

# Informe Definitivo

18 de mayo de 2009

Quito, Ecuador

## Presentación

La Asamblea Constituyente en la Disposición Transitoria Vigésimocuarta ordenó: "*Dentro del plazo máximo de treinta días a partir de la aprobación de esta Constitución, el Ejecutivo conformará una comisión para realizar una auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión, cuyo informe se entregará en un plazo máximo de ciento ochenta días*".

El señor Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, en estricto acatamiento de la disposición constitucional, mediante Decreto Ejecutivo N° 1445 de 20 de noviembre del 2008, conformó la Comisión para la Auditoría de las Frecuencias de Radio y Televisión, integrada con cinco miembros nacionales y dos extranjeros, con sus respectivos suplentes.

El Presidente de la República estableció como objetivos del trabajo de la Comisión:

- Determinar la constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional.
- La existencia de monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de frecuencias.
- Las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación.

La Comisión, para el cumplimiento de las tareas encomendadas, inició su trabajo el 15 de diciembre del 2008, y termina sus actividades el 19 del presente mes y año.

En esa consideración, en estricto cumplimiento del plazo de 180 días establecido en el texto constitucional, y de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 1445, la Comisión pone a consideración del señor arquitecto Galo Borja Pérez, Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos y del señor Abogado Antonio García Reyes Presidente del Consejo Nacional de Radio y Televisión, el Informe Definitivo del trabajo cumplido.

El señor Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 1445, se servirá poner en conocimiento de la opinión pública el presente Informe Definitivo.

En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de mayo del 2009.

*La Comisión*

## Tabla de contenido

<b>Antecedentes .....</b>	<b>12</b>
Conformación de la Comisión .....	12
Principios deontológicos .....	13
Planificación Estratégica .....	13
<i>Visión</i> .....	13
<i>Misión</i> .....	13
<i>Objetivo General</i> .....	14
<i>Objetivos Específicos</i> .....	14
<i>Resultados esperados</i> .....	14
Organización de la Comisión .....	14
Metodología .....	15
<i>Audiencias públicas</i> .....	16
<i>Información primaria</i> .....	17
<i>Información secundaria</i> .....	18
Actividades de las subcomisiones .....	18
<i>Subcomisión permanente de auditoría</i> .....	18
<i>Subcomisión permanente sobre el grado de monopolización</i> .....	19
<i>Subcomisión especial de normativa</i> .....	19
<i>Subcomisión de comunicación</i> .....	20
<b>Capítulo 1: Carácter de la Comisión y auditorías previas.....</b>	<b>21</b>
1. Carácter constitucional de la Comisión .....	21
2. Auditoría de la SUPERTEL .....	24
<i>Enfoque legal</i> .....	24
<i>Enfoque técnico</i> .....	25
<i>Conclusión</i> .....	29
3. Auditoría de la Contraloría General del Estado .....	29
<i>Análisis comparativo</i> .....	30
<i>Conclusiones</i> .....	33
<i>Recomendaciones</i> .....	33
<b>Capítulo 2: Resultados de la auditoría a las concesiones.....</b>	<b>35</b>
<b>Procedimientos irregulares que afectaron al conjunto de las concesiones otorgadas .....</b>	<b>38</b>
1. Ilegal integración del CONARTEL .....	38
<i>Conclusión</i> .....	42
2. Inobservancia del principio de prelación cronológica en la atención de solicitudes de frecuencias.....	43
<i>Definiciones de prelación</i> .....	43
<i>Metodología utilizada para el análisis de la prelación</i> .....	45
<i>Resultados de la auditoría sobre la prelación</i> .....	46
<i>Caso 1 Radio para la Alianza Francesa de Quito</i> .....	55
<i>Caso 2 Canal de televisión indígena para Riobamba</i> .....	55
<i>Caso 3 Betancourt en Latacunga</i> .....	56
<i>Caso 4 Tazanbay en Riobamba</i> .....	56
<i>Caso 5 Universidad Central del Ecuador</i> .....	57
<i>Conclusiones</i> .....	58
<i>Recomendaciones</i> .....	58

Procesos irregulares de carácter puntual.....	59
1. Transferencias directas de concesiones y transferencias vía devolución-concesión.....	59
Introducción.....	59
Metodología.....	59
Análisis constitucional, legal y doctrinario.....	60
Transferencia directa.....	66
El mecanismo de "devolución/concesión".....	68
Cronología del mecanismo de devolución-concesión.....	82
Conclusiones.....	83
Recomendaciones.....	84
2. Prórroga de plazos.....	85
Introducción.....	85
Definiciones.....	85
Elementos legales previos.....	86
Metodología.....	89
Conclusiones.....	101
Recomendaciones.....	102
3. Renovación ilegal de las concesiones de frecuencias.....	103
Definiciones.....	103
Metodología.....	103
Resultados de la auditoría.....	104
Conclusiones.....	106
Recomendaciones.....	107
4. Concesiones sin informes técnicos previos o con informe negativo de la SUPERTEL.....	108
Limitaciones del estudio.....	108
Resultados de la auditoría.....	109
Casos ilustrativos.....	111
Conclusiones.....	114
Recomendaciones.....	114
5. Concesiones a medios radiales y televisivos clandestinos.....	115
Introducción.....	115
Definiciones.....	115
Metodología.....	115
Resultados de la auditoría.....	116
Conclusiones.....	119
Recomendaciones.....	119
6. Más de una concesión por tipo de servicio y provincia.....	120
Definiciones.....	120
Metodología.....	122
Resultados de la auditoría.....	122
Conclusiones.....	127
Recomendaciones.....	127
Procesos que irrespetan principios éticos.....	128
1. Autoasignación de concesiones.....	128
Introducción.....	128
Definiciones.....	128
Metodología.....	129
Aspectos de orden legal.....	129
El mecanismo de autoasignación.....	140
2. Cambio de repetidora a matriz y viceversa.....	156
Introducción.....	156
Definiciones.....	156
Metodología.....	156

Aspectos legales.....	157
Resultados de la auditoría.....	162
Descripción del mecanismo.....	165
Conclusiones.....	169
Recomendaciones.....	169
3. Legislación favorable a la extranjerización de los medios de comunicación.....	170
¿Qué dice la Ley?.....	170
¿Qué dice el Tribunal Constitucional?.....	170
¿Qué dice la Procuraduría?.....	171
Resultados de la auditoría.....	171
Conclusiones.....	173
Recomendaciones.....	173
<b>Procedimientos que conculcan derechos.....</b>	<b>175</b>
1. Discriminación a los medios comunitarios.....	175
Introducción.....	175
Definiciones.....	176
Metodología.....	176
De las llamadas radios "comunales".....	177
De la prohibición de pasar publicidad comercial.....	178
De la limitación de potencia a las radios comunales.....	178
De la limitación en los contenidos de la programación.....	178
De la sujeción a la Ley de Seguridad Nacional.....	179
Muy pocas solicitudes.....	179
Las demandas de inconstitucionalidad.....	181
Medios comunitarios en la Constitución 2008.....	182
Caso ilustrativo.....	183
Conclusiones.....	185
Recomendaciones.....	185
Conclusiones generales a la auditoría de las concesiones.....	186
El tipo del delito de peculado en nuestro Código Penal.....	187
El abuso.....	188
Formas semejantes de abuso.....	189
Bienes jurídicos protegidos.....	190
La responsabilidad de los funcionarios públicos a la luz de la Constitución de 1998 y 2008.....	191
Prohibición para quienes tengan intereses en áreas a ser reguladas.....	191
Lo que debe entenderse por "recursos públicos".....	192
El espectro radioeléctrico como bien del Estado.....	192
Indicios de peculado en la actuación de los miembros y funcionarios de CONARTEL y SUPERTEL.....	193
<b>Capítulo 3: Monopolización y Concentración Económica.....</b>	<b>195</b>
Introducción.....	195
<b>Monopolización.....</b>	<b>199</b>
Definiciones.....	199
Libertad de expresión y democracia.....	199
Definiciones legales.....	202
Definiciones económicas.....	203
Metodología de análisis.....	205
Elementos para definir el grado de monopolización y concentración.....	207
Indicadores de Concentración.....	208
Información relevante.....	209
Límites de la legislación actual y parámetros de análisis.....	209
Resultados de la auditoría.....	210

<i>Concentración de Propiedad</i> .....	210
<i>Grado de dominancia en audiencia y mercado publicitario</i> .....	218
Conclusiones .....	239
Recomendaciones.....	240
<b>Concentración económica en los medios de comunicación.....</b>	<b>242</b>
Introducción .....	242
Limitaciones del estudio.....	244
Definiciones .....	244
Los medios de comunicación en el Ecuador.....	247
<i>Metodología</i> .....	247
<i>Resultados de la auditoría</i> .....	247
Participación de los grupos familiares y de las iglesias en los medios de comunicación .....	249
<i>Metodología</i> .....	250
<i>Resultados de la auditoría</i> .....	251
Participación de los grupos económicos en los medios de comunicación.....	256
<i>Metodología</i> .....	256
<i>Resultados de la auditoría</i> .....	257
Conclusiones .....	259
Recomendaciones.....	259
<b>Capítulo 4: Participaciones de los representantes legales, directivos y accionistas de las entidades financieras en los medios de comunicación .....</b>	<b>260</b>
Metodología .....	260
Resultados de la auditoría.....	261
Participación de las entidades o grupos financieros en sectores ajenos a esta actividad financiera .....	261
<i>Metodología</i> .....	262
<i>Resultados de la auditoría</i> .....	262
Conclusiones .....	262
Recomendaciones.....	262

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. Audiencias Públicas.....	16
Cuadro 2. Espacio radioeléctrico ilegalmente concesionado.....	27
Cuadro 3. Tipos de contratos por provincias, 9 de mayo de 1995 - 30 de abril de 1997.....	28
Cuadro 4. Observaciones a los contratos suscritos por provincias, 9 de mayo de 1995 - 30 de abril de 1997 .....	28
Cuadro 5. Total de solicitudes según estado.....	46
Cuadro 6. Número de solicitudes según estado y categoría de la estación.....	48
Cuadro 7. Porcentajes de solicitudes según estado y categoría de la estación .....	48
Cuadro 8. Número de solicitudes para emisoras de radio según estado y categoría de la estación..	49
Cuadro 9. Número de solicitudes para estaciones de televisión según estado y categoría de la estación .....	50
Cuadro 10. Solicitudes no atendidas, período 1990-2008 .....	51
Cuadro 11. Transferencias de frecuencias entre el 11 de agosto de 1998 y el 22 de julio de 1999.	67
Cuadro 12. Empresas beneficiadas con el mecanismo de devolución/concesión.....	71
Cuadro 13. Beneficiarios del mecanismo devolución-concesión .....	77
Cuadro 14. Lista de peticionarios que obtuvieron concesiones sin contar con los estudios de ingeniería según Contraloría.....	110
Cuadro 15. Número de estaciones que operan con concesión de frecuencia, a febrero del 2009 ..	116
Cuadro 16. Número de estaciones que operan sin concesión de frecuencia a febrero de 2009.....	117
Cuadro 17. Estado legal y operativo de las radios clandestinas .....	118
Cuadro 18. Más de una frecuencia en FM por provincia.....	124
Cuadro 19. Más de una frecuencia por provincia (por representante legal).....	125
Cuadro 20. Listado de miembros de CONARTEL, por años .....	135
Cuadro 21. Concesiones de frecuencias vinculadas con Lenin Andrade Quiñones .....	142
Cuadro 22. Concesiones de frecuencias vinculadas con Freddy Moreno.....	144
Cuadro 23. Resoluciones del CONARTEL del 22 de diciembre de 2006.....	146
Cuadro 24. Información sobre compañías concesionarias de frecuencias, Grupo Servidinámica .	147
Cuadro 25. Resoluciones de CONARTEL a favor de las empresas representadas por el Ing. Bernardo Nussbaum .....	148
Cuadro 26. Resoluciones de CONARTEL vinculadas con Canela Radio Corp.....	152
Cuadro 27. Estaciones que utilizaron el cambio de matriz a repetidora y viceversa.....	163
Cuadro 28. Lista de resoluciones de cambio de matriz a repetidora y viceversa .....	163
Cuadro 29. Algunas empresas extranjeras con participación total o mayoritaria en empresas concesionarias de radio o televisión .....	172
Cuadro 30. Solicitudes de radio categoría servicio comunitario .....	180
Cuadro 31. Solicitudes de televisión categoría servicio público y comunitario .....	181
Cuadro 32. Concentración horizontal en televisión (casos principales).....	211
Cuadro 33. Concentración horizontal en radio (casos principales).....	212
Cuadro 34. Propiedad cruzada de radios o televisiones y periódicos.....	213
Cuadro 35. Propiedad cruzada entre radio y TV o entre FM, AM y OC.....	213
Cuadro 36. Empresas/personas que poseen dos matrices de la misma emisora en diferentes provincias .....	214
Cuadro 37. Emisoras con dos sistemas nacionales de radio.....	215

Cuadro 38. Rating televisivo de noticieros en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	221
Cuadro 39. Rating televisivo de programas políticos en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	223
Cuadro 40. Rating televisivo de programas deportivos en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	224
Cuadro 41. Rating televisivo para programas de entretenimiento en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	225
Cuadro 42. Rating televisivo para programas de humor en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	226
Cuadro 43. Rating televisivo para telenovelas en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	228
Cuadro 44. Rating televisivo para programas infantiles en hombres y mujeres de 3 a 11 años .....	229
Cuadro 45. Audiencia total .....	230
Cuadro 46. Intervalos por rating promedio .....	231
Cuadro 47. Inversión pública mensual en publicidad, prensa escrita .....	233
Cuadro 48. Número de estaciones de radio que han recibido parte de esa inversión en términos mensuales, año 2008 .....	235
Cuadro 49. Número de estaciones de televisión abierta que han recibido parte de esa inversión en términos mensuales, año 2008 .....	238
Cuadro 50. Número de concesiones de frecuencias de radio y televisión, por provincias. Diciembre 2008 .....	248
Cuadro 51. Número total de medios impresos .....	249
Cuadro 52. Participación en las concesiones de frecuencias, por iglesias y provincias .....	253
Cuadro 53. Estaciones y número de concesiones de la iglesia católica .....	254
Cuadro 54. Estaciones y número de concesiones de las iglesias evangélicas .....	255
Cuadro 55. Número de concesiones de radio y televisión de los grupos económicos .....	258

## Índice de Figuras

Figura 1. Porcentaje de solicitudes según estado.....	48
Figura 2. Años esperados por número de solicitudes no atendidas .....	52
Figura 3. Número de solicitudes atendidas y no atendidas por año.....	53
Figura 4. Cambio de matriz a repetidora. Caso Radio Infinita FM .....	165
Figura 5. Cambio de repetidora a matriz. Caso Radio Bonita .....	166
Figura 6. Cambio de matriz a repetidora. Caso Radio Joya Stereo .....	167
Figura 7. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo de noticieros en hombres y mujeres de 18 a 99 años.....	222
Figura 8. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo de programas políticos en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	223
Figura 9. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo de programas deportivos en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	225
Figura 10. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas de entretenimiento en hombres y mujeres de 18 a 99 años .....	226
Figura 11. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas de humor en hombres y mujeres de 18 a 99 años.....	227
Figura 12. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para telenovelas en hombres y mujeres de 18 a 99 años.....	228
Figura 13. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas infantivles en hombres y mujeres de 3 a 11 años .....	230
Figura 14. Distribución de inversión pública en publicidad, prensa escrita .....	233
Figura 15. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad, prensa escrita, Julio 2008.....	234
Figura 16. Porcentaje de número de radios que recibieron inversión pública en publicidad sobre el número total de radios, año 2008.....	236
Figura 17. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad. radio, Abril 2008.....	237
Figura 18. Porcentaje del número de estaciones de televisión abierta que recibieron inversión pública en publicidad sobre el número total, año 2008 .....	238
Figura 19. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad, televisión abierta, Junio 2008.....	239

## Glosario

**Radiodifusión:** son todos los medios, sistemas o servicios de radiodifusión y televisión.

**Radiodifusión Sonora (Radiodifusión):** es el servicio de radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras se destinan a ser recibidas directamente por el público en general.

**Radiodifusión de televisión (Televisión):** es el servicio de radiocomunicación cuyas emisiones de imágenes y sonidos se destinan a ser recibidas por el público en general.

**Estación de radiodifusión o televisión:** es un transmisor con su antena e instalaciones accesorias, necesarias para asegurar un servicio de radiodifusión o televisión en una área de operación autorizada.

**Sistema de radiodifusión o televisión:** es el conjunto de una estación matriz y sus repetidoras que emiten la misma y simultánea programación con carácter permanente.

**Estación matriz de un sistema de radiodifusión o televisión:** es la estación de radiodifusión o televisión que origina la programación.

**Estación repetidora de un sistema de radiodifusión o televisión:** es la estación de radiodifusión o televisión que recepta la totalidad de la programación de la estación matriz y la transmite simultáneamente para recepción directa por el público en general.

**Frecuencias auxiliares del servicio de radiodifusión y televisión:** son las frecuencias atribuidas a los servicios fijo y móvil y que son necesarias para la operación y funcionamiento de las estaciones y sistemas de radiodifusión y televisión; estas frecuencias corresponden a los enlaces radioeléctricos entre estudio-transmisor, enlaces de conexión ascendente y descendente satelitales y entre estaciones repetidoras así como las frecuencias para operación remota.

**Cadena de radiodifusión o televisión:** es la transmisión simultánea por parte de un conjunto de estaciones de radiodifusión o televisión, de un mismo programa para fines específicos no permanentes.

**Sistema de radiodifusión sincrónico en onda media:** es el conjunto de estaciones de radiodifusión en onda media que utilizan una misma frecuencia sincronizada en frecuencia fase para transmitir una misma y simultánea programación, con el fin de cubrir el área de servicio autorizada en forma permanente.

**Servicio de radiodifusión por satélite:** es el servicio de radiocomunicación en el cual las señales emitidas o retransmitidas por estaciones espaciales están destinadas a la recepción directa por el público en general, en las bandas atribuidas al servicio de radiodifusión por satélite. Incluye radiodifusión sonora y radiodifusión de televisión.

**Concesionario de un medio, sistema o un servicio de radiodifusión:** es la persona natural ecuatoriana por nacimiento o la persona jurídica ecuatoriana legalmente establecida en el país, cuyos socios son ecuatorianos por nacimiento, autorizada para prestar servicios de radiodifusión o televisión y que no podrán tener más de 25% de inversión extranjera.

**Asignación:** es la determinación técnica por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de la frecuencia o canal y de sus características de operación, que servirá para que el CONARTEL conceda esa frecuencia o canal.

**Concesión de un medio, sistema o servicio de radiodifusión:** es la autorización que el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión otorga a través de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mediante escritura pública para la operación de una estación o sistema de radiodifusión o televisión, conforme a las características establecidas en la asignación.

**Otras definiciones:** Otras expresiones técnicas no definidas en este reglamento, tendrán el significado establecido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) sobre la materia.

# Antecedentes

## Conformación de la Comisión

De conformidad con la Disposición Transitoria Vigésimocuarta de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referéndum el 28 de septiembre de 2008, el presidente de la República, Rafael Correa Delgado, creó la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión, mediante Decreto Ejecutivo No. 1445 de 20 de noviembre de 2008.

Los objetivos de la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión están orientados a determinar:

- La constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional. La auditoría se realiza respecto a las frecuencias concesionadas en el período comprendido entre enero de 1995 hasta diciembre de 2008.
- La existencia de monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de las frecuencias.
- Las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social.

A partir de su primera sesión el 15 de diciembre de 2008, la Comisión inició su trabajo con la elaboración y aprobación del Reglamento de funcionamiento de la Comisión (Anexo 1), así como la elección de sus dignidades y la aceptación de los principios deontológicos de la Comisión. La Comisión al momento tiene la siguiente estructura:

*Comisionados y Comisionadas*  
Guillermo Navarro J. (Presidente)  
Fernando Ortiz V. (Vicepresidente)  
Joao Brant  
Aleida Calleja  
Hugo Carrión G.  
Gustavo Gómez  
José Ignacio López Vigil  
Francisco Ordóñez A.  
Yolanda Otavalo  
Loly Sevilla

La Comisionada Carol Murillo renunció antes de la primera sesión de la Comisión, por su condición de Subdirectora del diario El Telégrafo. Los Comisionados Hugo Semidio de la Torre, Valeria Betancourt y Raúl Moscoso renunciaron en distintos momentos de la Auditoría por diferentes razones: condición de concesionario, por razones de salud e incumplimiento de compromisos, respectivamente.

## Principios deontológicos

---

Los principios deontológicos que elaboraron los y las integrantes de la Comisión, y a los cuales se comprometieron a cumplir estrictamente, durante su participación en el trabajo de la Comisión son los siguientes:

- a. **Objetividad**, entendida como el apego estricto a las evidencias que deben ser adecuadamente apreciadas.
- b. **Imparcialidad y no discriminación**, es decir, sin afecto ni desafecto para nadie.
- c. **Honestidad intelectual**, impermeable a los estímulos positivos o negativos propuestos por los grupos de poder, con la obligación de denunciarlos al interior de la Comisión.
- d. **Independencia de criterio**, libre de presiones desde el poder político.
- e. **Transparencia** en la definición y en la aplicación de los procedimientos aprobados para la Auditoría.
- f. **Diligencia**, a fin de asegurar la entrega del Informe Final de la Auditoría en la oportunidad y con la calidad necesaria para que el gobierno nacional pueda tomar las decisiones que sea menester.
- g. **Confidencialidad**, entendida como la obligación de no anticipar criterios ni proporcionar la información obtenida de la investigación ni los resultados preliminares.
- h. **Respeto a las resoluciones de la Comisión**, incluso si algún Comisionado/a se hubiese manifestado contrario en el momento de discutirlos y aprobarlos.
- i. **Apertura** a todas las opiniones y alegatos de los actores sociales.

## Planificación Estratégica

---

Para iniciar el trabajo de la Comisión se realizó un proceso de planificación estratégica que permitió definir la siguiente visión y misión, así como el objetivo general y los resultados esperados.

### Visión

Que la Comisión contribuya a la democratización de la comunicación, al ejercicio de la democracia y del derecho a la comunicación, ofreciendo al país un instrumento idóneo y creíble, elaborado en forma transparente, independiente y profesional.

### Misión

Realizar una auditoría de las frecuencias de radio y televisión orientada a determinar: la constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los

enfoques legal, financiero, social y comunicacional; los monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de las frecuencias; y, las entidades o grupos financieros que mantienen participación en los medios de comunicación social.

### **Objetivo General**

Lograr una sociedad libre y más equitativa que genera una comunicación democrática en la cual funciona un sistema de concesión de frecuencias legítimo, constitucional, legal, lícito y de procedimientos transparentes y contenidos relevantes.

### **Objetivos Específicos**

- Determinar la constitucionalidad, legalidad, legitimidad y transparencia del proceso de concesión, gestión y uso de las frecuencias de radio y televisión, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional, en el período comprendido entre 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre del 2008.
- Determinar la existencia de los diversos tipos de irregularidades, características y reiterativas con los que se ha actuado en el proceso de concesiones de radio, televisión y sistemas de audio y video por suscripción.
- Determinar el grado de concentración y monopolización de las frecuencias de radio y televisión, así como la vinculación de las entidades y grupos financieros con los medios de comunicación.

### **Resultados esperados**

- Se logra una redistribución equitativa de las frecuencias entre los sectores público, privado y comunitario.
- Se desvinculan los grupos financieros nacionales y transnacionales del control de las frecuencias y de la propiedad de los medios.
- Se elimina la corrupción y los compromisos políticos en la concesión de frecuencias mediante la participación y el control ciudadano.
- Se adoptan políticas auspiciosas, normativa clara, rigurosa aplicación e institucionalidad transparente.
- Se contribuye al funcionamiento de programaciones con contenidos plurales que promueven la construcción de ciudadanía, la interculturalidad, los derechos humanos y la paz.

### **Organización de la Comisión**

La Comisión definió sus actividades, entre las que constan: la información requerida, la metodología, la política de comunicación, los requerimientos tecnológicos y logísticos para cumplir con el trabajo encomendado.

De conformidad al Reglamento aprobado por la Comisión, se establecieron cuatro Subcomisiones para llevar adelante el trabajo:

- Subcomisión Permanente de Auditoría de la Concesión de Frecuencias;
- Subcomisión Permanente sobre Monopolización, responsable de estudiar el grado de concentración y monopolización, así como establecer las participaciones de las entidades y grupos financieros, directivos, responsables legales y accionistas en los medios de comunicación;
- Subcomisión Especial de Marco Normativo encargada de sistematizar la normativa vigente en el período auditado;
- Subcomisión Especial de Comunicación.

Cada una de estas Subcomisiones elaboró su plan de trabajo, enmarcados en la planificación estratégica.

Para cumplir su trabajo, dada la sensibilidad del mismo, los Comisionados asumieron directamente el trabajo de investigación. Desde diciembre 2008 a mayo 2009, la Comisión ha mantenido reuniones semanales entre todos los/las integrantes residentes en el país, y reuniones plenarias y mensuales con todos los/las Comisionados, en las cuales se evaluó el trabajo, se realizaron discusiones conceptuales y de análisis de los resultados encontrados, y se planificó el trabajo.

En este período se realizaron 20 reuniones semanales ordinarias y 5 sesiones plenarias mensuales de trabajo, de dos días, con la participación de los/las Comisionados nacionales e internacionales (diciembre de 2008 y enero, febrero, marzo y abril de 2009). Se elaboraron actas de cada reunión, que reposan en el archivo de la Comisión.

El equipo de trabajo de la Comisión se completó con una asesora del Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos para la Comisión de Auditoría (Helga Serrano N.), un abogado (Dr. Iván Ordóñez), una Comunicadora (Paulina Ponce), un asistente investigador (Andrés Campaña), una asistente administrativa (Arabel Torske) y una asistente de servicios (Mayra Ruales).

La Comisión también contrató un equipo de abogados como consultores.

## Metodología

El trabajo de la Comisión se sustentó en información primaria oficial, con los documentos certificados proporcionados por los entes oficiales encargados de la concesión y regulación de frecuencias en el Ecuador: el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (en adelante CONARTEL) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante SUPERTEL) y las instituciones que tienen información que permite determinar los grados de monopolización, como la Superintendencia de Compañías (en adelante SUPERCÍAS), la Superintendencia de Bancos (en adelante SUPERBANCOS), el Servicio de Rentas Internas SRI (en adelante SRI), entre otras. La Comisión también revisó información secundaria e invitó a la ciudadanía a través de la prensa escrita y de medios de

radiodifusión a proporcionar información y participar en las Audiencias Públicas abiertas a todos los sectores de la sociedad.

La Comisión consideró que toda la información secundaria consistente en exámenes, estudios y análisis preparados por instituciones o personas naturales, públicas y privadas, era referencial y le permitió cumplir con su cometido sin perjuicio alguno.

Como punto de partida, la Comisión analizó las 5.556 resoluciones adoptadas por el CONARTEL, correspondientes al período febrero de 1996 hasta diciembre de 2008. Este estudio permitió definir trabajos específicos y complementarios por subtemas. A más del análisis de la información primaria, la Comisión igualmente recurrió a información secundaria y a información recabada durante las audiencias públicas.

### Audiencias públicas

Desde enero a abril del 2009, la Comisión ha mantenido 18 audiencias públicas en sus oficinas en Quito. Cada una ha sido recogida en un acta y en grabación digital.

Las audiencias se realizaron con el criterio de promover la participación ciudadana, según consta en el Artículo 9 del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión, que manifiesta la necesidad de buscar información de todos los sectores de la sociedad.

En estas audiencias comparecieron ciudadanos/as provenientes de diferentes provincias, organizaciones, instituciones, gremios y empresas como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Audiencias Públicas

FECHA	NOMBRES	ORGANIZACIÓN/MEDIO
13 de enero de 2009	Fernando López	Decano Facultad de Comunicación de la Universidad Central del Ecuador
13 de enero de 2009	Gissela Dávila	Coordinadora de Radios Populares, CORAPE
13 de enero de 2009	Hernán Betancourt	Solicitud ingresada en 2001 de Cotopaxi, no atendida
20 de enero de 2009	César Farah	Radio Concierto
20 de enero de 2009	Carlos Larreátegui	Ex Presidente de la Alianza Francesa de Quito
27 de enero de 2009	Miguel Barahona	Radio Ambato
3 de febrero de 2009	Fernando Atupaña, María Ortiz	Solicitantes de radio en Cotopaxi
10 de febrero de 2009	Fernando Salazar Ramón Salazar	Radio Colosal, Ambato
26 de febrero de 2009	Bernardo Nussbaum, Presidente AER, Fernando Beltrán, AER Imbabura Holger Ulloa, AER Bolívar Delegados provinciales	AER, Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión
3 de marzo de 2009	Alfredo y Pedro Luis Tazambay	Solicitantes de radio en Chimborazo y Quito
3 de marzo de 2009	Bernardo Nussbaum	SERVIDINÁMICA
3 de marzo de 2009	Fernando Mafla	Radio Canela, Cheverísima FM

FECHA	NOMBRES	ORGANIZACIÓN/MEDIO
10 de marzo de 2009	Ricardo Ulcuango Presidente CENAE. Leonardo Llumiquinga Director Ejecutivo CENAE y representantes de las Radios: La Paz de Guaranda, Intipacha de Cayambe, Runacunapac Yachanahuasi de Simiatug, Radio Cañar de Cañar, Radio Ilumán de Imbabura.	Corporación de Emisoras de las Nacionalidades del Ecuador, CENAE
16 de marzo de 2009	Kléver Chica Eduardo Mendoza Ricardo Rivera Jaime Guamán Larco Bernardo Nussbaum	Presidente AER Guayas Vicepresidente AER Guayas Representante ACTV Representante Legal ACTV Presidente AER Nacional
17 de marzo de 2009	Ernesto Panamá Juan Carlos Ricaurte José Luis Paz Celso Ortiz Espinoza Martha Rivadeneira	Trabajadores y trabajadoras de empresas de radiodifusión.
23 de marzo de 2009	Celso Ortiz, Juan Ricaurte, Diego Grijalva, José Luis Paz, Ernesto Panamá, Martha Rivadeneira	Trabajadores y trabajadoras de empresas de radiodifusión.
21 de abril de 2009	Dr. Jorge Yunda	Ex Presidente del CONARTEL
21 de abril de 2009	Ing. Hugo Carrión Robalino	Ex Asesor del CONARTEL

\* Las actas de las audiencias reposan en los archivos de la Comisión de Auditoría

### Información primaria

La Comisión trabajó sobre la base de la siguiente información primaria proporcionada por las instituciones públicas:

- Listado de las concesiones de frecuencias disponible en los registros del CONARTEL y SUPERTEL.
- Listado de los Superintendentes, Intendentes Generales e Intendentes Técnicos de control de la SUPERTEL, en los períodos comprendidos entre 1992 hasta diciembre de 2008.
- Listado de los Presidentes y Miembros de CONARTEL desde 1995 hasta la fecha.
- Lista de actas y resoluciones de CONARTEL de 1995 a 2008.
- Listado de las autorizaciones concedidas por CONARTEL para la suscripción de contratos de concesión, renovaciones de contrato y transferencias de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico.
- Información proporcionada por el SRI sobre los concesionarios de frecuencias de radio y televisión.
- Plan Nacional de Frecuencias de Radio.
- Plan Nacional de Frecuencias de Televisión.
- Denuncias presentadas a la Comisión.
- Entrevistas con funcionarios públicos de las entidades relacionadas con las frecuencias.
- Talleres con interlocutores calificados.
- Audiencias públicas con personas, grupos y organizaciones que han solicitado ser escuchadas por la Comisión.

- Listado de las solicitudes presentadas ante el CONARTEL y su resolución.
- Información sobre los representantes legales de medios radiales y televisivos. SUPERTEL, CONARTEL y SUPERCIAS.
- Información sobre los directivos de medios radiales y televisivos. SUPERTEL, CONARTEL y SUPERCIAS.
- Listado de todas las empresas creadas bajo la jurisdicción de la SUPERCIAS, que consten en el Registro de Sociedades (Artículo 18 de la Ley de Compañías), lo que permitirá reconocer si los contratos de concesión de frecuencias se realizaron con personas jurídicas existentes o no.
- Listado de la SUPERBANCOS de los accionistas, representantes legales y directivos de las entidades financieras y cooperativas de ahorro y crédito que tienen participación en los medios de comunicación.
- Información sobre las participaciones y accionistas de todas las empresas activas que operan en el Ecuador, que maneja la SUPERCIAS.
- Lista de los representantes legales de todas y cada una de las entidades financieras bajo el control de la SUPERBANCOS.
- Lista de los miembros de los directorios de todas y cada una de las entidades financieras bajo el control de la SUPERBANCOS.

### **Información secundaria**

La Comisión consideró también la siguiente información secundaria:

- Los informes de la Contraloría General del Estado resultantes de exámenes especiales ejecutados en el sector. Entre estos se estudió el Borrador y el Informe Final producto del examen especial correspondiente al período 1 de enero del 2003-30 de mayo del 2005.
- Los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado en relación al tema de la concesión de frecuencias.
- Los informes de la Secretaría Nacional Anticorrupción sobre las irregularidades en el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión.
- El estudio de la CORAPE. “De la concentración a la democratización del espectro radioeléctrico: Estudio de concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión en el Ecuador (2003 – 2008)”.
- Listado de los directivos de los medios de radio y televisión.

### **Actividades de las subcomisiones**

---

#### **Subcomisión permanente de auditoría**

La Subcomisión Permanente de Auditoría cumplió las siguientes actividades:

- A fin de lograr una adecuada ubicación histórica construimos una línea de tiempo con los siguientes parámetros: período presidencial, presidentes de CONARTEL, superintendentes de telecomunicaciones, constituciones de 1978, 1998 y 2008, leyes y normativas regulatorias para las concesiones de radio y televisión.
- Lectura y análisis de las 5.556 resoluciones de CONARTEL (febrero de 1996 - diciembre de 2008), desde la resolución No. 001-96 hasta la 5487-08.
- Cumplimentado de la matriz de verificación de todas las resoluciones analizadas.
- Definición de los mecanismos y procedimientos irregulares en la concesión de frecuencias con las leyes.
- Se comparó la situación real con las disposiciones reglamentarias y legales que regulan el sector de radio y televisión en nuestro país, vigentes a las fechas de los actos, mediante un examen a las resoluciones tomadas por CONARTEL y normas legales.
- Definición y estudio de casos.
- Definición, estudio y seguimiento a las denuncias receptadas en la comisión audiencias y entrevistas con interlocutores válidos.
- Revisión y análisis de las solicitudes no atendidas en CONARTEL desde 1995 al 2008.
- Listado de autoridades de elección popular y funcionarios públicos que obtuvieron concesiones de frecuencias de radio y televisión.
- Listado de autoridades y funcionarios de CONARTEL Y SUPERTEL que obtuvieron concesiones de frecuencias de radio y televisión.
- Formulación de conclusiones y recomendaciones.

### **Subcomisión permanente sobre el grado de monopolización**

La Subcomisión investigó los siguientes temas:

- Mapeo de medios en Ecuador. La Subcomisión determinó la cantidad de medios de comunicación existentes en el Ecuador, valiéndose de la información primaria mencionada.
- La Subcomisión determinó las diferentes participaciones accionarias:
  - de los representantes legales, directivos y accionistas de las entidades financieras en los medios de comunicación;
  - de los grupos familiares en los medios de comunicación;
  - de las iglesias en los medios de comunicación;
  - de los grupos económicos en los medios de comunicación; y,
  - de las entidades o grupos financieros en sectores ajenos a esta actividad.
- Formulación de conclusiones y recomendaciones.

### **Subcomisión especial de normativa**

- Revisó la Constitución del Ecuador de 1978, la Constitución de 1998 y la Constitución de 2008, el Reglamento vigente luego de la aprobación de la Ley de Radiodifusión y Televisión en 1975 y hasta su modificación en 2006 (Reglamento General a la Ley

Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión – 17 de enero de 1996 - R.O. N°864).

- La Subcomisión de Normativa realizó varias reuniones con abogados de CONARTEL y SUPERTEL.
- También realizó un análisis comparativo de la normatividad de varios países de América Latina, Francia, Inglaterra y Estados Unidos.
- Presentó tres documentos de análisis de mecanismos irregulares en la concesión de frecuencias.
- Terminado el trabajo de investigación, la Subcomisión avanzó en sus conclusiones y recomendaciones como un aporte para la nueva normativa de comunicaciones del país.

### **Subcomisión de comunicación**

Esta Subcomisión preparó y ejecutó la estrategia de comunicación de la Comisión, cumpliendo con las siguientes actividades:

- Información estratégica - monitoreo de medios.
- Se publicó la convocatoria de la Comisión en la prensa nacional y regional para que la ciudadanía entregue denuncias e información relevante para el trabajo de investigación.
- Presencia en medios de comunicación a través de entrevistas a los/las comisionados.
- Foros en la Radio y Televisión Pública. La Comisión realizó 4 foros televisivos y debates radiofónicos sobre el derecho a la comunicación y temáticas relacionadas con el trabajo de la Comisión.
- Sitio web. Se elaboró el sitio web de la Comisión [www.auditoriafrecuencias.org.ec](http://www.auditoriafrecuencias.org.ec)
- Spots de radio. Se elaboraron 7 spots radiales para informar, sensibilizar y motivar la participación de la ciudadanía en el proceso de la auditoría de las concesiones de frecuencias, que fueron difundidos gratuitamente en 88 emisoras del país.
- Folleto ilustrado sobre el derecho a la comunicación. “No queremos medios de comunicación... ¡queremos enteros!”, para divulgar los contenidos comunicacionales de la Constitución 2008.

# Capítulo 1: Carácter de la Comisión y auditorías previas

## 1. Carácter constitucional de la Comisión

La disposición transitoria vigésimo cuarta de la Constitución Política vigente dispone que:  
*“Dentro del plazo máximo de treinta días a partir de la aprobación de esta Constitución, el Ejecutivo conformará una comisión para realizar una auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión, cuyo informe se entregará en un plazo máximo de ciento ochenta días”.*

Para cumplir con esta disposición constitucional, el señor presidente constitucional de la República, Economista Rafael Correa Delgado expidió el 20 de noviembre del 2008 el Decreto Ejecutivo No. 1445 (Anexo 2), mediante el cual conformó la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión, integrada por cinco miembros nacionales y dos extranjeros con sus respectivos suplentes, la misma que se instaló el 15 de diciembre de 2008.

Según el Art. 2 del referido Decreto Ejecutivo, la auditoría se orientará a *“...determinar la constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional”.*

Por lo tanto, la auditoría tiene que determinar:

- Si las concesiones se han efectuado con apego a las normas de las Constituciones vigentes a la época de su otorgamiento.
- Si las concesiones tienen un origen limpio, cierto y conocido que, por lo mismo, garantiza su perfecta identificación y el conocimiento cabal de su procedencia, contenido y finalidad. Es decir, que tienen raíces bien establecidas, que proceden de una fuente clara.
- Si las concesiones han sido efectuadas con procedimientos administrativos públicos, claros y por lo tanto visibles, que no dejan duda de sus contornos y cómo se ha actuado. Implica la diafanidad del obrar público, la imparcialidad en el servicio y el manejo de la cosa pública, el uso justo y honesto del dinero público, como exigencias morales objetivas del funcionamiento del Estado.

Para establecer con claridad el alcance de la auditoría encomendada, es necesario analizar el carácter de esta Comisión Auditora, dado que sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión ya se han realizado exámenes de auditoría por parte de la Contraloría General del Estado que según el Art. 113 de la Constitución del 1978 *"...es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos..."*, y según el Art. 211 de la Constitución del 1998 *"...es el organismo técnico superior de control...para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos..."*.

Entonces, si ya se han realizado exámenes de auditoría por parte del máximo organismo de control de los recursos del Estado, ¿cómo se entiende que en una disposición transitoria de la Constitución del 2008 se establezca semejante mandato como es el contenido en la Disposición Transitoria Vigésimocuarta de la Carta Magna? Veámoslo:

El 15 de abril del 2007, en Consulta Popular Nacional, los ciudadanos/as en un porcentaje del 81.71%, aprobamos que: *"...se convoque e instale una Asamblea Constituyente de plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución"*. Por lo tanto, el pueblo ecuatoriano aprobó:

- Que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente;
- Que esta Asamblea sea de plenos poderes;
- Que la Asamblea transforme el marco institucional del Estado;
- Que elabore una nueva Constitución; y,
- Que la nueva Constitución sea sometida a referéndum probatorio.

De esta manera, el pueblo ecuatoriano determinó el contenido y los límites del poder, esto es, del mandato que otorgó a los/las Asambleístas, constante en el Estatuto Electoral aprobado.

Doctrinariamente, fue una tautología hablar de una Asamblea Nacional Constituyente de "plenos poderes", ya que dicha institución jurídico-política instaurada en la historia y como la han ejercitado los pueblos, no puede tener otra naturaleza que no sea la de "plenos poderes", en virtud de que la misma es expresión del ejercicio del Poder Constituyente que reside en el pueblo soberano, teniendo este poder las características de ser: poder original, fáctico, político, pre-jurídico e incondicional, pura voluntad política y organizativa.

La Constitución así elaborada fue sometida a referéndum aprobatorio y el pueblo ecuatoriano nuevamente con una inmensa mayoría la aprobó, publicándose en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008.

Es necesario recordar estos aspectos histórico-jurídicos, porque la Disposición Transitoria Vigésimocuarta es la expresión de la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano que ordenó

se efectúe una auditoría de las concesiones de frecuencias de radio y televisión en vista de las múltiples denuncias de corrupción en su manejo, tráfico ilegal de las mismas, concentración del poder económico y de la comunicación, y establecimiento de monopolios.

Todos estos aspectos fueron profundamente deliberados por la Asamblea Constituyente al momento de establecer las normas constitucionales pertinentes a la información y comunicación, sólo que por los objetivos de dicho órgano tuvo que establecer el imperativo de que la auditoría sea encomendada a una comisión que nombre el Presidente de la República.

Por lo tanto, el mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimocuarta de la Constitución vigente, al ser expresión de la voluntad constituyente del pueblo, tiene una dimensión política y jurídica a la vez, pues no sólo se trata de informar lo que ha ocurrido desde el punto de vista legal, sino de evidenciar ante la conciencia nacional cómo se han manejado las concesiones de frecuencias de radio y televisión, para haber llegado a una situación de descomposición moral y ética en su manejo, tanto más que para nadie es desconocido el inmenso poder que han acumulado los medios de comunicación en la sociedad contemporánea, llegando a sustituir a los sujetos políticos y estableciendo el reinado de la “democracia teledirigida”, descuidando su verdadero rol social.

Cuando el pueblo ecuatoriano ordenó que se haga una auditoría, quiso que se haga una revisión total y profunda para llegar a desentrañar la verdadera situación de las concesiones de frecuencias de radio y televisión, pues auditar significa según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre<sup>1</sup>.

Sin embargo, dado el carácter del mandato contenido en la Disposición Transitoria referida y en virtud de que sobre las concesiones de frecuencias de radio y televisión se han efectuado exámenes de auditoría por parte de la Contraloría General del Estado, es necesario hacer una valoración de dichos exámenes para determinar si se efectuaron o no con apego a la Constitución y a la Ley, pues caso contrario, si el poder constituyente se hubiese conformado con lo actuado por el órgano de control, no habría ordenado realizar esta auditoría, lo cual implica también hacer una valoración de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, de los informes jurídicos internos del CONARTEL y de toda otra manifestación de control administrativo sobre las concesiones mencionadas.

Esto significa que los informes de Contraloría y Procuraduría examinados por la Comisión son de carácter referencial en el cumplimiento del mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimocuarta de la Constitución Política de la República en vigencia, caso contrario la voluntad del constituyente estaría subyugada a manifestaciones administrativas de control de un poder constituido con anterioridad.

<sup>1</sup> No obstante, otras acepciones de la palabra auditoría incorporan otros alcances conceptuales que van más allá del análisis de una gestión económica.

Si la Comisión, por lo antes expuesto, se halla facultada a analizar los exámenes especiales elaborados por la Contraloría General del Estado, mucho más lo puede hacer sobre auditorías que hayan sido ejecutadas por CONARTEL o la SUPERTEL.

En consecuencia y sobre la base de lo antes mencionado respecto a la condición especialísima de la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión, ésta considera de su autoridad analizar los exámenes de auditoría efectuados sobre las concesiones de frecuencias de radio y televisión: un primero efectuado por la SUPERTEL correspondiente al período 1995-1996; y el segundo, realizado por la Contraloría General del Estado para el período 1 de enero del 2003-30 de mayo del 2005, con el objetivo de poner en evidencia las violaciones a la normatividad vigente que esos estudios constatan, procedimientos que confirman la auditoría de la Comisión. A más de ello, la inclusión de esos exámenes tiene también por objetivo develar el ocultamiento que se realiza a través de estos instrumentos, los que impiden el ejercicio de la Ley o crean mecanismos para dejar intocada la realidad cuestionada.

## **2. Auditoría de la SUPERTEL**

La SUPERTEL realizó un trabajo denominado “Auditoría Técnica de las Frecuencias de los servicios de Radiodifusión sonora y Televisión, concedidos desde el 9 de mayo de 1995 hasta el 30 de abril de 1997”<sup>2</sup>.

### **Enfoque legal**

Este estudio fue entregado al CONARTEL, mediante oficio N° 904 de 30 de abril de 1997, oficio N° 960 de 8 de mayo de 1997 y oficio N° 1086 de 21 de mayo de 1997. Respecto al carácter de este trabajo, es necesario puntualizar que, desde la perspectiva legal, no se trata de una auditoría, puesto que el sujeto de una auditoría (SUPERTEL), no puede auditarse a sí mismo, como sucede con el estudio en análisis. Efectivamente, el Dr. César Brown así lo confirma en su alegato cuando sostiene que:

*“De conformidad con el Art. 5 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, todas las entidades y organismos del sector público se hallan sujetos a dicho cuerpo legal. Esta disposición se confirma mediante lo establecido en el Art. 243 reformado de la misma Ley que textualmente dice: “Ámbito de Aplicación.- El sistema regirá para todas las operaciones financieras y administrativas de las entidades del sector público (primer inciso); al ejercer el control de los recursos de las entidades y organismos del sector público, se observarán las disposiciones de la presente ley, de*

<sup>2</sup> El informe contiene los siguientes acápite: antecedentes; definición de campos; registro por provincias de las concesiones, modificaciones, traspasos, cambios de frecuencia y cambios de nombre; resumen por provincias, para los servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta y televisión codificada; resumen de estaciones revertidas al Estado; trámites pendientes al 9 de mayo de 1995, cuyos contratos fueron suscritos posteriormente a dicha fecha; conclusiones.

los reglamentos, de las políticas y más normas, tanto de aplicación general, como de aplicación particular en la respectiva entidad u organismo (sexto inciso)".

La aplicación de la LOAFYC impone un Control Gubernamental, Interno o Externo, mediante la práctica de auditorías: Interna-Gubernamental-Externa (operacional, financiera, examen especial, revisión selectiva o en su defecto global, que se denominaría Integral).

La Auditoría Gubernamental es el examen objetivo sistemático y profesional, que se denomina Interna, específicas de las entidades y organismos del sector público, y Externa cuando es practicada por la Contraloría General.

Toda auditoría de las contempladas en este cuerpo legal que realice la Unidad de Auditoría Interna, estará organizada de acuerdo a las normas pertinentes y contará con personal profesional propio.

Las auditorías se practicarán con arreglo a las normas de auditoría generalmente aceptadas, así como a las políticas y más normas técnicas de auditoría gubernamental expedidas por el Contralor General.

El personal de la auditoría interna de las entidades y organismos del Gobierno, que cuenten con ellas, será designado por el Contralor General, de quien dependerán directamente de acuerdo a la naturaleza de una auditoría, ésta incluso podrá ser Gubernamental practicada por la Contraloría del Estado o Externa practicada por una consultoría privada previo un proceso selectivo y suscripción de un contrato.

La función del personal de Auditoría, es la evaluación y juzgamiento y no la participación en los procesos administrativos.

Toda unidad de Auditoría, mantendrá el máximo grado de independencia.

El objeto de toda auditoría es comparar la situación real con la legislación correspondiente y normas vigentes a la fecha de los actos, mediante un examen de procedimiento y normas legales, con argumentos de comparación que puntualmente establezcan las causas de desviación y determinen los efectos, con la finalidad de concluir en el establecimiento de las responsabilidades, o la recomendación de correctivos.

De acuerdo a los principios generales de Auditoría ya enunciados y contemplados en la LOAFYC, considero que el trabajo analizado y presentado como Auditoría Técnica por parte de una comisión de funcionarios de la Superintendencia, era de competencia de la Auditoría Interna de la Superintendencia, pues le correspondía por mandato legal y mantenía el principio de independencia y objetividad, tanto más que en el presente caso el levantamiento de la información, ha sido propio de los auditados."<sup>3</sup>

### **Enfoque técnico**

Desde el punto de vista técnico, como lo afirma el ingeniero Hugo Carrión Robalino, entonces Asesor Técnico del CONARTEL, tampoco cumple con las condiciones de una auditoría técnica, puesto que no basta la simple enumeración de las concesiones, ni la lista de reversiones o de los trámites pendientes, toda vez que se entiende por asesoría técnica al

<sup>3</sup> Oficio N°42-ALCONARTEL-97 de 4 de julio de 1997, dirigido al Sr. Fernando Bucheli, PRESIDENTE DEL CONARTEL y suscrito por el Dr. René Brown D., asesor legal del CONARTEL.

*"examen objetivo, sistemático y operacional de las operaciones técnicas y administrativas, cuyo objeto fundamental es el análisis sobre el aprovechamiento óptimo de los recursos tecnológicos con miras al logro de determinadas metas o beneficios". Y la finalidad de una auditoría técnica es "la verificación y evaluación para conocer el grado de eficiencia, efectividad, organización, dirección, verificación de la observancia de las disposiciones de leyes y reglamentos, técnicas y normas y además la elaboración del correspondiente informe, que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones"*<sup>4</sup>.

Estas citas permiten demostrar que la denominada auditoría técnica no cumplió ni con el *"análisis sobre el aprovechamiento óptimo de los recursos tecnológicos con miras al logro de determinadas metas o beneficios", ni verificó ni examinó las operaciones y administrativas, como tampoco verificó y evaluó "el grado de eficiencia, efectividad, organización, dirección, verificación de la observancia de las disposiciones de leyes y reglamentos, técnicas y normas"*.

Más allá de las falencias antes anotadas, vale recordar que de acuerdo a la Ley de Radiodifusión y Televisión, a partir de la fecha de su puesta en vigencia, esto es el 9 de mayo de 1995, el único organismo del Estado que puede autorizar la concesión de frecuencias de radio y televisión es el CONARTEL, como lo especifica el Artículo 2, el que dispone: *"El Estado, a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), otorgará frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, así como regulará y autorizará estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con esta Ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano, y los reglamentos"*, circunscribiendo las funciones de la SUPERTEL a realizar el control técnico y administrativo de las estaciones de radiodifusión y televisión (Artículo 5), a más de la suscripción de los contratos de concesión, previa autorización del CONARTEL, como lo determina el Art. 19 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, cuando establece que: *"Todo nuevo contrato de concesión de frecuencia para estación de radiodifusión o televisión o de transferencia de la concesión, deberá celebrarse por escritura pública entre el Superintendente de Telecomunicaciones y el concesionario, previa resolución favorable del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión"*.

La puntualización anterior es de especial importancia, puesto que en el Informe de la SUPERTEL, expresamente se señala que esta entidad había suscrito, luego del 9 de mayo de 1995, 236 contratos, de los cuales 225 se firmaron sin la autorización previa del CONARTEL, supuestamente amparados en la Resolución ST-94-088 de 24 de noviembre de 1994.

Adicionalmente, vale puntualizar que según ese informe de auditoría, la SUPERTEL firmó 236 contratos; 225 sin la autorización previa del CONARTEL; 3 sin solicitud para la

<sup>4</sup> Oficio N° 28-ATCONARTEL-97 del 10 de junio de 1997, dirigido al señor Fernando Bucheli N., PRESIDENTE DEL CONARTEL y suscrito por el Ing. Hugo W. Carrión R. asesor técnico del CONARTEL. Ingresado con el No. 798 a documentación y archivo de CONARTEL con fecha 13 de junio de 1997 con carácter de CONFIDENCIAL.

concesión; 13 sin estudio técnico, y los 236 sin informes técnicos lo que, según el Asesor Técnico del CONARTEL, ingeniero Hugo Carrión Robalino, “significa que se violaron leyes, reglamentos, normas y disposiciones de carácter legal y técnico ya que se puede autorizar la concesión de frecuencias siempre y cuando se cumplan con los requisitos de orden técnico” y legal, agregamos. En consecuencia, los 236 contratos antes mencionados se suscribieron sin cumplir con los requisitos previos, por lo que todos los contratos suscritos por la SUPERTEL en el período 1995-1996 son ilegales.

Adicionalmente a lo antes expresado, es necesario advertir que la ilegal suscripción de los 236 contratos por parte de la SUPERTEL, según el Asesor Técnico del CONARTEL que estudió este caso por encargo de sus directivos, determinó:

- La disposición arbitraria de frecuencias de radiodifusión y televisión, que forman parte de un recurso no renovable de propiedad de la sociedad ecuatoriana en su conjunto; y,
- La disposición arbitraria de 14.232 MHz del espacio radioeléctrico, como lo confirman las cifras del cuadro 2. Este monto equivalente a 3’558.135 de canales telefónicos si se considera un ancho de banda de 4KHz por cada canal telefónico.

Cuadro 2. Espacio radioeléctrico ilegalmente concesionado

Tipo de servicio	Cantidad en MHz
Radiodifusión sonora	26,54
Televisión abierta	150,09
Televisión codificada terrestre	12.556,00
Televisión codificada satelital	1.500,00
Total	14.232,63

En consecuencia con lo antes dicho, el ilegal procedimiento de la SUPERTEL, a más de causar un grave perjuicio a los intereses del pueblo ecuatoriano, configuró un claro abuso, al arrogarse funciones que no contempla ni la Ley de Radiodifusión y Televisión, ni su Reglamento.

Finalmente, vale mencionar que la SUPERTEL como descargo, afirma que suscribió 108 contratos para el servicio de radiodifusión en frecuencia modulada, amparada en lo dispuesto en la Resolución ST-94-0088-A de 24 de noviembre de 1994. Estas razones no tienen sustento si se consideran las siguientes circunstancias:

- Ninguna Resolución puede contravenir lo prescrito en la Ley de Radiodifusión y Televisión, por lo que y en consecuencia, la Resolución ST-94-0088-A no podía seguir aplicándose a partir del 9 de mayo de 1995, fecha en que entró en vigencia la mencionada Ley;
- La Resolución ST-94 0088-A, en su Artículo Resolutivo faculta el cambio de frecuencias en la banda FM solamente por razones técnicas. De ninguna manera, faculta para conceder frecuencias, las cuales se concesionaron como se desprende de cifras que contiene el cuadro 2 tomado del informe antes mencionado;

- Incluso en el caso en que se hubiese tratado de cambio de frecuencias en la banda FM, la Resolución ST-94-0088-A determina que éstos podrán realizarse únicamente por motivos técnicos, los cuales, por obvias razones, debían ser explicitados y justificados en los respectivos estudios técnicos, de los cuales carecieron los 236 contratos ilegalmente suscritos, como lo comprueban las cifras del cuadro 3 tomado del informe antes mencionado.

Cuadro 3. Tipos de contratos por provincias, 9 de mayo de 1995 - 30 de abril de 1997

Provincia	Concesiones	Modificaciones	Trasposos	Resolución ST-94-008-A	Total
Azuay	19	6	0	15	25
Bolívar	1	0	0	0	1
Cañar	1	1	1	1	3
Carchi	2	2	0	2	4
Cotopaxi	3	1	0	3	4
Chimborazo	8	1	0	2	9
El Oro	12	3	2	6	17
Esmeraldas	4	1	0	4	5
Guayas	22	9	1	19	32
Imbabura	8	1	0	1	9
Loja	4	8	0	4	12
Los Ríos	8	7	0	6	15
Manabí	21	10	1	16	32
Morona Santiago	2	0	0	0	2
Napo	1	0	0	1	1
Pastaza	1	0	0	0	1
Pichincha	28	9	3	20	40
Tungurahua	11	3	1	6	15
Zamora Chinchipe	1	2	0	1	3
Galápagos	4	0	0	1	4
Sucumbios	2	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>64</b>	<b>9</b>	<b>108</b>	<b>236</b>

Cuadro 4. Observaciones a los contratos suscritos por provincias, 9 de mayo de 1995 - 30 de abril de 1997

Provincia	Sin solicitud	Sin estudio técnico	Sin informe técnico	Sin autorización CONARTEL
Azuay	0	0	25	25
Bolívar	0	0	1	1
Cañar	0	1	3	2
Carchi	0	0	4	4
Cotopaxi	0	0	4	4
Chimborazo	0	0	9	9
El Oro	0	2	17	15
Esmeraldas	0	0	5	5
Guayas	1	2	32	31
Imbabura	0	0	9	9
Loja	0	0	12	12

Provincia	Sin solicitud	Sin estudio técnico	Sin informe técnico	Sin autorización CONARTEL
Los Rios	0	0	15	15
Manabi	0	1	32	32
Morona Santiago	0	1	2	1
Napo	0	0	1	1
Pastaza	0	0	1	0
Pichincha	1	4	40	37
Tungurahua	1	2	15	14
Zamora Chinchipe	0	0	3	2
Galápagos	0	0	4	4
Sucumbios	0	0	2	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>236</b>	<b>225</b>

En consecuencia, los argumentos exhibidos por la SUPERTEL para tratar de justificar su ilegal procedimiento, tampoco se justifica, por lo que se ratifica que los 236 contratos suscritos entre el 9 de mayo de 1995 hasta el 30 de abril de 1997, son ilegales. Se pone en evidencia una ilegal arrogación de funciones, que denota un abuso del poder, toda vez que todo dignatario, magistrado o funcionario público que en ejercicio, no se haya regido estrictamente a la normatividad jurídica vigente o se haya, arrogado funciones y atribuciones mas allá de las mismas, cae en el campo del abuso. Abuso que realizado en cualquier forma que perjudique al patrimonio estatal, por acción de servidores públicos o personas encargadas de un servicio público que tengan en razón de su cargo la custodia, manejo y administración de sus bienes, en este caso el espacio radioeléctrico, caen en el campo del peculado.

### Conclusión

Los 236 contratos suscritos entre el 9 de mayo de 1995 hasta el 30 de abril de 1997 son ilegales y manifiestan un abuso de poder por parte de SUPERTEL, por arrogarse funciones que no le competían desde el 9 de mayo de 1995, ilegalidad que invalida todos y cada uno de los 236 contratos suscritos.

### 3. Auditoría de la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado, en cumplimiento de la orden de trabajo contenida en el oficio 031856-DA1 de 5 de julio del 2005, procedió a realizar un examen especial de las denuncias sobre las concesiones de Radio y Televisión por parte del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión CONARTEL, presentadas por el Presidente de esa entidad, a través de los medios de comunicación. El examen especial de auditoría sobre el período 1 de enero del 2003 al 30 de mayo del 2005, se planteó los siguientes objetivos:

- Determinar la condición del control interno relacionado con los asuntos examinados; y,
- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas vigentes, referente a las actividades administrativas y financieras del CONARTEL.

Examen contenido en dos documentos: el Borrador del Informe de 30 de septiembre del 2005 y el Informe Final de 8 de noviembre del 2007, los cuales deben ser analizados en forma comparativa, a pesar de la diferencia vinculante de uno y otro. Este recurso permite reconocer que a pesar de que los dos documentos mantienen una idéntica argumentación jurídica, conclusiones y posiciones respecto a los alegatos de descargo, contienen recomendaciones diferentes sobre el procedimiento administrativo a aplicar, lo que determina una posición divergente respecto a la obligatoria y estricta aplicación de la Ley de Radiodifusión y Televisión como corresponde.

### **Análisis comparativo**

El análisis comparativo entre el Borrador y el Informe Final señalan los siguientes casos en que los argumentos legales y las conclusiones son totalmente iguales, más no así las recomendaciones:

#### ***Concesiones de frecuencias sin contar con el informe favorable previo***

En este caso, mientras en el borrador se recomendaba:

*“Con el informe técnico y legal del CONARTEL, el Consejo adoptará las acciones administrativas correspondientes para la reversión de las frecuencias al Estado Ecuatoriano de aquellos concesionarios que no contaron con los requisitos establecidos en la Ley y Reglamento de Radiodifusión y Televisión”.*

En el Informe Final de 8 de noviembre del 2007, se recomendó:

*“Con el informe técnico y legal del CONARTEL, el Consejo adoptará las acciones administrativas correspondientes para la revisión de las concesiones de aquellos concesionarios que no contaron con los requisitos establecidos en la Ley y Reglamento de Radiodifusión y Televisión”*

Modificación que en forma implícita consagra la violación de la Ley y Reglamento de Radiodifusión y Televisión, puesto que no se cumpliría estrictamente lo prescrito, a más de que el CONARTEL se investiría de una facultad discrecional que no contempla la Ley, cuando hace suyo el alegato de Asesoría Jurídica que sostiene que: *“el Consejo considera que puede conocer y resolver un asunto en función de lo que corresponda, sin sujeción estricta a la opinión contenida en los informes jurídicos de la SUPTEL y/o del CONARTEL emitidos en los trámites de concesión de frecuencias, pero sin prescindir de ellos”*. Aseveración insostenible bajo el argumento de que solamente los pronunciamientos del Procurador General del Estado tienen el carácter de vinculantes, puesto que ello significaría que el Consejo podría desestimar los informes jurídicos que, por ejemplo, señalaran que no se ha dado cumplimiento a todos los procedimientos y requisitos que se establece en la Ley o que la quebrantan. Adicionalmente, vale advertir que el argumento en

mención, se limita a lo jurídico, cuando lo pertinente es que el Consejo también contemple los informes técnicos como manda la Ley. Omisión explicable, puesto que el soslayar los informes técnicos develaría la debilidad y ninguna procedencia de este argumento.

### ***Concesiones sin contratos suscritos***

La Contraloría General del Estado, mientras en el Borrador del Examen Especial concluye que: *"De acuerdo a la información remitida por el CONARTEL y SUPERTEL existen 127 y 93 casos (Anexo 3) sic, respectivamente, sobre concesiones de frecuencias y autorizaciones de instalación y operación, que no suscribieron los contratos, pese a que se cumplió el plazo concedido por la Ley y el Reglamento de Radiodifusión y Televisión; sin embargo, no se revocaron las resoluciones"*, en el Informe Final, a más de reproducir el texto anterior agrega que: *"no se revocaron las resoluciones de acuerdo con la Ley de de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión"*. Énfasis que debe entenderse como insistencia en la inevitable aplicación de lo normado.

No obstante la acotación anterior, la recomendación del Informe Final reza:

*"Revisarán las resoluciones emitidas para la concesión de las frecuencias de aquellos concesionarios que incumplieron el plazo establecido en el artículo 18 del Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que no suscribieron los contratos respectivos y que no cuenten con la suficiente y competente justificación"*.

Pronunciamento que difiere del texto del Borrador, en tanto y en cuanto en este documento la Contraloría General del Estado recomendaba: *"Emitirán las resoluciones de revocatoria de las frecuencias, a aquellos concesionarios que incumplieron el plazo establecido en el artículo 18 del Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión, y no suscribieron los contratos respectivos que no cuenten con la suficiente y competente justificación"*.

Respecto a la diferencia y al texto debemos anotar lo siguiente:

- De acuerdo a lo que establece el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Radiodifusión y Televisión, si no se tramita y suscribe el contrato de concesión en el plazo de 15 días contados a partir de la fecha de autorización de la concesión por parte del CONARTEL, lo que procede es la anulación del trámite de solicitud de la concesión, y no la revocatoria de las frecuencias, como tampoco la revisión de las mismas;
- El uso del término concesionario no procede, puesto que quien no ha suscrito el contrato no tiene esa calidad, sino tan sólo la de solicitante, petitionerio o postulante a la concesión de una frecuencia;
- La Contraloría General del Estado, al incluir la frase *"que no suscribieron los contratos respectivos que no cuenten con la suficiente y competente justificación"*, convalida las Resoluciones del CONARTEL mediante las cuales se arrogó la función

de prorrogar plazos de suscripción del contrato, si, a su criterio quienes no suscribieron los mismos, justifican su ilegal proceder; y,

- Incluso en el supuesto no consentido de que fuera dable la justificación, y que se trataba de concesionarios, baste mencionar que habrían estado operando clandestinamente, caso en el cual había igualmente de aplicarse las sanciones que manda la Ley para estos casos.

En conclusión, lo único que cabía era la anulación de la solicitud y no establecer recomendaciones que convalidan situaciones de ilegalidad, profundizadas por los cambios introducidos en el Informe Final respecto al Borrador. Cuánto más, que a renglón seguido la propia Contraloría General del Estado, califica como ilegales las prórrogas de plazos, entre éstas la suscripción de contratos, como lo comprueba fehacientemente su recomendación de que: *“El Consejo prorrogará plazos y términos cuando exista el motivo de fuerza mayor debidamente probada y documentada, siempre y cuando no se haya solicitado la ampliación una vez vencido el plazo o término que legalmente le corresponde, aplicando correctamente lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión y Televisión, artículos 19, 21, 22, 23 y 67 literal d), como los artículos: 16, numeral 1); 18, 28, 29, 75 y 80 CLASE V, literal a) del Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión”*.

### ***Cambios de repetidora a matriz o de matriz a repetidora, sin sustento legal***

El análisis respecto a los cambios operados, ilustra sobre una práctica que se observa en todo el accionar del CONARTEL:

- Arrogarse funciones para no aplicar los mandatos de la Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento; y,
- En forma adicional y simultánea, “regularizar” la anómala situación, mediante la no aplicación del debido proceso que hubiese permitido revocar las resoluciones que permitieron los cambios objetados<sup>5</sup>.

A lo antes planteado contribuye la supresión de una recomendación del Borrador, sin argumento legal alguno, como lo demuestran los alegatos contenidos tanto en el Borrador como en el Informe Final.

La recomendación que constaba en el Borrador dirigida al Presidente y a los Miembros del CONARTEL y que fuera eliminada en el Informe Final dice: *“Procederá a revocar las resoluciones con las que se autorizó el cambio de matriz a repetidora y de repetidora a*

<sup>5</sup> Esta práctica se ejecuta a pesar de que los directivos de CONARTEL fueron informados de la necesidad de respetar el debido proceso, para evitar que los afectados impugnen las resoluciones por el irrespeto al debido proceso, como efectivamente ocurrió, generando como producto la “regularización” de las situaciones ilegales, como lo afirma la denuncia presentada ante la Comisión por el abogado Santiago David Ochoa B., cuyo texto escrito se incluye en el Anexo 3.

matriz, con el propósito de que no se contravenga y se aplique correctamente lo señalado en el art. 2 de Ley de Radiodifusión y Televisión en el cual se señala que regulará y autorizará los servicios de radiodifusión y televisión”. Con esta supresión con la cual se convalida el irrespeto del CONARTEL al debido proceso y se validan los cambios a través del “análisis y revisión de las decisiones adoptadas”.

### **Concesiones de frecuencia sin contar con estudios de ingeniería e informes de la SUPERTEL**

La convalidación de las ilegales arrogaciones de funciones que se desprende del análisis efectuado por la Contraloría General del Estado, en este caso se concreta a través del reemplazo del verbo *revocar* por el verbo *revisar*, en la segunda recomendación que se planteaba en el Borrador y que manifestaba que se: “*Revocarán las resoluciones emitidas a los concesionarios que incumplieron con los requisitos establecidos en la ley y su reglamento*”. Efectivamente, en el Informe Final se limita a especificar que se: “*Revisarán todas las resoluciones emitidas a los concesionarios y verificarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y su reglamento, con el fin de lograr su cabal cumplimiento*”. Recomendación final sobre la cual sólo basta recordar que el presentar los estudios de ingeniería es una condición *ex ante* a la concesión y requisito previo para que se tramite la solicitud, no se diga para la concesión y peor para su validación. Posición que se ve confirmada por el propio Informe Final de la Contraloría General del Estado, cuando a renglón seguido analiza los casos de los concesionarios que fueron denunciados en forma específica, y que son observados por el incumplimiento de obligaciones previas similares.

### **Conclusiones**

- El Informe Final de la Contraloría General del Estado modifica sustantivamente las recomendaciones incluidas en el Borrador, con lo que permite que el CONARTEL y la SUPERTEL, “*regularicen*” las concesiones cuyos procesos se demuestran como ilegales; convalida la arrogación de funciones por parte del CONARTEL; e impide la sanción en los términos que establece la Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento.
- Las observaciones, tanto de tipo general como las puntuales, demuestran en forma irrefutable que se concedieron prórrogas más allá de los plazos y términos establecidos por la Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento, sobre la base de un abuso de poder por parte de quienes así actuaron.

### **Recomendaciones**

- La Contraloría General del Estado no puede ni debe modificar las conclusiones y recomendaciones de los borradores de los exámenes especial, cuando la argumentación técnico jurídica de la Contraloría se mantiene inalterable en el Informe Final, máxime si las pruebas de descargo no producen efecto alguno sobre las conclusiones y recomendaciones.

- La Contraloría General del Estado debe realizar un seguimiento estricto sobre las recomendaciones que formula para impedir que las instituciones auditadas acudan a medidas que sólo tienen por objetivo ocultar el incumplimiento de las mismas.

## Capítulo 2: Resultados de la auditoría a las concesiones

Si bien los exámenes de las auditorías de concesión de frecuencias antes estudiadas demuestran en forma fehaciente ilegales comportamientos así como la arrogación de funciones por parte del CONARTEL y de la SUPERTEL, dada su limitación a los años 1995 a 1997 en el caso del examen de la SUPERTEL, y a los objetos de la denuncia y al período 1 de enero del 2003 al 30 de mayo del 2005 en el de la Contraloría General del Estado, es menester demostrar que las inconductas no se limitan a esos espacios de tiempo y a los casos analizados, sino que constituyen una constante que debe ser comprobada.

En ese objetivo y en cumplimiento de lo establecido en el Art. 2 del Decreto Ejecutivo 1445, la auditoría se orientará a *"...determinar la constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional"*.

Por lo tanto, la auditoría cumplida por la Comisión tiene que determinar:

- Si las concesiones se han efectuado con apego a las normas de las Constituciones vigentes en la época de su otorgamiento.
- Si las concesiones tienen un origen limpio, cierto y conocido que, por lo mismo, garantiza su perfecta identificación y el conocimiento cabal de su procedencia, contenido y finalidad. Es decir, que tienen raíces bien establecidas, que proceden de una fuente clara<sup>6</sup>.
- Si las concesiones han sido efectuadas con procedimientos administrativos claros y por lo tanto visibles, que no dejen duda de sus contornos y cómo se ha actuado. Implica la diaphanidad del obrar público, la imparcialidad en el servicio y el manejo honesto del dinero público como exigencias morales objetivas del funcionamiento del Estado.

<sup>6</sup> El Dr. Pedro Córdova en su obra *Apuntes de Filosofía del Derecho nos enseña que: "...legítimo suele ser confundido con legal, en razón de que, frecuentemente, lo legítimo ha sido tomado en cuenta por la ley para hacerlo objeto de su referencia, para respaldar su contenido... Sin embargo, no deben tomarse como sinónimo a estos dos términos, porque, por una parte, una ley puede proceder de una autoridad ilegítima que, de entrada, la vicia o descalifica; y, por otra, porque esa ley puede disponer algo que no encaje con la moral, con la idiosincrasia del pueblo para el cual se ha dictado o con la recta razón."*

Adicionalmente y como lo establece el Decreto Ejecutivo, la auditoría considerará también los enfoques "legal, financiero, social y comunicacional". El enfoque legal implica constatar si las concesiones se han efectuado con observancia a lo prescrito por la Constitución, la Ley y su Reglamento. Este aspecto es el objeto de análisis del presente punto.

El enfoque financiero analiza las tarifas que deben pagar los concesionarios por el uso de las frecuencias radioeléctricas del servicio de radiodifusión y televisión, y se presenta en el capítulo correspondiente.

El enfoque social analiza si los concesionarios han contribuido a conseguir los objetivos y valores plasmados en las Constituciones vigentes a la época, especialmente con los imperativos del desarrollo nacional, la soberanía, la unidad nacional, la igualdad, la libertad en general y la libertad de expresión en particular, la promoción espiritual, ética y moral de la población. Este análisis se incluye en el capítulo referente a la monopolización y concentración económica presente en los medios de comunicación, así como en el relacionado con el enfoque comunicacional, puesto que éste considera si la actividad de radiodifusión y televisión ha conciliado la objetividad, la ética en la información y la eficacia para contribuir al logro de los objetivos nacionales y sociales.

En este capítulo se incluyen los resultados del examen de la Comisión referidos a los aspectos antes mencionados, sobre la base del análisis de las resoluciones relacionadas con la concesión de frecuencias, agrupadas en cuatro categorías:

- Procedimientos irregulares que afectaron al conjunto de las concesiones otorgadas
  - Ilegal integración del CONARTEL
  - Inobservancia del principio de prelación cronológica
- Procesos irregulares de carácter puntual en los cuales se ven inmiscuidos un importante número de concesiones
  - Devolución-concesión
  - Prórroga de plazos
  - Irregularidades en las renovaciones
  - Concesiones sin informes técnicos previos o con informe negativo de la SUPERTEL
  - Concesiones a medios radiales y televisivos clandestinos
  - Más de una concesión del mismo tipo por provincia
- Procesos que irrespetan principios éticos ineludibles en el accionar de todo ciudadano que desempeña una función pública, si bien se revisten de legalidad
  - Autoasignación de concesiones
  - Conversión de repetidora a matriz y viceversa
  - Legislación favorable a la extranjerización de los medios de comunicación

- Procedimientos que conculcan derechos
  - Discriminación a los medios comunitarios

# Procedimientos irregulares que afectaron al conjunto de las concesiones otorgadas

## 1. Ilegal integración del CONARTEL

Los dos primeros artículos innumerados, adicionados al Título agregado por el Art. 6 de la Ley s/n publicada en el RO 691: 9-V-95, establecen que:

*"Art. ... .- El Estado ejercerá las atribuciones que le confiere esta Ley a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión y de la SUPERTEL.*

*Art. ... .- El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión es un organismo autónomo de derecho público, con personería jurídica, con sede en la Capital de la República.*

*Estará integrado por los siguientes miembros:*

- a) El delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá;*
- b) El Ministro de Educación y Cultura o su delegado;*
- c) Un delegado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que será un oficial general o superior en servicio activo;*
- d) El Superintendente de Telecomunicaciones;*
- e) El Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión (AER); y,*
- f) El Presidente de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (ACTVE).*

*Los delegados señalados en los literales a), b), c) y d) tendrán sus respectivos alternos; y, los de los literales e) y f) serán subrogados por quien corresponda según sus normas estatutarias.*

*El Presidente del Consejo será reemplazado, en casos de ausencia temporal, por un Presidente Ocasional, que será elegido de entre los miembros a los que se refieren los literales b), c) y d).*

*La organización y funcionamiento del Consejo serán determinados en el reglamento.*

*El Presidente del Consejo tendrá voto dirimente".*

Por lo tanto, de conformidad con las normas antes citadas y las siguientes a las mismas, el CONARTEL es un organismo autónomo de derecho público, con personería jurídica de gobierno y administración de las frecuencias de radiodifusión y televisión, con facultades

de planificación, regulación (normativa), vigilancia y control normativo y cuya integración debe guardar conformidad con lo dispuesto primero en la Constitución y luego en la Ley.

Respecto de su integración se debe recordar que la Constitución de 1998 establece en su Art. 123 que:

*"No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.*

*El funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios"*

Respecto de este tema, la Constitución vigente establece en su Art. 232 que:

*"No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.*

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus "intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios".

Por lo tanto, las disposiciones constitucionales transcritas son absolutamente concordantes, tienen un texto absolutamente claro que no admite ambigüedades y contiene una prohibición expresa que debía ser acatada desde el 11 de agosto de 1998, de tal manera que debemos recordar que si los actos que prohíbe una ley son nulos y de ningún valor no se diga los que prohíbe una Constitución, siendo así que todas las personas, jueces, tribunales y autoridades de cualquier clase, naturaleza o función, están obligados a acatar y observar dicha prohibición constitucional.

En concordancia y en acatamiento a la prohibición constitucional, establecida en el Art. 123 de la Constitución de 1998, es que la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 18.540 del 7 de julio del 2001, al resolver una consulta formulada por el Diputado Marcelo Dotti y otros en el sentido de si es pertinente que el CONARTEL siga sesionando con la participación del Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión- AER- y el Presidente de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador – ACTVE o sus delegados, manifiesta:

*"... que los literales e) y f) del art. 5-B de la Ley de Radiodifusión y Televisión, se encuentran tácitamente derogados, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 123 y 272 de la Constitución Política de la República y por lo tanto el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, CONARTEL, no debe seguir sesionando con la participación del Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión-*



*AER- y el Presidente de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (AER); y, del Presidente de (ACTVE), o sus delegados”.*

Sin embargo, con posterioridad, a los pocos días, el mismo Procurador General del Estado, Dr. Ramón Jiménez Carbo, mediante Oficio No. 18761 del 27 de julio del 2001, al resolver una reconsideración solicitada por el señor economista Xavier Neira Menéndez, en su calidad de jefe del bloque socialcristiano, deja sin efecto el Oficio No. 18540 del 7 de julio del 2001, en vista de la resolución del Tribunal Constitucional No. 002-2000-TP; RO No.363: 18-I-2000, sobre la conformación del Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE, que es “un caso análogo” al de la conformación del CONARTEL.

Con posterioridad la Procuraduría General del Estado acatando la disposición de la Constitución vigente en su Art. 232 que tiene idéntico contenido que el Art.123 de la Constitución de 1998 resolvió que el Presidente de AER y el Presidente de ACTVE o quienes les subroguen, no pueden ser miembros activos del CONARTEL. (Oficio No.004581: 7-XI-2008).

Universalmente es conocido y aceptado el principio de la supremacía constitucional, el mismo que está consagrado tanto en la Constitución de 1978, 1998 y la vigente.

Así el Art. 137 de la Constitución Política de 1978 dice:

*“La Constitución es la ley suprema de Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones”.*

Por su parte el Art. 272 de la Constitución Política de 1998 dice:

*“La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.*

*Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior”.*

Como corolario de la disposición anterior el Art. 273 de la misma Ley suprema dispone que:

*“Las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas tendrán la obligación de aplicar las normas de la Constitución que sean pertinentes, aunque la parte interesada no las invoque expresamente”.*

Finalmente, el Art. 424 de la Constitución vigente dispone que:

*“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*

*La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.*

En consecuencia con la disposición anterior, la misma Constitución dispone a continuación en el Art. 425 que:

*“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: 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 caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.*

A lo anterior se agrega que la actual Constitución de la República del Ecuador (2008) al tratar de su supremacía, en su Art. 424, inciso primero, reza: *“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.*

La anterior disposición transcrita guarda plena relación con la pirámide kelseniana que representa gráficamente la idea de sistema jurídico escalonado. De acuerdo con Kelsen<sup>7</sup>, el sistema no es otra cosa que la forma en que se relacionan un conjunto de normas jurídicas y la principal forma de relacionarse éstas, dentro de un sistema, es sobre la base del principio de jerarquía. O sea, las normas que componen un sistema jurídico se relacionan

<sup>7</sup> Hans Kelsen fue un jurista, filósofo y político austriaco (Praga, 1881- Berkeley, California, Estados Unidos 1973), profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Viena desde 1917.

unas con otras de acuerdo con el principio de jerarquía. Imaginemos una pirámide escalonada, en la cúspide de la pirámide se situaría la Constitución de un Estado (el Estado, para Kelsen, no es más que un orden jurídico más o menos centralizado), en el escalón inmediatamente inferior las leyes, en el siguiente escalón inferior los reglamentos y así sucesivamente hasta llegar a la base de la pirámide, compuesta por las sentencias (normas jurídicas individuales). Cuanto más nos acercamos a la base de la pirámide, el escalón es más ancho, es decir, hay un mayor número de normas jurídicas. Así, el escalón superior es muy pequeño, pues Constitución sólo hay una, el escalón por debajo es más ancho (porque hay más leyes que "constituciones"), el siguiente más ancho que el anterior (porque hay más reglamentos que leyes) y así sucesivamente. La pirámide sirve para reflejar la idea de validez (cada escalón es una especie de eslabón de la cadena de validez) dentro del sistema, pero quien otorga validez al sistema en sí es la norma fundamental.

La actual Ley Suprema del Estado Ecuatoriano recoge la pirámide de Hans Kelsen y la consagra en su Art. 425 cuando establece que:

*"El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: 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".*

Por lo tanto, si en la Constitución de 1998 y en la actual se establece una prohibición expresa, clara, cuyo contenido literal no admite otra interpretación que no sea la existencia de una prohibición en el sentido de que no podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan, por el principio de supremacía constitucional, lo único que corresponde a los ciudadanos, autoridades, jueces y tribunal es observar y acatar dicha prohibición.

## **Conclusión**

Todas las decisiones o resoluciones del CONARTEL asumidas con una ilegal conformación de dicho órgano, en las que participaron personas que la Constitución prohibía, son nulas de pleno derecho por haber sido asumidas por un órgano constituido ilegalmente, violando una prohibición expresa de la Ley Suprema del Estado.

## 2. Inobservancia del principio de prelación cronológica en la atención de solicitudes de frecuencias

En el presente acápite analizaremos el conjunto de solicitudes presentadas al CONARTEL desde 1995 hasta la fecha para obtener una concesión de frecuencia de radio o televisión, así como los procedimientos utilizados para autorizarlas o no.

Para el análisis de las solicitudes emplearemos las categorías definidas por el CONARTEL, mediante oficio SG 09-1504 del 20 de abril 2009.

CONARTEL clasifica las solicitudes según las siguientes categorías:

- **Autorizadas.**- Aquellas con resolución de concesión en la que se autoriza la suscripción del contrato con la SUPERTEL (incluidas las resoluciones en la que se disponía el inicio del proceso de firma del contrato, es decir, antes del 9 de enero de 2008).
- **Negadas.**- Aquellas con un acto administrativo expreso (sea resolución u oficio) en el cual se comunica al peticionario que su solicitud ha sido negada.
- **Suspendidas.**- Aquellas con un acto administrativo expreso (sea resolución u oficio) en el cual el Consejo emitió la resolución en la que suspendía el trámite de concesión en virtud de falta de documentación técnica y/o legal, así como falta de informes correspondientes.
- **En trámite.**- Aquellas que cuentan con una de las dos resoluciones, de acuerdo con el procedimiento para concesiones constantes en la Resolución No. 4394-CONARTEL-08.
- **No atendidas.** Aquellas que no han sido discutidas por el Consejo, es decir, aquellas que no cuentan con el acto administrativo emitido por el Consejo.<sup>8</sup>

### Definiciones de prelación

La prelación es una antigua norma del derecho romano ("*primore tempore, primore iure*", "*primero en tiempo, primero en derecho*"). En cuanto a concesiones se refiere, se entiende por orden de prelación la atención prioritaria a una solicitud para operar una frecuencia de radio o televisión según la fecha en que haya sido presentada.

Si bien ni la Ley ni el Reglamento de Radiodifusión y Televisión determinan en forma explícita el criterio de prelación, no es menos cierto que el CONARTEL adoptó una serie de resoluciones en que se hace referencia a la prelación. Efectivamente, en las resoluciones

<sup>8</sup> En oficio anterior enviado por CONARTEL a la Comisión, el Consejo definía así a las NO ATENDIDAS: "Son las solicitudes que no han sido conocidas por el Consejo, por cuanto no se ha considerado en la agenda el tratamiento de estos pedidos." CONARTEL-SG 09-1304 del 30 marzo 2009.

que se detallan inmediatamente, se hace referencia a la prelación cronológica como el mecanismo rector, aunque muchas de ellas son contradictorias entre sí.

En el período (1995-2008) se encuentran las siguientes resoluciones donde se aprueban distintos procedimientos para las autorizaciones de frecuencias, en diferentes administraciones de CONARTEL y donde se refieren al criterio de prelación, aunque nunca sea nombrado así:

Resolución N° 0023 del 15 de enero de 1997 donde se menciona que las peticiones “se tramitarán cronológicamente”: Disponer que por Secretaría se remita un oficio a todos los interesados que últimamente han formulado solicitudes tendientes a obtener la concesión de frecuencias, aclarando que todas las concesiones se encuentran suspensas y los trámites pendientes hasta que el organismo cuente con los informes técnicos y proceda al reordenamiento del espacio electromagnético y a la racionalización del uso de frecuencias; que posteriormente se tramitarán cronológicamente las peticiones presentadas; y se resolverá lo correspondiente.

Resolución N° 1003 del 4 de noviembre de 1999 donde se establece el Reglamento para los sistemas de audio y video por suscripción. En el Artículo 6 de esta Resolución se dice claramente: *“Las solicitudes de concesión serán tramitadas y procesadas en el orden que las reciba la Secretaría de CONARTEL, en un plazo de sesenta días, luego de la entrega de los informes por parte de la SUPTEL.”*

Resolución N° 1470 del 28 de junio de 2000 donde se *“ratifica”* la política de concesiones respecto a *“los criterios adoptados para el otorgamiento de concesiones de frecuencias de FM”*, indicando que el primer criterio es *“el orden cronológico de las solicitudes”*.

En sesión del 19 de diciembre de 2002, CONARTEL ratifica que las solicitudes correspondientes a Santo Domingo de los Colorados, se las resuelva *“de acuerdo a las políticas establecidas, esto es, en el orden cronológico de presentación de solicitudes”*.

Algunas resoluciones de concesión mencionan que fueron otorgadas *“en base a los informes y políticas adoptadas por el Consejo, esto es, el orden cronológico de las peticiones y factibilidad técnica”* (ver, por ejemplo, la Resolución N° 2487, 2488, 2490 y 2659 del 3 de abril de 2003, y la N° 2832 y 2834 del 18 de diciembre de 2003. Dichas resoluciones están basadas en la Resolución 1470 citada antes.

La Resolución N° 4335 del 5 de noviembre de 2007 donde se establecen las políticas generales de concesiones y en cuyo 1.1 n) se dice que *“se considerará el orden cronológico de la presentación de las solicitudes para la concesión de frecuencias de*

radiodifusión y televisión que hayan cumplido con todos los requisitos legales y reglamentarios vigentes”, pero “dentro de la discrecionalidad del Consejo”.<sup>9</sup>

En consecuencia, si bien no existe norma expresa, es evidente que CONARTEL resolvió que el mecanismo de concesión a utilizarse debía ser el orden cronológico de presentación. Sin embargo, en otras resoluciones se aprobaron otros criterios, algunos de ellos contradictorios al de la prelación. Esta ausencia de reglas claras y la falta de transparencia respecto a los criterios y bases para el otorgamiento de las concesiones, permitió a los diferentes directivos del CONARTEL un espacio excesivo de discrecionalidad, irrespetando el orden cronológico de las solicitudes, actitud que devino en arbitrariedad y discriminación, como se demuestra más adelante.

Lo mencionado muestra que el criterio de prelación, aunque no explicitado, era invocado y empleado en ocasiones.<sup>10</sup> Sin embargo, otras resoluciones del CONARTEL contradijeron este criterio. La más flagrante de todas es la Resolución N° 910 del 22 de julio de 1999 que establece el irregular mecanismo de “devolución-concesión”.<sup>11</sup> Este mecanismo, cuyo análisis se incluye más adelante, viola claramente el criterio de prelación cronológica, puesto que según afirman los mismos ingenieros de CONARTEL, cuando un interesado había comprado los equipos de un concesionario (y había acordado con éste el “precio” del uso de la frecuencia), el interesado no constaba en el listado de solicitudes ni ingresaba con fecha a CONARTEL. Se anteponía a los demás peticionarios y se le adjudicaba, sin más, la concesión.

### Metodología utilizada para el análisis de la prelación

- Se estudió la Ley Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1995 y el Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1996 en lo que respecta a la prelación.
- Se pidió a CONARTEL la totalidad de solicitudes para operar una estación de radio o televisión desagregando éstas entre: autorizadas, negadas, suspendidas, en trámite y no atendidas.
- Se recogieron testimonios en base a audiencias públicas, en las cuales diversos peticionarios afirmaron que no se respetó el principio de prelación en su caso.

<sup>9</sup> En esta Resolución, los criterios son tantos y dispuestos sin orden de prioridad, que cualquiera de ellos podría ser usado para justificar una decisión tomada por el organismo, según el caso particular de que se tratase. También puede verse en la Resolución N° 1470.

<sup>10</sup> Se han detectado denuncias o impugnaciones contra el procedimiento de prelación. Ver Resolución N° 2566 del 4 de junio de 2003 (Radio Constelación dice que se violó en su caso), ver Resolución N° 2884 del 22 de enero de 2004 (Ramiro Vela de Tungurahua por favorecer el monopolio de operadores ya existentes sin atender su solicitud), ver Resolución N° 3160, 3161, 3162, 3163, 3164 y 3165 del 22 de diciembre de 2004 (varias de estas últimas son contra la adjudicación de radios a Lenin Andrade y Bernardo Nussbaum).

<sup>11</sup> Otros ejemplos, la Resolución N°2922 del 11 de marzo de 2004 agrega nuevos criterios y requisitos a los establecidos en la Resolución N° 1470 y la Resolución N°2135 del 6 de junio de 2002 donde se cambian los criterios para la TV abierta en VHF y UHF sin tomar en cuenta el orden cronológico. Igualmente, la Resolución N° 2223 del 28 de agosto de 2002 donde se define que se atenderán “en forma prioritaria los pedidos de concesión de frecuencias para operar en zonas fronterizas”.

- Se analizó la totalidad de solicitudes presentadas a CONARTEL para determinar la magnitud de la inobservancia del principio de prelación cronológica.
- Se establecieron las conclusiones y recomendaciones.

### Resultados de la auditoría sobre la prelación

En la revisión de las resoluciones y solicitudes presentadas al CONARTEL, se constató la excesiva discrecionalidad en relación a los procedimientos de autorización de concesiones y la inobservancia del principio de prelación cronológica. Esto se explica tanto por el mecanismo utilizado para poner las diferentes solicitudes a consideración de CONARTEL, cuanto por irregularidades como el mecanismo de devolución-concesión, las auto asignaciones, la arrogación de funciones, las autorizaciones para cambio de matriz a repetidora y viceversa, entre otras.

En lo referente al tratamiento otorgado a las solicitudes, debe indicarse que a pesar de que la Comisión solicitó que el CONARTEL se pronuncie respecto al mecanismo utilizado para determinar cuáles solicitudes debían ser puestas a consideración de CONARTEL, este no fue respondido oficialmente. Extraoficialmente el doctor Mauricio Oliveros Grijalva, secretario general del CONARTEL y el ingeniero Carlos Poma asesor técnico, informaron al Presidente de la Comisión y al Comisionado señor José Ignacio López Vigil que la lista de solicitudes las definía: habitualmente por sí y ante sí el Presidente del CONARTEL; en algunas oportunidades en consulta con determinados miembros del Consejo; y, en limitadas veces con el concurso del Secretario General del CONARTEL. Este mecanismo es a todas luces arbitrario, ilegal, que explica el por qué del irrespeto al orden cronológico en que debían ser atendidas las solicitudes presentadas al CONARTEL, generando una situación anómala, en la cual algunas solicitudes no fueron nunca atendidas, mientras que otras, en el mismo período, sí lo fueron.

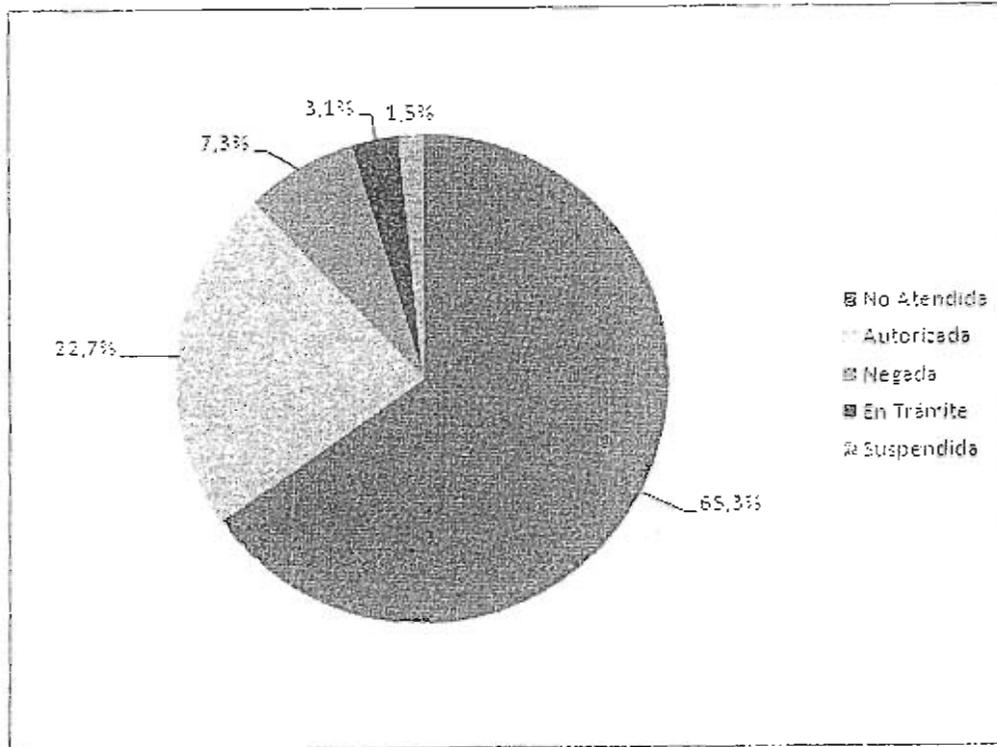
Desde la fundación de CONARTEL hasta la fecha se recibieron 1943 solicitudes para operar una estación de radio y/o televisión de estas 1269 corresponden a las NO ATENDIDAS, como lo comprueban las cifras del siguiente cuadro, equivalentes al 65.31%. Prácticamente dos de cada tres solicitudes no fueron atendidas. Aunque la lista es extensa, queremos dejar constancia del irrespeto a los 1269 ciudadanos/as ecuatorianos que presentaron su carpeta en las oficinas de CONARTEL y nunca recibieron ni siquiera una respuesta. Ver listado completo en el Anexo 4.

Cuadro 5. Total de solicitudes según estado

Estado	Número de solicitudes
No atendida	1.269
Autorizada	441
Negada	142
En trámite	61
Suspendida	30
Total General	1.943

En el mismo período, 441 solicitudes fueron AUTORIZADAS, equivalente al 22,7%; 142 NEGADAS, equivalente al 7,31%; 61 EN TRÁMITE, equivalente al 3,14%; y 30 SUSPENDIDAS, equivalente al 1,54%. Como lo muestra la siguiente gráfica:

Figura 1. Porcentaje de solicitudes según estado



De las 1.269 solicitudes NO ATENDIDAS, 1.157 corresponden a la categoría COMERCIAL PRIVADA, equivalentes al 67,19%; 381 fueron AUTORIZADAS, equivalente al 22,13%; 107 fueron NEGADAS, equivalente al 6,21%; 50 están aún EN TRÁMITE, equivalente al 2,9%; y 27 aparecen como SUSPENDIDAS, equivalente al 1,57%, como lo señalan los datos contenidos en los siguientes cuadros

Cuadro 6. Número de solicitudes según estado y categoría de la estación

ESTADO	Comercial Privada	Servicio Público	Servicio Comunitario	No Especifica	Total general
No Atendida	1.157	91	4	17	1.269
Autorizada	381	59	1		441
Negada	107	21	3	11	142
En Trámite	50	9	1	1	61
Suspendida	27	2		1	30
Total general	1.722	182	9	30	1.943

Cuadro 7. Porcentajes de solicitudes según estado y categoría de la estación

ESTADO	Comercial Privada	No Especifica	Servicio Comunitario	Servicio Público
No Atendida	67,19%	56,67%	44,44%	50,00%

ESTADO	Comercial Privada	No Especifica	Servicio Comunitario	Servicio Público
Autorizada	22,13%	0,00%	11,11%	32,42%
Negada	6,21%	36,67%	33,33%	11,54%
En Trámite	2,90%	3,33%	11,11%	4,95%
Suspendida	1,57%	3,33%	0,00%	1,10%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Si se diferencian las solicitudes para obtener una frecuencia de radio o de televisión, constatamos que en el caso de las solicitudes de radio y en la categoría Comercial PRIVADA, se registraron 800 solicitudes NO ATENDIDAS, 324 AUTORIZADAS, 105 NEGADAS, 22 EN TRÁMITE y 25 SUSPENDIDAS, como lo señalan las cifras del cuadro.

Cuadro 8. Número de solicitudes para emisoras de radio según estado y categoría de la estación

ESTADO	Comercial Privada	Servicio Comunitario	Servicio Público	No Especifica	Total general
No Atendida	800	1	42	17	860
Autorizada	324		30		354
Negada	105	3	21	11	140
En Trámite	22	1	1		24
Suspendida	25		2	1	28
Total general	1.276	5	96	29	1.406

En cuanto a la categoría de SERVICIO PÚBLICO, el registro muestra 42 solicitudes NO ATENDIDAS, 30 AUTORIZADAS, 21 NEGADAS, 1 EN TRÁMITE y 2 SUSPENDIDAS.

En el registro de CONARTEL aparece también un lote de solicitudes para operar una estación de radio en las que no se especifica la categoría. 17 de ellas fueron NO ATENDIDAS, 10 NEGADAS y 1 SUSPENDIDA.

A estas solicitudes hay que añadir 5 para operar una radio de SERVICIO COMUNITARIO (1 NO ATENDIDA, 3 NEGADAS y 1 EN TRÁMITE), de las que hablaremos más adelante.

Sumando las solicitudes NO ATENDIDAS en las diferentes categorías, alcanzamos un total de 860. Ahora bien, el silencio de la administración pública, al término de quince días, frente a solicitudes o reclamos de particulares, es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la Ley, y no requiere ningún otro pronunciamiento de autoridad alguna para ser reconocido.<sup>12</sup> Si esta norma se hubiera aplicado, tendríamos en Ecuador 860 emisoras más.

<sup>12</sup> Artículo 28 de la Ley de Modernización, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993: "Derecho de petición. Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma

Analizando las solicitudes para obtener una concesión de frecuencia para operar una televisora en la categoría COMERCIAL PRIVADA, el registro muestra 357 solicitudes NO ATENDIDAS, 57 AUTORIZADAS, 2 NEGADAS, 28 EN TRÁMITE y 2 SUSPENDIDAS.

Para estaciones de televisión en la categoría de SERVICIO PÚBLICO, tenemos 49 solicitudes NO ATENDIDAS, 29 AUTORIZADAS, 8 EN TRÁMITE, ninguna NEGADA ni SUSPENDIDA. También aparece 1 solicitud para operar una televisora, sin especificar la categoría, EN TRÁMITE.

A estas solicitudes hay que añadir 4 para operar una televisora de SERVICIO COMUNITARIO (1 AUTORIZADA y 3 NO ATENDIDAS), de las que hablaremos más adelante.

Sumando todas las solicitudes NO ATENDIDAS y tomando el silencio administrativo como una autorización tácita, tendríamos en el Ecuador 409 televisoras más.

Cuadro 9. Número de solicitudes para estaciones de televisión según estado y categoría de la estación

ESTADO	Comercial Privada	Servicio Comunitario	Servicio Público	No Especifica	Total general
No Atendida	357	3	49		409
Autorizada	57	1	29		87
Negada	2				2
En Trámite	28		8	1	37
Suspendida	2				2
Total general	446	4	86	1	537

*legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos, vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante. Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan. En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiera una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes. La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento."*

Sumadas las 409 solicitudes para operar una televisora a las 860 para operar una radio, obtenemos un total de 1.269 solicitudes NO ATENDIDAS. Ahora bien, la desatención de una solicitud adquiere sus verdaderas dimensiones y su gravedad, cuando se descubre que quien solicita tiene que esperar meses y años sin recibir respuesta. En los registros obtenidos de la SUPERTEL y el CONARTEL aparecen solicitudes NO ATENDIDAS desde 1990 hasta el 2008.

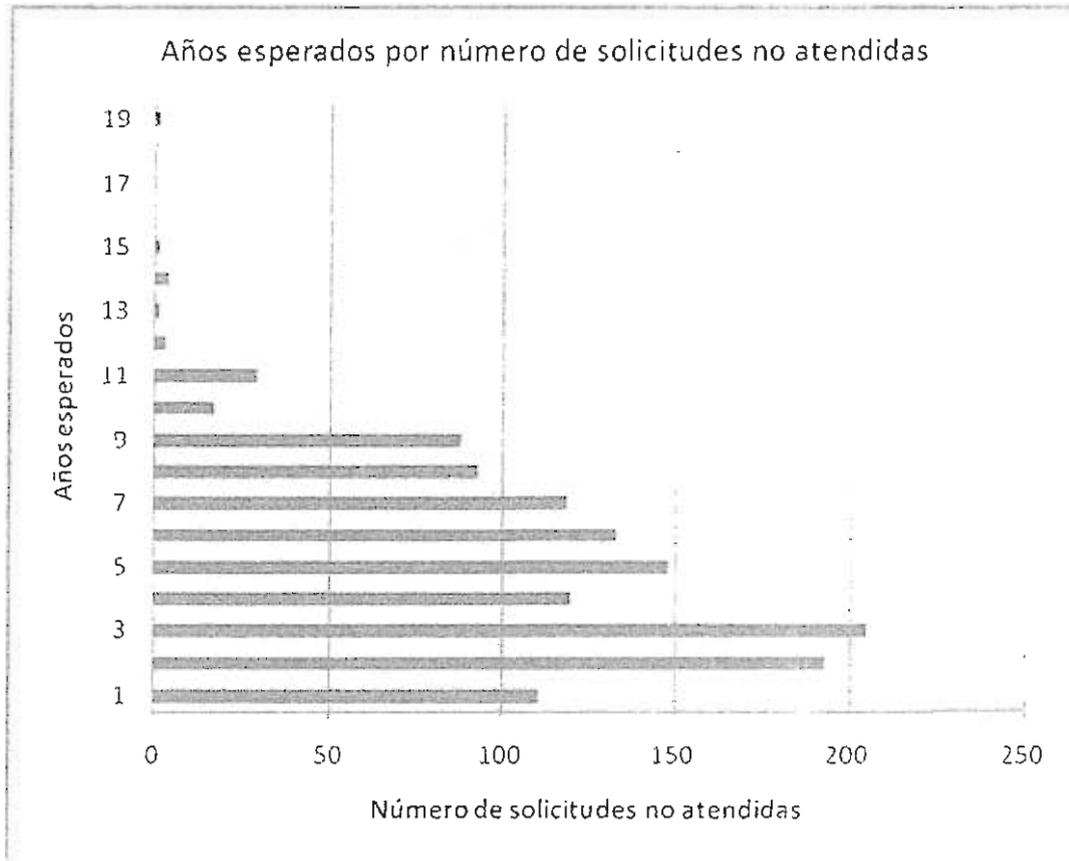
Cuadro 10. Solicitudes no atendidas, período 1990-2008

Año	Solicitudes no atendidas	Porcentaje
1990	1	0,08%
1994	1	0,08%
1995	4	0,32%
1996	1	0,08%
1997	3	0,24%
1998	29	2,29%
1999	17	1,34%
2000	88	6,95%
2001	93	7,35%
2002	119	9,40%
2003	133	10,51%
2004	148	11,69%
2005	120	9,48%
2006	205	16,19%
2007	193	15,24%
2008	111	8,77%
<b>Total</b>	<b>1.266*</b>	<b>100,00%</b>

\* 3 solicitudes corresponden al 2009, año que no se considera en la auditoría.

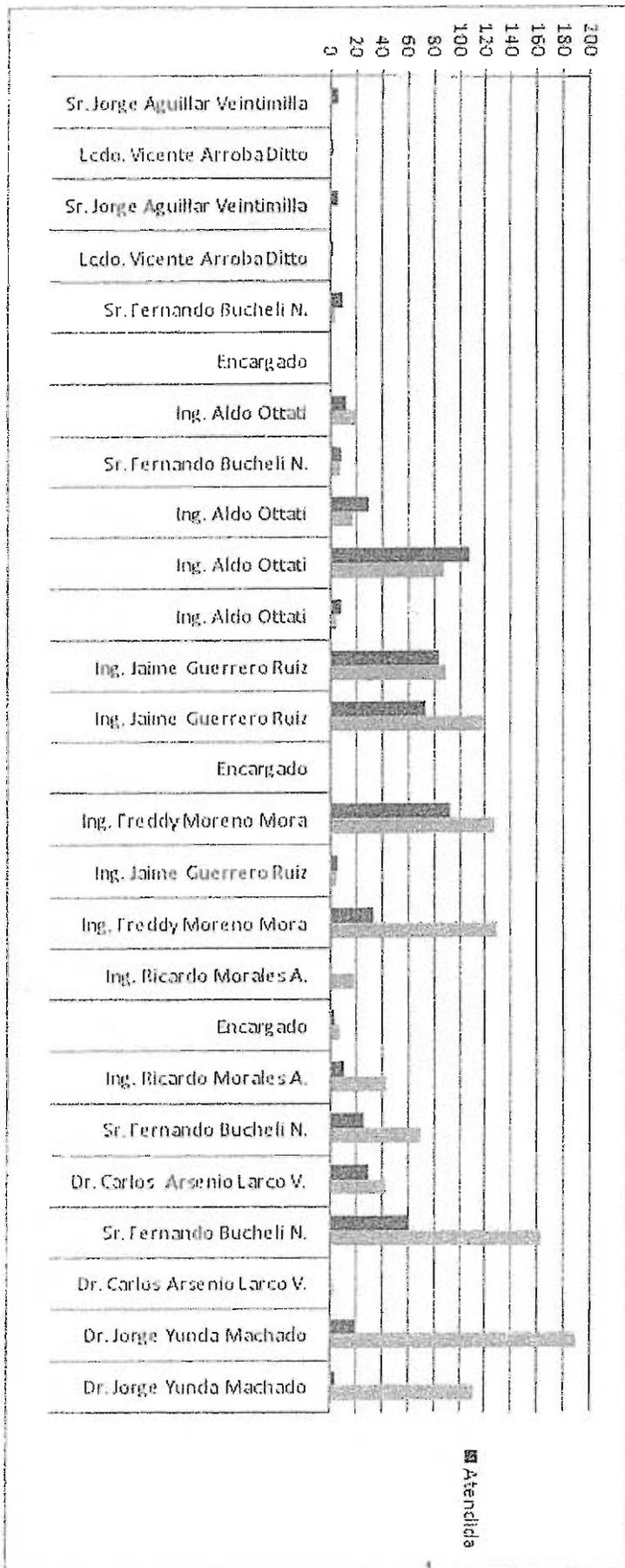
La situación cronológica antes descrita ha determinado que en el caso de las solicitudes NO ATENDIDAS, éstas esperen a ser tramitadas entre un mínimo de 1 año hasta un máximo de 19 años. El tiempo de espera promedio de las solicitudes NO ATENDIDAS es de 8 años.

Figura 2. Años esperados por número de solicitudes no atendidas



La situación antes descrita es el resultado de la inadecuada y discriminatoria gestión del CONARTEL en sus diferentes períodos. El siguiente cuadro muestra el histograma de las solicitudes ATENDIDAS y NO ATENDIDAS en los períodos de las diferentes presidencias de CONARTEL.

Figura 3. Número de solicitudes atendidas y no atendidas por año



Con demasiada frecuencia se invoca “la sagrada libertad de expresión”, cuando un Estado no renueva la concesión de una frecuencia o simplemente cuestiona un programa que atenta contra valores de igualdad y no discriminación. ¿Qué diremos, entonces, frente a esta situación donde se ha violado no solamente el derecho constitucional a fundar medios de comunicación, sin ofrecer razones para ello o aplicando mecanismo discrecionales que afectan, entre otros, al orden de prelación de las solicitudes? ¿No representa esto un grave atentado contra la libertad de expresión?

¿Quiénes se beneficiaron de este reparto arbitrario de las frecuencias? Grandes empresarios, políticos, funcionarios públicos, dirigentes gremiales, iglesias, y otros como se demuestra en el presente informe.

¿Quiénes resultaron perdedores por la violación del principio de prelación? Los empresarios medianos y pequeños, comunicadores y comunicadoras sociales, muchos de ellos radiodifusores por vocación, quienes solicitaron una frecuencia y vieron pasar los años sin que su carpeta haya sido nunca puesta en la agenda del CONARTEL.

Perdieron también las universidades y otras instituciones educativas, especialmente las facultades de comunicación, que se vieron privadas de una radioemisora o televisora donde hubieran podido ofrecer una programación educativa y al mismo tiempo capacitar desde la práctica a sus estudiantes de comunicación.

Perdieron las organizaciones y movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, los sindicatos, los barrios, los jóvenes, las mujeres, todos los sectores de la sociedad civil que hubieran podido operar un medio comunitario y, haciéndolo, construir valores ciudadanos y consolidar la democracia participativa.

Perdieron, por último, los cantones, los municipios, las provincias, las instituciones culturales que hubieran desarrollado un sistema de comunicación público -la mejor contraloría ciudadana- al servicio de toda la población. Perdió demasiado la democracia y la libertad de expresión de la sociedad ecuatoriana.

El Examen Especial efectuado por la Contraloría General del Estado al CONARTEL, en el período enero del 2003 a mayo del 2005, remitido a CONARTEL el 9 de noviembre del 2007, corrobora lo antes expresado cuando recomendó lo siguiente: *“Otorgarán las frecuencias con equidad y respetando el orden de prelación, considerando a los solicitantes en igualdad de condiciones y determinando el tiempo de antigüedad de la solicitud y siempre y cuando el solicitante cumpla con los requisitos que constan en la Ley y el Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión y las respectivas normas técnicas” (Recomendación 44).*

Diversos testimonios de quienes comparecieron en audiencia pública ante la Comisión de Auditoría, que se insertaron en este acápite, confirman las conclusiones que se ofrecen a continuación.

### **Caso 1 Radio para la Alianza Francesa de Quito**

La Alianza Francesa había solicitado una frecuencia a CONARTEL para operar una emisora cultural en Quito, sin fines de lucro, en convenio con Radio Francia Internacional. El 28 de julio del 2000 les fue autorizada la frecuencia 100.5 Mhz. Todo iba muy bien, la Alianza Francesa compró los equipos de transmisión y se hizo la publicación para conocer una eventual impugnación. Resultó que Radio Zaracay, propiedad del alcalde socialcristiano de Santo Domingo de los Colorados, impugnó la concesión diciendo que él había solicitado antes esa frecuencia para repetidora. Y que él tenía la prioridad (derecho de prelación) porque la concesión de Radio Zaracay era "para Santo Domingo y sus alrededores". Y, según él, la ciudad de Quito debía considerarse "sus alrededores". Por increíble que parezca, fue retirada la concesión a la Alianza Francesa y entregada a este alcalde. Aldo Ottati era el presidente, por entonces, de CONARTEL.

*Declaración de Carlos Larreátegui, ex presidente de la Alianza Francesa y a título personal, en audiencia pública ante la Comisión de Auditoría el 20 de enero de 2009.*

### **Caso 2 Canal de televisión indígena para Riobamba**

*"Desde el 2005, solicitamos una frecuencia para operar un canal de televisión en Riobamba, Chimborazo. Cumplimos con todos los requisitos, pero no hemos tenido una respuesta favorable. En CONARTEL nos dijeron que todos los documentos están en regla, pero que la Comisión aún no se ha reunido para la aprobación. Sin embargo, hemos visto que CONARTEL ha atendido a otras personas que solicitaron después. Nosotros queremos hacer una televisora comunitaria que responda a las necesidades de los indígenas.*

*Carolina Espín, Subsecretaria de Comunicación, nos ha dicho por escrito que ya mismo está listo. Tenemos el oficio con el que nos respondió, en el cual nos dice que se cumplen los requisitos. Este oficio es del 11 de noviembre de 2008.*

*A otros medios ya les han atendido, por ejemplo, a Radio Canela en Riobamba y Radio Sensación también en Riobamba. Estas se solicitaron después de nosotros. En el 2007 fueron atendidas unas 13 ó 14 emisoras en la provincia de Chimborazo, e incluso algunas no están al aire todavía.*

*Nos decían que los indígenas no tenemos capacidad de manejar un canal de televisión. Nos decían que un medio de comunicación vale un millón de dólares y que los indígenas no tenemos esos recursos. El Sr. Yunda dijo que no hay ningún problema, que en la próxima semana se pondrá en la agenda. Pero nunca se puso.*

*Declaración de Fernando Atupaña Guamán y María Ortiz, en audiencia pública ante la Comisión de Auditoría el 3 de febrero de 2009.*

### Caso 3 Betancourt en Latacunga

*"Ingresé mi trámite con número 2.260 a CONARTEL el 12 de septiembre del 2001. El objetivo era operar una estación de radio y televisión. Yo tengo unos 20 años de experiencia en la televisión y con ese respaldo quería poner una estación de servicio a la comunidad y dar trabajo a gente de Latacunga. Pero no me atendieron.*

*En el año 2002, al señor Freddy Caicedo, después de mi solicitud, le dieron la estación de servicios denominada TV Color. Yo impugné esa situación, tuve que contratar un bufete de abogados. Pasa el tiempo y el señor Guido Toro, gerente de la Corporación Nacional de Comunicaciones, recibe una concesión. Entonces, impugnamos esta situación en CONARTEL. No nos dieron respuesta. Pedimos ser recibidos en el consejo de CONARTEL. Tuvimos cita y 10 minutos antes de la cita recibimos una nota diciéndonos que la petición de la frecuencia había sido negada. Pero la ley que dice que cuando uno presenta una petición al sector público y no recibe respuesta en 15 días se da por aceptada. Mi abogado les expuso esta situación con algunos escritos y yo envié todos estos documentos a los medios de comunicación. Cuando llegamos a la sesión nos recibió el señor Cristian Hernández que es sobrino del señor Yunda, ex presidente del CONARTEL, quien sigue siendo asesor de la institución antes mencionada, y el señor Antonio García, actual Presidente del CONARTEL. Ellos me llamaron y me dijeron: "queremos expresarle nuestras disculpas de parte del señor Jorge Yunda, ya que han sido atropellados sus derechos". Además, me ofrecieron un canal de televisión. "No se preocupe, usted ha presentado la información necesaria y le vamos a revertir la frecuencia, pero por favor deje que el Sr. Guido Toro acceda a la frecuencia. Y por favor no le comente a la comisión." También me dijeron que para asegurarme la frecuencia lleve la programación del canal, que en 15 días estaría todo listo, porque sólo depende del presidente. Yo acepté, presenté la programación del canal a pedido del señor Cristian Hernández. Eso está ingresado como prueba en CONARTEL. Pero nunca pasó nada, hasta el día de hoy."*

*Declaración de Hernán Betancourt, en audiencia pública ante la Comisión de Auditoría el 13 de enero de 2009.*

### Caso 4 Tazanbay en Riobamba

*Desde 1962, mi padre fue radiodifusor en Riobamba. Tenía la estación Ondas del Chimborazo en AM. En 1989, decidió instalarse en Quito y continuar con su trabajo. Entonces, solicitó una frecuencia para operar en Quito. Se la negaron diciendo que no había disponibilidad. En 1991, volvió a solicitar. En el 1992, cuando Sixto Durán, volvió a solicitar. El Sr. Adolfo Loza le negó aduciendo que no respondía a ninguna recomendación del Presidente de la República. En 1994, nuevamente solicitó y nuevamente le negaron con el mismo argumento de que no había disponibilidad de frecuencias.*

*Un día, mi padre recibió una llamada de CONARTEL. Una llamada con una propuesta. Si pagaba 50 mil dólares le darían una concesión en el 2000. En esa época, estaba*

*Aldo Ottati como presidente de CONARTEL. Le dijeron: "somos diez, así que tiene que poner 5 mil por cabeza si quiere la concesión". Por supuesto, no aceptamos ese chantaje. En esa época, se concedieron varias frecuencias, la Gitana, la Azúcar, varias. Pero nuestra solicitud nunca salió.*

*Declaración de Alfredo Tazanbay y Pedro Luis Tazanbay, en audiencia pública ante la Comisión de Auditoría el 3 de marzo de 2009.*

### **Caso 5 Universidad Central del Ecuador**

Un caso emblemático de la violación del derecho de prelación es el de la Universidad Central del Ecuador. Esta Universidad, bajo la rectoría del Dr. Tiberio Jurado Cevallos, solicitó en el año 1990 dos frecuencias de radio, una en AM y otra en FM, para ser operadas por la comunidad universitaria. Después de 13 años sin obtener respuesta, el 8 de mayo de 2003, el Rector de la Universidad, Ing. Víctor Hugo Olalla, se dirigió al entonces Presidente de CONARTEL, el Sr. Freddy Moreno, insistiendo en la solicitud de estas frecuencias y apelando a la preeminencia de la petición (oficio R-0453-03).

La solicitud pasó a la SUPTEL. El Dr. Marco Villarruel, decano de la Facultad de Comunicación Social, insistió el 19 de junio de 2003 en la solicitud hecha por el Rector. Pasaron otros seis meses, el Rector Olalla insistió ante CONARTEL y recibió como respuesta que la petición de una FM no era factible de atender "por cuanto no existe disponibilidad de frecuencias". Y sobre la AM, estaba en espera de la resolución que emitiría CONARTEL.<sup>13</sup> Pasaron cuatro años más, y el 23 de octubre de 2007 CONARTEL se dirigió al Lcdo. Fernando López, decano actual de la Facultad de Comunicación Social, indicando que se continuaría el trámite para la concesión de una AM, a denominarse Radio Universitaria, pero que para ello el solicitante deberá remitir la partida de nacimiento del representante legal y su papeleta de votación actualizada y certificada. Un año más tarde, el 24 de octubre de 2008, CONARTEL remite a las autoridades de la Universidad Central la copia de la autorización para operar una emisora de AM en la categoría de servicio público en la ciudad de Quito.

O sea, que la Universidad Central del Ecuador tuvo que esperar 18 años para obtener una frecuencia AM en Quito. No hay que olvidar que el consumo de los jóvenes universitarios está claramente desplazado hacia la FM. Tampoco hay que olvidar que durante ese período de tiempo se hicieron concesiones y transferencias de frecuencias autorizadas por CONARTEL en la ciudad de Quito.

*En declaraciones ante la Comisión para la Auditoría de Frecuencias, el Dr. Fernando López, actual decano de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central, explicaba este intolerable retraso de las autoridades "simplemente por razones políticas".*

<sup>13</sup> Oficio CONARTEL 0119 de 23 enero 2004

## Conclusiones

- En la legislación vigente no existen normas que dicten procedimientos y criterios claros y justos para el acceso a las frecuencias de radio y televisión.
- El CONARTEL ha otorgado las concesiones de uso de frecuencias a través de procedimientos discrecionales que han irrespetado los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de oportunidades que manda la Constitución, afectando el derecho a fundar medios de comunicación a sectores mayoritarios de nuestro país.
- El CONARTEL ha irrespetado lo normado en sus propias resoluciones, como la prelación cronológica en la adjudicación de frecuencias, de manera sistemática y a lo largo de todos estos años, desde su fundación en 1995 hasta la fecha.

## Recomendaciones

- Se recomienda que la Ley de Comunicación, en aplicación de los artículos referidos a la comunicación en la Constitución, disponga nuevos procedimientos y criterios para la asignación de frecuencias que sean abiertos, transparentes y garanticen la igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores sociales, priorizando el proyecto comunicacional y la propuesta programática del solicitante para lograr una mayor diversidad y pluralismo.
- Se recomienda que el ente regulador actualice el interés de los solicitantes con la documentación respectiva para operar una frecuencia de radio y/o televisión que no fueron atendidas por el CONARTEL y asignar las nuevas concesiones, sobre la base de la nueva normativa.

# Procesos irregulares de carácter puntual

## 1. Transferencias directas de concesiones y transferencias vía devolución-concesión

---

### Introducción

En el presente punto se analizan dos procedimientos de transferencias de concesiones: las transferencias directas de concesiones de frecuencias aplicada desde el 11 de agosto de 1998 hasta el 22 de julio de 1999 y el mecanismo de devolución-concesión que data desde el 22 de julio de 1999 en adelante. Estos procedimientos fueron diseñados, aprobados y aplicados por CONARTEL.

### Metodología

Para desarrollar la investigación que nos permitió desentrañar el sentido y las consecuencias de estos dos mecanismos de transferencia de frecuencias (transferencias directas y mecanismo de devolución-concesión) cumplimos el siguiente proceso metodológico:

- Se analizó comparativamente el contenido de las constituciones de 1978, 1998 y 2008, para establecer su doctrina respecto de los aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico y la administración y concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión.
- Se analizó la Ley de Radiodifusión y Televisión, reformas y Reglamento.
- Se seleccionaron y analizaron todas las resoluciones normativas emitidas por el CONARTEL en las que se establecieron los procedimientos sobre transferencias y el mecanismo de devolución-concesión.
- Se seleccionaron y analizaron todas las resoluciones emitidas por el CONARTEL desde febrero de 1996 hasta diciembre del 2008, en las que se trataba el tema de transferencias y devolución-concesión. (Anexo 5)
- Se realizaron entrevistas a diferentes actores que poseían información particular sobre la forma de aplicación del mecanismo.
- Se recogieron testimonios de diferentes personas que expusieron sus casos en las audiencias públicas de la Comisión.
- Se solicitó el punto de vista de algunos empresarios de la radiodifusión y televisión y directivos de AER sobre el tema de la aplicación del mecanismo de devolución-concesión (Ing. Bernardo Nussbaum, Sr. César Farah, Dr. Jorge Yunda, Sr. Wilson Cabrera, entre otros).

- Se realizaron consultas legales al equipo de apoyo jurídico de la Comisión.
- Se desarrollaron diversos talleres entre los comisionados, en los que se discutió la temática y se pudo construir el enfoque de la Comisión sobre este tema.

### **Análisis constitucional, legal y doctrinario**

En 1995, fecha en la cual se crea el CONARTEL, organismo responsable de realizar la concesión de frecuencias y regular su utilización, se encontraba en vigencia la Constitución de 1978. Esta Constitución en su artículo 46 considera a las telecomunicaciones como: *“áreas de explotación económica reservadas al Estado”*, a lo cual añade: *“El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la ley lo establezca”*.

La Constitución de 1998, en el artículo 247 en el primer inciso, prescribía: *“Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial”*. En el segundo inciso, sobre la base del reconocimiento inapelable de que el espectro radioeléctrico es de propiedad del Estado, representante de la sociedad en su conjunto, disponía: *“Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social”*.

La Constitución de 2008, en el artículo 408, reafirma la propiedad del Estado sobre el espectro radioeléctrico planteada implícitamente en el texto constitucional de 1998. En este caso, no sólo lo reitera, sino lo explicita, cuando establece: *“Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico”*.

Las citas constitucionales antes expuestas, en forma irrefutable e irrefutable, demuestran que el espectro radioeléctrico es de propiedad del Estado. Sobre esta base, la Constitución de 1998 ordena que el Estado asuma la facultad exclusiva de concesionar el uso de las frecuencias y prohíbe su transferencia.

La Constitución del 2008, en su artículo 313, reafirma lo antes mencionado al disponer: *“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental,*

*precaución, prevención y eficiencia” A lo que agrega: “Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.*

En conclusión, es absolutamente claro y explícito que es el Estado -quien representa a la sociedad ecuatoriana en su conjunto-, el propietario del espectro radioeléctrico, condición por la cual se arroga el derecho de administrarlo, controlarlo y concesionario si lo considera adecuado.

Sobre la base del reconocimiento de la propiedad del Estado sobre el espectro radioeléctrico y de la capacidad de delegación derivada, establecido en la Constitución de 1978, la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 2 señala: *“El espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, cuya gestión, administración y control corresponde al Estado”.*

Con posterioridad a la puesta en vigencia de la Ley de Radiodifusión y Televisión, la Constitución de 1998, en el inciso segundo del artículo 247, prescribía: *“Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social”.* Esta norma reserva para el Estado la exclusividad de la concesión, a la vez que prohíbe que terceros puedan disponer de su patrimonio. Ello explica el sentido de la prohibición de la transferencia de las concesiones, a la vez que deja implícitamente sentado que tales transferencias no pueden realizarse sin la decisión estatal previa, por su condición de propietario del recurso.

El principio antes mencionado se ratifica y explicita en el artículo 4 de la Ley de Radiodifusión y Televisión cuando expresa: *“El uso de frecuencias radioeléctricas para los servicios de radiodifusión y televisión requiere de una concesión previa otorgada por el Estado y dará lugar al pago de los derechos que corresponda. Cualquier ampliación, extensión, renovación o modificación de las condiciones, requiere de nueva concesión previa y expresa”.*

Lo antes expresado permite arribar a una segunda conclusión de importancia para nuestro análisis: el Estado en su condición de propietario del espectro radioléctrico se reserva el derecho a administrar su propiedad y, consecuentemente, a aprobar la transferencia de su patrimonio y la modalidad y procedimientos bajo los cuales, terceros pueden acceder al uso de la propiedad estatal, puesto que las restricciones derivadas de

la inalienabilidad<sup>14</sup>, imprescriptibilidad, e inembargabilidad, impiden la transferencia del bien, como se explica inmediatamente.

Respecto a la **concesión**, es necesario especificar que se refiere a un modo de adquirir el dominio como es la **Tradición** y que, según el artículo 686 del Código Civil, es el modo de adquirir el dominio que consiste en la entrega que el dueño hace de una cosa a otra persona, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio y, por otra, la capacidad e intención de adquirirlo. La transferencia constituye, pues, un acto entre vivos, (diferente de la transmisión que se refiere al modo denominado sucesión por causa de muerte), por medio del cual se enajena (hacer ajena una cosa) la propiedad, esto es, se transfiere la propiedad de una persona a otra por cualquier título.

Lo anterior nos obliga a diferenciar entre el “*modo*” y el “*título*”. Mientras el modo de adquirir se refiere a las causas legales que determinan el dominio, o los hechos jurídicos a los cuales la Ley reconoce eficacia para que surja el dominio en un sujeto (Ruggiero), el título es la razón de ser, la causa, el motivo por el cual tenemos un derecho, en cuya virtud se posee, de tal manera que cuando una persona entrega una cosa, tiene un motivo para hacerlo, igual que cuando una persona recibe algo, debe tener un motivo para recibir, siendo así que entre título y modo existe una relación de causa a efecto. En este caso, el modo es la tradición, el título puede ser la venta, la donación, la permuta, la cesión.

Para evitar habituales equívocos y visto que la Ley de Radiodifusión y Televisión utiliza como sinónimos “*concesión de canales*” y “*concesión de frecuencias*”, y plantea la “*transferencia*” de las mismas, es necesario insistir en que lo que se transfiere no es la frecuencia<sup>15</sup>, sino el derecho de uso y goce de la misma que ha sido concesionada por el Estado. Para transferir dicho derecho, se debe contar con la intervención del Estado, es decir, con su aquiescencia. Para esto, el adquiriente (“*comprador*” dice la Ley de Radiodifusión y Televisión) deberá solicitar una concesión, lo que significa que, en esencia, la transferencia se constituye por la autorización del Estado en una nueva concesión a favor de un nuevo titular que adquiere el uso y goce de la frecuencia.

En otras palabras, se transfiere un **derecho de uso** (de servirse de una cosa de acuerdo a la naturaleza de la misma) y **de goce** (obtener los beneficios, provechos, utilidades) de una frecuencia del espectro radioeléctrico que, por ser concesionada por el Estado y en virtud de ser un recurso natural, tiene necesariamente que recibir la autorización de quien es “propietario exclusivo” y “administrador exclusivo” de este recurso.

Consecuentemente, no se puede transferir lo que no es de uno, lo que constituye y expresa el espectro radioeléctrico, las frecuencias, sino el derecho concesionado, ya que la propiedad del espectro y, por lo tanto, de las frecuencias, la tiene el Estado y, si bien

<sup>14</sup> Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, inalienabilidad es sinónimo de enajenar, es decir, la prohibición de pasar o transmitir a alguien el dominio de algo, de desposeerse o privarse de algo.

<sup>15</sup> Número de veces que se repite una onda en una cantidad de tiempo

en el Derecho Civil estos bienes estatales están fuera del comercio, en el ámbito administrativo pueden ser objeto de contratación pública, pero bajo ciertos límites expresados en la Constitución y la Ley.

Adicionalmente al objeto de transferencia, es necesario señalar los procedimientos a seguir para transferir el uso y goce del espectro radioeléctrico. Al respecto, la Ley de Radiodifusión y Televisión en su artículo 2 señala: *“el Estado, a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), otorgará frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, así como regulará y autorizará estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con esta Ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano, y los reglamentos”*<sup>16</sup>. En consecuencia, ninguna otra entidad estatal puede transferir el uso y goce de las frecuencias, mucho menos un concesionario de frecuencias, puesto que éste no es el propietario del bien que pretende transferir.

Por esta razón, dentro de la normativa legal se establece el procedimiento a seguir para que un concesionario pueda transferir sus derechos de uso a un segundo aspirante al uso de ese derecho. Al respecto, tanto la Ley de Radiodifusión y Televisión como su Reglamento de aplicación, establecen el procedimiento a seguir. El artículo 18 de la Ley de Radiodifusión y Televisión manifiesta: *“...El concesionario podrá transferir su derecho sobre la frecuencia únicamente en el caso de venta de la respectiva estación y previa autorización de la Superintendencia de Telecomunicaciones. En este caso, el comprador deberá renovar la concesión, ateniéndose a los requisitos determinados por esta Ley y los Reglamentos. El concesionario que no hubiere podido utilizar una frecuencia de acuerdo al contrato y a las normas legales y reglamentarias, no podrá transferir a otra persona su derecho sobre ella y la frecuencia revertirá al Estado. Se presume que toda venta de una estación de radiodifusión o televisión conlleva la transferencia de los derechos sobre el canal o canales con que estaba operando, siempre que estos hubieren sido concedidos en forma legal y que la concesión se hallare vigente. De no cumplirse estos requisitos, la Superintendencia de Telecomunicaciones no autorizará la venta, y, si de hecho se llevare a cabo sin su consentimiento, la frecuencia revertirá, sin otro requisito al Estado.....”*.

De su parte, el Reglamento de la Ley de Radiodifusión y Televisión en los Artículos 24, 25, 26 y 27, regula el mecanismo de transferencia de la concesión.

- *Artículo 24.- “El concesionario de una estación de radiodifusión y televisión podrá transferir su concesión a otra persona natural o jurídica, únicamente en el caso de venta de la estación, que incluya la totalidad de sus equipos de transmisión y operación, bienes muebles e inmuebles y activos y pasivos, para lo cual deberá solicitar por escrito a la Superintendencia de Telecomunicaciones la respectiva autorización, con reconocimiento de firma y*

---

<sup>16</sup> Ley de Radiodifusión y Televisión, Decreto Supremo 256-A, General Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República.

rúbrica y con indicación del nombre de la persona interesada en adquirir la estación”.

- Artículo 25.- “El interesado en la compra de la estación deberá solicitar mediante comunicación por escrito a la Superintendencia de Telecomunicaciones, la autorización para adquirirla y el traspaso de concesión de frecuencia y deberá adjuntar la documentación legal correspondiente”.
- Artículo 26.- “El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión a través de la Superintendencia de Telecomunicaciones podrá autorizar la compraventa de una estación y la transferencia de la frecuencia o frecuencias de un sistema de radiodifusión o televisión que esté normalmente operando por más de dos años consecutivos, contados a partir de la fecha de la concesión, y siempre que sea para la misma área de servicio originalmente concedida”.
- Artículo 27.- “El Superintendente de Telecomunicaciones, cumplidos los requisitos señalados en los artículos anteriores y previa autorización del CONARTEL, otorgará al comprador la concesión de la frecuencia mediante la suscripción de un contrato celebrado por escritura pública”.

Finalmente, vista la pretensión de los miembros del CONARTEL que aprobaron el mecanismo de devolución-concesión, de que el artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión al señalar: “El Estado, a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), otorgará frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, así como regulará y autorizará estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con esta Ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano, y los reglamentos”, les facultaba para ello, incluso en contra de las disposición constitucional de 1998 que prohibía la “transferencia de frecuencias”, es importante señalar que la Constitución, en su condición de Ley Suprema del Estado, prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, por lo que las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficacia jurídica, como lo estipula en forma clara y expresa, por ejemplo, la Constitución de 1967 cuando señala en su artículo 257: “La Constitución es la suprema norma jurídica del Estado. Todas las demás deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. Por tanto, no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones y tratados públicos que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella”, a lo que agrega: “Sólo el Congreso tiene facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se suscitaren sobre la inteligencia de sus preceptos”. Principio que lo ratifica y reitera la Constitución de 1998, cuando señala en su artículo 272: “La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones”. Principio que en la Constitución del 2008 expresa en el artículo 424: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder

*público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.*

De ahí que el Derecho Constitucional es la disciplina que, ubicada en el Derecho Público, orienta con caracteres de preeminencia a todas las demás normas del derecho, tanto público como privado y establecen las pautas del orden jurídico de un Estado, al mismo tiempo que contribuye a la estabilidad y supervivencia del sistema democrático.

A lo expresado, debe reiterarse que es indispensable diferenciar entre el principio de legalidad y constitucionalidad, puesto que en tanto el primero, es decir, la legalidad, prevalece en los Estados no constitucionales, el segundo, es decir, la constitucionalidad, lo es en los Estados constitucionales. Advertencia importante ya que ello implica que en los Estados constitucionales, como el Estado ecuatoriano, las autoridades deben considerar, en primer lugar, el texto constitucional, y sólo a falta de norma expresa constitucional, deben acudir a las normas secundarias. Actuar en forma contraria, implícitamente significa otorgar supremacía a las leyes secundarias sobre la Constitución.

Por todo lo expresado, la inobservancia de la supremacía de la Constitución y la argucia de soslayar el texto constitucional y aplicar la norma secundaria, trae como consecuencia responsabilidades para los funcionarios o autoridades públicas que han actuado de esa manera. En otros términos no basta invocar el artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, como se lo hace en las Resoluciones del CONARTEL mediante las cuales se instituyó el mecanismo de devolución-concesión.

Ante ese tipo de comportamientos y para no permitir se evadan responsabilidades, el Artículo 223 de la Constitución manifiesta: *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”*, a lo que agrega: *“Las servidoras y servidores públicos y los delegados o representantes de los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito ....”*.

Siendo ello así, y como la Constitución vigente en el Artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, es evidente que la ley de Radiodifusión y Televisión debe ser aplicada en su sentido literal, debiendo guardar absoluta conformidad con la Constitución, puesto que el actuar en contrario conforma actos inconstitucionales, que acarrearán responsabilidad sobre los funcionarios que permitieron o fueron parte de aquella inconstitucionalidad o ilegalidad. Finalmente, es necesario señalar que el Artículo 1 del Código Civil manifiesta: *“La Ley es la declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita*

*por la Constitución, manda prohíbe o permite...".* En consecuencia, los funcionarios públicos encargados de vigilar los recursos del Estado, en sus campos de acción deben ser los tutores de que se cumpla la Constitución y la Ley.

Bajo estos principios y preceptos constitucionales y legales se juzgaron las transferencias directas y el mecanismo de devolución-concesión.

### **Transferencia directa**

La Ley de Radiodifusión y Televisión en su inicio permitía la transferencia del derecho sobre la frecuencia concesionada únicamente en el caso de venta de la respectiva estación y previa autorización de la SUPERTEL, en cuyo caso el comprador debía renovar la concesión, ateniéndose a los requisitos establecidos en la Ley y los reglamentos. Incluso se estableció la presunción legal en el sentido de que toda venta de una estación de radiodifusión o televisión conllevaba la transferencia de los derechos sobre el canal con que estaba operando. (Artículo 18 de la LRT).

Como se estableció en el análisis anteriormente expuesto, en el marco de la Constitución de 1978, la Ley de Radiodifusión y Televisión permitía la transferencia del derecho de uso y goce de la frecuencia concesionada, previa autorización de la SUPERTEL. Pero en la Constitución de 1998 se prohibió expresamente las transferencias de frecuencias en su artículo 247 y, por lo tanto, se derogaron las normas de la Ley de Radiodifusión y Televisión, sus reformas y reglamentos que permitían dichas transferencias.

Como sostiene la Procuraduría General del Estado (Oficio 05.953 del 3 de febrero de 2009), en la Constitución vigente *"no existe prohibición ni autorización expresa para que se transfieran concesiones"*, pero se le olvidó decir a la Procuraduría que en materia de derecho público únicamente se puede hacer aquello que está expresamente permitido por la Ley. Por lo tanto, no cabe la transferencia de las frecuencias en el sentido que se ha aclarado.

La Comisión Auditora tiene presente que, a partir de la Constitución del 1998, estaba prohibida la transferencia de frecuencias y que los actos que prohíbe la Ley son nulos y de ningún valor, puesto que si bien es cierto que el artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión señala que el CONARTEL otorgará frecuencias o canales para la radiodifusión de conformidad con la Ley, los convenios internacionales y reglamentos, no es menos cierto que la Constitución jerárquicamente está por sobre la Ley de Radiodifusión y Televisión. Por tanto, sus mandatos, permisiones y prohibiciones, deben ser observados y aplicados sobre cualquier Ley, lo que no ocurrió con la prohibición constitucional de transferir frecuencias.

Del estudio realizado por la Comisión, se desprende que entre el 11 de agosto de 1998 y el 22 de julio de 1999, lapso en el cual ya estaba constitucionalmente prohibida la transferencia de frecuencias, se emitieron 13 resoluciones ilegales e inconstitucionales

para autorizar transferencias o traspasos de frecuencias, que se detallan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 11. Transferencias de frecuencias entre el 11 de agosto de 1998 y el 22 de julio de 1999**

Nº.	No. Res.	Fecha	Estación	Ciudad	Solicita transferencia	Recibe transferencia
1	739	27/08/1998	Radio Junin 1.270 KHZ	Junin	Ricardo Villavicencio	Kartum Solórzano
2	789	14/10/1998	Radio Stereo Popular 106.9 MHZ y Radio Popular de La Maná 1.480 KHZ	La Maná	José Lema Yugcha	Maria Guaman Chicaiza
3	791	14/10/1998	Radio Suprema 980 KHZ	Huaquillas	César Sandoya	José Valdivieso Leroux
4	806	11/11/1998	C.R.E. 560 KHZ	Guayaquil	Rafael Guerrero Valenzuela	Compañía de Radio y TV CORTEL S.A
5	823	22/12/1998	Radio Melodia 90.5 MHZ, matriz y 6 repelidoras	Guayaquil, Quito, Portoviejo, Manta, Cuenca, Ambato y Sto. Domingo	Compañía de Radio y Televisión CORTEL S.A.	Lesotho S.A.
6	829	02/02/1999	La Voz del Rio Tarqui 1.290 y 3.285 KHZ	Cuenca	Manuel Pulla Cornejo (Fallecido)	Rosa Maria Pulla Céleri
7	830	13/01/1999	Majestuosa FM Stereo 97.3 MHZ	Quito	Gustavo Nobao Chávez	Radio Hoy Cia. Ltda. RADIHoy
8	835	18/01/1999	Shalom FM 104.9 MHZ Matriz y 1 repetidora	Macas Gral. Plaza	Manuel Tene Guamán	Blanca Noguera Madero
9	839	02/02/1999	Radio Lía 94.1 MHZ	Guayaquil	Jorge Akel Ruiz	FESTATI S.A.
10	846	11/02/1999	Cumbres FM 97.5 MHZ	Quito	Bruno Andrés Frixone Franco	Héctor Luciano Delgado Alvarado
11	851	24/02/1999	Radio El Prado 980 KHZ	Riobamba	Marcelo Vizcaino Moscoso	Asociación Indígena Evangélica de la Iglesia de Cristo de Chimborazo
12	852	24/02/1999	Radio Esmeraldas 104.7 MHZ	La Concordia	Ernesto Garcia Espinoza	Walter Ocampo Eras
13	853	24/02/1999	Centro Radiofónico de Imbabura 1.230 KHZ	Ibarra	Silvio Madera Morán	Luis Adriano Calero

Comprueba la flagrante inconstitucionalidad e ilegalidad de las resoluciones adoptadas por CONARTEL, detalladas en este cuadro, que el mismo CONARTEL tuvo que dejarlas sin efecto para volver a considerarlas, tramitarlas y aprobarlas dentro del mecanismo de devolución–concesión diseñado y aprobado por el organismo.

### **El mecanismo de “devolución/concesión”**

El procedimiento opera de la siguiente manera:

Existe un concesionario que quiere vender su emisora a un comprador “interesado” en adquirir un negocio en marcha (emisora en operación), para ponerlo en términos de mercado. Luego de llegar a un acuerdo económico pactado entre las partes (vendedor y comprador), proceden a la firma de una promesa de compra-venta de los equipos de la estación.

Luego, mediante una comunicación dirigida a CONARTEL, el concesionario-vendedor, expresa su voluntad de devolver la concesión al Estado y solicita autorización para vender los equipos. Para demostrar que la negociación se ha pactado legítimamente, el concesionario-vendedor adjunta una promesa de compra-venta debidamente notariada.

El CONARTEL aboca conocimiento de esta situación y, en una primera reunión del Consejo, inicia el trámite aceptando la devolución de la frecuencia del concesionario-vendedor al Estado ecuatoriano, y además, califica a quien suscribe la promesa de compra-venta de los equipos, otorgándole la preferencia para obtener la concesión de la frecuencia devuelta por el concesionario-vendedor. Todo este trámite queda detallado en un mismo acto jurídico y en una primera resolución para asegurar el negocio.

En una segunda reunión del CONARTEL, el organismo autoriza la concesión a favor del promitente comprador de los equipos. Dispone además que el Superintendente de Telecomunicaciones suscriba el contrato respectivo con el nuevo concesionario.

El procedimiento antes descrito fue establecido por CONARTEL mediante Resolución N° 910-CONARTEL-99 de 22 de julio de 1999, cuya parte resolutive expresa lo siguiente:

*“Establecer el siguiente mecanismo para el traspaso de frecuencias:*

*A.- Se contará con una manifestación escrita del concesionario, de que es su deseo enajenar la estación, instalaciones y equipos y de entregar o revertir la frecuencia al Estado.*

*B.- calificar al peticionario, a quien se le autorizará la concesión de la frecuencia, previamente ha (sic) aceptar la devolución o reversión de la frecuencia al Estado*

*C. establecer como política el otorgamiento de la frecuencia revertida a favor del peticionario que hubiere adquirido los equipos y cumplido los requisitos, quien para efectos de la autorización tendrá el carácter de preferente; y.*

*D.- disponer que estos casos sean tratados en dos sesiones seguidas. Disponer la ejecución de la presente resolución a la asesoría jurídica y secretaria del CONARTEL”.*

El procedimiento así establecido reclama interrogarnos cuál es el objetivo real de este mecanismo, cómo se benefician los “vendedores de la estación” y cómo se perjudica al Estado.

### *¿Qué se está vendiendo en realidad?*

Aplicando el mecanismo de devolución-concesión, lo que realmente se vende es la concesión de la frecuencia, puesto que los equipos y las instalaciones no tienen capacidad operativa sin la frecuencia.

Para ocultar la venta de la concesión de la frecuencia, se recurre a la argucia de exigir la presentación de una promesa de compra-venta de los equipos, sobre la base de la cual el CONARTEL adjudica el derecho al promitente comprador para que reciba preferentemente la concesión de la frecuencia. Aunque el precio pactado en la promesa de compra-venta de los equipos es uno, el valor real de la transacción es muy superior porque se incluye el valor correspondiente al precio de la concesión. Esto se demuestra con el siguiente ejemplo:

Según el expediente que reposa en la SUPERTEL, correspondiente a Radio Bonita del concesionario Gamboa Comunicación Total Cía. Ltda., representada por el señor Luis Gamboa Tello, puede establecerse que sumados los valores de todos los contratos de compra-venta de equipos para dicha emisora que se encuentran documentados, la cifra asciende a US\$ 86.052,80.

El mismo señor Luis Gamboa Tello, como lo demuestra el facsímil del documento que se incluye en el Anexo 6, oferta Radio Bonita FM por la suma de **UN MILLÓN OCHOCIENTOS MIL DÓLARES AMERICANOS**.

A criterio de la Comisión, todo este mecanismo es un hecho de corrupción desde el momento en que se genera una normativa, abusando del poder institucional, para beneficiar a intereses particulares en contra de Estado y del pueblo ecuatoriano. La corrupción se extiende más allá de quienes aprobaron la normativa, puesto que también beneficia a todos los que participaron, de una u otra manera, en el proceso. También son parte de la cadena de corrupción quienes se beneficiaron con la venta de la concesión, así como quienes se quedaron finalmente en uso y goce de la frecuencia.

A lo antes expresado, debe agregarse otro procedimiento que complementa al mecanismo de devolución-concesión: la transferencia de las concesiones de frecuencias de personas naturales a personas jurídicas.

El mecanismo de devolución-concesión fue aprovechado de diferentes maneras. Primero, como ya hemos demostrado, para intentar legitimar las transferencias directas prohibidas por la Constitución y la Ley.

Y segundo, este mecanismo fue también empleado para traspasar las concesiones de personas naturales a jurídicas, ocultando así a los verdaderos concesionarios. Por ejemplo, un concesionario (persona natural) funda una compañía (persona jurídica). A continuación, devuelve al Estado la frecuencia que está usando con el compromiso de que CONARTEL califique a la compañía propuesta por él como nuevo concesionario. De esta manera, la compañía se convierte en concesionaria.

Este procedimiento tiene dos objetivos: en primer lugar, ocultar a las personas que mantienen el control de la compañía concesionaria y, en segundo lugar, favorecer un proceso de extranjerización de los medios de comunicación. Esto es posible porque la Superintendencia de Compañías, en una incorrecta apreciación del artículo 443 de la Ley de Compañías, pretende que toda la información de accionistas sea reservada, cuando sólo corresponde a la contenida en los informes de inspección. La verdadera identidad de los accionistas que controlan la compañía concesionaria, en unos casos se oculta tras el sigilo de la SUPERCIAS y, en otros, tras una empresa creada en el extranjero cuya estructura de capital no es posible conocer en el país. La extranjerización de los medios de comunicación se produce cuando el capital extranjero mantiene el paquete mayoritario en la empresa concesionaria, situación que tampoco es posible conocer en el país.

Ahora bien, como de acuerdo a la Ley de Compañías las participaciones accionarias son nominativas, éstas pueden ser vendidas sin ninguna restricción ni autorización previa, por lo que el Estado pierde el derecho a decidir sobre a quién concede o deja de conceder su patrimonio, esto es, el espectro radioeléctrico.

La conformación de empresas para ocultar la identidad de los verdaderos concesionarios es una práctica cada vez más frecuente entre los concesionarios o grupos que mantienen ya un elevado número de concesiones, en el intento de incrementar su poder fáctico que incide sobre el poder económico y político, y burlar las limitaciones que impone la Ley respecto al número máximo de concesiones. Desde otra perspectiva, este accionar también oculta prácticas monopólicas, lo que contradice las disposiciones constitucionales que las prohíben. La Constitución de 1998 prohibía el acaparamiento y la del 2008 prohíbe expresamente la formación de monopolios.

Visto que las acciones nominativas pueden ser libremente transferidas, ya no hace falta el mecanismo de devolución-concesión, puesto que el CONARTEL no tiene, en este caso, ni siquiera la posibilidad de enterarse de quiénes son los verdaderos concesionarios, cuanto más, si los accionistas son personas jurídicas. Este procedimiento conculca el derecho del Estado a administrar sus propios bienes, a la vez que expropia el patrimonio nacional a favor de privados, puesto que son éstos quienes lo venden a su libre arbitrio.

Este problema resulta tan grave que hasta la fecha ya se registran 45 casos de transferencia de personas naturales a personas jurídicas, como se aprecia en el cuadro que sigue:

**Cuadro 12. Empresas beneficiadas con el mecanismo de devolución/concesión**

No. de Res.	Fechas	Nombre Estación	Frec.	Matriz o Rep.	Ciudad	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
839 921 940	02/02/1999 29/7/1999 29/07/1999	Radio Lía	94.1	M	Guayaquil	FESTATI S.A.	Jorge Akel Ruiz
823 930 949 1064	22/12/1998 29/7/1999 29/07/1999 30/03/2000	Radio Melodía	90.5 105.7 97.3 97.3 104.3 95.5 97.3	M R R R R R	Guayaquil Quito Portoviejo Manta Cuenca Ambato Sto. Domingo	Lesotho S.A.	Compañía de Radio y TV CORTEL S.A.
806 933 952	11/11/1998 29/07/1999 29/07/1999	C.R.E	560	M	Guayaquil	Compañía de Radio y Televisión CORTEL S.A.	Rafael Guerrero Valenzuela
830 934 953	13/01/1999 29/07/1999 29/07/1999	Majestuosa FM Stereo	97.3	M	Quito	Compañía Radio Hoy Cia. Ltda. Radihoy	Gustavo Noboa Chávez
1015 1024	5/11/1999 5/11/1999	Activa FM 88	88.7	M	Cuenca	Compañía Radioactiva FM 88 Cia. Ltda.	Fernando Reino Cobos
1059 1065	23/3/2000 30/03/2000	Canal 9	9	M	Ibarra	Referlop S.A.	Luis Mejía Montesdeoca
878 1061 1066	23/04/1999 23/3/2000 30/03/2000	Impacto	106.9	M	Quito	Corporación Promoción Universitaria USFQ	Roousvelt Icaza
1140 1143	13/4/2000 27/04/2000	Espectáculo	910	M	Guayaquil	Cmpañía Radio Colón C.A.	Miguel Carrión Moscoso
1365 1369	18/05/2000 02/06/2000	Radio Centro FM Stereo	97.7 94.1 94.5 98.1 102.9 94.9 94.9	M R R R R R R	Quito Riobamba Esmeraldas Quevedo Sto. Domingo Portoviejo Manta	Radio Centro FM Cía. Ltda.	Edgar Yáñez Villalobos
1366 1370	18/05/2000 02/06/2000	Rock & Pop	90.9	M	Guayaquil	Rock & Pop YAVA Cía. Ltda.	Edgar Yáñez Villalobos
1458 1497	22/6/2000 06/07/2000	Tricolor	1250	M	Guayaquil	Mafioleli S.A.	Humberto Alvarado Prado

No. de Res.	Fechas	Nombre Estación	Frec.	Matriz o Rep.	Ciudad	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
1460 1499	22/6/2000 06/07/2000	Amor FM	88.1	M	Guayaquil	Radio Amor (RAMOR S.A.)	Freddy Moreno Mora
1461 1500	22/6/2000 06/07/2000	Rumba 94.5	94.5	M	Quito	Radorumba 94.5 S.A.	Jorge Garcia Romo
1630 1639	27/9/2000 16/10/2000	Reloj	1350	M	Guayaquil	Teleradio S.A.	Herederos de Voltaire Paladines Polo
1709 1721	14/12/2000 18/01/2001	ABC Televisión	46	M	Guayaquil	JUAYATABC Televisión S.A.	Jenny Morán
1741 1750	07/02/2001 19/02/2001	Prisma FM Stereo	102.9	M	Santo Domingo	Sercoper S.A.	Byron O. Rodríguez Guzmán
1742 1751	07/02/2001 19/02/2001	Espectáculo FM Stero	101.9	M	Esmeraldas	Sercoper S.A.	Guido Hernando Toro Viteri
1752 1758	19/02/2001 01/03/2003	Simón Bolívar	96.5 100.1	M R	Quito Tulcán	Radio Bolívar FM Stereo Cía. Ltda.	Jorge Aguilar Veintimilla
1794 1802	17/05/2001 31/05/2001	Scándalo	103.7	M	Portoviejo Manta	Barrerada S.A.	COMARVISA
1822 1834	14/6/2001 21/06/2001	Radio Bolívar FM	92.7	M	Guaranda	Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan Pío de Mora	Ángel Estuardo Núñez
1872 1883	25/08/2001 06/09/2001	SI TV	12 13 31 26 26 40	M R R R R R	Guayaquil Sta. Elena Machala Manta Portoviejo Quito	Relad S.A.	Sistema Integral de Televisión SITV
1904 1919	25/9/2001 02/10/2001	Paraiso	96.9	M	Quito	Radiodifusora Paraiso RADIALPA S.A.	Galo Baquero Latorre
1905 1920	25/9/2001 02/10/2001	Sabormix (antes Zaracay)	99.3	M	Guayaquil	Radiodifusora Sabormix S.A.	Holger Augusto Velastegui Domínguez
1906 1922	25/09/2001 02/10/2001	Radio Latina AM	950	M	Guayaquil	Grupo Radial Delgado S.A.	Radio Latina Punto Nueve Cincuenta C.A.
1910 1921	25/9/2001 02/10/2001	La Paz	89.7 97.5 88.5 88.5	M R R R	Quito Esmeraldas Manta Portoviejo	Unionsoberana S.A.	Paco Gustavo Ricaurte Ortiz
1961 1969	22/11/2001 30/11/2001	Onda Cero	96.1 103.3	M R	Guayaquil Quito	Radiodifusora Ondacero S.A.	José Parra Gil
1962 1970	22/11/2001 30/11/2001	Hola	92.5	M	Ambato	Radio FM 92 Stereo Cía. Ltda.	José Eduardo Cisneros Chacón
1991 1993	11/12/2001 19/12/2001	Telemanabi Radio FM	89.5	M	Manta	Sercoper S.A.	Rebeca Eljuri de Kronfle
1992 1994	11/12/2001 19/12/2001	Integración	90.9	M	Portoviejo	Radio FM 92 Stereo Cía. Ltda.	Guido Humberto Carranza Acosta

Nó. de Res.	Fechas	Nombre Estación	Frec.	Matriz o Rep.	Ciudad	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
2351 2392	28/11/2002 09/01/2003	Concierto FM	90.5 94.1 94.1 105.5	M R R R	Quito Latacunga Ambato Esmeraldas	Radio Concierto S.A.	César Farah Romero
2352 2393	28/11/2002 09/01/2003	Concierto FM	93.7 93.7	M R	Guayaquil Sta. Elena	Radio Concierto S.A. Coconcertquil	César Farah Romero
2353 2394	28/11/2002 09/01/2003	Concierto FM	100.9 100.9	M R	Cuenca Cañar	Radio Concierto Concert Austro S.A.	César Farah Romero
2384 2395 2643	19/12/2002 09/01/2003 16/08/2003	101.3 FM la estación musical	101.3 101.3	M R	Guayaquil Sta. Elena	FAMUSA Fantasía Musical S.A.	Juan Xavier Benedetti Ripalda
2397 2418	9/1/2003 13/01/2003	Sol 95	94.6	M	Guayaquil	Sol Equinoccial S.A.	Alejandra Domínguez Castro, apoderada especial de la señora Gloria Leonor Cárdenas Uribe
2399 2420	09/01/2003 13/01/2003	Latina FM	89.3	M	Guayaquil	Corporación Internacional CORINT S.A.	Radio Latina Punto Nueve Cincuenta C.A.
2432 2457	14/02/2003 27/02/2003	Radio Quito	760	M	Quito	Ecuadoradio S.A.	C.A. El Comercio
2514 2522	25/04/2003 08/05/2003	HN Radio	104.5 104.5	M R	Guayaquil Sta. Elena	Distribución y Representaciones YOMAR S.A.	Luis Ricardo Hanna Nader
2543 2570	22/05/2003 19/06/2003	Centro FM Stereo	97.7	M	Guayaquil	Grupo de Prensa GRUPEN S.A.	Inmobisol S.A.
2544 2572	22/05/2003 19/06/2003	Radio Austral del Ecuador	940	M	Cuenca	Radio Caravana S.A.	Jorge Enrique Cabrera Palacios
2691 2699	21/08/2003 28/08/2003	Regional	1340	M	Loja	Radio Ondas de Esperanza Ondasloja Cia. Ltda.	Enith Lucía Espinoza Rengel, María Dolores, Rosa Lucía y Juan Carlos García Espinoza
2692 2700	21/08/2003 28/08/2003	Centro Ambato	1130	M	Ambato	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello
2693 2701	21/08/2003 28/08/2003	Centro Ambato	3290	M	Ambato	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello

No. de Res.	Fechas	Nombre Estación	Frec.	Matriz o Rep.	Ciudad	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
2694 2702	21/08/2003 28/08/2003	Radio Bonita Stereo	93.7 106.5 93.7 94.5 106.1 106.1 102.3 91.7 99.5 106.5	M R R R R R R R R R	Ambato Quito Riobamba Nueva Loja Baeza Tena-Archi. Puyo Macas-Sucúa Esmeraldas Sto. Domingo	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello
2695 2707	21/08/2003 28/08/2003	Expovisión	Canal 44	M	Guayaquil	Radio Caravana S.A.	Expovisión S.A.
2859 2888	08/01/2004 22/01/2004	Galaxia Stereo	93.7 92.1 102.9	R R M	Quito Portoviejo Cuenca	Televisión Independiente INDETEL S.A.	María Alvarado Pecharich
2860 2889	08/01/2004 22/01/2004	Joya Stereo	96.1 103.3 102.9 100.5	M M M M	Quito Guyaquil Manta-Ptovie. Cuenca	Trafaglar del Ecuador S.A.	Fernando Cortez Lugo Fernando Cortez Lugo Mariana Salas Bustos Mariana Salas Bustos
2861 2890	08/01/2004 22/01/2004	Metro Stereo	88.5 95.7 106.5	M M M	Quito Guyaquil Cuenca	Radiodifusora Kashmir del Ecuador S.A.	Jijón Elizalde Jorge Ricardo Jiménez Alvarado Luis Eduardo Paz y Miño Pecharich Mario
2862 2891	08/01/2004 22/01/2004	Tropicálida FM Stereo	90.1 89.7 106.5	R R R	Quito Cuenca Manta-Ptovie.	Andivisión S.A.	María Alvarado Pecharich
2863 2892	08/01/2004 22/01/2004	Alfa Stereo	104.1 98.5 104.5 107.3	M M M M	Guayaquil Quito Cuenca Ptovie. Manta	Radiodifusora Ajax del Ecuador S.A.	INDETEL S.A. Jiménez Alvarado Luis Eduardo Jiménez Alvarado Francisco Paz y Miño Pecharichi Mario G.
2864 2893	08/01/2004 22/01/2004	Fabu Stereo	105.7	M	Guayaquil	Megacomunicatios S.A.	Antonio Contreras Lecaro
2887 2913	22/1/2004 17/02/2004	Punto Rojo FM	89.7 89.9 89.9	M R R	Guayaquil Quevedo Salinas	Extra Radio EXTRADIO S.A.	Galo Martinez Leisker
2965 3015	30/4/2004 30/06/2004	Bolivar FM	99.5	R	Machala	Radio Simón Bolivar FM Cia. Ltda.	Jorge Aguilar Veintimilla

No. de Res.	Fechas	Nombre Estación	Frec.	Matriz o Rep.	Ciudad	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
2966 3016	30/4/2004 30/06/2004	Once de Noviembre	100.5	M	Latacunga	Muvesa C.A.	Victor Hugo Muñoz Nieto
2967 3017	30/4/2004 30/06/2004	UNIMAX TV	CANAL 34	M	AMBATO	Muvesa C.A.	Carlos Germán Calvache Alarcón
3067 3085	4/8/2004 19/08/2004	Ondas del Chimborazo	890	M	Riobamba	Fundación de la Mujer y la Familia Andina FUNDAMYF	Luis Alfredo Tasambay Lemache
3185	12/01/2001	Bonita FM	106.1 106.1 106.5 106.5 99.5 94.5 91.7	R R R R R R R	Tena-Arch. Baez - Chaco Quito Sto. Domingo Esmeraldas Nueva Loja Macas-Sucúa	Gamboa Comunicación Total	Gamboa Comunicación Total

A fin de ilustrar cómo operaron las transferencias de personas naturales a personas jurídicas y luego entre éstas, bien vale la pena conocer el caso de Radio Concierto, ahora Radio Disney. (Ver Anexo 7)

Frente a tanta ignominia, algunas preguntas se vuelven acuciantes:

- ¿Deben ser sancionados solamente los funcionarios públicos que tomaron estas decisiones?
- ¿No deben también ser sancionados los beneficiarios de estos mecanismos, tanto los vendedores como los compradores?
- ¿Deben los beneficiarios resarcir al Estado el producto de la venta de las frecuencias, bien público del que se apropiaron ilegalmente?

Las autoridades competentes sabrán definir las responsabilidades en sus ámbitos de competencia

### ***Beneficiarios del mecanismo de devolución–concesión***

A partir del 22 de julio de 1999, el CONARTEL autorizó 274 resoluciones en las que se tratan casos de traspasos, de las cuales 133 resoluciones correspondieron al mecanismo de devolución–concesión. Las 133 resoluciones permitieron la concesión de 195 frecuencias: 137 frecuencias de estaciones FM, 44 estaciones AM, 3 estaciones de Onda Corta, 10 canales de televisión y 1 sistema de televisión por cable.

Entre los beneficiarios de las 195 concesiones de frecuencias que se concretaron bajo este ilegal mecanismo, el primer caso corresponde a Bruno Andrés Frixone Franco, quien transfiere la concesión a favor del señor Héctor Luciano Delgado Alvarado, acto que es autorizado por el CONARTEL mediante resolución No. 846. Nótese que esta

transferencia se autoriza el 11 de febrero de 1999, cuando ya estaba en vigencia la Constitución de 1998, que expresamente prohibía la transferencia de frecuencias. El 29 de julio de 1999, se emite la resolución de CONARTEL No. 918, la cual califica al nuevo concesionario, señor Héctor Luciano Delgado Alvarado, por haber comprado los equipos de Radio Cumbres FM de la ciudad de Quito a Bruno Andrés Frixone Franco y deja sin efecto la resolución No. 846. Luego, con la resolución No. 937, se autoriza la concesión al señor Héctor Luciano Delgado Alvarado, con lo cual se completa la aplicación del mecanismo inconstitucional e ilegal de devolución-concesión.

Bruno Andrés Frixone Franco, el primer vendedor beneficiario de este irregular procedimiento, es un conocido político, diputado del Congreso Nacional por el Frente Radical Alfarista en 1992.

### ***Beneficiarios políticos***

Diversos ciudadanos que han tenido participación pública en la política ecuatoriana se beneficiaron de este mecanismo. Entre estos debe mencionarse:

- Luis Mejía Montesdeoca, militante de la Izquierda Democrática, diputado varias veces, ex Prefecto de Imbabura.
- Roosevelt Icaza, diputado por Cotopaxi
- Holger Augusto Velasteguí Domínguez, ex Alcalde de Santo Domingo de los Colorados
- Richard Guillén Zambrano, militante socialcristiano
- Manuel Amílcar Mantilla, militante del Partido Socialista y ex alcalde de Pedro Moncayo
- María Eugenia Lima Garzón, militante del Movimiento Popular Democrático, ex candidata a la presidencia de la República
- Enrique Gallegos Arends, ex militante del Partido Comunista, fundador de Pueblo Cambio y Democracia y recientemente candidato a Alcalde de Quito
- Mario Canessa Oneto, militante del Sociedad Patriótica, ex Ministro de Gobierno de Lucio Gutiérrez
- Jorge Montero, militante de Concentración de Fuerzas Populares CFP, ex diputado

### ***Directivos de AER que, entre otros, se beneficiaron del mecanismo***

- Antonio Guerrero Gómez, Gerente de CORTEL S.A., vendedora de los equipos de Radio Melodía, pero también compradora de los equipos de CRE, vendidos a ésta por el señor Rafael Guerrero Valenzuela
- Edgar Yáñez Villalobos, concesionario de Radio Centro FM y de Radio Rock & Pop
- Freddy Moreno Mora, además ex Presidente de CONARTEL
- Jorge Aguilar Veintimilla, además Primer Presidente de CONARTEL
- Luis Ricardo Hanna Nader

- Luis Gamboa Tello

### *Instituciones beneficiarias*

- Compañía Radio Hoy Cía. Ltda. Radihoy, empresa del grupo Mantilla
- Corporación de Promoción Universitaria USFQ, propietaria de la Universidad San Francisco de Quito
- Universidad Católica de Cuenca
- Extra S.A. EXTRADIO, empresa vinculada al grupo Martínez Merchán y Martínez Leisker
- Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan Pío de Mora

### *Iglesias beneficiarias*

- Asociación Indígena Evangélica de la Iglesia de Cristo de Chimborazo
- Iglesia Evangélica Cordero de Dios
- Centro Evangelístico de las Asambleas de Dios
- Corporación de la Asociación de los Adventistas del Séptimo Día en Ecuador
- Centro Evangelístico de las Asambleas de Dios de Guayaquil
- Centro Evangélico de las Asambleas de Dios
- Corporación Iglesia Evangélica Familia Renacer del Ecuador
- Asociación Visión Cristiana Internacional
- Fundación Red de Radiodifusión Bíblica

El listado completo de los beneficiarios, se incluye en el siguiente cuadro:

**Cuadro 13. Beneficiarios del mecanismo devolución-concesión**

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
1	Radio Cumbres FM	Héctor Luciano Delgado Alvarado	Bruno Andrés Frixone Franco
2	La Voz del Río Tarqui	Rosa María Pulla Céleri	Manuel Pulla Cornejo
3	Radio Lía	FESTATI S.A.	Jorge Akel Ruiz
4	Esmeraldas	Walter Ocampo Eras	Ernesto García Espinoza
5	Centro Radifónico de Imbabura	Luis Adriano Calero	Silvio Morán Madera
6	Radio El Prado	Asociación Indígena Evangélica de la Iglesia de Cristo de Chimborazo	Marcelo Vizcaino Moscoso
7	Radio Suprema	José Valdivieso Leroux	César Sandoya
8	Radio Junin	Karlum Solórzano	Ricardo Villavicencio
9	Radio Melodía	Lesotho S.A.	Compañía de Radio y TV CORTEL S.A.
10	Shalom FM	Blanca Noguera Madero	Manuel Tene Guamán
11	Radio Stereo Popular y Radio Popular de la Maná	María Guamaní Chicaiza	José Lema Yugcha

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
12	C.R.E	Compañía de Radio y Televisión CORTEL S.A.	Rafael Guerrero Valenzuela
13	Majestuosa FM Stereo	Compañía Radio Hoy Cia. Ltda. Radihoy	Gustavo Noboa Chávez
14	Radio Stereo Colorado	Hermel Campos Aguirre	Jesús Tenorio Tinoco
15	Radio Encuentro FM	Hermel Campos Aguirre	Florencia Aguirre Cuesta
16	Radio Noticia	Iglesia Evangélica Cordero de Dios	Herederos de Arcesio Arcentales
17	Radio Mira	Johny Padilla Ulloa	Leopoldo Padilla Vallejo
18	Sonido As	Fernando Marcelo Morán Muñoz	Segundo Emiliano Morán
19	Modular FM Stereo	Héctor César Fernández Bonilla	Ángel Alcivar Burbano
20	Radio AM Norte	Luis Enrique Cachiguango Cotacachi	Luis Mejía Montesdeoca
21	Radio Pastaza	Inés María Velastegui Galarza	Sindicato de Choferes Profesionales de Pastaza
22	Activa FM 88	Compañía Radioactiva FM 88 Cia. Ltda.	Fernando Reino Cobos
23	Metropolitana	Saulo Barros Calderón	Luis Rafael Maximiliano Moreno Hidalgo
24	Ecos de Montúfar	Juan Montalvo Jurado	Fernando Pozo Guerrero (fallecido)
25	Canal 9	Referlop S.A.	Luis Mejía Montesdeoca
26	Impacto	Corporación Promoción Universitaria USFQ	Roosvelt Icaza
27	Espectáculo	Compañía Radio Colón C.A.	Miguel Carrión Moscoso
28	Radio Catedral	César Farah Romero	Manena Escandón Álvarez
29	Radio Centro FM Stereo	Radio Centro FM Cia. Ltda.	Edgar Yáñez Villalobos
30	Rock & Pop	Rock & Pop YAVA Cia. Ltda.	Edgar Yáñez Villalobos
31	Gitana	José Ricardo Cueva Fernández	Leonor Cárdenas Uribe
32	Ibarra	Cumandá Tigse Tipán	Federación Provincial Independiente de Trabajadores de Imbabura, FPITI
33	Tricolor	Mafioleti S.A.	Humberto Alvarado Prado
34	Radio El Tiempo	Galo Patricio Cevallos Viteri	Patricio Cevallos Viteri
35	Amor FM	Radio Amor (RAMOR S.A.)	Freddy Moreno Mora
36	Rumba 94.5	Radorumba 94.5 S.A.	Jorge García Romo
37	Radio Mundial	Herederos del señor Rafael Galo Encalada Rodríguez	María Dolores Encalda G. En representación de los herederos
38	Canal Tropical	Luz Vicenta Luzuriaga Nájera	Walter Aldaz Nieto
39	TVO	Patricio Fernando Ortega Tapia	Aída Luzmila Castillo Valdez
40	Ritmo	Paulina de las Mercedes Jácome Guadalupe	Guillermo Jácome Jiménez
41	Continental	César Damaguala Quichimbo	Kleber Franco Ordóñez
42	Reloj	Teleradio S.A.	Herederos de Voltaire Paladines Polo
43	La voz del Triunfo	Centro Evangelístico de las Asambleas de Dios	Manuel María Yáñez Orquera

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
44	Contacto Nuevo Tiempo	Corporación de la Asociación de los Adventistas del Séptimo Día en Ecuador	Osvaldo Buitrón Buitrón
45	Ritmo Azul	Sebastián Ramón Franco Chilán	Luis Armando Franco Chilán
46	ABC Televisión	JUAYATABC Televisión S.A.	Jenny Morán
47	Prisma FM Stereo	Sercoper S.A.	Byron O. Rodríguez Guzmán
48	Espectáculo FM Stero	Sercoper S.A	Guido Hernando Toro Viteri
49	Simón Bolívar	Radio Bolívar FM Stereo Cía. Ltda.	Jorge Aguilar Veintimilla
50	La voz de Guamote	Fundación Cornelia Pólit de Espinoza	Eduardo Alcocer Zabala
51	El sol	Guillermo Herrera Almeida	Jaime Bowen Andrade
52	La voz del Toachi	Jorge Washington Arias Cárdenas	Vinicio García Landázuri
53	La Manà FM	Ana Lucía Vásquez	Raúl Marcelo Araque Arellano
54	Ondas del volante	Lenin Carrera López	Segundo Delfín Chamorro
55	El Mundo	Jorge Gaybor de la Pared	Sindicato de Choferes del Cantón Espejo
56	Scándalo	Barrerasa S.A.	COMARVISA
57	Radio Bolivar FM	Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan Pío de Mora	Ángel Estuardo Núñez
58	Olimpica	Fanny Leonor Mejía Cisneros	Esthela del Rosario Velastegui Galarza
59	Olimpica	Luis Alfonso Velastegui Galarza	Esthela del Rosario Velastegui Galarza
60	Olimpica	Juan José Lozada Pérez	Esthela del Rosario Velastegui Galarza
61	SI TV	Relad S.A.	Sistema Integral de Televisión SITV
62	Paraiso	Radiodifusora Paraiso RADIALPA S.A.	Galo Baquero Latorre
63	Sabormix (antes Zaracay)	Radiodifusora Sabormix S.A.	Holger Augusto Velastegui Domínguez
64	Radio Latina AM	Grupo Radial Delgado S.A.	Radio Latina Punto Nueve Cincuenta C.A.
65	La Paz	Unionsoberana S.A.	Paco Gustavo Ricaurte Ortiz
66	Onda Cero	Radiodifusora Ondacero S.A.	José Parra Gil
67	Hola	Radio FM 92 Stereo Cía. Ltda.	José Eduardo Cisneros Chacón
68	Hola FM	Manuel Mesías Guevara Freire	José Eduardo Cisneros Chacón
69	Encanto Tropical Latino	Arq. Diana del Rocío Escobar Monroy	Francisco Carrión Domínguez
70	Sabormix (Antes Planeta FM Stereo)	Ecuanelace Compañía Anónima	Francisco Vivanco Riofrio
71	Ondas Cañaris	Universidad Católica de Cuenca	Inés María Domínguez Muñoz
72	Telemanabí Radio FM	Sercoper S.A.	Rebeca Eljuri de Kronfle
73	Integración	Radio FM 92 Stereo Cía. Ltda.	Guido Humberto Carranza Acosta
74	Radio Mira	Jony Padilla Ulloa	Leopoldo Padilla Vallejo (fallecido)

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
75	Amiga	Juan Armando González Bazán	Reinaldo Murrieta Ruiz
76	Modular FM Stereo	Héctor César Fernández Bonilla	Ángel Narciso Alcivar Burbano
77	Sistema Radial Olimpica	Antonio Gerardo Velasteguí Galarza	Esthela del Rosario Velasteguí Galarza
78	Sistema Radial Olimpica	Fanny Maritza Velasteguí Mejía	Fanny Leonor Mejía Cisneros
79	La voz del Triunfo	Centro Evangelístico de las Asambleas de Dios de Guayaquil	Manuel María Yáñez Orquera
80	Promoción AM	Juan Pérez Sarmiento	Centro de Estudios y Acción Social
81	Dinámica	Centro Evangelístico de las Asambleas de Dios	Herederos del Señor Inocente Yance Paredes
82	Concierto FM	Radio Concierto S.A.	César Farah Romero
83	Concierto FM	Radio Concierto S.A. Coconcertquil	César Farah Romero
84	Concierto FM	Radio Concierto Concert Austro S.A.	César Farah Romero
85	Canela Stereo 106.5 FM	Jorge Yunda Machado	Roosevelt Washington Icaza Endara
86	101.3 FM la estación musical	FAMUSA Fantasía Musical S.A.	Juan Xavier Benedetti Ripalda
87	Sol 95	Sol Equinoccial S.A.	Alejandra Dominguez Castro, apoderada especial de la señora Gloria Leonor Cárdenas Uribe
88	Cumbre FM	Fausto Anibal Freire Álvarez	José Franklin Mora Naranjo
89	Latina FM	Corporación Internacional CORINT S.A.	Radio Latina Punto Nueve Cincuenta C.A.
90	El Rocio	Segundo Manuel Antonio Quintuña	Telmo Efraín Tenezaca Naranjo
91	Radio Quito	Ecuadoradio S.A.	C.A. El Comercio
92	Modelo FM	Herederos del señor Ángel Rafael Delgado	Herederos del señor Ángel Rafael Delgado
93	La Voz del Dorado	Julio César Sánchez López	Herederos del Señor Luis Miranda
94	HN Radio	Distribución y Representaciones YOMAR S.A.	Luis Ricardo Hanna Nader
95	Tropical FM	Oswaldo Marcelo Cepeda Parreño	Amada Florecida Delgado Alvarado
96	Canal Tropical	Corporación Iglesia Evangélica Familia Renacer del Ecuador	Fausto Javier Feraud Espinoza
97	Centro FM Stereo	Grupo de Prensa GRUPEN S.A.	Inmobisol S.A.
98	Radio Austral del Ecuador	Radio Caravana S.A.	Jorge Enrique Cabrera Palacios
99	Noticia FM Ibarra	Jorge Yunda Machado	Luis Gonzalo Rosero Chávez
100	La Voz de los Caras	Herederos del Señor José Alejandro Narváez Pinto	Herederos del Señor José Alejandro Narváez Pinto
101	San Juan AM	Herederos del Señor Carlos Simón Chimbolema Guamán	Herederos del Señor Carlos Simón Chimbolema Guamán
102	Calidad FM	Carlos Henry Ganchozo Zambrano	Oswaldo Marcelo Cepeda Parreño
103	Positiva	Fausto Patricio Jarrín Hidalgo	Radio Visión S.A.

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
104	Palín FM	Corporación de la Asociación de los Adventistas del Séptimo Día en Ecuador	Jaime Antonio Aguirre Navarrete
105	Radio Iris	Herederos del Sr. Daniel Álvarez Tenorio	Herederos del Sr. Daniel Álvarez Tenorio
106	Regional	Radio Ondas de Esperanza Ondasloja Cía. Ltda.	Enith Lucía Espinoza Rengel, María Dolores, Rosa Lucía y Juan Carlos García Espinoza
107	Centro Ambato	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello
108	Centro Ambato	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello
109	Radio Bonita Stereo	Gamboa Comunicación Total	Luis Gamboa Tello
110	Expovisión	Radio Caravana S.A.	Expovisión S.A.
111	Encuentro FM	Omar Washington Hurtado Bravo	Richard Guillén Zambrano
112	Radio Misión Cristiana Internacional	Asociación Visión Cristiana Internacional	Raquel Mariana Coronel Calle
113	Radio Eco FM	Francisco Rafael Calva Martín	Edgardo Antonio Celi Ojeda
114	La Voz del Pueblo	Marco Antonio Armas Cabezas	Stelvio Humberto Centenario Quiroz
115	Radio Richi FM	Fundación Red de Radiodifusión Bíblica	Luis Humberto Grijalva Delgado
116	Galaxia Stereo	Televisión Independiente INDETEL S.A.	María Alvarado Pecharich
117	Joya Stereo	Trafalgar del Ecuador S.A.	Fernando Cortez Lugo, Fernando Cortez Lugo, Mariana Salas Bustos, Mariana Salas Bustos
118	Metro Stereo	Radiodifusora Kashmir del Ecuador S.A	Jijón Elizalde, Jorge Ricardo Jiménez Alvarado, Luis Eduardo Paz y Miño, Pecharich Mario
119	Tropicalida FM Stereo	Andivisión S.A	María Alvarado Pecharichi
120	Alfa Stereo	Radiodifusora Ajax del Ecuador S.A.	INDETEL S.A, Jiménez Alvarado Luis Eduardo, Jiménez Alvarado Francisco Paz y Miño, Pecharichi Mario G.
121	Fabu Stereo	Megacomunicatios S.A.	Antonio Contreras Lecaro
122	Radio Primavera	José Javier Riofrio Suárez	José Javier Riofrio Suárez
123	Punto Rojo FM	Extra Radio EXTRADIO S.A.	Galo Martínez Leisker
124	Green TV Esmeraldas	Gregorio Baldomero Bodniza Velasco	Eriko Andrés Bodniza Del Pozo
125	Bolívar FM	Radio Simón Bolívar FM Cía. Ltda.	Jorge Aguilar Veintimilla
126	Once de Noviembre	Muvesa C.A.	Victor Hugo Muñoz Nieto
127	UNIMAX TV	Muvesa C.A.	Carlos Germán Calvache Alarcón
128	Ondas del Chimborazo	Fundación de la Mujer y la Familia Andina FUNDAMYF	Luis Alfredo Tasambay Lemache
129	La Paz	Orlando David Medina Escobar	Walter Tacle Ávila
130	La Rumbera	Enrique Arturo Gallegos Custode	Enrique Gallegos Arends

No.	Nombre de la Estación	Concesionario Comprador de equipos	Concesionario Vendedor de equipos
131	Bonita FM	Gamboa Comunicación Total	Gamboa Comunicación Total
132	As la Radio AM	Manuel Amilcar Mantilla Valencia	Jesús Ramiro Almeida Ayala
133	Caracol FM	Eduardo Washington Romero Aldaz	Eduardo Washington Romero Aldaz

### Cronología del mecanismo de devolución-concesión

- El 9 de mayo de 1995, entra en vigencia la reforma a la Ley de Radiodifusión y Televisión (1975), la cual crea el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL).
- Hasta el 10 de agosto de 1998, mantiene su vigencia la Constitución de 1978.
- Desde el 11 de Agosto de 1998, entra en vigencia una nueva Constitución Política que **prohíbe la transferencia de las concesiones** y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social.
- Sin embargo, desde el 11 de agosto de 1998 en adelante, se siguen realizando transferencias de frecuencias de radio y televisión, sin observar la norma constitucional.
- El 22 de julio de 1999, el CONARTEL emite la resolución 910-CONARTEL-99, mediante la cual crea el mecanismo de devolución-concesión.
- Entre el 11 de agosto de 1998 y el 22 de julio de 1999, se autorizaron 13 traspasos y transferencias de frecuencias.
- A partir del 22 de julio de 1999, empieza un proceso para dejar sin efecto las 13 autorizaciones de traspasos y transferencias, las que vuelven a ser tramitadas, esta vez bajo el nuevo mecanismo de devolución-concesión.
- A partir del 22 de julio de 1999 el CONARTEL autorizó 274 resoluciones en que se producen traspasos, de las cuales 133 resoluciones correspondieron al mecanismo de devolución-concesión. Las 133 resoluciones permitieron la concesión de 195 frecuencias: 137 frecuencias de estaciones FM, 44 estaciones AM, 3 estaciones de Onda Corta, 10 canales de televisión y 1 sistema de televisión por cable.
- El 29 de julio de 1999, el CONARTEL aprobó la resolución No. 917 y 936, frente a una negativa del Ing. Hugo Ruiz, entonces Superintendente de Telecomunicaciones, para suscribir los contratos de concesión de los casos en los que se habían realizado transferencias de frecuencia.
- El 30 de septiembre de 1999, reconociendo explícitamente que se trataba de un mecanismo para el traspaso de frecuencias prohibido por la Constitución, el CONARTEL aprueba la resolución No. 999, mediante la cual reforma la resolución 910-CONARTEL-99, de 22 de julio de 1999. Reemplazando el término “traspaso” por “**devolución y adjudicación de frecuencias**”; y se sustituye el término “**preferente**” por “**prioritario**”
- El 30 de septiembre del 2005, la Contraloría General del Estado pone a consideración el Borrador del Examen Especial realizado al CONARTEL por las denuncias sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión, en el período

comprendido entre el 10 de enero de 2003 y el 30 de mayo de 2005, en el cual observa la ilegalidad del mecanismo de devolución-concesión.

- El 25 de noviembre de 2005, el CONARTEL, bajo la presidencia del Sr. Fernando Bucheli, mediante resolución No. 3274-A, suspende los trámites comprendidos dentro del mecanismo de devolución-concesión.
- El 15 de diciembre de 2006, el CONARTEL mediante Resolución No. 3657, bajo la presidencia de Carlos Arsenio Larco, decide retomar los trámites de devolución-concesión suspendidos, para "proceder con la liquidación de todos los casos inmersos en el mecanismo de devolución-concesión".
- El 5 de enero del 2007, se revisa la decisión a través de la Resolución No. 3686 y se vuelve a suspender el mecanismo, utilizando como argumento la recomendación del borrador de informe de la Contraloría.
- El 26 de septiembre de 2007, el CONARTEL, bajo la presidencia de Jorge Yunda Machado y mediante resolución No. 4221 resuelve retomar el mecanismo de devolución-concesión, a pesar del pronunciamiento del Procurador General del Estado expresado en oficio No. 025457, de 12 de junio de 2006.
- El 8 de noviembre de 2007, la Contraloría General del Estado emite el Informe Final del Examen Especial realizado al CONARTEL por las denuncias sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión, en el periodo comprendido entre el 10 de enero de 2003 y el 30 de mayo de 2005, en el que se afirma, entre otras cosas: *"Las resoluciones que el CONARTEL aplicó para el mecanismo de concesión devolución, contravienen lo estipulado en los artículos 23, numerales 3,10 y el artículo 247 de la Constitución Política del Estado, razón por la cual, el procedimiento adoptado por el CONARTEL para la concesión de frecuencias de radio y televisión que fueron devueltas con motivo de la enajenación de los equipos e instalaciones de la radio, deviene en ilegítimo"*.

## Conclusiones

- Las transferencias directas de frecuencias y el mecanismo de devolución-concesión contradicen el mandato Constitucional establecido en el artículo 247.
- La Ley de Radiodifusión y Televisión sólo contempla el derecho preferente para los herederos de un concesionario fallecido. No contempla el otorgar el carácter de preferente en ningún otro caso.
- El artículo 12 del Reglamento a la Ley de Radiodifusión y Televisión establece el derecho de impugnación<sup>17</sup>, que se elimina con la aplicación del mecanismo de devolución-concesión.
- El CONARTEL creó una normativa para beneficiar a intereses particulares, en evidente muestra de abuso de poder.

<sup>17</sup> "El Presidente del CONARTEL dispondrá la publicación por la prensa sobre la solicitud de la concesión de frecuencia, previo el cumplimiento de todos los requisitos legales, técnicos, y reglamentarios, así como el pago por parte del peticionario a la Superintendencia de Telecomunicaciones del valor de la publicación a efectos de que el público conozca y de ser el caso puedan presentarse las impugnaciones respectivas".

- El mecanismo devolución-concesión no se enmarca, como la Constitución manda, dentro de la protección de los derechos fundamentales de igualdad, seguridad jurídica, universalidad, etc., al privilegiar y conceder un derecho preferente a determinada persona natural o jurídica.
- El mecanismo de devolución-concesión constituye un acto de corrupción evidente y configura un delito de peculado que implica tanto a directivos y funcionarios públicos, así como a los concesionarios que se beneficiaron de la compra y de la venta de un bien público.

### Recomendaciones

- El CONARTEL, como cuerpo colegiado, debe adoptar resoluciones que guarden consistencia y concordancia con las disposiciones establecidas en la Constitución Política de la República, leyes, reglamentos y demás regulaciones establecidas para el cumplimiento de su deber institucional.
- Quienes indujeron, conformaron y aplicaron el mecanismo de devolución-concesión de frecuencias del espectro radioeléctrico deben enfrentar los resultados legales de su actuación.
- La administración de justicia debe determinar la responsabilidad civil y penal sobre quienes aprobaron las resoluciones que crearon el mecanismo de devolución-concesión, y lo aplicaron.
- Dado que se habría configurado un delito de peculado, se recomienda pasar estos antecedentes a conocimiento del Fiscal General del Estado para que inicie las indagaciones y los procesos judiciales que considere pertinentes.
- La Comisión recomienda eliminar en forma inmediata y definitiva el mecanismo de devolución-concesión.
- La nueva normativa deberá expresamente prohibir toda forma de transferencia directa o indirecta de las concesiones de frecuencias de radio y televisión.
- La Comisión recomienda que se reviertan las frecuencias que se concesionaron utilizando el mecanismo de devolución-concesión.
- Recomendamos que las frecuencias que se reviertan al Estado por esta razón, no sean concesionadas a ninguna persona natural o jurídica, hasta que sea expedida la nueva normativa de comunicación.