

GUÍA PRÁCTICA

**PARA LA ACTUACIÓN FISCAL EN RELACIÓN A
PRESUNTAS VULNERACIONES AL DERECHO
A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SOBRE LA
PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y TRABAJADORES
DE LA COMUNICACIÓN EN EL CONTEXTO JUDICIAL**

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
ECUADOR

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
ECUADOR

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Elaborado por:

Dirección de Comunicación y Promoción Institucional
Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana

Equipo de Diseño Editorial
Dirección de Comunicación y Promoción Institucional

Lic. Jorge Godoy
Lic. Luis Monteros Arregui
Ing. Andrés Lasso

Prohibida la reproducción total o parcial, sin autorización de los autores

2022

GUÍA PRÁCTICA

**PARA LA ACTUACIÓN FISCAL EN RELACIÓN A
PRESUNTAS VULNERACIONES AL DERECHO
A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SOBRE LA
PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y TRABAJADORES
DE LA COMUNICACIÓN EN EL CONTEXTO JUDICIAL**

CONTENIDO

Antecedentes.....	8
El derecho a la libertad de expresión: generalidades.....	10
Obligaciones del Estado ecuatoriano y de la Fiscalía General del Estado frente al derecho a la libertad de expresión de periodistas y trabajadores de la comunicación	16
Sobre el trabajo periodístico en contextos judiciales	30
1. Recomendaciones para el trabajo periodístico en contextos judiciales.....	31
2. Protocolo de actuación institucional	35
3. Recomendaciones.....	37
4. Nota metodológica	38
Bibliografía	39

ANTECEDENTES

La Fiscalía General del Estado es una institución autónoma de la Función Judicial, única e indivisible, que, según mandato constitucional, es la encargada de dirigir de oficio o a petición de parte la investigación preprocesal y procesal penal. Durante el proceso ejerce la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas; de hallar mérito acusa a los presuntos infractores ante un juez competente e impulsa la acusación en la sustanciación penal.

Su responsabilidad ante la sociedad conlleva un acto de evaluación permanente a cargo de los administradores de justicia y de la sociedad. En ese sentido, el trabajo periodístico es necesario para que la ciudadanía conozca de forma oportuna las acciones que desarrolla la Institución.

No obstante, la búsqueda de información, su confirmación y contrastación, podría generar espacios de riesgo para periodistas y trabajadores de medios de comunicación, o exponerlos a disyuntivas entre el accionar periodístico y la normativa legal vigente, en relación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Como antecedente, la Fiscalía General del Estado, en la directriz FGE-DDHPC-D-004-2020, del 26 de marzo de 2020, presentó una serie de consideraciones para que los agentes fiscales apliquen instrumentos internacionales en los procesos de investigación en los que se vean afectados defensores de derechos humanos, entre ellos, aquellos que promuevan el ejercicio y respeto del derecho a la libertad de expresión.

Asimismo, el 3 de mayo de 2022, la Fiscalía General del Estado y el Consejo de Comunicación suscribieron un convenio marco de articulación interinstitucional con el objetivo de establecer mecanismos de coordinación entre las responsabilidades y capacidades de ambas instituciones, con respecto a la protección a periodistas y personas trabajadoras de la comunicación. Este documento, que formaliza el trabajo conjunto desarrollado por casi un año, visibiliza la preocupación compartida en relación a las particularidades (características, parámetros, riesgos, etc.) del oficio del periodismo y de la comunicación en general, y consolida una serie de mecanismos y productos (como la presente *Guía*) que coadyuvarán al ejercicio periodístico y comunicacional, así como a su protección, no solo en el desarrollo de su actividad en territorio, sino cuando sus derechos hayan sido vulnerados o su seguridad o integridad corran peligro.

En ese marco, ya en noviembre de 2021 se incluyó una variable (evento "trabajadores de la comunicación") en el Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) y se solicitó a todos los fiscales provinciales que dispusieran al Servicio de Atención Integral (SAI) y a las fiscalías de flagrancia de sus respectivas jurisdicciones que identifiquen las noticias del delito relacionadas con agresiones a periodistas y trabajadores de la comunicación, en el ejercicio de su oficio o profesión. Aquello permitirá visibilizar los delitos contra el ejercicio periodístico y la libertad de expresión, llevar un registro más detallado, mejorar su seguimiento y contar con estadísticas que den cuenta de la situación y sirvan como base para la toma de decisiones, la construcción de políticas públicas específicas y otras acciones relacionadas.

Y, tomando en consideración el artículo 384 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), que señala que

el sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.

Además, dispone, en su artículo 425, que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: "I) la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos".

En ese contexto, y sobre la base legal nacional y lo estipulado por organismos internacionales, de los cuales el Ecuador es parte y suscriptor, se ha elaborado este documento con el objetivo de que se convierta en una guía para el tratamiento de los casos en los que se atente contra periodistas y trabajadores de la comunicación.

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: GENERALIDADES



¿QUÉ ES?

La libertad de expresión, como ha sido concebida nacional e internacionalmente, es la base de la sociedad y la democracia. Constituye una herramienta para que la colectividad exprese su opinión y propicia la generación de debates en torno a cada una de las posturas, permitiendo así la participación de la sociedad frente a diversos tópicos. Además, lleva implícita la expresión de ideas u opiniones, y su difusión puede ser oral, escrita, impresa, telemática, de forma artística o por cualquier otro medio que prefiera utilizar la persona o colectivo que desee transmitir la idea o información.

Relacionado a la libertad de expresión se identifica el concepto de orden público, que reclama que –dentro de una sociedad democrática– se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia. Así, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión se protege, principalmente, porque ha sido profundamente vinculado con el desarrollo de la democracia¹:

69. La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.²

Por su parte, la Corte Europea también ha reconocido este criterio al sostener que:

[...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.³

En ese sentido, ninguna persona ni ente se encuentra en la facultad de coartar el derecho a la libre expresión y a la crítica de asuntos que son de interés público, siendo este ejercicio la fiel muestra de vivir en democracia. Así lo ha mencionado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): "una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma"⁴.

De lo anterior se desprende claramente que, al proteger la libertad de expresión, 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

1 Sergio García, Alejandra Gonza y Eréndira Ramos, La libertad de expresión (2018) (Miami: Sociedad Interamericana de Prensa, 2018), 12-18.

2 Corte IDH, Opinión Consultiva de la OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

3 Corte IDH, "Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas)", Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, 6 de febrero de 2001, párr. 152, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf.

4 Corte IDH, "Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III", en Informe Anual 1994 (San José: Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos, 1995), <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12042.pdf>.

públicos- cumple una función política central⁵, de la que toda institución debe ser parte.

Es fundamental, dentro del ámbito normativo, tomar en cuenta que la libertad de expresión es considerada como un derecho humano y que se encuentra recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que, en su artículo 19, de manera específica, establece:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En otras normas relacionadas, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión se encuentra reconocido, tanto en tratados e instrumentos internacionales, como en la Constitución ecuatoriana. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ y la Constitución del Ecuador^{9 10} refieren la protección a este derecho y a su contenido, destacando la libertad de todas las personas.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la define como “[...] un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas y un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”.

Además, es necesario mencionar que este derecho es muestra pura del ejercicio de otros derechos fundamentales, siendo un mecanismo para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica y cultural, y, por supuesto, a la igualdad.¹¹

30. Cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Mientras que, en su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, además –y de forma inseparable–, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En su dimensión social, se considera a la libertad de expresión como “un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Implica el derecho de todos a conocer opiniones y noticias”¹².

En esta dimensión del derecho se busca que las personas puedan libremente acceder y recibir información, y conocer el pensamiento ajeno, de modo que el rol de los medios de comunicación es de suma importancia, pues posibilita la obtención de información, opiniones y expresiones ajenas, por lo que resulta “indispensable que [estos] recojan las ‘más diversas informaciones y opiniones’”¹³.

Tomando en cuenta estas dos dimensiones, la libertad de expresión concibe un respeto tanto para la emisión como para la recepción de ideas, pues, solo de esta forma, se puede crear un debate público de distintas posturas y creencias, en el cual cada persona ejerza su derecho a la libre expresión sin que exista la posibilidad de limitarlo o coartarlo por alguien externo.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN: SUS DIMENSIONES

La libertad de expresión se debe garantizar tanto en su dimensión individual como en su dimensión social o colectiva, lo que ha sido reconocido por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 5/85:

5 Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia de 22 de mayo de 2007”, Sentencia T-391/07, 22 de mayo de 2007, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-391-07.htm>.

6 Organización de Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa Rica’, 22 noviembre de 1969, art. 13.

7 Organización de Estados Americanos (OEA), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, 2 de mayo de 1948, art. IV.

8 Organización de Naciones Unidas (ONU), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de marzo de 1976, art. 19.

9 Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 18.

10 Art. 16.- “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.

El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación”.

La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.

Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación”.

Art. 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”.

11 CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 20 octubre de 2000.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU RELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL PERIODISMO

Para esbozar una definición de periodismo, en torno a las especificidades de su actividad y fines, se han tomado en consideración dos conceptos referenciales: por un lado, la definición de periodista que consta en la sentencia del caso “Bedoya Lima y otra vs Colombia” (OC5/85), que dice:

[...] el Tribunal ha destacado que el ejercicio profesional del periodismo “no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado [...]. Para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas.

Por otro lado, el concepto propuesto por el jurista José Luis Soberanes Fernández, en un artículo denominado “La necesaria protección a la libertad de expresión en México”, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México:

12 Corte IDH, Opinión Consultiva de la OC-5/85, párr. 32.

13 Corte IDH, “Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas)”, párr. 149 y 150.

La profesión del periodismo es por definición una actividad pública. En ese carácter encuentra precisamente su razón de ser, pues su función esencial de investigar y difundir los hechos de interés colectivo, así como de expresar libremente la opción sobre estos acontecimientos, constituye el sistema circulatorio de la sociedad para verse y comprenderse a sí misma y, en consecuencia, para estar en mejores condiciones para decidir su destino.

Así, el marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, de la publicación de la UNESCO denominada "Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas", en su numeral 168, precisa que:

El vínculo directo que tiene con la libertad de expresión diferencia al periodismo de otras profesiones. En criterio de la Corte Interamericana, el ejercicio del periodismo implica que una persona se involucre en actividades definidas o comprendidas en la libertad de expresión que la Convención Americana protege específicamente, las cuales están garantizadas mediante un derecho que coincide en su definición con la actividad periodística.

Por su parte, la Ley Orgánica de Comunicación establece lineamientos para el ejercicio profesional de los trabajadores de la comunicación:

Art. 42.- Libre ejercicio de la comunicación: las personas ejercerán libremente los derechos a la comunicación reconocidos en la Constitución los instrumentos internacionales de derechos humanos y esta Ley.

Las actividades periodísticas de carácter permanente realizadas en los medios de comunicación, en cualquier nivel o cargo, deberán ser desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación, con excepción de las personas que tienen espacios de opinión, y profesionales o expertos de otras ramas que mantienen programas o columnas especializadas.

Las personas que realicen programas o actividades periodísticas en las lenguas de los pueblos y nacionalidades y en medios comunitarios, no estarán a las obligaciones establecidas en el párrafo anterior.

En las entidades públicas los cargos inherentes a la comunicación serán desempeñados por comunicadores o periodistas profesionales.

Por tanto, se infiere que los trabajadores de la comunicación conforman un universo amplio, en el cual se incluye a los periodistas, en el sentido propuesto por Ryszard Kapuscinski para esta *Guía*:

El verdadero periodismo es intencional [...] Se fija un objetivo e intenta provocar algún tipo de cambio. El deber de un periodista es informar, informar de manera que ayude a la humanidad y no fomentando el odio o la arrogancia. La noticia debe servir para aumentar el conocimiento del otro, el respeto del otro.¹⁴

A los periodistas se suman otros profesionales y trabajadores de la comunicación, cuya labor complementa a la del periodista para crear productos y piezas que lleguen a la opinión pública y a la ciudadanía; entre ellos, se puede mencionar a camarógrafos, fotógrafos, editores, presentadores, operarios, asistentes, etc., que también entran en el ámbito de protección mencionado. La titularidad del derecho a la libre expresión no está restringida a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa. Sin embargo, la comunidad internacional ha

reconocido 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 sus dos dimensiones¹⁵. De ahí que es de vital importancia para esta Institución conocer y aplicar el ámbito de protección del ejercicio de este derecho del grupo profesional mencionado, ya que son los periodistas y trabajadores de la comunicación los principales voceros para informar a la sociedad sobre los sucesos de interés público y que necesitan ser debatidos, tanto para opinar como para criticar las decisiones y sucesos que acontecen constantemente. Este ejercicio permite que el debate público sea informado y vigoroso¹⁶.

Existe una notoria y trascendental vinculación entre la libertad de expresión –en general– y el desempeño de la profesión periodística –en particular–, que implica una práctica sistemática y deliberada de esa libertad. De ahí que el periodismo ofrezca un marco específico de suma importancia para el análisis y la tutela de la libertad de expresión.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia No. 282-13-JP/19, ha señalado que 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 información, así como las ideas y opiniones ajenas que tal medio difunde"¹⁷.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en octubre de 1997, en la Declaración Conjunta sobre Universalidad y Derecho a la Libertad de Expresión, recomienda a los estados "adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo y sin discriminación por todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión".

Esta recomendación es un llamado de atención a los estados, en vista de que en la mayoría de ellos se violenta este derecho, impidiendo a las personas expresarse con libertad, especialmente cuando las ideas u opiniones tienen que ver con la administración pública. Por este motivo se generan mandatos y obligaciones específicas para el estado y más aún en casos del ejercicio periodístico.

¹⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva 5/85, párr. 34.

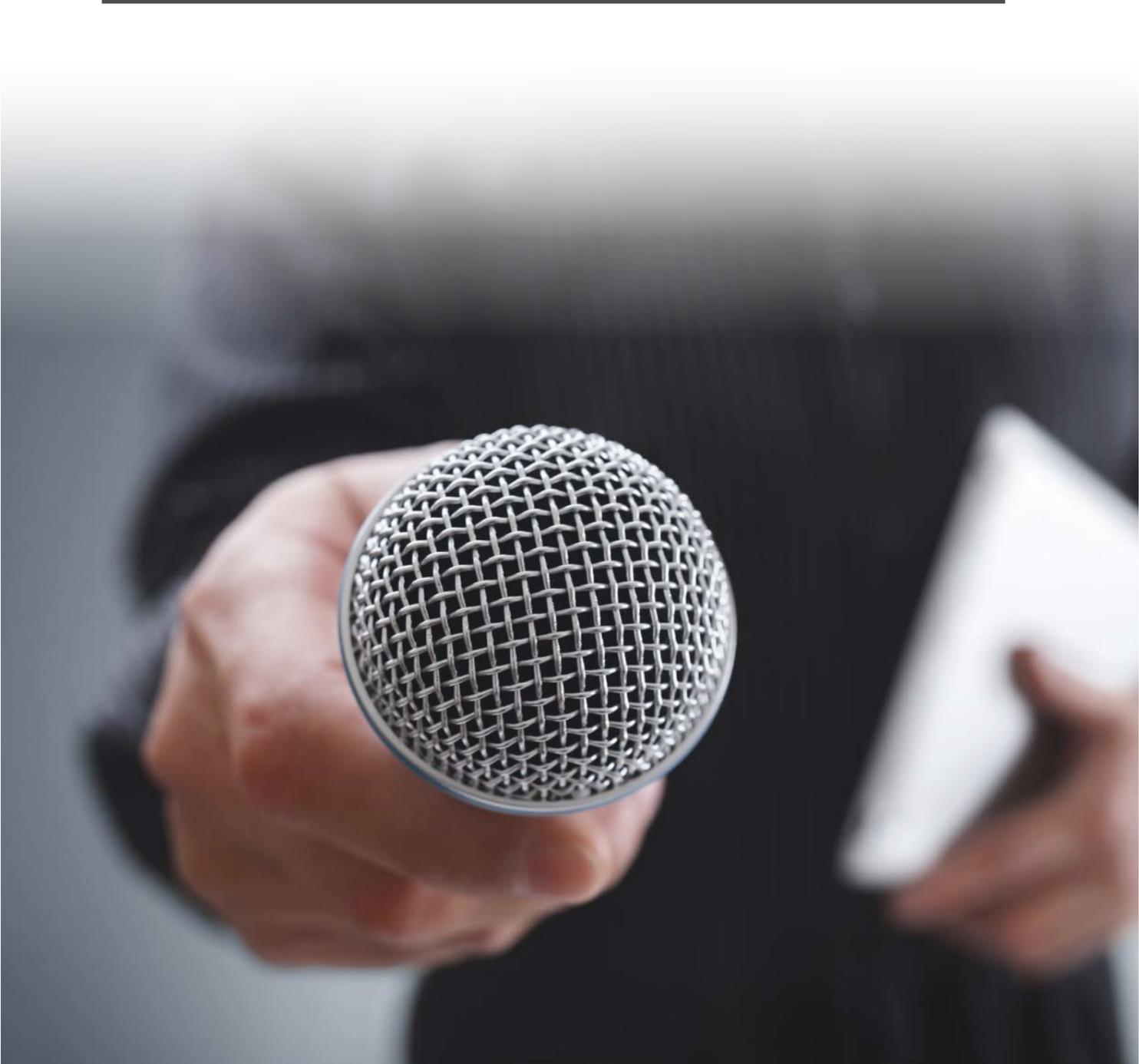
¹⁶ Corte IDH. "Sentencia del 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 117 y 118.

¹⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia" en Juicio n°: 282-13-JP, 4 de septiembre de 2019, párr. 58.

¹⁴ Ramón Lobo, "El sentido de la vida es cruzar fronteras", Diario El País, 23 de abril de 2006, https://elpais.com/diario/2006/04/23/domingo/1145764354_850215.html.

OBLIGACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO Y DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

FRENTE AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE LA COMUNICACIÓN



La Corte Interamericana ha determinado que “es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca”¹⁸. De manera similar, como ha sido señalado recientemente por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias:

*Los periodistas merecen especial atención no solo –como ocurre frecuentemente– por sus actos de heroísmo ante el peligro, sino también por la importancia del papel social que desempeñan [...]. La agresión a un periodista representa un atentado contra los fundamentos de la causa de los derechos humanos y contra la sociedad informada en su conjunto. La violencia contra un periodista no es solo una agresión contra una víctima en particular, sino contra todos los miembros de la sociedad.*¹⁹

Por lo expuesto, los periodistas y trabajadores de la comunicación deben ser protegidos, en general, por su relevancia para el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, es posible identificar dos ámbitos en los cuales es necesario tomar medidas específicas en favor de este grupo profesional; a saber, cuando: 1) son víctimas o denunciadores de actos presuntamente delictivos; 2) cuando son sospechosos o denunciados por actos presuntamente delictivos relacionados con el ejercicio de esta profesión.

a. Obligaciones frente a periodistas y trabajadores de la comunicación, como víctimas o denunciadores de actos presuntamente delictivos

Los estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de la comunicación. En este sentido, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, prevé que “la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas de las causas profundas de la violencia contra los periodistas y de la impunidad”²⁰.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 34, estableció que:

Los estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. [...] Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato. Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus actividades.

La Corte Interamericana, por su parte, ha determinado que la obligación de los estados parte

¹⁸ Corte IDH, “Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas)”, párr. 150; Corte IDH, “Sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 119.

¹⁹ Organización de Naciones Unidas (ONU) Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, 10 de abril de 2012, A/HRC/20/22, párr. 24.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, 12 de abril de 2012, punto 1.6.

de garantizar los derechos consagrados en la Convención implica que estos deben organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal, que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos²¹. Cabe señalar la normativa constitucional ecuatoriana pertinente:

Art. 226: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Parte de reconocer el rol fundamental de los medios de comunicación para la libertad de expresión implica reafirmar el derecho de estos a realizar sus labores con independencia y sin violencia, presiones o restricciones innecesarias dirigidas a silenciarlos.

Con respecto a la violencia contra periodistas y otras personas en razón del ejercicio de la libertad de expresión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericanas, la importancia de obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes²² y la obligación de proteger.

Obligación de prevención

En un primer ámbito, la Corte ha destacado que la obligación de garantizar los derechos a la libertad de expresión y a la integridad personal requiere que los funcionarios planifiquen acciones para disminuir los riesgos de actos de violencia, situación que es propia de los órganos del gobierno central, es decir, prevenir. En ese sentido, en estas situaciones, la ausencia de una política pública general puede resultar en una falta del Estado en el cumplimiento de su deber de prevención²³.

Sobre esta competencia de prevención y política pública, la Constitución de la República ratifica, en su artículo 141, que el presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva como jefe del Estado y de Gobierno, y responsable de la administración pública. De esta forma, la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir funciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.

Es importante considerar que existen varios tipos de prevención: aquella que aborda la delincuencia antes de que suceda, se denomina prevención primaria; cuando el conflicto criminal se manifiesta y exterioriza, se denomina prevención secundaria; y, finalmente, la terciaria que, desde la rehabilitación y la reinserción social, busca evitar la reincidencia.

Fiscalía, por mandato constitucional, dirige la investigación de acciones tipificadas en la ley como

21 Corte IDH, "Sentencia de 29 de Julio de 1988 (Fondo)", Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, 29 de Julio de 1988, Serie C No.4, párr. 166; Corte IDH, "Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Trabajadores Cesados del Trabajo. (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 158, párr. 92.

22 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión, 25 de junio de 2012.

23 Corte IDH, "Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)", Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 282.

delitos, como titular de la acción penal pública, en consecuencia, le corresponde la prevención secundaria, es decir, cuando ya ha ocurrido la infracción, puesto que se trata de una institución reactiva y competente para dirigir la investigación penal y, de hallar mérito, acusar a los presuntos infractores ante un juez e impulsar la acusación en la sustanciación de un juicio penal.

El proceso penal dentro de la criminología clásica es un modelo político criminal de prevención del delito, que basa su fundamento en la disuasión penal y que ha ampliado su concepto a través de la criminología moderna de la prevención secundaria del delito.

En tal sentido, vale resaltar que una de las aristas principales de la prevención secundaria del delito es la política legislativa penal, y, en el Ecuador, es el cumplimiento estricto del Código Orgánico Integral Penal (COIP).

Sin perjuicio de lo anterior, y tomando en consideración la jurisprudencia internacional, debe considerarse como una obligación dentro del campo de la prevención, en términos generales y de acuerdo a las competencias y atribuciones de cada entidad, la de contar con cifras estadísticas relacionadas con hechos de violencia contra periodistas y trabajadores de la comunicación.

Obligación de investigación

Sin embargo de esta prevención propia del gobierno central, para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de la comunicación es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada al daño cometido²⁴, garantizando que las autoridades ejerzan sus competencias con la debida diligencia. En un sentido más general, el artículo 2 de la Convención Americana obliga a los estados a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidos en el Tratado.

Para efectos de esta *Guía*, debe señalarse que la Fiscalía General del Estado cumple con un rol de vital importancia, pues la investigación de delitos es competencia exclusiva de esta institución, por mandato constitucional:

Art. 195.- La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

La obligación del Estado de investigar los casos de violaciones de derechos humanos se desprende de la obligación general de garantizar los derechos establecida en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana y los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana. En concordancia, los artículos 442 y 443 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) establecen que Fiscalía es el organismo encargado de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal; además de ser la responsable del acopio de los elementos investigativos o de convicción que permitan conocer la verdad de un hecho puesto en su conocimiento y que revista caracteres delictivos, con el objetivo de que se presenten ante autoridad competente y sean sancionados conforme a la ley.

La Relatoría Especial ha instado en reiteradas ocasiones a los estados a "realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación

24 Corte IDH, "Sentencia de 11 de Mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Masacre de La Rochela Vs. Colombia, 11 de Mayo de 2007, Serie C No. 163, párr. 193.

cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social²⁵. En varias ocasiones se ha señalado que la impunidad es un obstáculo fundamental para la protección del periodismo y de quienes lo ejercen, pues: "anima a atentar contra los periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales"²⁶. Es importante destacar que esta impunidad no debe desprenderse de ninguna investigación de actos que atenten contra derechos de periodistas ni de aquellos perpetrados por agentes del Estado, así como tampoco por particulares, pues la omisión o falta de debida diligencia, en cualquiera de los casos, genera responsabilidad para el Estado²⁷.

De forma accesoria, respecto a los órganos auxiliares de investigación, el marco internacional establece como obligación que los estados adopten mecanismos adecuados para evitar la violencia contra quienes trabajan en el ámbito de la comunicación, incluida la capacitación de funcionarios, en especial las fuerzas policíacas y de seguridad, y –si fuere necesario– la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión²⁸. Para efectos específicos de la institución fiscal, ese escenario tiene vital relevancia, pues este organismo se encarga de dirigir el Sistema Especializado Integral de Investigación, de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que incluye un personal de investigación civil y policial.

Para efectos de la investigación en casos de presuntas agresiones a periodistas y trabajadores de la comunicación, resulta sumamente importante el enfoque de investigación y protección que se brinde. Por ejemplo, se considera una práctica válida que se presuma que las agresiones o vejámenes que sufren periodistas son generadas como consecuencia de su ejercicio periodístico. De esto modo, se garantiza la proscripción absoluta de obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión. Al respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

209. El Tribunal considera que el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento. Esos actos constituyen serios obstáculos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Para tales efectos, la Corte ya se refirió al deber especial de protección de periodistas en riesgo (supra párr. 194), el cual no fue cumplido en el presente caso. Ante los hechos de agresión del 29 de agosto de 1996 perpetrados para impedir al señor Vélez Restrepo el ejercicio de su libertad de expresión, y de posteriores amenazas dirigidas a que no prosiguiera la búsqueda de justicia por tal agresión, el Estado tenía las obligaciones de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar así como de adoptar medidas de protección, las cuales no fueron cumplidas.

211. El Estado debía emprender el cumplimiento de sus obligaciones de investigación y protección de forma tal que tomara en cuenta la razonable conexión entre la agresión motivada por el ejercicio de la libertad de expresión (supra párrs. 78 a 81) y las posteriores amenazas y hostigamientos que escalaron hasta un intento de privación de la libertad.²⁹

En cuanto a investigaciones en contextos delictivos en contra de periodistas, se ha recomendado

25 CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones), 5 de marzo de 2013, párr. 4, literal c), OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1.

26 Organización de Naciones Unidas (ONU) Asamblea General, Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue, 4 de junio de 2012, párr. 65, A/HRC/20/17.

27 Corte IDH, "Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)", Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 291.

28 CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones), párr. 4.

29 Corte IDH, "Sentencia de 3 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248.

que se cuente con personal especializado por parte de los organismos de investigación³⁰, además de que se obligue a las autoridades a agotar la línea de investigación relativa al ejercicio de la profesión en casos de delitos cometidos contra periodistas³¹. Se ha señalado que debe prestarse especial atención a diligencias como análisis de la escena del crimen, el examen de cuerpo de delito y la toma de declaraciones de testigos³².

En la sentencia del caso Baldeón García vs. Perú, del 6 de abril de 2006, la Corte IDH ha establecido, recabado y expresado estándares sobre debida diligencia:

220. La Corte ha indicado, haciendo referencia a la debida diligencia en procesos penales, que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos. Igualmente, que la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales del Estado, como individuales –penales y de otra índole– de sus agentes o de particulares, de modo que para cumplir esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad.

Debe tenerse en cuenta que esta obligación de investigación y sanción es una compleja estructura en la que intervienen varios actores, con diferentes roles y distintas responsabilidades, y no solo la Fiscalía General del Estado. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe un ejercicio (generalmente) contradictorio con el Sistema y con base en cuatro sujetos procesales: Fiscalía, víctima, procesado y defensa. Por una parte está la Fiscalía, como titular de la acción penal, que es la autoridad que recaba elementos de cargo y descargo³³ (bajo el denominado principio de objetividad establecido en el COIP), y que, eventualmente, imputa/acusa compareciendo ante una autoridad que goza de competencia para sancionar delitos. En esta línea, el ejercicio de facultades jurisdiccionales para juzgamiento recae en las unidades judiciales de Garantías Penales o tribunales de Garantías Penales, funciones específicamente señaladas en los artículos 177 y 178 de la Constitución de la República.

Obligación de protección

Conforme a las normas de derechos humanos del Sistema Interamericano, los estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. En este sentido, la obligación de protección de un periodista en riesgo, en el contexto de las competencias investigativas de la Fiscalía General del Estado, puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de los beneficiarios de toda víctima de la infracción.

La Declaración de Principios Fundamentales de la Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder", dictada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985,

30 CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión), 25 de febrero de 2009, párr. 49, OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1.

31 CIDH, Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Período 1995-2005), 8 de marzo de 2008, párr. 109-113, OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35.

32 CIDH, Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Período 1995-2005), párr. 98-108 y 115.

33 Art. 5, Numeral 21.- "Objetividad: en el ejercicio de su función, la o el fiscal adecuará sus actos a un criterio objetivo, a la correcta aplicación de la ley y al respeto a los derechos de las personas. Investigará no solo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad de la persona procesada, sino también los que la eximen, atenúen o extingan".

define a las víctimas como "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder".

Sobre la misma materia, es importante mencionar la Carta Iberoamericana de Derechos de las Víctimas, dictada en Argentina por la Cumbre Judicial Iberoamericana, en abril de 2012, en cuyo artículo 2 conceptualiza a la víctima como "toda persona física que haya sido indiciariamente afectada en sus derechos por una conducta delictiva, particularmente aquellas que hayan sufrido violencia ocasionada por una acción u omisión que constituya infracción penal o hecho ilícito, sea física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico". De estas premisas se desprende que existe plena posibilidad de que sean miembros de medios de comunicación quienes sean víctimas de infracciones.

En la legislación vigente en Ecuador no se da un concepto de la víctima; sin embargo, según el COIP, la víctima es un sujeto procesal junto con la persona procesada, la Fiscalía y la defensa, lo que significa que tendría el carácter de principal, es decir de aquellos sin los cuales no puede existir un proceso. Los números 2, 3, y 4 del artículo 441 de la norma citada hacen relación a las personas que han sufrido agresión física, psicológica, sexual o cualquier tipo de daño o perjuicio de sus derechos por efecto de una infracción penal. En complemento, el artículo 11 de la norma penal establece que "en todo proceso penal, la víctima de las infracciones gozará de los siguientes derechos: 4. A la protección especial, resguardando su intimidad y seguridad, así como la de sus familiares y sus testigos".

A la Fiscalía General del Estado, en el proceso de cumplir con la obligación de protección de las víctimas, la norma adjetiva ha conferido la competencia de solicitar las medidas de protección que se requieran en investigaciones penales. Al respecto, el artículo 444 del COIP establece:

Atribuciones de la o el fiscal.- Son atribuciones de la o el fiscal, las siguientes: 11. Solicitar a la o al juzgador que dicte las medidas cautelares y de protección que considere oportunas para la defensa de las víctimas y el restablecimiento del derecho. Igualmente podrá pedir la revocatoria o cesación de dichas medidas cuando estime que la investigación practicada ha permitido desvanecer los indicios que las motivaron.

Además de lo expuesto, la institución fiscal tiene la obligación de solicitar la protección a periodistas en riesgo. Según la Corte, para la emisión de medidas que busquen la garantía de protección a periodistas debe medirse el riesgo de forma particular y caso por caso, a la luz del contexto existente en el país y puede surgir

por factores tales como el tipo de hechos que los periodistas cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como [por] amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión.³⁴

La Corte IDH también establece que corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección, o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles³⁵. En ese sentido, cuando se adoptan medidas para proteger a un periodista frente a una amenaza creíble de daño contra su integridad física, estas medidas deberían tener en cuenta

las necesidades propias de la profesión del beneficiario, inclusive con enfoque de género³⁶.

Además de la figura procesal penal de medidas de protección solicitadas ante un juzgado, la Fiscalía General del Estado cuenta con otros mecanismos de protección. La Institución tiene bajo su responsabilidad, dirigir el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (Spavt), que, constitucionalmente, se determina así:

Art.198.- La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil. El sistema se regirá por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia.

En ese contexto, la misión del Sistema de Protección es:

Salvaguardar la integridad física, psicológica y social de las víctimas, testigos y otros participantes que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de su participación efectiva en una causa penal de acción pública, acción privada o contravención penal en todas sus etapas, incluida la fase pre procesal, en coordinación jurídica con la autoridad que solicitó el ingreso de la persona protegida al Spavt.³⁷

Esta protección personal se complementa con la protección a datos e información de quien está dentro del Sistema. La Disposición General Sexta del referido Reglamento, señala:

En cumplimiento del principio de reserva contemplado en el presente Reglamento, el Spavt solo concederá información relacionada con la calidad y estado de las personas protegidas dentro del Sistema, a los jueces y fiscales intervinientes en las causas por las cuales ingresaron al Sistema; o en caso de requerimiento oficial al estado Ecuatoriano por parte de organismos internacionales como cumplimiento de una obligación estatal legítima.

El Spavt, dando estricto cumplimiento a la normativa señalada y buscando precautelar la seguridad e integridad de las personas protegidas a su cargo, se ocupa de casos en los que se verifica un riesgo para periodistas. Para el efecto, deben promoverse mecanismos específicos que eviten su revictimización, riesgos, amenazas u otras afectaciones a causa de su participación activa en el proceso y respetando los derechos fundamentales de las personas involucradas.

El artículo 5, inciso 9, del Reglamento Sustitutivo para el Spavt, se refiere a los principios de coordinación y complementariedad interinstitucional bajo los cuales trabaja el Sistema; y, el artículo 8, número 4 y 5, refiere a la protección y asistencia que otorga el Spavt a las personas a su cargo; con base en lo cual, el Sistema de Protección –en su afán de dar cumplimiento a la misión que lo rige– ha desarrollado mecanismos y acciones que garantizan la seguridad de las personas protegidas, por medio de la gestión de la Dirección Nacional del Spavt y de las unidades provinciales, actuando y funcionando de manera desconcentrada en el ámbito territorial, en lo que respecta a sus decisiones y el otorgamiento de la referida protección y asistencia, procurando siempre garantizar y salvaguardar la integridad física y psicosocial de periodistas, para lo cual, el Spavt debe gestionar:

³⁶ CIDH, Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 18 octubre de 2006, párr. 227, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67.

³⁷ Ecuador Fiscalía General del Estado, Reglamento Sustitutivo para el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (Quito: Fiscalía General del Estado, 2021), art. 2.

³⁴ Corte IDH, "Sentencia de 3 de septiembre de 2012 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)", párr. 194.

³⁵ Corte IDH, "Sentencia de 3 de septiembre de 2012 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)", párr. 201.

- Elaboración y emisión informes periódicos;
- Elaboración y emisión fichas de seguimiento, monitoreo y coordinación; y,
- Elaboración de documentos complementarios que, en el marco de sus competencias, son necesarios para alcanzar los fines que el Sistema persigue.

Cabe señalar, que la CIDH pormenorizó –en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas– una serie de elementos para los programas de protección especializados. Tales elementos son igualmente aplicables a los mecanismos de protección destinados a periodistas y trabajadores de medios de comunicación, siendo estos:

- Compromiso político del Estado, que deberá incluir un marco jurídico adecuado, una gestión efectiva a cargo de personal idóneo, recursos y personal suficientes, y la coordinación entre el gobierno central y las entidades regionales o federativas³⁸.
- Definición adecuada de los potenciales beneficiarios³⁹.
- Reconocimiento adecuado de los fundamentos en virtud de los cuales el potencial beneficiario puede procurar obtener la protección. Concretamente, tal protección debería estar disponible cuando existan amenazas o actos de violencia vinculados con la actividad profesional de esa persona y no deberían confundirse con los criterios que se aplican a los programas de protección de testigos y víctimas⁴⁰.
- Análisis de riesgo adecuado que permita al Estado determinar el modo más efectivo para cumplir su obligación de protección, teniendo en cuenta circunstancias específicas y propias del contexto y contemplando la participación activa del beneficiario⁴¹.
- Provisión de medidas de protección idóneas y efectivas que se adecuen específicamente para proteger tanto la vida como la integridad de los beneficiarios y permitir que continúen su actividad profesional⁴².
- Criterios y procedimientos claros para monitorear el peligro que enfrenta el beneficiario y, en algún momento, levantar las medidas de protección –cuya naturaleza es esencialmente provisional y temporal–, una vez que se haya disipado el riesgo para la vida y la integridad⁴³.

Vale tener en cuenta que esta protección no se agota tan solo en la víctima directa, sino en víctimas indirectas, además de otros intervinientes o testigos que puedan aportar a la causa investigativa. La Corte Interamericana ha manifestado que, para cumplir con la obligación de

38 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 487 y 495, OEA/Ser.L/V/II Doc. 66.

39 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 496 y 497.

40 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 498-504.

41 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 505-520.

42 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 521-528.

43 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 529-531.

investigar en el marco de las garantías del debido proceso, el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de hostigamientos y amenazas que tengan como finalidad entorpecer el proceso, impedir el esclarecimiento de los hechos y evitar la identificación de los responsables⁴⁴.

También se tiene que considerar el rol del Estado y las situaciones en que su intervención o las declaraciones de sus voceros puedan empeorar una situación:

El Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.⁴⁵

Por lo expuesto, frente a una causa en la que exista una víctima que ejerza el periodismo, deben establecerse mecanismos específicos de protección que permitan la viabilidad del cumplimiento de las obligaciones al Estado.

b. Obligaciones frente a periodistas o trabajadores de la comunicación denunciados o sospechosos de actos presuntamente delictivos

Como se indicó en líneas anteriores, la Fiscalía General del Estado tiene la obligación de investigar toda *noticia criminis* que se ponga en su conocimiento, incluyendo las que se presenten contra medios de comunicación, periodistas y trabajadores de la comunicación. Si bien la Constitución de la República, en el Título II (Derechos), Capítulo sexto (Derechos de libertad), artículo 66, reconoce y garantiza a las personas –entre otros– el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones, tal como lo prescribe el numeral 6 del mencionado artículo, no obstante, siguiendo lo dispuesto por el derecho internacional respecto a los derechos humanos, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores, incluso penales.

En ese orden de ideas, aun si el derecho a la libertad de expresión tiene un marco de protección importante, la propia Corte IDH ha estimado

[...] aclarar que ello no significa que los periodistas estén exentos de responsabilidades en el ejercicio de su libertad de expresión. El ejercicio abusivo de la libertad de expresión, sea por una persona particular o un periodista, puede estar sujeto al establecimiento de responsabilidades ulteriores, conforme al artículo 13.2 de la Convención.⁴⁶

También es necesario destacar que la misma Corte ha señalado que:

[...] un instrumento penal puede ser idóneo para restringir el ejercicio abusivo de determinados derechos, siempre y cuando esto sirva al fin de salvaguardar el bien jurídico que se quiere proteger; lo anterior no significa que la utilización de la vía penal para la imposición de responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión sea necesaria o proporcional en todos los casos.⁴⁷

En atención a ello, la Corte ha indicado que infracciones penales como la injuria, la injuria

44 CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 171.

45 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas (Montevideo: UNESCO, 2017), 105. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593>

46 Corte IDH, "Sentencia de 22 de agosto de 2013 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Mémoli Vs. Argentina, 22 de agosto de 2013, Serie C No. 265, párr. 121.

47 Corte IDH, "Sentencia de 20 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207, párr. 67.

calumniosa o similares, no son infracciones que deban merecer una sanción penal, pues no son proporcionales al bien jurídico que se pretende proteger. Para tal efecto, los sistemas internacionales han convenido que, en dichos casos, la rectificación o las disculpas públicas consiguen el mismo efecto reparador sobre la persona ofendida, sin limitar de manera excesiva la libertad de expresión, a través de una sanción privativa de libertad.

Sin perjuicio de lo anterior, así como existen discursos que entrañan una importancia particular para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales⁴⁸, o incluso para la consolidación y funcionamiento de una sociedad democrática, existen otros discursos que no están acorde a la deontología del ejercicio de la libertad de expresión (artículo 10 de la Ley de Comunicación), que no pueden ser promovidos y que, por tanto, no están protegidos por el derecho a la libre expresión y no pueden considerarse, de ninguna manera, como parte del pluralismo de opiniones que involucra este derecho.

Entre estas expresiones y discursos están los relacionados con la vulneración del principio constitucional de igualdad y no discriminación. Este mandato busca que los estados revean sus marcos normativos internos y apliquen medidas positivas para contrarrestar cualquier margen discriminatorio⁴⁹, inclusive frente a un inadecuado ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pues "[e]l principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos"⁵⁰.

En este marco, el Código Orgánico Integral Penal sanciona los delitos de discriminación (artículo 176) y actos de odio (artículo 177), enmarcándolos en hechos cometidos a partir de una motivación específica en contra, no de la víctima de forma individual, sino de la pertenencia (ya sea real o asumida por el agresor) a un grupo social determinado; situación que puede ser propiciada en el desarrollo del ejercicio periodístico.

Sobre los actos de odio, el COIP determina lo siguiente:

Art.177: La persona que cometa actos de violencia física o psicológica de odio, contra una o más personas en razón de su nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad, estado de salud o portar VIH, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Si los actos de violencia provocan heridas a la persona, se sancionará con las penas privativas de libertad previstas para el delito de lesiones agravadas en un tercio. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

El verbo rector de este tipo penal es *cometer* actos de violencia física o psicológica. Adicionalmente, el artículo agrega el complemento de *odio*. El odio se refiere a las acciones delictivas motivadas por la intolerancia, por prejuicios o animadversión, y que principalmente afectan la dignidad y derechos, tanto personales como colectivos, de las personas que se estiman diferentes. El delito de odio busca transmitir un mensaje de intolerancia a un segmento de la población o a toda ella, mensaje que se materializa en actos de violencia moral, psicológica y física contra aquel

48 Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia" en Juicio n°: 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 64. Véase también: Corte Constitucional de Colombia, "Sentencia de 22 de mayo de 2007", Sentencia T-391/07, 22 de mayo de 2007, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-391-07.htm>.

49 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/V/II.149.

50 Corte IDH, Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N. 14 Igualdad y no Discriminación, 30 Julio 2019, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

que pertenezca a un determinado grupo de la sociedad. Se trata de una advertencia de mayor violencia futura para el resto de los miembros de dicho grupo.

En suma, los actos de odio sancionados por el COIP penalizan las manifestaciones de violencia física o psicológica motivadas por el odio a una persona, sobre la base de su pertenencia o rasgos identitarios, respecto de su ideología, religión, condición de salud, entre otros.

Sobre el delito de discriminación, el Código Orgánico Integral Penal determina:

Art.176.- Discriminación.- La persona que salvo los casos previstos como políticas de acción afirmativa propague practique o incite a toda distinción, restricción, exclusión o preferencia en razón de nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad o estado de salud con el objetivo de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en condiciones de igualdad, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Si la infracción puntualizada en este artículo es ordenada o ejecutada por las o los servidores públicos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

En general, la discriminación tiene su fundamento en el prejuicio, que es un juicio previo dirigido contra una persona o un grupo de personas –en términos generales– desfavorable, que se emite sin ninguna base y sin conocer al o los individuos en cuestión. Así, la discriminación, conforme se desprende del texto del artículo, está tipificada como un delito de riesgo concreto, toda vez que el legislador ha optado por adelantar el ámbito de la punibilidad a la producción de un peligro de un resultado lesivo, que –según el artículo 22 del COIP– condiciona la existencia de un comportamiento penalmente relevante. Esto es importante, porque la verificación del resultado es de carácter valorativo, más que del daño físico apreciable, a diferencia del delito de odio.

Los delitos de odio y de discriminación se caracterizan por el cometimiento de un acto delictivo fundamentado en un motivo o ánimo subjetivo, que lleva al sujeto activo a cometer un hecho ilícito que se fundamenta en una animadversión hacia otra persona o colectivo debido a rasgos como origen, condición de salud, ideología, entre otros motivos discriminatorios. En otras palabras, con una base prejuiciosa, en contra de un grupo por una característica común de sus miembros, al no tener una "justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido"⁵¹.

De la misma forma, existen otras actividades relacionadas con el periodismo que podrían contravenir el ordenamiento jurídico por poner en conflicto o tensión a la libertad de expresión –en sus dimensiones individual o colectiva– con el derecho a la intimidad personal y familiar, lo que –incluso– abre la posibilidad a que se configure (según el caso) un delito de violación a la intimidad (artículo 178 del COIP), de revelación de secreto (artículo 179 del COIP) o de difusión de información de circulación restringida (artículo 180 del COIP).

Para efectos de la investigación de los delitos señalados anteriormente, los operadores de justicia deben revisar los estándares internacionales que permiten dilucidar si el ejercicio periodístico denunciado configura un delito o si está protegido por el ordenamiento. Con base en la normativa, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión debe justificarse a partir del artículo 13,

51 Corte IDH, "Sentencia de 29 de mayo de 2014 (fondo, reparaciones y costas)", Caso Norin Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279.

numerales 2⁵² y 30⁵³, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), además de la normativa relativa al Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos. Específicamente, según la Convención Americana, estas limitaciones "[...] 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"⁵⁴. De ahí que, para considerarse legítimas, los operadores de justicia deben verificar que las restricciones al derecho a la libertad de expresión sean: expresamente previstas en una ley⁵⁵, enfocadas a perseguir un fin legítimo y que sean idóneas⁵⁶, necesarias⁵⁷ y estrictamente proporcionales⁵⁸ para la consecución de tal fin, por lo cual se debería realizar el test de proporcionalidad dentro de los dictámenes fiscales.

Dentro de este marco de tutela del ejercicio del periodismo, el principio de pluralismo evoca propender al máximo el número de opiniones provenientes de distintas fuentes, con el objetivo de discutir amplios temas desde diferentes frentes. Esta diversidad de información debe ser protegida, evitando la restricción arbitraria de datos de interés público y la promoción del acceso a infraestructuras tecnológicas que lleguen a los espacios y grupos históricamente marginados. Así también, la Corte Constitucional ha establecido, como regla general, una "presunción de constitucionalidad a favor de la libertad de expresión"⁵⁹. Por tanto, en la persecución de estos delitos, es necesario verificar si existen circunstancias contextuales que aborden un discurso especialmente protegido o contengan información de relevancia pública o de interés general, por ejemplo.

Sobre esta premisa, la Ley de Comunicación, en concordancia, establece:

Art. 7.- Información de relevancia pública o de interés general.- Es la información difundida a través de los medios de comunicación acerca de los asuntos públicos y de interés general. La información o contenidos considerados de entretenimiento, que sean difundidos a través de los medios de comunicación, adquieren la condición de información de relevancia pública, cuando en tales contenidos se viole el derecho a la honra de las personas u otros derechos constitucionalmente establecidos.

Adicionalmente, como en toda investigación, se proyecta y afianza que el trabajo que realice Fiscalía se enmarque en los principios de eficiencia y eficacia, propios del ejercicio de funciones de toda autoridad pública; pero más aún el de objetividad, previsto en el VII Congreso de las Naciones Unidas realizado en La Habana, el 27 de agosto de 1990, que en su directriz décima establece: "[l]os fiscales, en el cumplimiento de sus funciones, actuarán con objetividad, teniendo en cuenta la situación del sospechoso o procesado y de la víctima, prestando atención a todas las

52 Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 2. "El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que 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".

53 Art. 30. Alcance de las Restricciones. "Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

54 OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13 numeral 2; Ecuador Constitución de la República del Ecuador, art. 18.

55 Organización de Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", art. 13.2 y art. 30; Corte IDH, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva, 9 de mayo de 1986, párr. 38, OC-6/86.

56 Corte IDH, "Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, reparaciones y costas)", Caso Kimel vs. Argentina, 2 de mayo de 2008, párr. 71.

57 Corte IDH, Opinión Consultiva 5/85, párr. 34.

58 Corte IDH, "Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, reparaciones y costas)", párr. 83 y 84.

59 Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia" en Juicio n°: 282-13-JP, 4 de septiembre de 2019, párr. 63.

circunstancias, así sean ventajosas o desventajosas para el sospechoso".

También se tiene que garantizar el debido proceso, situación que no solo debe verificarse en procesos judiciales, sino en todo trámite investigativo, incluyendo casos en los que exista un comunicador o periodista denunciado.

El debido proceso es un derecho consagrado expresamente en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que:

[T]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Este mismo derecho, y sus correspondientes garantías, están reconocidas en los artículos 11.9, 76 y 169 de la Constitución.

Cumplir con el debido proceso permitirá abordar cualquier investigación con un enfoque que contextualice si el caso se refiere a un ejercicio permitido o no permitido de la libertad de expresión.

Este debido proceso se relaciona directamente con el principio de debida diligencia, que implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación. En particular, se exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta "la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión", asegurando que no haya "omisiones en la recabación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación"⁶⁰. De ahí que, en el caso señalado, deba verificarse a profundidad el contexto en el que se desenvuelve la denuncia contra un medio de comunicación o sus miembros. Esto es recogido en recientes sentencias de la Corte IDH, al siguiente tenor:

120. El Tribunal también ha señalado que el deber de investigar es una obligación de medios y no de resultados, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios. En tal sentido, se ha indicado que para que una investigación sea efectiva en los términos de la Convención, debe llevarse a cabo con la debida diligencia, la cual exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue. De esa cuenta, en aras de garantizar la efectividad de la investigación se debe evitar omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación.⁶¹

En suma, cualquier restricción a la libertad de expresión debe ser analizada a la luz de la persecución de los objetivos dentro de un Estado democrático. Es así que, para el solo planteamiento de la restricción de este derecho es fundamental comprobar la real existencia de una amenaza o hecho cierto que –potencialmente– pueda perturbar a las instituciones democráticas.

60 CIDH, Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Periodo 1995-2005), párr. 40.

61 Corte IDH, "Sentencia de 10 de noviembre de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela, 10 de noviembre de 2020, Serie C No. 415, párr. 120.

SOBRE EL TRABAJO PERIODÍSTICO EN CONTEXTOS JUDICIALES

1. Recomendaciones para el trabajo periodístico en contextos judiciales

Entendiendo la complejidad que puede significar, en muchos casos, el cumplimiento del oficio periodístico responsable y las dificultades que se pueden presentar para ejecutarlo, en ciertos contextos o por la complejidad de algunos temas, en esta *Guía* se incluyen varias recomendaciones que tienen como objetivo que periodistas y trabajadores de la comunicación eviten o minimicen riesgos durante el cumplimiento de su trabajo, sobre todo durante la realización de coberturas en territorio (diligencias, operativos, allanamientos, etc.).

A. SOBRE LA INTEGRIDAD PERSONAL

Los periodistas y trabajadores de la comunicación deben estar debidamente identificados en todo momento, evitando usar vestimenta o accesorios que se parezcan a los de agentes de seguridad pública. Se recomienda el uso de prendas como chalecos, chompas, gorras o similares.

Los periodistas y trabajadores de la comunicación deben portar, en todo momento, una identificación que los acredite como tales, tanto en caso de ser parte de un medio de comunicación como en caso de trabajar independientemente. Dicha identificación debe incluir nombres y apellidos del comunicador, número de cédula de ciudadanía (o DNI), medio al que pertenece y cargo que ocupa. También aplica para estudiantes, pasantes y cualquier otra persona que desarrolle labores periodísticas o comunicacionales.

Los vehículos de los medios de comunicación deben estar debidamente identificados, sin contener elementos (sirenas, balizas, etc.) que los confundan con vehículos oficiales y de seguridad.

Se recomienda desarrollar la labor periodística en equipos de trabajo, al menos de dos personas, y mantener contacto con una tercera persona que conozca siempre su ubicación y el fin de la cobertura.

Los periodistas y trabajadores de la comunicación deben tratar de no exponerse a espacios en los que puedan sufrir algún tipo de violencia y, si se trata de una diligencia judicial, acoger las normas legales, disposiciones y recomendaciones de los servidores judiciales o policiales a cargo.

En caso de asistir a una cobertura que revista peligrosidad, se recomienda ubicarse en un lugar seguro para grabar, tomar fotografías o reportar. Además de identificar rutas de escape y/o resguardo, en caso de emergencia.

Se recomienda a los medios de comunicación dotar a su personal de identificaciones adecuadas, además de contar con protocolos o guías de actuación, y realizar capacitaciones en parámetros básicos para coberturas en situaciones adversas, hechos de conmoción o de alta complejidad (manifestaciones y movilizaciones sociales; inmediaciones a allanamientos, operativos y otras diligencias policiales o judiciales –que gozan de reserva por Ley–; amenazas de explosivos o detonaciones; secuestros, toma de rehenes; desastres naturales o accidentes que incluyan muertos y heridos de gravedad; entre otros), que podrían realizarse con el apoyo de instituciones y entidades como Cordicom, Fundamedios, universidades, asociaciones gremiales, colegios de periodistas o similares.

B. SOBRE SU ACTUACIÓN Y COBERTURA EN EL CONTEXTO JUDICIAL

Los periodistas y trabajadores de la comunicación deben actuar dentro de los parámetros legales establecidos en el Código Orgánico Integral Penal y otros cuerpos normativos relacionados:

Las diligencias, tales como operativos y allanamientos, son reservadas (según lo establece el Código Orgánico Integral Penal, en sus artículos 180.2⁶², 472.3⁶³ y 584⁶⁴). Por ese motivo, los contenidos de estas no pueden ser grabados ni difundidos. No obstante, en caso de desarrollarse en espacios públicos, se recomienda a los trabajadores de la comunicación evitar interferir en su ejecución, no intentar ingresar a las zonas delimitadas, no realizar acciones o divulgar detalles que puedan entorpecer las investigaciones o favorecer a los presuntos involucrados.

El contenido de investigaciones previas también es reservado⁶⁵. El resultado de diligencias, experticias y partes policiales que formen parte de ellas, no deben ser difundidos. Si llega a su poder información de este tipo, los periodistas y trabajadores de la comunicación deben evitar compartirla, so pena de lo que dispone el mismo artículo 180 (pena privativa de libertad de uno a tres años). Sobre la base de criterios claros en relación al interés público, es importante analizar con prudencia en la mesa editorial el uso de esta información o cualquiera que haya sido "filtrada", no obstante, siempre debe prevalecer el respeto a la investigación previa, o si se trate de delitos en contra de la integridad del estado, de connotación sexual o cuando la investigación sea declarada en reserva.

En relación a la presunción de inocencia (de la que goza todo investigado o procesado hasta que tenga una sentencia ejecutoriada), es necesario no incluir dentro de las publicaciones periodísticas los nombres/apellidos completos o rostros de personas involucradas en una investigación o causa judicial formal, independientemente de si sean o no personas de reconocimiento público. La identidad de las víctimas y sus familias debe ser precautelada en todo momento, con especial atención a los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad. Se recomienda difuminar rostros y otros elementos que permitan identificación, así como el uso de iniciales de los nombres y apellidos en el caso de niños, niñas y adolescentes, y el nombre y las iniciales de los apellidos, en caso de mayores de edad.

Se sugiere el uso de ilustraciones o imágenes referenciales para graficar notas periodísticas, principalmente, cuando estén relacionadas a contenidos sexuales o hechos violentos.

62 Art. 180.- Difusión de información de circulación restringida.- La persona que difunda información de circulación restringida será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Es información de circulación restringida:

[...] 2. La información producida por la Fiscalía en el marco de una investigación previa.

63 Art. 472.- Información de circulación restringida.- No podrá circular libremente la siguiente información:

[...] 3. La información producida por la o el fiscal en el marco de una investigación previa y aquella originada en la orden judicial relacionada con las técnicas especiales de investigación.

64 Art. 584.- Las actuaciones de la Fiscalía, de la o el juzgador, del personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, la Policía Nacional, y de otras instituciones que intervienen en la investigación previa, se mantendrán en reserva, sin perjuicio del derecho de la víctima y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados a tener acceso inmediato, efectivo y suficiente a las investigaciones, cuando lo soliciten.

65 Véase artículo 584 del Código Orgánico Integral Penal.

Asimismo, las investigaciones y procesos penales que involucren a niñas, niños y adolescentes gozan de reserva, según lo disponen los artículos 180.3⁶⁶ y 472.4⁶⁷ del COIP, y su incumplimiento acarrea la misma sanción (pena privativa de libertad de uno a tres años).

Por tanto, se recomienda una particular atención en casos que involucren a NNA y a los que se relacionen con la afectación a la integridad sexual de las víctimas. En las notas periodísticas, se recomienda evitar detalles, como: dirección de residencia, trabajo o estudio de la víctima, datos que identifiquen a su entorno familiar e incluso información que permita conocer la identidad de su agresor, principalmente si este guarda algún grado de parentesco con la persona agredida. De nada sirve guardar la identidad de las víctimas si estas pueden ser reconocidas nombrando a sus victimarios o su entorno específico.

Las fuentes de Fiscalía son aquellas designadas oficialmente por parte de la Institución y la información oficial es aquella difundida por sus canales institucionales, cualquiera otra información no puede ser considerada como tal.

No constituyen canales oficiales de información los dispositivos celulares personales de los funcionarios.

Es indispensable que los periodistas, trabajadores y medios de comunicación tomen en cuenta los plazos legales establecidos para responder a solicitudes de información pública⁶⁸ al momento de planificar sus contenidos y entregas, incluidos los pedidos de entrevistas y vocerías, las cuales están sujetas a consideraciones legales, como la reserva de información durante la etapa de investigación previa o de acuerdo a la naturaleza del delito que se investigue.

Es muy importante evitar la emisión de información no confirmada por la Institución. Las consultas realizadas formalmente serán respondidas de forma oportuna, en el marco de la Ley.

Se debe tener especial cuidado con la información emitida al inicio de una causa penal. Se recomienda anteponer el contraste y la verificación de la información, a la inmediatez o la primicia.

El periodismo en Internet, ejercido tanto por profesionales como por "ciudadanos periodistas"⁶⁹, debe aplicar el mismo tratamiento en torno a la rigurosidad periodística, para la obtención y publicación de información.

Se recomienda a los medios de comunicación instruir a su personal sobre las etapas del proceso penal y los diferentes actores que participan en el mismo.

66 Art. 180.- [...] 3. La información acerca de las niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo previsto en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

67 Art. 472.- [...] 4. La información acerca de niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y la Constitución.

68 Art. 9.- Responsabilidad sobre la entrega de la Información Pública.- El titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso. Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario.

69 Según la definición de Bowman y Willis en We Media: How audiences are shaping the future of news and information Estados Unidos: The Media Center at the American Press Institute, Hypergene. Disponible en: <http://www.hypergene.net/>, el periodismo ciudadano hace referencia a una persona que "juega un rol activo en la adquisición, reporte, análisis y diseminación de noticias e información", a través de redes sociales o plataformas digitales.

2. Protocolo de actuación institucional

Con el fin de que las posibles agresiones o atentados contra el libre ejercicio del periodismo no se reduzcan a meras quejas, se ha considerado incluir en esta *Guía* un sucinto protocolo, tomando como antecedente el conocimiento de un hecho en contra de la integridad de un periodista o trabajador de la comunicación, o que vulnere su derecho a informar:

A

RECEPCIÓN Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN



La Dirección de Comunicación y Promoción Institucional de la Fiscalía General del Estado recibe la información a través de entidades públicas o privadas, mediante el monitoreo en redes sociales o contacto directo de la presunta víctima;

Se incluirá el suceso en una matriz con información básica que permita su registro, gestión, seguimiento y evaluación;

Se enviará la información sobre el hecho reportado a la jurisdicción correspondiente (fiscalía provincial, por ejemplo), para que se proceda con el análisis jurídico respectivo y se determine el trámite a seguir;

Se realizará el seguimiento a través de la solicitud de información sobre lo actuado por la unidad correspondiente para alimentar un registro histórico.



C. SOBRE LA PROTECCIÓN QUE BRINDA EL SPAVT

■ Cualquier ciudadano que forme parte de un proceso penal, ya sea en calidad de víctima o testigo, puede ser parte del Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y Otros Participantes del Proceso Penal, previo a cumplir requisitos legales y constitucionales establecidos en el COIP y en el Reglamento Sustitutivo del Sistema, entre ellos, un requisito indispensable es formar parte de una causa penal activa.

■ Los periodistas y trabajadores de la comunicación deben evitar emitir información relacionada con una persona protegida (inclusive su mismo estatus o inclusión en el Sistema), pues esa acción podría ocasionar perjuicios en la integridad física y/o psicológica de la persona protegida, y acarrearía consecuencias legales para quien difunda tal información.

■ El ingreso y permanencia en el Spavt es voluntario e implica sujetarse a las normas y procedimientos de prevención y protección del Sistema.

■ Los periodistas o trabajadores de la comunicación que se encuentren involucrados en una causa penal pueden formar parte del Sistema si se determina que su integridad se encuentra amenazada.

B

PROCEDIMIENTO DE ACERCAMIENTO A LA PRESUNTA VÍCTIMA

De forma paralela, se procederá a buscar un acercamiento con la persona afectada por el hecho reportado:

A través de llamada telefónica, el funcionario se identificará con su nombre y apellido, y como parte de la Dirección de Comunicación de la Fiscalía General del Estado;

Se le informará que la Institución ha conocido sobre el evento y se le solicitará una dirección de correo electrónico para darle a conocer sus posibilidades de acción ante el suceso. No obstante, también se le pedirá –vía telefónica– que presente la denuncia respectiva;

Se enviará un correo electrónico con la información que pueda ser útil para el periodista o profesional de la comunicación afectado. El correo estará basado en el siguiente texto:



Estimado/a

Hemos recibido un reporte sobre un hecho en el cual se habrían visto afectados sus derechos como periodista o trabajador de la comunicación, los mismos que podrían coincidir con algún delito tipificado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP).

Por ese motivo, le solicitamos que acuda a la unidad fiscal más cercana y presente la denuncia respectiva. Para ello, solo necesita su cédula de ciudadanía y no se requiere de un abogado. El trámite es gratuito.

Su denuncia permitirá que la Institución avance en un proceso de investigación para determinar la existencia de alguna infracción y, de ser necesario, la activación de medidas de protección a su favor.

Atentamente,



Además, se solicitará llenar el siguiente formulario (mismo que no constituye una denuncia) y que servirá para realizar un seguimiento al hecho.

Formulario de registro (esquema referencial)

Nombre:

C.C.:

Nombre del medio en que labora (si aplica):

Tipo de medio: (TV, impreso, radio, digital):

Relato del hecho:

Agresor (de conocerlo):

Lugar donde habría ocurrido el hecho:

Respaldos (de contar con ellos y ser pertinentes):

3. RECOMENDACIONES

1. Esta *Guía práctica para la actuación fiscal en relación a presuntas vulneraciones al derecho a la libertad de expresión y sobre la protección a periodistas y trabajadores de la comunicación en el contexto judicial* es un producto elaborado por la Dirección de Comunicación y Promoción Institucional y la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Fiscalía General del Estado como un aporte de carácter técnico-jurídico, por un lado, para los equipos fiscales de la Institución, con la finalidad de que cuenten con el marco legal específico que deben cumplir en el tratamiento e investigación de presuntos delitos relacionados con la vulneración de este derecho, y presenta una serie de consideraciones y recomendaciones a tomar en cuenta en el desarrollo de investigaciones, diligencias y procesos. Su permanente y oportuna utilización contribuirá a brindar una protección efectiva a periodistas y trabajadores de la comunicación víctimas de posibles agresiones relacionadas con su oficio, así como a disminuir la posible conflictividad entre la labor fiscal y el trabajo periodístico.
2. Asimismo, incluye una serie de recomendaciones, siempre en el marco de la Ley, para que la labor periodística pueda desarrollarse en condiciones seguras, sin riesgos ni contravención de normas y, de esa forma, cumpla con su función de mantener a la sociedad informada.
3. La presente *Guía* es un punto de partida y, por tanto, un documento perfectible y en constante actualización, pensado, además, para suscitar el debate alrededor del trabajo comunicacional y periodístico en el contexto judicial, y contribuir a que otras instituciones públicas y empresas privadas relacionadas al tema lo aborden en su real dimensión e importancia, y generen documentos y productos sobre la materia (políticas, directrices, protocolos, guías, etc.) desde sus competencias y atribuciones, con la finalidad de construir entornos más seguros y transparentes para la práctica periodística y comunicacional.
4. La presente *Guía* debe suscitar que otras unidades de la Fiscalía General del Estado aborden y desarrollen la temática desde sus propias atribuciones, como en el caso de las direcciones nacionales de Capacitación y Fortalecimiento Misional, de Estudios Penales, de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, de Control Jurídico y Evaluación de la Actuación Fiscal, o el Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (Spavt), entre otras, con el objetivo de que los principios, normas y recomendaciones aquí constantes sean conocidos y practicados por los equipos fiscales de la Institución.
5. De la misma manera, esta *Guía* debe ser conocida por los distintos actores del sistema de comunicación social y socializada a periodistas y trabajadores de la comunicación, como un apoyo técnico al desarrollo de su trabajo. Esa labor, en la que la Fiscalía General del Estado, a través de su Dirección de Comunicación y Promoción Institucional, puede participar, pero que no es parte de su función institucional, podría ser liderada por el Consejo de Comunicación, así como por la misma sociedad civil, a través de entidades, gremios, asociaciones, universidades, etc., para fomentar un ejercicio responsable, seguro y transparente del derecho a la libertad de expresión.
6. Vale mencionar que varias de las aristas para lograr una protección integral a periodistas y trabajadores de la comunicación son responsabilidad ineludible de sus empresas empleadoras (medios de comunicación), a cargo de las cuales debe estar también la capacitación y actualización permanentes, la identificación de su personal y la emisión de protocolos específicos, entre otros aspectos de su personal y la emisión de protocolos específicos, entre otros aspectos.

4. NOTA METODOLÓGICA

La *Guía práctica para la actuación fiscal en relación a presuntas vulneraciones al derecho a la libertad de expresión y sobre la protección a periodistas y trabajadores de la comunicación en el contexto judicial* es un producto técnico elaborado por la Dirección de Comunicación y Promoción Institucional y la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Fiscalía General del Estado, en el marco del convenio marco de articulación interinstitucional suscrito con el Consejo de Comunicación, en el que se asumió el compromiso de generar productos concretos que ayuden a brindar protección a periodistas y trabajadores de la comunicación, en el marco de sus competencias y atribuciones legales.

Este documento constituye un trabajo conjunto entre la Dirección de Comunicación y Promoción Institucional y la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Fiscalía General del Estado, con los aportes de la Dirección de Estudios Penales y Asesoría Legal y Patrocinio.

Además, la herramienta fue socializada con asociaciones y gremios de periodistas, así como grupos profesionales enfocados en la protección de trabajadores de la comunicación, quienes han emitido sus criterios y aportes para enriquecer la presente *Guía*. Asimismo, recibió las sugerencias y recomendaciones de representantes de la academia.

BIBLIOGRAFÍA

- CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. 20 octubre de 2000.
- . Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. 18 octubre de 2006. OEA/Ser.L/V/II.
- . Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Periodo 1995-2005). 8 de marzo de 2008. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35.
- . Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). 5 de marzo de 2013. OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1.
- . Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). 25 de febrero de 2009. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1.
- . Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. 31 de diciembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66.
- . Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH/OEA, 2013. 31 de diciembre de 2013. OEA /Ser.L/V/II.149.
- Corte Constitucional de Colombia. "Sentencia de 22 de mayo de 2007". Sentencia T-391/07. 22 de mayo de 2007. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-391-07.htm>.
- Corte IDH. Opinión Consultiva de la OC-5/85. 13 de noviembre de 1985.
- . "Sentencia de 29 de Julio de 1988 (Fondo)". Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. 29 de Julio de 1988. Serie C No.4.
- . "Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III". En Informe Anual 1994. San José: Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos, 1995. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12042.pdf>.
- . "Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas)". Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. 6 de febrero de 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf.
- . "Sentencia de 2 de julio de 2004 (Consideraciones de la Corte)". Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.
- . "Sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". 24 de noviembre de 2006. Caso Trabajadores Cesados del Trabajo (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Serie C No. 158.
- . "Sentencia de 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas)". Caso Masacre de La Rochela Vs. Colombia. 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.
- . "Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, reparaciones y costas)". Caso Kimel vs. Argentina. 2 de mayo de 2008.
- . "Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)". Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
- . "Sentencia de 20 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207.
- . "Sentencia de 3 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248.

- . "Sentencia de 22 de agosto de 2013 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". Caso Mémoli Vs. Argentina. 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265.
- . "Sentencia de 29 de mayo de 2014 (fondo, reparaciones y costas)". Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.
- . "Sentencia de 10 de noviembre de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas)". Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela. 10 de noviembre de 2020. Serie C No. 415.
- . Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N. 14 Igualdad y no Discriminación. 30 Julio 2019. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>.
- Ecuador. Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . Ley Orgánica de Comunicación. Registro Oficial 22, Suplemento, 25 de junio de 2013.
- Ecuador Fiscalía General del Estado. Reglamento Sustitutivo para el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal. Quito: Fiscalía General del Estado, 2021.
- García, Sergio, Alejandra Gonza y Eréndira Ramos. La libertad de expresión (2018). Miami: Sociedad Interamericana de Prensa. 2018.
- Lobo, Ramón. "El sentido de la vida es cruzar fronteras". Diario El País. 23 de abril de 2006. https://elpais.com/diario/2006/04/23/domingo/1145764354_850215.html.
- Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. 12 de abril de 2012.
- . Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas. Montevideo: UNESCO. 2017. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593>.
- Organización de Estados Americanos (OEA). Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. 2 de mayo de 1948.
- . Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". 22 noviembre de 1969.
- . Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión. 25 de junio de 2012.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 23 de marzo de 1976.
- . Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. 10 de abril de 2012. A/HRC/20/22.
- . Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. 4 de junio de 2012. A/HRC/20/17.

GUÍA PRÁCTICA

PARA LA ACTUACIÓN FISCAL EN RELACIÓN A
PRESUNTAS VULNERACIONES AL DERECHO
A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SOBRE LA
PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y TRABAJADORES
DE LA COMUNICACIÓN EN EL CONTEXTO JUDICIAL

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

ECUADOR

Fiscalía General del Estado

Dirección de Derechos Humanos
y Participación Ciudadana

Dirección de Comunicación y
Promoción Institucional

Quito - Ecuador