

Juan Luis Rivera Sánchez y Alejandro José Robles Leal

S E R I E

Para ENTENDER

LA REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA
ELECTORAL EN COSTA RICA



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 0

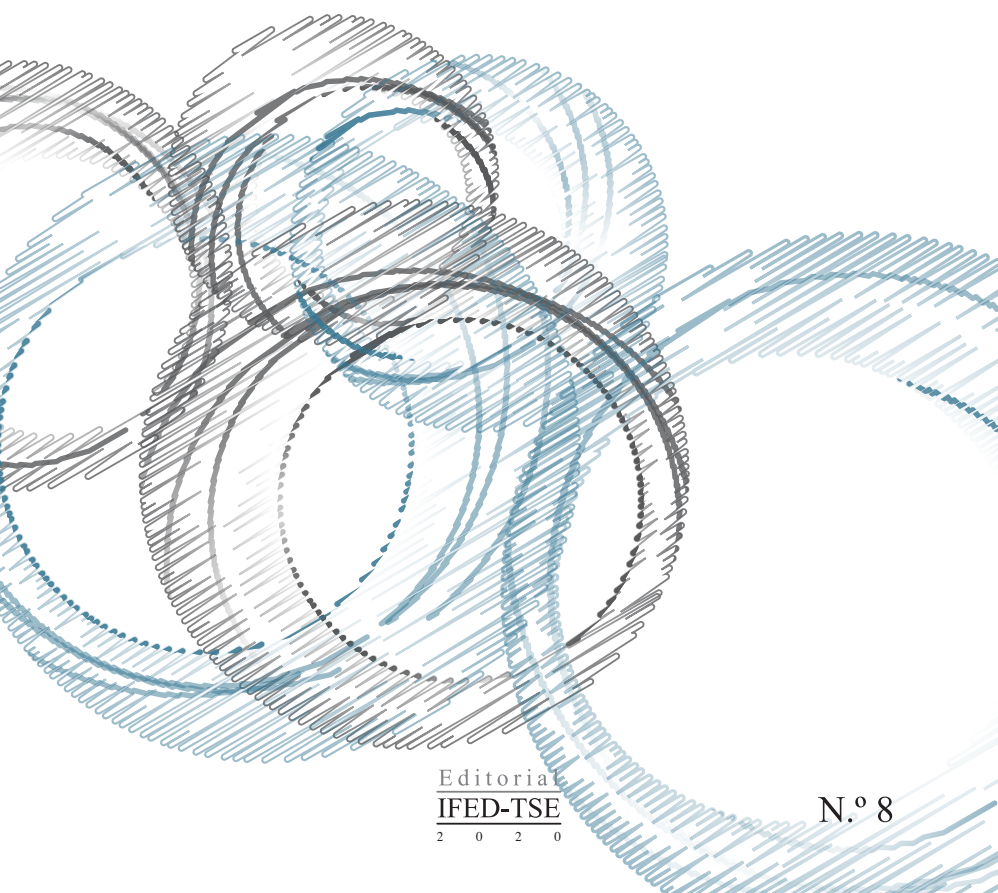
N.º 8

Juan Luis Rivera Sánchez y Alejandro José Robles Leal

S E R I E

Para ENTENDER

LA REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA
ELECTORAL EN COSTA RICA



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 0

N.º 8

324.702.6 Rivera Sánchez, Juan Luis

R621p

Para entender la regulación de la propaganda electoral en Costa Rica / Juan Luis Rivera Sánchez y Alejandro José Robles Leal. -- 1 edición. -- San José, Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2020.

40 páginas. -- (Colección Gestión de Conocimiento ; 8 : Serie para Entender)

ISBN 978-9930-521-48-9

1. Propaganda electoral. 2. Campaña política. 3. Tregua política. 4. Regulación. 5. Legislación electoral. 6. Gasto electoral. 7. Deuda política. I. Robles Leal, Alejandro José. II. Título.

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica

Apartado: 2163-1000, San José

Web: <http://www.tse.go.cr>

Primera edición, 2020

Consejo Editorial:

Hugo Picado León (Director)

Ileana Aguilar Olivares (Editora)

Luis Diego Brenes Villalobos

Mariela Castro Ávila

Rocío Montero Solano

Corrección de texto:

Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:

Alex González González



Para entender la regulación de la propaganda electoral en Costa Rica de Juan Luis Rivera Sánchez y Alejandro José Robles Leal se encuentra bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

Tabla de contenidos

Presentación	5
Relevancia del tema	5
Conceptos clave	7
1. Propaganda electoral	7
2. Nociones constitucionales	8
Regulación de la propaganda en la ley electoral	10
1. ¿Quiénes pueden difundir propaganda electoral?.....	13
2. Medios autorizados para difundir propaganda electoral	14
3. Obligación de los medios de comunicación de inscribirse ante el TSE para difundir propaganda electoral	20
4. Periodo de campaña electoral	20
5. ¿El TSE puede suspender la difusión de propaganda electoral?	21
6. Propaganda electoral ofensiva	22
El financiamiento de la propaganda electoral.....	22
1. El reembolso con la contribución del Estado	23
Límites para la difusión de propaganda	25
1. Restricciones temporales	25
2. Restricciones materiales	27
3. Restricciones espaciales	28
Sanciones por difundir propaganda ilegalmente	28
Difusión de pauta publicitaria sobre la obra pública del Gobierno	30
1. Las reglas de la difusión de obra pública del Gobierno en las campañas electorales a nivel municipal	32
Reflexiones finales	33
Referencias bibliográficas	36

PARA ENTENDER LA REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ELECTORAL EN COSTA RICA

*Juan Luis Rivera Sánchez**
*Alejandro José Robles Leal***

PRESENTACIÓN

La serie Para Entender, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

RELEVANCIA DEL TEMA

Con el pasar de los años, se ha vuelto más común que durante los procesos electorales, los partidos políticos acudan a nuevas estrategias para lograr que la mayor cantidad de electores

* Costarricense, abogado. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Profesor de posgrado en la Universidad Estatal a Distancia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2001. Correo electrónico: jrivera@tse.go.cr

** Costarricense, abogado. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral y una licenciatura en Derecho, ambos grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Ha sido profesor de grado en la Universidad de La Salle y de posgrado en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia. Fungió como letrado de la Sala Constitucional entre los años 2009 y 2010. Desde 2010 es letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Correo electrónico: aroblesleal@gmail.com

los conozcan. La publicidad o propaganda electoral se ha convertido en uno de los instrumentos más utilizados por las agrupaciones políticas para lograr ese fin; procurando que esa exposición en los medios de comunicación se traduzca en un mayor apoyo de los electores en las urnas y, por ende, en una victoria electoral.

Los resultados electorales en una democracia son, por una regla imperativa, inciertos. Frente a esta incertidumbre, una de las herramientas que tienen los partidos políticos para atraer adeptos es la propaganda electoral. Por ello, no es extraño que en la campaña electoral estas organizaciones intensifiquen esa comunicación y acudan a todos los medios o instrumentos permitidos para exponer sus ideas, movilizar simpatizantes, influir y convencer al electorado de que su oferta política es la mejor.

Ahora bien, por el impacto y por la penetración que logran los medios de comunicación en la sociedad, al llegar a casi todos los lugares y, por ende, a esos potenciales simpatizantes, el discurso de los partidos políticos se ha vuelto cada vez más dependiente de esos medios de comunicación por la influencia que pueden llegar a tener en la opinión de los ciudadanos.

Tomando en consideración que la propaganda electoral se ha convertido en una actividad que influye decisivamente en la selección de las autoridades gubernativas, las leyes electorales se han encargado de establecer reglas para el ejercicio de su actividad: libertad para su difusión, periodo en el que está prohibida, límites a su contenido (invocación de motivos religiosos), entre otros.

Entender esas reglas permite a la ciudadanía comprender que se trata de una actividad permitida, necesaria y, si se quiere, indispensable en el proceso electoral, pero también es importante que considere, como sucede con el ejercicio de cualquier derecho, que su disfrute está sujeto a ciertas reglas y que su infracción podría implicar sanciones económicas.

CONCEPTOS CLAVE

1. Propaganda electoral

Antes de adentrarnos en las particularidades de la propaganda electoral en el país, resulta importante señalar que este término tiene su origen en la palabra latina “*propagare*”, la cual significa: reproducir, expandir, diseminar o, como su mismo nombre lo señala, propagar. Por su parte, el Código Electoral (CE) la define como: “la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes” (art. 94, inciso a).

Para una mejor comprensión de este concepto, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la definió en sus pronunciamientos como la acción en la que “se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral o se pondera o se combate a uno de sus candidatos” (TSE, 1965, resolución n.º 65), y cita como ejemplo, para que no exista duda, que se trata de aquellas publicaciones en las que “se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido” (TSE, 1965, resolución n.º 65).

No cabe duda de que la propaganda electoral es la suma de un conjunto de técnicas que se utilizan en distintos medios (radio, periódicos, revistas, televisión, Internet, entre otros) para convencer a los electores sobre la opción por la que deben emitir su voto el día de la elección.

A partir de lo expuesto, podemos concluir que la propaganda electoral “comprende cualquier actividad específicamente orientada a incidir en el comportamiento electoral de los ciudadanos” (TSE, 2001, resolución n.º 0556-1-E-2001), con el objetivo de captar el voto del electorado y, de esta forma, conseguir una victoria electoral.

2. Nociones constitucionales

Con el propósito de comprender adecuadamente el porqué está permitida la propaganda política en los procesos electorales, es importante tomar en cuenta que esta tiene su fundamento en la Constitución Política (CP), por lo que resulta necesario un breve repaso de algunas nociones ahí previstas.

a) La libertad de expresión

Nuestro diseño constitucional se fundamenta en un régimen general de libertad. De acuerdo con esta, la regla es la autonomía de la voluntad del individuo. Como parte del modelo de Estado democrático dispuesto en la Constitución, la libertad de expresión constituye un pilar fundamental para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales. En consecuencia, esta garantía resulta indispensable en nuestro Estado de derecho y, por ende, en el sistema democrático. Este derecho, que se encuentra consagrado en el artículo 28 de la Constitución Política, le permite al ciudadano de manera individual o de forma colectiva (partidos políticos debidamente inscritos, entre otros) expresar libremente sus pensamientos, ideas, posiciones, opiniones, juicios de valor, datos o información respecto de todo tipo de temas, incluidos los de naturaleza electoral; para su ejercicio se podrá utilizar cualquier medio y sin limitaciones, salvo las establecidas en la propia Constitución (artículos 26, 28, 29 y 98) y en la ley, cuyo análisis se desarrollará posteriormente.

b) Libertad de asociación con fines políticos

Todo costarricense tiene el derecho de reunirse para discutir asuntos de orden político y examinar la conducta pública de los funcionarios públicos. Ahora bien, para intervenir en los asuntos de la política nacional también tiene el derecho de agruparse en partidos políticos. En tal contexto, estas agrupaciones voluntarias de ciudadanos, cuyo fin primordial es acceder al poder, tienen un papel importantísimo en la

vida democrática, pues son el vehículo a través del cual se hace posible la renovación periódica de las autoridades gubernativas (municipales y nacionales). Así, la libertad de asociación ejercida por medio de los partidos políticos es una de las maneras que tiene la ciudadanía para formar parte en las decisiones gubernamentales (CP, arts. 25, 26 y 98).

c) Imparcialidad gubernamental

En Costa Rica, en materia electoral, se exige del Estado la más absoluta imparcialidad frente a las distintas opciones partidarias. Una de las formas de hacer efectivo ese principio es la obligación que tienen todos los funcionarios públicos de comportarse de acuerdo con esa neutralidad política; la cual les impide intervenir en asuntos políticos en la jornada laboral o inclusive fuera de ella, según el cargo que ostenten¹. Cabe indicar que, en nuestro ordenamiento, esta neutralidad e imparcialidad gubernamental fue concebida como una herramienta esencial para la realización de comicios equitativos y que expresen, con absoluta libertad y sin interferencias indebidas, la voluntad popular de los ciudadanos. La citada neutralidad busca limitar el actuar de esos funcionarios y, además, la publicidad estatal durante el proceso electoral, sin hacer ninguna distinción en cuanto al tipo de entidad de gobierno, llámese Poder Ejecutivo, administración descentralizada o empresas del Estado (CP, arts. 95, inciso 3 y 102, inciso 5).

d) Límites constitucionales a la propaganda electoral

El derecho a realizar propaganda electoral, como una derivación de la libertad de expresión, no es absoluto y puede limitarse mediante una ley en sentido formal y material, aprobada por la Asamblea Legislativa, que cumpla los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, siempre que

¹ Para ampliar sobre esa imparcialidad ver el cuaderno n.º 1 de la *Serie Para Entender*: “La beligerancia política”.

existan motivos de orden público que así lo exijan. Es decir, quien abusa de este derecho fundamental puede quedar sometido a responsabilidades ulteriores², tal y como lo prescribe el Código Electoral. No obstante, en lo que atañe a este derecho, la propia Constitución Política se encarga de poner un límite en cuanto a su contenido, dado que prohíbe la propaganda que invoque motivos de religión o se valga de las creencias religiosas (CP, arts. 28 y 29)³.

REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA EN LA LEY ELECTORAL

Según se indicó, la propaganda electoral es una manifestación del derecho fundamental que tiene todo costarricense de expresar, libremente, sus opiniones políticas. Como fue reseñado, su regulación solo puede efectuarse a través de una ley formal y material, aprobada por la Asamblea Legislativa, la cual debe contener los aspectos esenciales que permitan a los partidos políticos y a los ciudadanos, en general, tener claridad sobre sus alcances, con el fin de evitar confusiones, abusos o malos entendidos. Esas disposiciones que, además, deben ser previas a la convocatoria a elecciones, garantizan la premisa fundamental que debe regir una elección “reglas claras, resultados inciertos” y regulan aspectos tales como las personas autorizadas para difundirla, el momento para hacerlo, los límites a su contenido, los periodos de veda y las sanciones por su infracción.

² En el artículo 136 del Código Electoral se establecen las reglas o límites (temporales, materiales y espaciales, cuyo análisis puntual se realizará más adelante) que deben observarse en la difusión de la propaganda electoral, y en los artículos 286, 289 y 291 del mismo código se regulan las sanciones económicas que podrían imponerse a los responsables de incumplir con esas reglas.

³ Para conocer datos de los asuntos que tramitó el TSE por denuncias relacionadas con la invocación de motivos religiosos en la propaganda durante las elecciones nacionales de 2018, ver *Revista de Derecho Electoral* n.º 26: “Invocación de motivos religiosos en la propaganda electoral: Una mirada desde la justicia electoral”.

Además, existen reglamentos en los cuales se desarrolla esa ley, sin que sea posible que en estos se pueda ampliar o modificar esos límites (condiciones más gravosas o menos restrictivas), porque ello significaría una lesión a lo que se conoce como reserva de ley, dado que esos aspectos solo los puede modificar la Asamblea Legislativa.

En Costa Rica, desde el año 1953, con la promulgación del Código Electoral que se mantuvo vigente hasta 2009, se establecieron algunas reglas sobre la propaganda electoral que realizaban los partidos políticos, las cuales estaban referidas a la que se difundía por la radio (medio de comunicación más importante por aquellos años, dado que la prensa escrita no era utilizada para esos fines).

La aparición de otros medios de comunicación y el desarrollo de nuevas tecnologías -que fueron alcanzando una mayor penetración en la población- motivaron al legislador a reformar esa normativa para incorporar en el espectro regulatorio a la televisión, a la prensa escrita (Rivera y Abarca, 2010, p. 5) y, a partir del Código Electoral de 2009, empleando un concepto más amplio, a “cualquier medio” (incluyendo de esta forma los digitales).

El Código Electoral, en sus artículos 136 al 142, regula los aspectos esenciales relacionados con la propaganda electoral que se difunda en medios de comunicación y la que se realice en lugares públicos; y en los artículos 286, 289, 291 y 302, establece las sanciones para quienes infrinjan esas disposiciones. El artículo 136 establece expresamente:

ARTÍCULO 136.- Libertad para difundir propaganda

Los partidos políticos tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios

y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna. Es prohibida toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos o candidaturas determinadas. Se prohíbe lanzar o colocar propaganda electoral en las vías o los lugares públicos, así como en el mobiliario urbano. Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva del 16 de diciembre al 1º de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Durante este período, únicamente los candidatos a la Presidencia de la República podrán divulgar tres mensajes navideños, según la reglamentación que al efecto dictará el TSE. Tampoco podrá hacerse en los tres días inmediatos anteriores ni el día de las elecciones. Los precandidatos oficializados podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes.

Tomando en consideración que el TSE, de acuerdo con el inciso i) del artículo 12 del Código Electoral, puede dictar reglamentos para desarrollar las disposiciones del Código Electoral, ha emitido varias directrices, entre las que se pueden citar:

- Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República (publicado en La Gaceta n.º 241 del 11 de diciembre de 2009).
- Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos (publicado en La Gaceta n.º 210 del 29 de octubre de 2009).
- Reglamento de actividades en lugares públicos (publicado en La Gaceta n.º 211 del 30 de octubre de 2009).
- Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios (publicado en La Gaceta n.º 181 del 22 de setiembre de 1997).

A modo de resumen, las disposiciones que regulan la propaganda electoral que los partidos políticos tienen derecho a realizar se encuentran recogidas fundamentalmente en el Código Electoral y en varios reglamentos emitidos por el TSE.

1. ¿Quiénes pueden difundir propaganda electoral?

Según se indicó, la libertad de expresión constituye un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos en nuestro sistema democrático, por lo que se trata de un derecho que les asiste a todos los costarricenses⁴.

En este sentido, los partidos políticos, por ser asociaciones voluntarias integradas por ciudadanos para participar activamente en la política, y por la función de relevante interés público que cumplen (CE, art. 49), están autorizados por la legislación electoral para difundir propaganda electoral, incluso, como se verá más adelante, esa actividad podría ser financiada con dinero estatal si la agrupación política logra obtener los votos suficientes para ello y si en su liquidación final de gastos los justifica adecuadamente ante el TSE (CP, art. 96).

En este punto podemos concluir que el régimen de libertad que impera en nuestro país, en cuanto a la difusión de propaganda, le otorga el derecho a cualquier persona o partido político de realizar esta actividad, ajustándose a las reglas electorales.

Mención aparte merecen los extranjeros y las personas jurídicas, quienes tienen prohibido pagar por la difusión de propaganda electoral en favor o en contra de una agrupación política, dado que en su caso rige el impedimento de efectuar directamente o en forma encubierta contribuciones o aportes, en dinero o en especie, a los partidos políticos (CE, art. 128) y, en el caso de pago de pauta publicitaria, el TSE ha indicado que se trata de una donación en especie ilegal (TSE, 2013a, resolución n.º 051-E8-2013).

⁴ El artículo 19 de la Constitución Política prohíbe a los extranjeros intervenir en los asuntos políticos del país.

2. Medios autorizados para difundir propaganda electoral

Aclarado el punto respecto de quiénes tienen el derecho de difundir propaganda electoral, centraremos la mayor parte del análisis en el caso de los partidos políticos, por el papel transcendental que tienen estas organizaciones en los procesos electorales y porque la legislación electoral está, en esencia, destinada a regular su funcionamiento.

Quizá una de las mayores interrogantes que se plantea en este tema está referida a los medios autorizados por la legislación electoral para la difusión de propaganda política.

El Código Electoral en el citado artículo 136 aclara este aspecto y establece que se puede difundir propaganda electoral en “medios de comunicación colectiva” y amplía ese espectro al indicar que sus precandidatos “podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes”. De estas disposiciones se concluye que está permitida esa difusión en televisión, radio, prensa escrita, revistas, medios digitales (por ejemplo: CRHoy, La Prensa Libre, Delfinocr, El Mundo CR, El País, entre otros) y en plataformas como: Facebook, YouTube, Instagram o Twitter, por citar algunas.

a) La propaganda electoral en Internet

El actual Código Electoral eliminó las restricciones que existían en la anterior legislación en cuanto a tiempo y espacio para difusión de propaganda en prensa escrita, radio y televisión, por lo que deja librada esa decisión a los partidos políticos y exige a los medios de comunicación igualdad de trato.

Ahora bien, debido a la aparición de los medios y plataformas digitales en la Internet, fue necesario que el TSE aclarara cómo distinguir qué información de la que se publicaba en ese medio se consideraba propaganda; y estableció que esta se

caracterizaría por la necesaria presencia de dos elementos: la intención y el mecanismo utilizado. El primero refiere a que el contenido de la información (discurso propagandístico) busca crear, transformar o confirmar opiniones con el propósito de incidir en el pensamiento político de la persona (influir en su decisión). El segundo está relacionado con el medio escogido, el cual debe ser apto para que esa información llegue al elector a través de un mecanismo de intromisión deliberado del mensaje; es decir, el mensaje llega al receptor sin que lo haya solicitado y de forma indeseada (TSE, 2009, resolución n.º 0978-E8-2009).

Con el fin de aclarar a cuáles mecanismos hace referencia el TSE en sus pronunciamientos, podemos citar algunos casos: el correo electrónico, los mensajes de texto (sin importar si se trata de mensajes SMS o a través de plataformas como WhatsApp, Telegram o Signal, entre otras) y anuncios emergentes (*banners* y las ventanas emergentes o *pop ups*).

A partir de las precisiones del TSE, se debe concluir que no toda la información que es difundida en Internet -por los partidos políticos, sus precandidatos y, en general, por las personas- puede considerarse propaganda electoral, para ello, como se indicó, dependerá de que el medio utilizado para difundirla tenga la intención de incidir en el comportamiento electoral del ciudadano mediante la imposición de mensajes no deseados o procurados por él. Por esta razón, no se considera propaganda electoral aquella que está disponible en las páginas, sitios web, perfiles de Facebook, o cuentas de Twitter o Instagram de los partidos políticos o de sus candidatos, los videos alojados en la plataforma de YouTube, entre otros. En otras palabras, toda aquella información alojada en la red que requiera una búsqueda del elector no se considera propaganda electoral porque desaparece el elemento indeseado que la caracteriza y su búsqueda o acceso recae en el interés de la persona.

b) Otros medios utilizados para la difusión de la propaganda electoral

No cabe duda de que el interés de las agrupaciones políticas, para lograr la atención de los electores y convencerlos de su propuesta, ha hecho que busquen y utilicen prácticamente todos los medios y formas que conocemos para difundir propaganda electoral. De seguido se realiza una breve referencia a algunos de estos medios.

b.1 Servicios de transporte remunerado de personas

En nuestro país, el transporte remunerado de personas en automotores (modalidad autobús o taxi) se brinda mediante el instrumento jurídico de la concesión administrativa o el permiso que el Estado les otorga a sujetos privados (particulares). En lo que a materia electoral se refiere, el TSE aclaró que ni la utilización de ese instrumento ni la condición del servicio público que se presta convierten al concesionario o permisionario en un ente público ni al automotor en un bien público, pues estos siempre mantienen su naturaleza privada (TSE, 2010b, resolución n.º 0429-E8-2010).

De este modo, está permitido que los partidos políticos, en el ejercicio de su libertad para difundir propaganda, utilicen como medio para publicitar su oferta política los espacios disponibles y autorizados de los autobuses o taxis dedicados al transporte público de personas, ya que no existe norma que lo prohíba.

Mención aparte merece el servicio de tren que funciona en nuestro país, ya que en este caso sí existe prohibición absoluta para realizar actividades proselitistas, pues se trata de una actividad que es prestada exclusivamente por una institución estatal como lo es el Instituto Costarricense de Ferrocarriles -INCOFER- (TSE, 2010c, resolución n.º 0591-E8-2010).

b.2 Cines

Las agrupaciones políticas también están autorizadas para difundir su propaganda en las salas de cine. Se trata de otro de los medios a los que pueden acudir las agrupaciones para intentar capturar las preferencias de los votantes.

b.3 Vallas publicitarias

La colocación de mensajes electorales en las vallas publicitarias que, por lo general, se ubican en las orillas de la vía pública o en propiedad privada, también está autorizada como un instrumento válido para la difusión de propaganda electoral. Sin embargo, la agrupación política, para su colocación, deberá ajustarse a las regulaciones establecidas por las municipalidades en materia de ordenamiento urbano cuando el terreno privado pertenece a su jurisdicción, o bien a las regulaciones que establezca el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el caso de la instalación de rótulos en terrenos adyacentes al derecho de vía de la red vial nacional (TSE, 2010a, resolución n.º 0223-E8-2010).

Al respecto, resulta importante aclarar que no existe infracción alguna a la ley electoral si estas vallas permanecen colocadas durante los periodos de veda previstos en el artículo 136 del Código Electoral; sin embargo, solo se cancelarán con el aporte estatal los periodos autorizados en la citada norma.

b.4 Perifoneo

El perifoneo es un servicio de propaganda móvil que se presta generalmente en un automotor con altoparlantes, en el cual se difunde el mensaje propagandístico por medio de recorridos por las calles. Las regulaciones sobre su utilización se encuentran desarrolladas en el artículo 116 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Seguridad Vial.

Este es otro medio al que pueden acudir los partidos políticos para difundir propaganda y, además, tiene la particularidad de que se puede utilizar incluso en los periodos de veda electoral (los cuales se explicarán más adelante), ya que durante esos días la restricción rige para la propaganda que se difunda en medios de comunicación colectiva (TSE, 2011, resolución n.º 1036-E1-2011).

b.5 Volanteo y otras actividades similares

La entrega a los simpatizantes partidarios de signos externos como volantes (que se conoce como volanteo), banderines, panfletos, pósteres, camisetas, avisos e insignias alusivas a la campaña electoral se encuentra autorizada en nuestra legislación como un medio legítimo para la difusión de propaganda. Se trata de una actividad que, al igual que el perifoneo, se puede realizar en cualquier momento, pues no está sujeta al periodo de veda que establece el citado artículo 136 del Código Electoral (TSE, 2011, resolución n.º 1036-E1-2011). Sin embargo, está absolutamente prohibida su colocación en la vía pública (señales de tránsito, árboles, parques, postes, puentes) o en los edificios públicos. El Cuerpo Nacional de Delegados del TSE se encarga de que se respete esta prohibición y para ello podrá solicitarle al partido político respectivo que retire de inmediato la propaganda electoral, de lo contrario ordenará la apertura del procedimiento correspondiente para el cobro de la multa de dos a cinco salarios base prevista en el inciso b) del artículo 291 del Código Electoral.

b.6 Actividades políticas en lugares públicos

Las reuniones político-electorales en sitios públicos (plaza pública, mitin, piquete, feria electoral, desfile y caravana⁵) son otros instrumentos que se pueden utilizar para la difusión de propaganda; sin embargo, con el pasar de los años y con la evolución de los medios de comunicación, han dejado de tener

⁵ La definición de estas actividades y su regulación se encuentra normada en el *Reglamento para autorizar actividades de los partidos políticos en sitios públicos*.

la importancia que recibían antes, por lo que estos medios cada vez son menos utilizados por los partidos políticos. A pesar de ello, siguen siendo un canal de comunicación política al que pueden acudir para visibilizar su propuesta electoral.

Este tipo de actividades, al celebrarse en lugares públicos, debe contar con el permiso del Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas⁶ fuera del periodo de campaña y del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de la convocatoria a elecciones⁷.

b.7 Actividades políticas en lugares privados

Las actividades de carácter político-electoral que celebren los partidos políticos en lugares privados no requieren autorización alguna ni están sujetas a ninguna regulación. Sin embargo, durante su desarrollo, estas no pueden trasladarse a la vía pública, pues, en ese caso, se convertirían en una actividad prohibida.

Ahora bien, en el caso de que la agrupación política quiera utilizar un inmueble privado como casa base o club político, entre otros⁸, deberá solicitar para su funcionamiento la autorización a la Delegación de Policía de la respectiva circunscripción⁹.

⁶ Decreto n.º 28643-S-MOPT-SP, denominado “Crea Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas”.

⁷ En el artículo 137 del Código Electoral se definen estas actividades y se regulan los requisitos que deben cumplirse para su celebración.

⁸ Un club político viene a ser un lugar o local cerrado dedicado por los partidos políticos para que sus miembros o seguidores se reúnan, o bien lleven a cabo cualquier tipo de actividad relacionada con los objetivos de carácter político-electorales propios de su agrupación.

⁹ Reglamento sobre la autorización y funcionamiento de los locales para uso de los partidos políticos.

b.8 Entrevistas de candidatos

La jurisprudencia electoral ha aclarado que las entrevistas que den los candidatos, incluso durante los periodos de veda electoral, no se consideran propaganda y no están prohibidas, por el contrario, se trata de un ejercicio periodístico que está protegido por las libertades de prensa y de expresión (TSE, 2013e, resolución n.º 4065-E8-2013).

3. Obligación de los medios de comunicación de inscribirse ante el TSE para difundir propaganda electoral

No obstante que existe absoluta libertad para que los partidos políticos puedan difundir propaganda electoral, los medios de comunicación que pretendan realizar esa labor deben encontrarse previamente inscritos ante el TSE, conforme las reglas previstas en el artículo 139 del Código Electoral, esto en el tanto se pretenda el reembolso con el aporte estatal del monto pagado por ese concepto. El TSE aclaró que en el caso de las empresas dedicadas al perifoneo, estas también requieren inscribirse, pero están sometidas a regulaciones especiales y deben cumplir con requisitos distintos a los exigidos para los medios de comunicación colectiva (TSE, 2015b, resolución n.º 7702-E7-2015).

4. Periodo de campaña electoral

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina y del mundo, la campaña electoral está limitada a un periodo específico. En Costa Rica, dicho periodo va desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta el propio día en que estas se celebren, inclusive. De esta manera, a pesar de que los partidos políticos están en absoluta libertad de difundir propaganda electoral en cualquier tiempo, solo la que se realice en ese lapso y que cumpla con las demás regulaciones (que la empresa se encuentre debidamente inscrita) podrá ser reconocida como gasto justificable con la contribución estatal.

En otras palabras, la propaganda que se realice fuera de ese periodo no podrá, bajo ninguna circunstancia, ser cancelada con el aporte del Estado.

5. ¿El TSE puede suspender la difusión de propaganda electoral?

Se ha insistido en que dos de los pilares fundamentales sobre los cuales se asienta nuestro sistema democrático son las libertades de expresión y de prensa. Por ello, el TSE ha sido claro en establecer que en el ordenamiento jurídico nacional no rige la censura previa en la propaganda electoral. De este modo, por ejemplo, los medios de comunicación no pueden ser restringidos arbitrariamente en la labor que desempeñan, dado que a ellos les asiste el derecho a un amplio ejercicio de las libertades de que disponen para el desarrollo de su actividad informativa y la expresión de sus líneas editoriales.

En este sentido, valga indicar que la competencia otorgada al TSE en el artículo 12 inciso j) del Código Electoral de “velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral” no puede entenderse como una autorización para que ejerza un control sobre el contenido de la propaganda de los partidos políticos en campaña electoral, al punto de suspenderla o modificarla.

No obstante, el TSE sí está habilitado para realizar ese control frente a las limitaciones y prohibiciones expresamente señaladas en la ley o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos vigentes en el ordenamiento costarricense. Un ejemplo de esto es la fiscalización en relación con los periodos de veda previstos en el citado artículo 136 del Código Electoral, en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios dispuestos para el reconocimiento de ese gasto con cargo a la contribución estatal; y, además, en la prevención de situaciones extraordinarias como las prescritas en el párrafo quinto del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional,

racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional) (TSE, 2013d, 2014 y 2018, resoluciones n.ºs 3873-E8-2013, 0296-E1-2014 y 0220-E1-2018).

6. Propaganda electoral ofensiva

A partir de lo expuesto surge la interrogante ¿qué acciones se pueden tomar contra el emisor de propaganda electoral que pudiera considerarse ofensiva, injuriosa, calumniosa o difamatoria? En estos casos, tal y como lo establece la Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las responsabilidades que pudieran derivarse de la publicación deberá enfrentarlas, *ex post*, el infractor, de manera que, como regla de principio, no cabe el control *ex ante*. Como consecuencia de lo anterior, la persona que se sienta afectada por la difusión de propaganda electoral con esos contenidos (es decir, aquella que resulte injuriosa o que de alguna manera lesione los derechos morales de las personas) está en el derecho de acudir a los mecanismos jurisdiccionales que se establecen en otras sedes (por ejemplo, en la penal se pueden querellar aquellos contenidos que pudieran afectar el honor de las personas) y presentar la denuncia correspondiente. De esa forma, los eventuales afectados podrán encontrar reparación al daño causado por la publicación ofensiva (TSE, 2013b, resolución n.º 0567-E1-2013).

EL FINANCIAMIENTO DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Tal y como lo vimos previamente, en el ejercicio de la libertad de expresión, en cualquier momento se puede divulgar propaganda electoral. Ahora bien, el financiamiento de esa propaganda debe ser costado por los interesados, es decir, por los propios partidos políticos, teniendo en consideración que, en cualquier caso, los gastos en que incurran para pagar por esa propaganda pueden ser reembolsados con la contribución del Estado.

1. El reembolso con la contribución del Estado

Ahora bien, nuestro ordenamiento permite, a través del artículo 96 constitucional y de los numerales 89 y 99 del Código Electoral, que los partidos políticos obtengan el reembolso por los gastos en que incurren al pautar propaganda electoral. Tal y como lo señala Sobrado (2010), existen dos regímenes distintos, el constitucional, diseñado para reembolsar los gastos de los partidos políticos que intervienen en la campaña electoral nacional, en la que se escogen la presidencia y las dos vicepresidencias de la República y las diputaciones a la Asamblea Legislativa; y el régimen complementario, destinado a reembolsar los gastos en que los partidos incurren por su participación en las elecciones municipales, que se encuentra regulado en los artículos 99 a 102 del Código Electoral.

En cualquier caso, solo resultan reembolsables los gastos en propaganda en que incurran los partidos políticos desde la convocatoria a elecciones y hasta el propio día de la elección. Además, solo se reconocen los gastos realizados por los partidos al pautar en los medios de comunicación que previamente se hayan inscrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en el entendido de que estos se encuentran obligados a dar un trato igualitario a todos los partidos políticos. Asimismo, cualquier gasto en propaganda que un partido político pretenda que le sea reembolsado debe satisfacer un conjunto de requisitos.

La Tabla 1 muestra los requerimientos que las agrupaciones deben satisfacer en cada uno de ambos regímenes de financiamiento estatal, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Tabla 1

Requisitos legales para acceder al financiamiento estatal para propaganda electoral

Régimen constitucional	Régimen complementario
Participar en la elección de presidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa.	Participar en las elecciones municipales en las que se escogen los cargos de alcalde, vicealcaldes, regidores, síndicos, miembros de concejos de distrito, intendentes, viceintendentes y miembros de concejos municipales de distrito.
Superar el umbral constitucional (4% de los sufragios válidos para la elección presidencial o de diputados, a nivel nacional o provincial, o elegir, por lo menos, un diputado).	Superar el umbral dispuesto legalmente (este es de un 4% tanto en la elección de alcalde como de regidores en el cantón respectivo o elegir, al menos, un regidor).
Comprobar los gastos ante el TSE.	Comprobar los gastos ante el TSE.
Definir estatutariamente los montos destinados a gastos permanentes de capacitación y organización política.	

Nota: Elaborado con base en Sobrado (2010) y Robles (2012).

Finalmente, los partidos políticos están obligados a presentar oportunamente la respectiva liquidación de gastos junto con la documentación de respaldo pertinente a efectos de acreditar los gastos ante el TSE.

LÍMITES PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA

En general, debe tenerse en consideración que, como ya se avanzó, existe libertad para difundir propaganda, pues se entiende que esta deriva del ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, se encuentran previstas algunas limitaciones para su difusión. Podemos agrupar estas restricciones en tres grandes clasificaciones: 1. algunas son de carácter formal, particularmente vinculadas al momento en que la propaganda puede ser publicitada (restricciones temporales); 2. otras de las limitaciones, las menos, están vinculadas con el contenido de la propaganda (restricciones materiales); y 3. debe señalarse que existe un tercer ámbito de restricción, de carácter espacial, pues existe una prohibición absoluta para utilizar el mobiliario urbano o los edificios públicos para difundir propaganda electoral.

En cualquiera de esos supuestos (propaganda difundida extemporáneamente, que resulte contraria a las limitaciones materiales o que vulnere las limitaciones espaciales), los gastos en que incurran los partidos no podrán ser reembolsados con la contribución del Estado y los responsables se exponen, como se verá, a sanciones de carácter económico.

1. Restricciones temporales

Antes de abordar las limitaciones temporales para difundir propaganda, es importante reseñar dos conceptos claves que definen los momentos durante los cuales los partidos políticos tienen prohibido difundir ese tipo de mensajes publicitarios en medios de comunicación colectiva, estos son: a) la tregua navideña y b) la veda electoral. La **tregua navideña**

corresponde al periodo que va del 16 de diciembre al 1.º de enero, ambos días inclusive, previos a las elecciones. La **veda electoral** es el periodo de los tres días previos y el propio día de las elecciones.

En principio la propaganda electoral puede publicarse en cualquier tiempo. Sin embargo, como se ha indicado, para obtener el reembolso del Estado debe pautarse desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta el propio día en que estas se celebren (TSE, 2012, resolución n.º 6094-E10-2012)¹⁰. Ahora bien, tratándose de aquella que quiera pautarse en medios de comunicación colectiva, hay limitaciones temporales concretas para su difusión. Así, no es posible pautarla desde el 16 de diciembre del año previo y hasta el 1.º de enero del año de la elección, ambos días inclusive, con la excepción de la difusión del mensaje navideño (importa señalar que se permite la difusión de hasta 3 mensajes -1 en radio, 1 en televisión y 1 en prensa escrita- y este solo puede ser dirigido por la persona candidata a la presidencia de la República)¹¹. Tampoco se

¹⁰ En ese fallo el TSE aclaró:

Para efectos de reconocimiento de este tipo de erogaciones, en resolución n.º 0635-E-2005 de las 11:30 horas del 28 de marzo de 2005, este Tribunal puntualizó que la contribución estatal sólo puede destinarse a sufragar los gastos de propaganda y signos externos si estos se han producido a partir de la convocatoria a elecciones y hasta el día en que éstas se celebren, pues se ha entendido que sólo existe un interés público que justifique el desembolso de recursos públicos para cubrir gastos de esa naturaleza cuando se está en presencia de la contienda electoral formal, en orden a permitir que la ciudadanía conozca efectivamente los diversos ofrecimientos electorales y los candidatos que los promueven.

¹¹ El *Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República* dispone:

Artículo 2.- Medios de Comunicación Colectiva. Para los efectos de este reglamento, se entenderán como medios de comunicación colectiva la televisión, la radio y los medios de prensa escrita, debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en los cuales pueden pautarse los mensajes navideños.

Artículo 3.- Cantidad de mensajes. Los candidatos a la Presidencia de la República podrán difundir, durante el período de veda navideña, únicamente tres mensajes; éstos se pautarán, por una única vez, en cualesquiera medios de comunicación colectiva que se señalan en el

puede pautar propaganda desde los tres días previos al día de las elecciones ni el propio día en que estas se celebren. Es importante reiterar que el Tribunal Supremo de Elecciones ha señalado que no es prohibido llevar a cabo actividades de propaganda como el perifoneo o la entrega de volantes en los periodos de veda o tregua (TSE, 2011, resolución n.º 1036-E1-2011).

2. Restricciones materiales

En cuanto a su contenido, en términos generales, el Tribunal Supremo de Elecciones ha dispuesto que no efectúa un control sobre el contenido de la propaganda electoral. Sin embargo, es imprescindible tomar en cuenta que la Constitución, en su artículo 28, prohíbe la difusión de aquella que invoque motivos religiosos (TSE, 2013c, resolución n.º 3426-E7-2013). El TSE ha sostenido que esa restricción está “[...] fundada en nuestro sistema de valores democráticos y [...] su propósito es garantizar que el voto, como derecho humano, fuera el resultado de la expresión auténtica de la voluntad del ciudadano, libre de presiones o de la influencia de credos religiosos o de obstáculos que puedan afectarlo” (Rivera, 2018, p. 186). En este sentido, como se verá más adelante, los gastos en los que incurre un partido político al difundir esa clase de propaganda no son reembolsables con la contribución estatal y, además, esa conducta puede acarrear la imposición de multas.

Asimismo, la otra prohibición existente en cuanto al contenido se vincula con la violación del numeral 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es decir,

artículo 2. Los tres mensajes que se difundan en los diferentes medios de comunicación colectiva deberán ser los mismos en cada caso.

Artículo 4.- Mensaje Televisivo. El mensaje televisivo podrá pautarse en no más de tres canales individuales, por una única vez en cada uno y con una duración máxima de tres minutos no fraccionables.

Artículo 5.- Mensaje Radiofónico. El mensaje radiofónico podrá pautarse en no más de tres radioemisoras individuales, por una única vez en cada una y con una duración máxima de dos minutos no fraccionables.

Artículo 6.- Mensaje en Prensa Escrita. El mensaje en prensa escrita podrá pautarse en no más de tres medios individuales, por una única vez en cada uno y con un tamaño máximo de una página, que no será fraccionable.

jurisprudencialmente, en aplicación directa del parámetro convencional, el Tribunal Supremo de Elecciones ha señalado que no se debe permitir la difusión de propaganda “[...] en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (Bertoni y Zelada, 2014, p. 320)¹². En esta dirección, el TSE ha reconocido que las oficinas gubernamentales pueden retirar la publicidad de esa naturaleza, en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento les confiere en relación con el control de la propaganda que afecte la dignidad humana o la salud, la moral o el orden públicos (TSE, 2013d, resolución n.º 3873-E8-2013).

3. Restricciones espaciales

Por último, existe una prohibición absoluta en el artículo 136 del Código Electoral que impide lanzar o colocar propaganda electoral en las vías o los lugares públicos, así como en el mobiliario urbano.

SANCIONES POR DIFUNDIR PROPAGANDA ILEGALMENTE

En general, la difusión de propaganda en contra de lo dispuesto en la Constitución Política o el Código Electoral se sanciona económicamente. No existe, en tesis de principio, otra forma de castigar esas conductas. Al respecto, el legislador dispuso dos categorías de sujetos susceptibles de ser sancionados; por un lado, encontramos a los responsables de los medios de comunicación y, por otro, a todos aquellos que buscan difundir propaganda en contra de lo dispuesto en el Código Electoral.

En cuanto a los encargados o responsables de medios de comunicación, estos se exponen a multas de dos a diez salarios

¹² Véanse al respecto las sentencias n.ºs 3426-E7-2013 y 3873-E8-2013 del Tribunal Supremo de Elecciones.

base cuando autoricen la difusión o publicación de propaganda extemporáneamente (es decir, si permiten que se difunda o publique propaganda en el periodo del 16 de diciembre al 1.º de enero -ambos días inclusive- o tres días antes y el día de la elección o el Jueves y Viernes Santo tratándose de elecciones internas de los partidos políticos), esto de acuerdo con el contenido del artículo 286 del Código Electoral.

Por otra parte, los particulares que difundan propaganda en contravención de lo dispuesto en el artículo 136 del Código Electoral (esto es que invoquen motivos religiosos en la propaganda) pueden ser sancionados con una multa que va de diez a cincuenta salarios base. A esa misma penalización se exponen los partidos políticos que contraten propaganda electoral para ser difundida en el periodo de la veda publicitaria. Estas sanciones se encuentran dispuestas en el artículo 289 del Código Electoral.

Además, según el artículo 289 del Código Electoral, se exponen a ser sancionados con multas de dos a cinco salarios base quienes hayan sido autorizados por el Tribunal Supremo de Elecciones para colocar propaganda en lugares específicos con ocasión de una actividad y no la retiren inmediatamente finalizada dicha actividad o quienes no atiendan las disposiciones de los delegados del TSE sobre colocación de propaganda.

Por último, los partidos políticos que lancen o coloquen propaganda en las vías o lugares públicos o en el mobiliario urbano se exponen a ser penalizados con una multa de uno a cinco salarios base, esto último de conformidad con lo dispuesto en el artículo 302 del Código Electoral.

Ahora bien, en cualquiera de esos casos, la sanción solo puede ser impuesta después de darle la oportunidad al particular o al partido investigado de defenderse en un procedimiento administrativo cuya instrucción está a cargo de la Inspección Electoral. Luego de finalizada la instrucción, quien dicta el acto administrativo correspondiente es la Dirección General del

Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Ese acto administrativo puede ser impugnado ante la jurisdicción electoral, a través del recurso de apelación electoral.

DIFUSIÓN DE PAUTA PUBLICITARIA SOBRE LA OBRA PÚBLICA DEL GOBIERNO

En general, desde el momento en que se convocan las elecciones y hasta el propio día de estas, las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, las alcaldías y los concejos municipales tienen una prohibición absoluta para difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada o la gestión gubernamental. Esta veda, dispuesta en el artículo 142 del Código Electoral, encuentra su sustento en el numeral 95.3 constitucional que exige “garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas”. El Tribunal Supremo de Elecciones ha resumido esa prohibición del numeral 142, de manera tal que puede considerarse que sus contenidos y sus contornos consisten en:

- a) que la proscripción legal de pauta publicitaria impide la divulgación de publicidad sobre obras y proyectos del gobierno de turno (gestión pasada, presente y futura);
- b) que resulta impropia la difusión de mensajes publicitarios que enfaticen la capacidad de acción de las instituciones indicadas así como mejoras, innovaciones, virtudes o ventajas cualitativas o cuantitativas en la prestación de los servicios que procuran;
- c) que tampoco es admisible publicitar la discusión de planes o asuntos de interés nacional que, de manera explícita o implícita, favorezcan una visión de continuidad en la acción gubernamental;
- d) que, en atención a los principios de continuidad y eficiencia que orientan la prestación del servicio público, no están incluidas en la citada prohibición las campañas de prevención ni aquellos mensajes que resulten necesarios para garantizar el cumplimiento de los citados principios;
- e) que tampoco está prohibida, por su naturaleza,

la publicidad vinculada a la oferta y servicios educativos de las universidades estatales, del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Ministerio de Educación Pública y de los bancos estatales; f) que las instituciones que tienen entre sus funciones la promoción de la participación de la población en los procesos electorales, en particular de grupos discriminados o en condición de vulnerabilidad, están habilitadas para apoyar con pauta publicitaria programas que promuevan la deliberación informada de la población en los medios de comunicación. (TSE, 2013f, resolución n.º 4101-E8-2013).

A pesar de lo dicho, el Tribunal Supremo de Elecciones ha insistido en que la prohibición se limita a la difusión de pauta publicitaria pagada, de manera tal que todas aquellas publicaciones en las que no medie erogación por parte de las instituciones, por ejemplo, las que se hacen en redes sociales o en páginas de Internet, no están cubiertas por la veda, por lo que los órganos y entes públicos pueden seguirlas difundiendo durante la época electoral:

Ahora bien, en el caso de la Internet, se ha precisado que no toda la información transmitida en estos medios puede considerarse “publicitaria” a efectos de la prohibición, ya que, por su naturaleza, esta se produce cuando media una erogación económica a favor de quien la difunde y, además, porque va dirigida al receptor mediante la imposición de un mensaje no procurado o deseado por él (instantáneo o espontáneo). Por ello, la información que se encuentra a disposición del explorador de Internet pero que requiere, para su acceso, una búsqueda activa, voluntaria del receptor y librada a su arbitrio (“Facebook”, “Youtube”, “Twitter”, páginas web), no configura como publicidad prohibida y se considera en una actividad meramente informativa enmarcada en el ámbito de la libertad de expresión, siempre y cuando no medie la contratación y pago de espacios publicitarios típicos de las redes sociales, como los denominados “banners” (ver, en ese sentido, resoluciones n.º 5490-E7-2009 de las 11:10 horas del 08 de diciembre

de 2009, n.º 0978-E8-2009 de las 11:45 horas del 19 de febrero de 2009, n.º 5491-E7-2009 de las 11:20 horas del 08 de diciembre de 2009 y n.º 0063-E7-2010). (TSE, 2017, resolución n.º 4337-E8-2017).

Es decir, las publicaciones en las que no medie pago pueden difundirse en la época electoral. No obstante, los *banners* o cualquier otra publicación efectuada por el Gobierno donde deba cancelarse algún monto por concepto de publicidad deben detenerse en el momento en que el Tribunal Supremo de Elecciones convoca la elección y hasta el día en que esta se celebre.

1. Las reglas de la difusión de obra pública del Gobierno en las campañas electorales a nivel municipal

En este punto, importa resaltar que el Tribunal Supremo de Elecciones, desde muy temprano a partir de la entrada en vigencia del Código Electoral, dejó claro que la limitación contenida en el artículo 142 de esa ley solo rige para las elecciones nacionales, es decir, para las elecciones para la presidencia y vicepresidencias de la República y diputaciones a la Asamblea Legislativa. De esta forma, durante las elecciones municipales no existe prohibición alguna para que las instituciones difundan, a través de publicidad pagada, los resultados de su gestión. Sobre el particular el Tribunal expuso:

VI.- Inaplicabilidad de la restricción contemplada en el artículo 142 del Código Electoral al proceso electoral municipal: Entendido el trato diferenciado que el legislador establece, expresamente, entre las elecciones nacionales y los procesos electorales municipales conviene citar, en su totalidad, lo que dicta el artículo 142 del Código Electoral [...].

La norma que antecedió a la actualmente vigente (artículo 85.j del anterior Código Electoral), independientemente de su diferente redacción, señalaba una restricción publicitaria a partir del día siguiente “a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones”, lo que permitía su aplicación tanto a

los comicios nacionales como a los municipales. Sin embargo, al establecer el legislador, con el texto actual, que la veda publicitaria lo es a partir del día siguiente a las elecciones nacionales resulta improcedente la aplicación del artículo 142 del Código a las elecciones municipales.

Evidentemente, ante el período de veda relativo a la publicidad que pueden difundir las instituciones del Poder Ejecutivo, la administración descentralizada, las empresas del Estado, las alcaldías y los concejos municipales, respecto de la obra pública realizada, cobra importancia la obligatoriedad de interpretar restrictivamente esa limitación legal máxime que la norma de interés comporta, ante su eventual inobservancia, la comisión del delito de desobediencia consagrado en el Código Penal y, de forma asociada, el ilícito de beligerancia política cuyas sanciones, de comprobarse responsabilidad, producen la destitución y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años (artículo 146 párrafo *in fine* del Código Electoral). (TSE, 2010d, resolución n.º 5027-E8-2010).

Así, durante la campaña electoral municipal no existe ninguna limitación para que las instituciones públicas continúen difundiendo pauta publicitaria pagada sobre los resultados de su gestión y la obra pública que han llevado a cabo. Según lo ha clarificado la jurisprudencia electoral, las restricciones del artículo 142 del Código Electoral son inaplicables en los procesos electorales a nivel local.

REFLEXIONES FINALES

Es innegable que la propaganda electoral, particularmente aquella difundida a través de medios de comunicación masiva, ha cobrado una enorme relevancia en los procesos electorales. Esta se ha convertido en un instrumento de gran importancia para que los partidos políticos puedan visibilizar su oferta electoral y así conseguir votos entre los electores.

La libertad para difundir propaganda no es más que el corolario de diversos derechos fundamentales garantizados en nuestra Constitución y en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Así, al tratarse de una derivación de las libertades de expresión y de asociación con fines políticos y del derecho de participación política, su limitación solo puede realizarse a través de la propia Constitución o de una ley en sentido formal y material aprobada por la Asamblea Legislativa, esto en atención al principio de reserva de ley.

Por esa misma razón, en Costa Rica las regulaciones a la propaganda electoral las encontramos, principalmente, en el Código Electoral. Además, el Tribunal Supremo de Elecciones ha dictado disposiciones complementarias de carácter reglamentario para desarrollar y hacer operativo el contenido de la ley electoral.

A manera de síntesis, podemos señalar:

- Las personas físicas y los partidos políticos están autorizados para difundir propaganda electoral. Sin embargo, está prohibido para los extranjeros y para las personas jurídicas, pues esto sería una donación en especie ilegal.
- En general, existen pocas limitaciones en relación con los medios a través de los cuales es prohibido difundir propaganda. La única limitación clara es respecto de la colocación de propaganda en bienes públicos, edificios públicos o el mobiliario urbano. Es importante tener en cuenta que, por su naturaleza, hay algunos medios para difundir propaganda que no están sujetos a la restricción temporal dispuesta en la ley electoral, tal es el caso del perifoneo o el volanteo, por ejemplo. En circunstancias calificadísimas el Tribunal Supremo de Elecciones podría ordenar el retiro de la propaganda electoral por su contenido; sin embargo, no ha habido aún un precedente en este sentido.

- Ahora bien, los gastos en que incurren los partidos políticos para sufragar la difusión de la propaganda electoral pueden ser reembolsados con la contribución estatal, pero para ello deben satisfacerse un conjunto de requisitos dispuestos en el ordenamiento. Además, la propaganda debe haber sido difundida sin transgredir los límites temporales, materiales ni espaciales que dispone el ordenamiento jurídico.
- La difusión de propaganda en contra de esos límites acarrea, por un lado, que los gastos no puedan ser reembolsados con la contribución estatal y, por otro, puede aparejar la imposición de sanciones de carácter económico en contra de los encargados de medios de comunicación que la publiquen ilegalmente y de quienes contraten su difusión.
- Por último, el Gobierno de la República tiene una prohibición absoluta de difundir pauta publicitaria pagada sobre su obra durante el periodo de campaña. Por ello, desde el día de la convocatoria de elecciones y hasta el propio día en que estas se celebren (ambos días inclusive), las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y las empresas del Estado, las alcaldías y los concejos municipales tienen prohibición absoluta para publicitar la obra pública realizada o la gestión gubernamental. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones ha aclarado que esa prohibición solo rige para las elecciones nacionales, por lo que dicha limitación no es aplicable a los comicios municipales, porque así lo dispuso el legislador al emitir el Código Electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bertoni, E. y Zelada, C. (2014). Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. En Steiner, C. y Uribe, P. (Eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Comentario (pp. 320-342). Bogotá, Colombia: KAS.
- Código Electoral (2009). Ley n.º 8765. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>.
- Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, n.º 9078. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=73504.
- Poder Ejecutivo, República de Costa Rica. (2000). Decreto Ejecutivo n.º 28643-S-MOPT-SP. Crea Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.
- Picado, H. y Cambronero, A. (2018). La beligerancia política. *Serie Para Entender* (1). San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Rivera, J. L. y Abarca, G. (enero-junio, 2010). La propaganda electoral en el Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 223-253.
- Rivera, J. L. (julio-diciembre, 2018). Invocación de motivos religiosos en la propaganda electoral: Una mirada desde la justicia electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 26, 183-191.
- Robles, A. (enero-junio, 2012). Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales. *Revista de Derecho Electoral*, 13, 35-62.

Sobrado, L. A. (enero-junio, 2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 177-207.

Tribunal Supremo de Elecciones, República de Costa Rica. (2009). *Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República*. Decreto n.º 27-2009. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/difusiondelosmensajesnavidenos.pdf>.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (2013). *Reglamento para autorizar actividades de los partidos políticos en sitios públicos*. Decreto n.º 7-2013. Recuperado del <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/autorizaractividades.pdf>.

Resoluciones del TSE

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (1965). Resolución n.º 65 de las 10:00 horas del 31 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2001). Resolución n.º 0556-1-E-2001 de las 16:41 horas del 21 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2009). Resolución n.º 0978-E8-2009 de las 11:45 horas del 19 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2010a). Resolución n.º 0223-E8-2010 de las 11:15 horas del 19 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2010b). Resolución n.º 0429-E8-2010 de las 10:15 horas del 26 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2010c). Resolución n.º 0591-E8-2010 de las 10:30 horas del 1.º de febrero.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2010d). Resolución n.º 5027-E8-2010 de las 13:00 horas del 26 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2011). Resolución n.º 1036-E1-2011 de las 11:35 horas del 18 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2012). Resolución n.º 6094-E10-2012 de las 15:15 horas del 29 de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013a). Resolución n.º 0051-E8-2013 de las 13:50 horas del 8 de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013b). Resolución n.º 0567-E1-2013 de las 15:00 horas del 31 de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013c). Resolución n.º 3426-E7-2013 de las 10:50 horas del 23 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013d). Resolución n.º 3873-E8-2013 de las 15:45 horas del 2 de septiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013e). Resolución n.º 4065-E8-2013 de las 14:00 horas del 13 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2013f). Resolución n.º 4101-E8-2013 de las 10:11 horas del 16 de septiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2014). Resolución n.º 0296-E1-2014 de las 13:50 horas del 27 de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2015a). Resolución n.º 5895-E10-2015 de las 14:15 horas del 30 de septiembre.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2015b). Resolución n.º 7702-E7-2015 de las 15:20 horas del 1.º de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2017). Resolución n.º 4337-E8-2017 de las 15:30 horas del 12 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2018). Resolución n.º 0220-E1-2018 de las 10:00 horas del 16 de enero.

La serie *Para Entender*, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.



San José, Costa Rica. Costado oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Apartado 2163-1000 • Tel. (506) 2287-5436 / 5437 • Fax. (506) 2287-5612

Correo: ife@tse.go.cr

www.tse.go.cr

ISBN: 978-9930-621-48-9



9 789930 621489