a través de la Escuela de la Función Judicial, realice hasta el primer trimestre del año 2020 al menos una capacitación, presencial o virtual, dirigida a las juezas y jueces a nivel nacional que conocen garantías jurisdiccionales, en la cual se desarrolle de manera específica la garantía de acción de protección y se incluya el contenido de la presente decisión. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable de la Escuela de la Función Judicial o, en su defecto, el representante legal del Consejo de la Judicatura deberá remitir a esta Corte un plan de capacitación, dentro del término de 20 días siguientes a la notificación de la presente sentencia. Además, el responsable de la Escuela de la Función Judicial o, en su defecto, el representante legal del Consejo de la Judicatura, deberán justificar e informar mensualmente y de manera documentada ante este Organismo, el cumplimiento de esta medida hasta el 15 de abril de 2020.

   c. Disponer que el Consejo de la Judicatura y la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, a través de los representantes legales, efectúen una publicación de la sentencia en su portal web institucional, a través del banner principal de dicho portal, en donde deberá permanecer de manera visible un extracto de la jurisprudencia vinculante establecida en la presente sentencia, así como un hipervínculo que dirija al documento completo, por el período de 6 meses consecutivos. Además, durante el mismo período, ambas instituciones deberán difundir y compartir, quincenalmente, la sentencia y el hipervínculo al documento completo a través de sus cuentas oficiales de Twitter, Facebook y otras redes sociales. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura y de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia deberán remitir a esta Corte Constitucional: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución, así como en las cuentas oficiales de las redes sociales institucionales, (ii) dentro del término de 10 días contados desde el

cumplimiento del plazo de 6 meses establecido, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia; (iii) un informe mensual en el que consten los respaldos y el detalle de las publicaciones de la sentencia, realizadas a través de las cuentas oficiales de las redes sociales institucionales, hasta que se cumpla el plazo de 6 meses consecutivos establecido para el cumplimiento de la presente medida.

5. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que el juez de primera instancia proceda a su ejecución.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que la sentencia que antecede, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 04 de septiembre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por MEDC 1.)
Quito 10/09/2019
1.) EL SECRETARIO GENERAL

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0282-13-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diez de septiembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por MCDC CE
Quito, 10/09/2019
f.) EL SECRETARIO GENERAL