



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

## La propaganda electoral en el Código Electoral.

Juan Luis Rivera Sánchez \*  
Gerardo Felipe Abarca Guzmán \*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 21 de diciembre de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 22 de enero de 2010.

**Resumen:** El artículo hace una exposición acerca de la nueva regulación de la propaganda electoral -artículos 136 al 142 del Código Electoral- sus principales cambios, innovaciones y diferencias entre la anterior legislación y la nueva. Así, en el primer capítulo, analiza la definición de propaganda que, a lo largo del tiempo, ha acuñado la jurisprudencia electoral y cómo ésta se recoge en el nuevo código. En el segundo capítulo aborda lo relativo a la propaganda en la legislación electoral. En el tercer capítulo analiza la estructura del Código Electoral en lo concerniente a las distintas actividades relacionadas con la propaganda electoral.

**Palabras clave:** Propaganda electoral / Campaña política / Estrategias electorales / Medios de comunicación / Libertad de expresión / Legislación electoral / Jurisprudencia electoral.

**Abstract:** The paper approaches the new regulation of the electoral propaganda in the recently approved Electoral Code, articles 136 to 142: main changes, innovations and differences between the former and the new legislation. Thus, first chapter examines the definition of propaganda developed by the electoral jurisprudence over time and how this jurisprudence is included in the new code; second chapter analyzes propaganda in the light of the electoral legislation and third chapter discusses the structure of the Electoral Code regarding the various activities related to electoral propaganda.

**Key Words:** Electoral propaganda / Political campaign / Electoral strategies / Media / Freedom of expression / Electoral legislation/ Electoral jurisprudence.

---

\* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. jlrivera@tse.go.cr

\*\* Secretario General a.i. del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Egresado de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. gabarca@tse.go.cr



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

## I.- INTRODUCCIÓN

La propaganda electoral es uno de los instrumentos más utilizados por los partidos políticos en los procesos electorales, con el fin de lograr un mayor caudal electoral o una victoria. La posibilidad de acudir a este instrumento se plantea ante la incertidumbre que suele propiciar una elección democrática. Ello provoca que las agrupaciones políticas busquen, en la campaña electoral, comunicar por distintos medios sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y convencer a la población en general de su oferta política.

Precisamente, por el impacto y por la repercusión que logran los medios de comunicación en la sociedad, es que el discurso de los partidos políticos es más dependiente de la influencia de los medios de comunicación. En este sentido, la propaganda electoral persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que piensen o actúen de determinada manera.

Al tratarse de una actividad que influye decisivamente en la selección de las autoridades gubernativas, las leyes electorales se han encargado de establecer ciertas pautas para regular su actividad, tales como periodo en el que está prohibida su difusión, contenidos de la información, invocación de motivos religiosos, entre otros.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

En el presente artículo se analizará la nueva regulación de la propaganda electoral -artículos 136 al 142 del Código Electoral-, los principales cambios, innovaciones y diferencias entre la anterior legislación y la nueva.

Así, en el primer capítulo se analiza la definición de propaganda que a lo largo del tiempo ha acuñado la jurisprudencia electoral y cómo ésta se recoge en el nuevo código. En el segundo capítulo se aborda lo relativo a la propaganda en la legislación electoral. En el tercer capítulo se analiza la estructura del Código Electoral en lo concerniente a las distintas actividades relacionadas con la propaganda electoral.

## **II.- DEFINICIÓN DE PROPAGANDA**

En el caso costarricense, la ausencia en la legislación electoral de una definición de lo que se debía entender por propaganda, propició que el Tribunal Supremo de Elecciones, en su jurisprudencia, fuera el primero en acuñar un concepto:

*“cuando 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. Si una publicación se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido, no cabe duda de que se trata de propaganda*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*política-electoral*"<sup>1</sup>.

Este concepto, que se ha mantenido a través del tiempo, fue recogido, de manera integral, en el recién derogado Reglamento sobre los gastos de los partidos políticos, dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones en el que se estableció en el artículo 2, inciso b) lo siguiente:

**"b) Propaganda**

*Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político electorales. Asimismo, por propaganda político electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual 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; abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados y en el cine; o bien por servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y vídeo para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles".*

Cabe indicar que ha sido la propia jurisprudencia electoral la que se ha encargado de ir precisando el contenido y alcances de este concepto,

<sup>1</sup> Resolución número 65 de las 10:00 del 31 de enero de 1965 del Tribunal Supremo de Elecciones.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

al definir que la propaganda electoral “*comprende cualquier actividad específicamente orientada a incidir en el comportamiento electoral de los ciudadanos*”<sup>2</sup>.

El actual Código Electoral, a diferencia de su antecesor, sí ofrece una definición de propaganda electoral<sup>3</sup>, la cual si bien es cierto no se encuentra inserta en el Capítulo VII del Código Electoral, que regula lo concerniente a este aspecto del proceso electoral, resulta de mucha utilidad en tanto por primera vez el legislador se ocupó de incluir una definición de ese concepto en la ley electoral que recoge los elementos más importantes que ha venido desarrollando la jurisprudencia electoral.

### **III.- LA PROPAGANDA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL**

La legislación costarricense, desde el año 1953, con la promulgación del Código Electoral, ley número 1536, recién derogado, ya establecía regulaciones sobre la propaganda de los partidos políticos. En aquel momento, dicha normativa estableció límites a los partidos políticos únicamente respecto de la propaganda electoral que se difundía en la radio<sup>4</sup>. Posteriormente, con el pasar del tiempo y producto del avance

<sup>2</sup> Resolución número 0556-1-E-2001 de las 16:41 horas del 21 de febrero de 2001 del Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>3</sup> Artículo 94 inciso a) del Código Electoral.

<sup>4</sup> El Código Electoral, Ley número 1536, en su artículo 85 establecía: “Trasmisiones por Radio  
Artículo 85.- Sólo las radioemisoras que -dentro del mes siguiente a la convocatoria para una elección-, hubieren inscrito ante el Registro Civil las tarifas que aplicarán a las radioemisiones políticas y el plan de horas que dedicarán a esa actividad, podrán prestar el servicio de propaganda electoral durante el período



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

tecnológico se incluyeron otros medios de comunicación, como la televisión y la prensa escrita.

En la actualidad, las disposiciones que regulan la propaganda electoral que tienen derecho a realizar los partidos políticos, se encuentran recogidas fundamentalmente en el Código Electoral (Capítulo VII) y en varios reglamentos emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones.

- Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos (publicado en La Gaceta n.º 210 de 29 de octubre de 2009)
- Reglamento de actividades en lugares públicos (publicado en La Gaceta n.º 211 de 30 de octubre de 2009)
- Reglamento sobre la inscripción para la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral (publicado en La Gaceta n.º 212 de 02 de noviembre de 2009)
- Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República (publicado en La Gaceta n.º 241 de 11 de diciembre de 2009)

---

comprendido entre la convocatoria y el décimo día siguiente a la elección.

Solamente los partidos inscritos conforme a esta ley -y únicamente con el objeto de explicar su programa o atacar el de sus contrarios-, podrán usar las radioemisoras para la propaganda político-electoral.

Quien realice esta labor deberá leer ante el micrófono, ajustándose estrictamente a lo escrito, sin proferir injurias ni calumnias, y previa entrega de una copia de su discurso, firmada, a la oficina trasmisora. Los partidos inscritos tendrán derecho a utilizar tales radioemisoras en igualdad de condiciones.

La infracción de los mandatos de este artículo constituye delito electoral de que serán responsables solidariamente tanto los autores directos como el propietario, arrendatario y administrador de la estación.”.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

#### **IV.- ESTRUCTURA DEL CÓDIGO ELECTORAL SOBRE LA PROPAGANDA:**

El nuevo Código Electoral si bien es cierto no incorpora cambios significativos respecto de las regulaciones de la propaganda, ofrece como principal logro el agrupar en un solo capítulo todas las reglas que rigen esta actividad.

Según se desprende de las discusiones surgidas en el seno de la Comisión Legislativa encargada de dictaminar el proyecto, este fue uno de los aspectos al que se le prestó especial importancia. Es evidente que no se quiso cometer los mismos errores que se presentaron en el anterior Código Electoral, en el que no solo se declararon inconstitucionales varias normas<sup>5</sup>, sino que en el capítulo de propaganda se incluyeran disposiciones que no tenían relación alguna con ese aspecto. Ejemplo de ello es lo que sucedía en el artículo 88 que contenía la prohibición que tienen los funcionarios públicos de participar en actividades político-electorales en la jornada laboral, y el artículo 85 ter que establecía disposiciones relativas al transporte de electores en autobuses.

---

<sup>5</sup> Mediante resolución 1750-97 del 21 de marzo de 1997 se declararon inconstitucionales varios artículos del Código Electoral. Al respecto la parte dispositiva de dicho fallo precisó, entre otros: "*Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, se anulan, por inconstitucionales, las disposiciones impugnadas de los incisos c), d), f) e i) y párrafo penúltimo, todos del artículo 85 del Código Electoral, según Ley #1536 del 10 de diciembre de 1952, reformado por las leyes #5281 de 30 de julio de 1973 y #7094 de 27 de mayo de 1988, así como, simultáneamente, las que reemplazaron aquellas, por su orden, en los incisos e), f), h) y g) del nuevo artículo 85, y en el inciso c) del artículo 151 del mismo Código Electoral, en los términos de su última reforma, por la Ley #7653 de 10 de diciembre de 1996*".



N.º 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

De modo que la nueva legislación mejora no solo en orden, sino en brindar una estructura que permite al operador jurídico o a cualquier ciudadano, ubicar de mejor forma las reglas que disciplinan esta materia.

En el presente apartado se analizará cada uno de los seis temas que conforman el Capítulo VII del Código Electoral.

### 1. **Libertad para difundir propaganda artículo 136**

Conforme al principio de libertad de expresión reconocido no solo en nuestra Constitución Política sino en varios Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, la normativa electoral establece ciertos límites a ese derecho en lo que se refiere a la propaganda que difundan los partidos políticos. Dichas reglas se encuentran definidas en el artículo 136 del Código Electoral.

De la lectura de este numeral se extraen los siguientes aspectos de relevancia.

**Límites temporales de la propaganda 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 el caso costarricense no obstante que los partidos políticos están en absoluta libertad de difundir





N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

propaganda electoral en cualquier tiempo, solo la que se realice “desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes de las elecciones, inclusive” será reconocida como gasto justificable con la contribución estatal.

Sin embargo, la citada disposición legal contempla en ese lapso una prohibición para su difusión, pues señala que “*Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva desde el 16 de diciembre al 1º de enero, ambos inclusive*”. Durante ese periodo de tiempo, denominado “tregua navideña”, solo los candidatos a la Presidencia de la República podrán divulgar un máximo de tres mensajes en los medios de comunicación colectiva-televisión, radio y prensa escrita-, que se encuentren debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las regulaciones específicas de estos mensajes se encuentran previstas en el “*Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República*”.<sup>6</sup>

### **Propaganda invocando motivos religiosos.** El Código Electoral,

---

<sup>6</sup> **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 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.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

desarrollando el precepto constitucional previsto en el numeral 28, según el cual no se podrá hacer propaganda electoral invocando motivos religiosos, prohíbe la difusión de cualquier forma de propaganda que valiéndose de las creencias religiosas o motivos de religión, incite a la ciudadanía a separarse o adherirse a partidos o candidaturas específicas, por la innegable influencia que puede ejercer un líder religioso en este tipo de procesos electorales.

**Medios de comunicación permitidos.** A diferencia de lo que sucedía en el anterior Código Electoral que solo permitía propaganda en televisión, radio y prensa escrita<sup>7</sup>, el actual parece ampliar el espectro de medios de comunicación en los que se puede difundir propaganda electoral; dado que se establece que es posible realizarla en “*medios de comunicación colectiva*” y que sus precandidatos “*podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes*”. De la lectura de dichos conceptos, no puede concluirse que esté prohibida la difusión de propaganda electoral en los llamados “medios de comunicación alternativos” que se encuentran vinculados a la internet.

De lo que no cabe duda es que el medio de comunicación que pretenda difundir la propaganda partidaria, debe encontrarse previamente inscrito ante este Tribunal, conforme las reglas prevista en el artículo 139

<sup>7</sup> Artículo 85 inciso f) del Código Electoral derogado.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

del Código Electoral.

**Propaganda en lugares privados.** Existe absoluta libertad para difundir propaganda electoral en lugares privados y, ésta podrá realizarse en cualquier momento, sin que para tal efecto sea necesario contar con algún tipo de autorización, por encontrar dicha libertad reconocimiento expreso en lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política.

**Límites de tiempo y espacio en los medios de comunicación.** El artículo 85, inciso f) del anterior Código Electoral, establecía límites respecto de tiempo y espacio en la propaganda electoral que difundieran los partidos políticos en los medios de comunicación. Dicho límite resultaba válido en la medida que ese gasto se pretendiera justificar con el aporte estatal, ya que si éste se realiza con aportes privados, no resultaba aplicable dicha prohibición.

A modo de ejemplo, la propaganda que se realizara en medios escritos estaba limitada a no más de una página por edición, o su equivalente en centímetros cuadrados en otros medios. En lo referente a la realizada en la televisión, se establecía un máximo de diez minutos diarios por canal. Por último, la realizada en radio solo se permitía realizar un máximo de diez minutos por día en una misma emisora, pero no podía superar los treinta minutos semanales en la misma emisora.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

La actual legislación eliminó del ordenamiento jurídico las disposiciones que, sobre límites de tiempo –televisión y radio- y espacio – prensa escrita-, contenía el Código Electoral respecto de la difusión de propaganda, con lo cual en la actualidad los partidos políticos tienen absoluta libertad para decidir cuál será la cantidad de pauta publicitaria que dedicarán a cada medio de comunicación.

**Colocación de propaganda en las vías y lugares públicos.** No obstante que los partidos políticos cuentan con autorización expresa para la reproducción y distribución de todo tipo de signos externos (calcomanías, banderas, panfletos, volantes, afiches, pósteres, camisetas, carteles, avisos, vallas, etc.), está absolutamente prohibida la colocación de propaganda electoral, cualquiera que sea su tipo en la vía pública o en los edificios públicos.

Cabe indicar que la colocación de vallas publicitarias en terrenos públicos o privados, o en los derechos de la vía pública, deberá ajustarse a las regulaciones y directrices que sobre este particular se encuentran previstas en el “Reglamento de los derechos de vía pública y publicidad exterior”, Decreto Ejecutivo No. 29253-MOPT de 20 de diciembre de 2000, Publicado en La Gaceta No. 25 de 5 de febrero de 2001.

En el presente cuadro comparativo se pretende resumir las



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

diferencias que se presentan entre lo que disponía el anterior Código Electoral y el actual.

### Cuadro No. 1

<b>Tema</b>	<b>Norma derogada Artículos 79, 85, 87</b>	<b>Norma actual Artículo 136</b>
Límite de tiempo y espacio en medios de comunicación	En radio 10 minutos diarios y no más de 30 semanales. En televisión 10 minutos diarios. En prensa escrita una página o su equivalente.	No existen límites de tiempo ni espacio.
Mensajes de precandidatos en Tregua Navideña	Un mensaje por precandidato	Tres mensajes en la radio, televisión y prensa escrita en un máximo de tres medios.
Último día para realizar propaganda	Dos días antes de las elecciones	Tres días antes de las elecciones.
Signos externos	No eran considerados como gasto electoral	Se reconoce su gasto con la contribución estatal

Fuente: Elaboración propia

## 2. Actividades en lugares públicos artículo 137

La propaganda en esencia, constituye un proceso de comunicación que se sustenta en una serie de canales o medios para que sea efectiva la interrelación entre el emisor y el receptor. La propaganda electoral, como proceso de comunicación política, además de permitir la transmisión de un mensaje, pretende incidir de forma directa en la psiquis del receptor a efectos de que éste tome una decisión inmediata a favor de la propuesta



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

política que se le plantea.

Las actividades político-electorales en sitios públicos, han sido a lo largo de la historia, el canal o medio que mayor inmediatez brinda entre el emisor del mensaje político y el receptor del mismo –los electores-, incluso en la época moderna en la que los medios de comunicación masivos- radio, televisión, prensa escrita y los alternativos- abarcan la mayoría de los ámbitos sociales. En efecto si bien la propaganda político-electoral en Costa Rica ha sido enfocada desde diversas perspectivas mediáticas, basándose en muchos casos en las herramientas de telecomunicación, lo cierto del caso es que las actividades en sitios públicos como canal de comunicación política, se ha mantenido y continua vigente como mecanismo propagandístico de los partidos políticos para hacer llegar su propuesta electoral.

Ahora bien, conviene señalar que como medio de propaganda electoral, las actividades que con ese fin se lleven a cabo en sitios públicos estarán sometidas a las regulaciones de las leyes electorales; no obstante, no se podría olvidar que en razón del uso de espacios del dominio público, ese tipo de actividades también estarían sujetas a las reglas vigentes aplicables a los bienes del demanio.

Las reglas relativas a las actividades de propaganda político-electoral llevadas a cabo en lugares públicos, se encuentran establecidas



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

en el artículo 137 del Código Electoral. Precisamente a partir de dicha norma conviene puntualizar y aclarar algunos aspectos.

**Tipos de actividades.** La norma legal citada, señala que se requerirá permiso de las autoridades correspondientes y del Tribunal Supremo de Elecciones en el período de campaña electoral, para llevar a cabo "*manifestaciones, los desfiles u otras actividades en sitios públicos*".

Tanto el Código Electoral anterior como el actual han hecho referencia a la misma fórmula abierta, la cual en la práctica ha permitido contemplar como actividades proselitistas la plaza pública, el mitin, el desfile y el piquete.

Los dos primeros se han definido como una *reunión convocada por un partido político, generalmente realizada en un lugar público, que por lo general y por la conglomeración de personas se utiliza una tarima o bien, sin usar ese recurso los asistentes escuchan el discurso o la propuesta política de determinada agrupación*.<sup>8</sup>

El desfile por su parte se define como *una comitiva de personas que en vehículos, o por otros medios, viajan o se desplazan de un lugar a otro pudiendo utilizar para ello las vías terrestres de comunicación de forma exclusiva*.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ver <http://plazas publicas.tse.go.cr/ppl/PPL PKG EVENTOS.PPL DESP 135>

<sup>9</sup> Ídem.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

De acuerdo con la norma legal antes citada, es competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, a partir de la convocatoria oficial a elecciones y sin perjuicio de las competencias propias de las administraciones que tutelan los bienes de dominio público, autorizar la celebración de este tipo de evento, delegando reglamentariamente tal labor en un programa electoral que a los efectos debe ser constituido.<sup>10</sup>

Por otra parte, también a nivel infralegal, se establecen las reglas para la celebración de otro tipo de actividad de propaganda político-electoral en lugares públicos, como es el caso de los llamados "*piquetes*", cuyo fin es la distribución de distintivos, volantes o cualesquiera otro tipo de objeto gráfico por parte de los simpatizantes de una agrupación política en un lugar determinado.<sup>11</sup> Compete al Cuerpo Nacional de Delegados,<sup>12</sup> de forma exclusiva, su autorización y supervisión.

**Potestad autorizante en razón de competencias administrativas diversas.** La legislación actual reproduce en gran

<sup>10</sup> El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto n. ° 19-2009 publicado en La Gaceta n.º 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: "**Artículo 1.-** El presente reglamento tiene como objeto regular el procedimiento para otorgar los permisos requeridos por los partidos políticos para realizar actividades en sitios públicos a partir de la convocatoria a elecciones.

**Artículo 2.-** Los partidos políticos que deseen obtener tales permisos deberán contar para tales fines con la autorización del Tribunal Supremo de Elecciones, la cual se otorgará por intermedio del encargado del correspondiente programa electoral. Además de dicha autorización (...)."

<sup>11</sup> El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto n. ° 19-2009 publicado en La Gaceta n.º 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: "*Artículo 18.- Aquellas actividades denominadas "piquetes" y que realizan los simpatizantes de un partido político, en un lugar determinado, con el único fin de distribuir distintivos, volantes o cualesquiera otros objetos alusivos a su agrupación política, serán autorizadas y supervisadas por el Cuerpo Nacional de Delegados.*"

<sup>12</sup> De acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, Decreto n. ° 8-2008 de <sup>13</sup> de diciembre de 2008 Publicado en La Gaceta n.º 8 de 13 de enero de 2009 éste "se constituye como un grupo de funcionarios públicos de carácter permanente que coadyuva al Tribunal Supremo de Elecciones en el ejercicio de su función, en los términos del inciso 6) del artículo 102 constitucional y de este Reglamento."





N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

medida la regla derogada en lo que se refiere a la potestad de autorizar las actividades en sitios públicos. Es claro que se establece un vínculo competencial entre las administraciones ordinarias y la administración electoral, teniendo ambas la potestad de autorizar o no un evento proselitista en un lugar público, de acuerdo con los presupuestos normativos impuestos por el legislador para tales fines.

Cabe indicar al respecto, que la norma electoral contempla la competencia que es natural de las administraciones ordinarias – municipales o de gobierno-, en lo que concierne a la tutela del orden y la seguridad pública relativa al uso de bienes de uso público, complementándola con aquella que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones durante el período de campaña electoral, que da inicio con la convocatoria oficial a elecciones. La razón de establecer esa relación concierne al hecho de que las actividades reguladas no sólo inciden en el uso de bienes demaniales, sino que también constituyen en esencia propaganda electoral que por su misma naturaleza deben estar bajo el ámbito de acción del órgano encargado como vigilante de todos los aspectos del proceso electoral.

El contenido de la competencia natural y ordinaria a la que se hace mención en razón de la tutela de los bienes de dominio público, se sustenta en la administración que sobre ellos ejecutan los gobiernos locales, hecho que incluso es reconocido en la jurisprudencia electoral:



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*"Los gobiernos locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política gozan de autonomía respecto de la administración de los intereses y servicios locales. En este sentido, es claro que son los gobiernos locales de cada cantón los autorizados para otorgar los permisos de uso de los bienes públicos que administran, así como dar permisos para reuniones en sitios públicos, de acuerdo con las regulaciones que a lo interno haya establecido la municipalidad."*<sup>13</sup>

De igual forma se pronunció la Sala Constitucional al respecto:

*"...en lo que atañe al uso de bienes de dominio público como parques, jardines, paseos públicos y prados, es cada municipalidad la competente para emitir los correspondientes permisos en su territorio ( artículo 39 de la Ley de Construcciones), los que por la naturaleza de esos bienes se entiende que se trata de permisos que solo conceden derechos a título precario..."*<sup>14</sup>

Ahora bien, resulta de especial importancia mencionar que tratándose de la realización de actividades en sitios públicos, la competencia municipal antes apuntada se ve sustentada en el criterio

<sup>13</sup> Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n. °2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007. Ver en sentido similar la número 2047-E-2001.

<sup>14</sup> Resolución de la Sala Constitucional n. ° número 234-2000 de las 12:06 horas del 7 de enero de 2000, también citada en la resolución n. °2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

técnico que rinda el Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas<sup>15</sup>, órgano cuyo fin primordial es procurar que las actividades que impliquen una concentración masiva de personas en un lugar público se realicen bajo estrictas medidas de seguridad. No obstante lo anterior, el mismo decreto de creación de dicho comité establece la prevalencia de las disposiciones de los gobiernos locales.<sup>16</sup>

En virtud de lo indicado, resulta indiscutible la confluencia de ambas competencias, por un lado la de la administración municipal en razón de la tutela que debe realizar de los bienes de dominio público; y por otro la del Tribunal Supremo de Elecciones como órgano superior de la administración electoral, al que le corresponde organizar y vigilar toda la actividad propia del proceso electoral.

---

<sup>15</sup> Decreto N° 28643-S-MOPT-SP: "Artículo 1º—Créase el Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas, adscrito al Ministerio de Salud; que tendrá como fin primordial velar porque las concentraciones masivas se realicen bajo las medidas que en materia de salud y seguridad, indica la legislación vigente.

Artículo 2º—El Comité Asesor de Concentraciones Masivas estará integrado por representantes de las siguientes instituciones:

a) Ministerio de Salud, quien coordinará.

b) Comisión Nacional de Emergencia.

c) Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con representación de: Dirección General de Ingeniería de Tránsito, Dirección de Policía de Tránsito y Dirección de Transporte Público.

d) Ministerio de Seguridad Pública.

e) Dirección de Bomberos (Departamento de Ingeniería de Bomberos).

f) Cruz Roja Costarricense.

g) Instituto Costarricense de Deporte y Recreación (ICODER).

Se tendrá como parte también a todas aquellas instituciones de apoyo que por la naturaleza de sus funciones tienen competencia específica en las actividades a desarrollar en los eventos (...)

Artículo 4º—La competencia de dicho Comité abarcará todo evento de concentración masiva de personas, sea éste de índole político, deportivo, recreativo, religioso, cultural, comercial u otro."

<sup>16</sup> "Decreto N° 28643-S-MOPT-SP: Artículo 6: (...) La autorización definitiva será extendida por la Municipalidad correspondiente, con base en las certificaciones, los criterios y disposiciones técnicas de las Instituciones que conforman el Comité Asesor."



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

La única excepción de dicha concurrencia lo es en el caso de las actividades proselitistas denominadas "*piquetes*", los cuales por su naturaleza requieren únicamente la autorización del Cuerpo Nacional de Delegados. Asimismo en el caso del uso de instalaciones físicas pertenecientes al Estado y a las Municipalidades, la autorización corresponde al ente titular del bien en forma exclusiva, concurriendo ante esa potestad únicamente la obligación del Partido Político de informar al Tribunal Supremo de Elecciones.

**Perspectiva espacial.** Respecto a la perspectiva espacial, es claro que el contenido de la norma legal discurre en el uso permitido para realizar actividades político-electorales, de lugares públicos sean éstos parques, calles, vías públicas, plazas, aceras o edificios pertenecientes al Estado o a las municipalidades, con la particularidad de que en el caso de los edificios públicos no se requiere la autorización que se señaló líneas arriba.

En ese sentido conviene hacer una referencia general y breve, por no ser el tema de fondo del presente artículo, sobre esos llamados sitios o bienes públicos.

En primer lugar se debe tener claro que no todos los bienes que se consideren públicos tienen el mismo tratamiento. Precisamente este tipo



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de bienes se definen como aquellos de dominio público que pertenecen a un ente público y están afectados a un uso público, a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Son imprescriptibles, inembargables e inalienables y entre ellos se encuentran las calles, plazas, el mar, parques, entre otros.

El tratadista Ramón Parada indica en relación con la clasificación de los bienes públicos que:

*"...la doctrina suele dividir a los bienes públicos en bienes de dominio público y bienes patrimoniales, de forma tal que los primeros son aquellos que, perteneciendo a un ente público están afectos a un uso público o a un servicio público, Los patrimoniales, aunque pertenecen a un ente público, no están afectos a un uso o servicio público".<sup>17</sup>*

Por su parte, Miguel Sánchez Morón señala tres características de los llamados bienes de dominio público: "1) *su pertenencia a un ente público*; 2) *su afectación a un fin de utilidad pública*; 3) *su sometimiento a un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes.*"<sup>18</sup>

Precisamente lo anterior, clarifica el tratamiento distinto que le da la legislación electoral al uso de los bienes o lugares catalogados públicos,

<sup>17</sup> Parada, Ramón, Derecho Administrativo, T.III,1993, p.10.

<sup>18</sup> Citado por González Ballar Rafael, Apuntes de Derecho Administrativo 2008, p.327.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

por un lado la norma establece que los partidos políticos deberán contar con la autorización de las autoridades respectivas, y durante la campaña electoral además con el del Tribunal Supremo de Elecciones, para realizar actividades proselitistas en "*vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos...*"; por otro lado en el inciso g) del artículo 137 del Código Electoral, se establece que "*en cualquier período, las instalaciones físicas que pertenezcan al estado y a las municipalidades del país podrán ser facilitadas a los partidos políticos para la realización de sus actividades y asambleas siempre y cuando medie comunicación previa al TSE...*". Así las cosas, no cabe que el citado numeral regula los diferentes tipos de bienes públicos, tanto los denominados por la doctrina de bienes de dominio público como los públicos patrimoniales.

Aquellos bienes referidos en el párrafo primero del artículo 137 indicado: las calles, parques, plazas, vías públicas, entre otros, resultan bienes de dominio público por lo que se encuentran sujetas a un régimen especial de protección administrativa en razón del destino que poseen, el cual se centra en la satisfacción directa del interés público; por ello para su uso se requiere el cumplimiento de una serie de requisitos ante las entes públicos que los administran o tienen su titularidad, y además, ante el Tribunal Supremo de Elecciones a partir de la convocatoria oficial a elecciones. En ese orden de ideas, reviste importancia el aclarar que la participación de ese órgano electoral no radica en la titularidad que tenga de bienes de dominio público, sino que deviene de la obligación que



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

posee de ser garante de la efectiva, equitativa e igualitaria participación de los partidos políticos durante la campaña electoral, la cual además deberá cuidar se someta a principios de seguridad y orden público, mas tratándose de uso de lugares de dominio público.<sup>19</sup>

Los que se señalan en el inciso g) de ese mismo numeral 137, de acuerdo con lo reseñado anteriormente, constituyen bienes públicos patrimoniales, cuyo uso para actividades con fines político-electorales por parte de los partidos políticos, queda librado a la decisión exclusiva de su titular con la condición de que exista comunicación previa al Tribunal Supremo de Elecciones y a las agrupaciones políticas *"garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden conveniencia y respeto de la moral pública."*

**Perspectiva temporal.** En este punto es donde quizás se puede advertir el mayor cambio de las reglas para la celebración de actividades políticos-electorales en lugares públicos. Al respecto se debe precisar que la legislación actual, a diferencia de la anterior, establece condiciones de tiempo menos restrictivas propiciando con ello una mayor participación de los partidos políticos.

---

<sup>19</sup> Artículo 137 del Código Electoral: *"...a partir de la convocatoria a elecciones, también con la autorización del TSE y de conformidad con las siguientes disposiciones: (...) e) Asimismo no podrán reunirse en puentes, intersecciones de vías públicas ni frente a templos religiosos, estaciones de bomberos o de la Cruz Roja, o a menos de doscientos metros de los hospitales o las dependencias de la autoridad de policía, ni de centros educativos cuyas funciones normales puedan resultar perjudicadas."*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Fue el propio legislador el que condujo ese discurso normativo más abierto. En efecto, en alguna oportunidad de la discusión sostenida en la Comisión de Reformas Electorales, a efectos de sustentar la necesidad de ampliar el período para celebrar las actividades en sitios públicos, se señaló:

*“De igual forma, la moción en comentario, contiene de manera fiel lo expresado por la Sala Constitucional mediante el voto N.º 97-1750, mediante el cual considera el derecho a propaganda electoral, como una manifestación particular de la libertad de expresión e información gracias a la amplísimo contenido que se recoge a dicha libertad en disposiciones de carácter internacional. De allí que la propaganda electoral es relevante para el interés público, desde el punto de vista constitucional, debido al contenido del mensaje que por su medio se expresa o difunde, y la finalidad que con él se persigue.”<sup>20</sup>*

La legislación anterior daba cabida solamente durante dos meses a la realización de actividades políticas en lugares públicos; precisamente el artículo 79 del Código Electoral anterior disponía que: *“...las manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques deberán contar con la autorización de las autoridades que correspondan; durante los **dos meses inmediatamente anteriores a las elecciones**, requerirán el permiso de la oficina o del funcionario que el Tribunal Supremo de Elecciones designe...”*.

<sup>20</sup> Acta N. ° 18 de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Reformas Electorales celebrada el Jueves 2 de noviembre de 2006.





N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

En la actualidad ese período en el que los partidos políticos pueden celebrar eventos proselitistas en lugares públicos, da inicio el día de la convocatoria a elecciones; conforme ello, el lapso referido se amplió a 4 meses aproximadamente sin contemplar los tiempos de veda.<sup>21</sup> Al respecto se podría presumir que esa circunstancia aparejada con la eliminación del tope que establecía el artículo 177 del anterior Código Electoral,<sup>22</sup> habría incidido en el aumento en la cantidad de gestiones que los partidos políticos han presentado en la presente campaña para que se les autorice a celebrar eventos en lugares públicos.

El siguiente cuadro permite establecer cuál ha sido el comportamiento de los partidos políticos en lo que respecta a las gestiones de permiso presentadas ante el programa electoral respectivo.

---

<sup>21</sup>El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto n. ° 19-2009 publicado en La Gaceta n.º 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: "**Artículo 3.-** *Los partidos políticos podrán celebrar manifestaciones, desfiles u otras actividades en zonas públicas a partir de la convocatoria a elecciones, con apego a lo establecido en el artículo anterior de este Reglamento y el artículo 137 del Código Electoral...*

**Artículo 4.-** Las solicitudes de permiso podrán ser presentadas ante el encargado del correspondiente programa electoral desde un mes antes a la fecha de la convocatoria a la elección que corresponda, y al menos con ocho días hábiles de antelación a la celebración del evento; aquellas que se presenten fuera de dichos plazos, serán rechazadas de plano. Las solicitudes deberán ser presentadas en las fórmulas que, para tales efectos, diseñe este Tribunal, o bien mediante los mecanismos o herramientas electrónicas que el Tribunal autorice de previo."

<sup>22</sup> El artículo 177 del Código Electoral derogado establecía: "Los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal serán únicamente los destinados a sus actividades de organización, dirección, censo y propaganda. No podrán considerarse justificables los gastos por embanderamiento. **Tampoco, se reconocerán los desembolsos que genere la organización de un número superior a veinticinco (25) plazas públicas por partido, durante el período en que procedan,** ni los ocasionados por el transporte de electores." (la negrita no es del original)



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

### Cuadro No. 1

Solicitudes de autorización presentadas durante las dos campañas anteriores y la actual<sup>23</sup>

<b>Elección</b>	<b>Total de autorizaciones solicitados</b>
3 de febrero de 2002	429
5 de febrero de 2006	601
7 de febrero de 2010	1850

Si bien los datos anteriores reflejan un cambio cuantitativo entre una elección y otra, lo cierto del caso es que los partidos políticos tienden a presentar una gran cantidad de solicitudes de autorización y la gran mayoría de las actividades solicitadas no son realizadas.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Información obtenida de los informes de evaluación de los Programas Electorales llevados a cabo por la Coordinación de Programas Electorales para las elecciones de 2002 y 2006; y también de las estadísticas del Programa Electoral de Permisos y Manifestaciones para el período actual previo a las elecciones 2010.

<sup>24</sup> Los partidos políticos reservan la mayor cantidad de lugares presentando la mayor cantidad de solicitudes en un mismo momento y posteriormente valoran cuáles son propicios para sus intereses y son en éstos donde realizan las actividades proselitistas. Precisamente tanto el Código anterior como el actual, le dan esa oportunidad; la legislación anterior establecía que las gestiones tendientes a obtener estos permisos se debían presentar en los dos meses anteriores al día de la convocatoria a elecciones, razón por la cual era en ese tiempo en que los partidos reservaban los espacios. El artículo 80 de la legislación anterior establecía: "*Los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mitines en zonas públicas, en un mismo distrito electoral, el mismo día...Corresponderá a la oficina o al funcionario designado por el Tribunal Supremo de Elecciones conceder los permisos para reuniones. Los otorgará en estricta rotación de partidos y en el orden en que los solicitan. Para ello, fijará la sucesión en que los partidos podrán reunirse en una localidad. La solicitud de permiso deberá presentarse por escrito, dentro de los dos meses anteriores a la convocatoria a elecciones...*"

Por otra parte y aplicando la misma regla de ocupación de lugares públicos, las reglas actuales establecen que las agrupaciones políticas podrán presentar sus solicitudes desde un mes antes de la convocatoria o bien después de ésta, siempre que se realice con al menos ocho días de anticipación a la fecha del evento. El inciso b) del artículo 137 actual dispone: "...b) *Corresponderá a la oficina o a la persona funcionaria designada por el TSE conceder los permisos para reuniones; otorgará los permisos en estricta rotación de partidos inscritos y en el orden en que los solicitan. Para ello, fijará la sucesión en que los partidos podrán reunirse en una localidad.*"; en igual sentido el artículo 4 del Reglamento para Autorizar Actividades de los Partidos Políticos en Sitios Públicos, Decreto n. ° 19-2009 indica: "*Las solicitudes de permiso podrán ser presentadas ante el encargado del correspondiente programa electoral desde un mes antes a la fecha de la convocatoria a la elección que corresponda...*"



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Para finalizar, resulta importante hacer referencia a las restricciones de tiempo que se mantienen en la legislación actual, propiamente acerca de los períodos de veda a los que también se encuentran sujetas las actividades en lugares públicos.

La veda publicitaria constituye una restricción real a la libertad de expresión de los partidos políticos dado que, establece límites temporales a la campaña propagandística que éstos libran previo a la elección. La Sala Constitucional con respecto a la veda publicitaria durante la campaña electoral, sostuvo en el voto 97-1750 que ésta no posee vicios de inconstitucionalidad, por cuanto la libertad de expresión es irrestricta y se puede ver sometida a ciertas condiciones en razón del interés público.

En primer lugar tenemos el período general denominado "*tregua navideña*" y precisamente corresponde al receso de las fiestas de navidad y fin de año, desde el día 16 de diciembre hasta el primero de enero incluyendo ambos días.<sup>25</sup>

Asimismo se establece una restricción para los días previos a una elección; en el caso particular de las actividades en sitios públicos, éste

---

<sup>25</sup> En la discusión sostenida en la Comisión de Reformas Electorales se dijo sobre el tema que la tregua navideña resulta justificada en el hecho de que ese es un período de reflexión y descanso que no debe ser afectado por aspectos ajenos a esas fiestas propias de una campaña electoral.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

corresponde a los seis días inmediatos anteriores y el propio día de la elección.<sup>26</sup>

### 3. Encuestas y sondeos de opinión artículos 138 y 140

La regulación sobre la divulgación de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral durante la época electoral, es relativamente nueva en la legislación electoral dado que, a partir del año 1996, mediante Ley número 7653 del 28 de noviembre de 1996 se adicionó el artículo 85 ter al Código Electoral<sup>27</sup>.

Esas regulaciones, que se vieron complementadas con otros aspectos, quedaron contenidas en los artículos 138 y 140 del actual Código Electoral, establecen el marco normativo al que debe ajustarse la empresa interesada en difundir este tipo de sondeos en época electoral.

<sup>26</sup> El cambio es significativo dado que, anteriormente conforme el inciso g) del artículo 85 ese lapso consistía en los dos días inmediatos anteriores al día de la elección y el propio día, lo que atorgaba al elector un plazo menor de reflexión previo a la toma de la decisión electiva.

<sup>27</sup> Artículo 85 ter del Código Electoral "Para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el Tribunal Supremo de Elecciones dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones, con la indicación del nombre, las calidades del responsable y de los miembros de la empresa, así como otros datos que respalden su idoneidad para llevar a cabo esta labor, lo cual será reglamentado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

*Prohíbese la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos electorarios, durante los dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día.*

*Cuando la violación sea cometida por los partidos políticos, se les sancionará, con una disminución del cinco por ciento (5%) del aporte estatal que les corresponda luego de la liquidación de gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el inciso c) del artículo 151 de este Código.*

*El Tribunal Supremo de Elecciones trasladará al Ministerio Público el expediente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ocurra la violación".*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Así, “los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas” que pretendan elaborar encuestas y sondeos de opinión, deberán inscribirse previamente ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Ello implica que las que no cumplan con este trámite no estarán autorizadas para esta labor, y se podrían exponer a las sanciones previstas en el artículo 289 del Código Electoral, sin perjuicio de la sanción a que se expone al director o encargado del medio de comunicación que la publique –artículo 286, inciso b) del Código Electoral-.

En la solicitud de inscripción que deberá realizarse dentro de los quince días posteriores a la convocatoria, aparte de indicarse el nombre de los profesionales responsables de los estudios, deberá cumplirse con los requisitos previstos en el artículo 3 del “Reglamento sobre la inscripción para la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral”<sup>28</sup>. En caso de que la solicitud no cumpla con

---

<sup>28</sup> **Artículo 3.-**

*La solicitud de registro deberá presentarse en forma escrita, durante el período referido en la ley y en este reglamento, ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. La misma deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

*a) Ser suscrita por el representante legal de la persona jurídica interesada. Si la solicitud no es presentada por dicho representante en forma personal, la firma de éste deberá venir debidamente autenticada.*

*b) Adjuntar una certificación de personería jurídica.*

*c) Consignar el nombre de los profesionales e investigadores responsables de los estudios político-electorales, indicando las calidades de éstos así como su hoja de vida.*

*d) Aportar todos los documentos necesarios que evidencien la experiencia del interesado en la elaboración de encuestas y sondeos de opinión.*

*e) Aportar un tarifario completo de los servicios, indicando los posibles descuentos y tarifas especiales.*

*f) La solicitud deberá acompañarse de una carta de compromiso suscrita por el representante legal de la persona jurídica, debidamente autenticada, en la que se compromete a garantizar la igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participen en la justa electoral.*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

alguno de los requisitos exigidos, se prevendrá al representante que subsane el o los defectos en un plazo de tres días, y si no lo hiciere se rechazará su inscripción. Igual consecuencia se presentará con aquellas solicitudes que se presenten fuera del plazo legalmente establecido.

Como aspecto novedoso, el Tribunal Supremo de Elecciones está en la obligación de publicar en un medio de comunicación escrito y de circulación nacional, la lista de las empresas que se encuentran autorizadas e inscritas para realizar los estudios de opinión. Dicha diligencia deberá verificarse una vez vencido el plazo para presentar solicitudes y resueltas las gestiones que se hubieren presentado.

Conforme a estas disposiciones legales, se autoriza la realización de encuestas y la libre difusión de sus resultados, en forma total o parcial, por cualquier medio, en cualquier momento, con dos únicas limitaciones: **a)** está prohibido la difusión total o parcial de los estudios elaboradas por empresas no inscritas ante el Tribunal, conforme se analizó anteriormente y **b)** está prohibido divulgar sus estudios en los tres días inmediatos al de las elecciones y el propio día de éstas.

Otro aspecto que se incorpora en la legislación es la obligación que

---

*g) Aportar una certificación extendida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, en la cual se acredite que la empresa se encuentra debidamente registrada y los profesionales a cargo incorporados al mismo, de conformidad con lo que establecen los artículos 17, 19 y 21 de la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados en Ciencias Económicas y Sociales.*

*h) Señalar fax o correo electrónico como medio para recibir notificaciones.”.*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

tienen las empresas de guardar los documentos que respaldan los estudios; obligación que se extiende desde el día de publicación de la encuesta hasta la declaratoria de elecciones de diputados. Cabe indicar que esta documentación que mantiene en custodia la empresa, no es de libre acceso, en virtud de que solo ante denuncia formal y previo requerimiento del Registro Electoral, la empresa remitirá los documentos originales o fotocopia certificada por un notario público.

En el siguiente cuadro se resumen las diferencias que se presentan entre la norma derogada y la nueva regulación.

**Cuadro No. 2**

<b>Tema</b>	<b>Norma derogada Artículo 85 ter</b>	<b>Norma actual Artículos 138 y140</b>
Publicación de la lista de empresas inscritas	No se establecía	El TSE publicará en medio de comunicación escrita la lista de empresas acreditadas para realizar encuestas y sondeos de opinión
Profesionales responsables	No se establecía	En la solicitud debe indicarse quiénes son los profesionales responsables.



N.º 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Fecha límite para difundirla	Dos días antes de las elecciones	Tres días antes de las elecciones
Obligación de custodiar documentación	No se establecía	Debe guardarse la documentación que respalda la encuesta desde su publicación hasta la declaratoria de diputados.

#### 4. Reglas para las empresas dedicadas a difundir propaganda electoral artículo 139

En el artículo 139 del Código Electoral, se establece el marco normativo al que debe ajustarse toda aquella empresa interesada en difundir propaganda electoral. Es decir, solo aquellas empresas debidamente inscritas ante este Tribunal *“estarán autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral”*. En su solicitud de inscripción, el representante de la empresa indicará las tarifas del servicio, la razón social, las calidades del gestionante y de la empresa y aportará un lugar para recibir notificaciones.

Como principio fundamental, las empresas inscritas garantizarán igualdad de trato y condiciones para todos los partidos políticos que intervengan en la contienda electoral.

Como aspecto importante, debe indicarse que la norma no





N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

establece a partir de qué momento deben inscribirse dichas empresas; sin embargo, es lo cierto que previo a difundir cualquier tipo de propaganda debe encontrarse inscrita, caso contrario dicho gasto no será reconocido con el aporte estatal.

Del análisis de la disposición derogada –artículo 85- y de la actual – artículo 139- no se aprecian cambios importantes sobre las regulaciones concernientes al registro de empresas interesadas en difundir propaganda. Tal vez uno de los pocos cambios, es el relativo al rechazo de plano de la solicitud que existía para la empresa que en su gestión inicial consignara tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones, para los servicios comerciales corrientes por empresa gestionante.

## **5. Actividades políticas en lugares cerrados artículo 141**

Pocos cambios o novedades se pueden advertir del tema particular. En efecto, el artículo 141 electoral reproduce en buena medida las regulaciones anteriores contenidas en el numeral 82. Del análisis de la normativa se pueden extraer algunos aspectos que vale la pena resaltar.

**Concepto de club político.** Si bien la norma, ajustada a una buena técnica legislativa, no define qué es un club político, conviene en este momento realizar ese ejercicio aunque sea en aproximación.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

El 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. Ahora bien, conforme lo anterior, cabe apuntar que no existiría restricción alguna en cuanto al número de locales que una agrupación política puede tener abiertos, sino más bien, el número de éstos estaría sujeto a los objetivos que el partido políticos se plantea y a las necesidades de espació físico que el cumplimiento de ellos demanden.

**Autoridad competente.** En el Código anterior se disponía que la autoridad competente para otorgar la autorización de funcionamiento de un club político lo era la gobernación de cada provincia, cuando se trataba del cantón central de la respectiva jurisdicción -cabecera de provincia-, o bien las delegaciones cantonales de la Autoridad de Policía en los otros casos.

Tal regulación se vio afectada cuando se derogaron las Ordenanzas Municipales que daban sustento normativo a las gobernaciones de provincia, las cuales dejaron de existir; no obstante ese potencial vacío fue cubierto por la jurisprudencia electoral.

Precisamente el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de ese tema dispuso:



TRIBUNAL SUPREMO  
DE ELECCIONES  
REPUBLICA DE COSTA RICA



Revista  
DERECHO ELECTORAL

N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*"El someter la apertura de un local partidario al requisito de una autorización administrativa, no sólo permite asegurar el cumplimiento de la restricción relativa a la distancia mínima que debe separarlo de otro de la misma naturaleza, sino también llevar un control que posibilite desarrollar eficazmente medidas -de corte preventivo o represivo- en resguardo del orden público.*

*De ahí que el legislador haya razonablemente confiado el ejercicio de esa potestad autorizatoria a las delegaciones cantonales de la autoridad de policía, por ser la atribución fundamental de todo cuerpo policiaco nacional velar por el mantenimiento del orden público (ver artículo 8.d de la Ley General de Policía, n° 7410 del 26 de mayo de 1994). La disposición del Código Electoral arriba transcrita establecía, como excepción a dicha regla, el caso de los cantones cabecera de provincia, en donde era la Gobernación el órgano competente para dar la correspondiente autorización; siendo, en todo caso, dichas Gobernaciones también órganos del Poder Ejecutivo que compartían esa potestad de actuar en pro "... de la tranquilidad, del buen orden y de la seguridad de las personas, bienes y derechos de los ciudadanos y habitantes ..." dentro de su jurisdicción provincial (art. 50 de las Ordenanzas Municipales, ley n° 20 del 24 de julio de 1867, ya derogada), estando en ella a su disposición la Guardia de Asistencia Rural (art. 5° de la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural, n° 4639 del 15 de setiembre de 1970, también derogada).*

*Adicionalmente nótese que, en lo que se refiere a los clubes políticos, no resulta necesario contar con licencia municipal, puesto que dicha autorización sólo se exige para el caso de la apertura de establecimientos dedicados a actividades lucrativas, tal y como lo establecía el viejo Código Municipal (art. 98) y lo hace el vigente (art. 79); de suerte tal que, en nuestro ordenamiento jurídico, el funcionamiento de tales*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*clubes siempre ha quedado librado a una autorización de autoridades de la administración nacional, no de la local.*

*Ahora bien, el artículo 174 del Código Municipal en vigor dispuso derogar las ya citadas Ordenanzas Municipales, lo que se tradujo en la supresión de las gobernaciones provinciales del ordenamiento costarricense (así ha sido reconocido por la Procuraduría General de la República, en su dictamen n° C-097-98 del 27 de mayo de 1998).*

*Se colige de lo anterior que, en el contexto del artículo 82 del Código Electoral, ha desaparecido la excepción a la regla, de modo tal que son las delegaciones policiales cantonales las competentes para autorizar la apertura de locales partidarios, aún en las cabeceras provinciales.*

*Es menester aclarar que en algunos cantones josefinos, incluyendo el central de la provincia, no existe delegación cantonal; situación que obliga a entender que los partidos interesados en el establecimiento de locales o clubes en tales sitios, deberán dirigirse al Director General de la Fuerza Pública, que es el jerarca de la misma, a fin de que éste -en la condición señalada- traslade la solicitud a la oficina territorialmente competente.<sup>29</sup>*

Actualmente se mantiene el criterio antes reseñado, y le corresponde al Delegado de la Fuerza Pública de cada cantón, la competencia exclusiva de autorizar el funcionamiento de un club político; decisión que puede ser revisada por el Tribunal Supremo de Elecciones fungiendo como órgano superior de la administración electoral y en razón de recurso planteado por parte interesada, conforme lo tutela el numeral 240 del Código Electoral.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 700-E-200 de las 11:00 horas del 22 de abril del 2000.

<sup>30</sup> El **artículo 141** establece en lo conducente: "...la autorización de locales para uso de los partidos políticos será obligatoria y deberá solicitarse por escrito ante la delegación cantonal de policía, cuya resolución será



N.º 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

**Aspectos formales y de funcionamiento.** A partir del análisis realizado de la normativa relativa al tema, conviene puntualizar algunos aspectos.

- La inscripción de un club político es obligatoria.
- No podrá ubicarse en un lugar cuyas instalaciones físicas no se encuentren aptas para ser usadas de forma adecuada; o bien que su uso pueda implicar un peligro inminente para las personas que lo puedan ocupar.<sup>31</sup>
- Dentro de los clubes o locales debidamente inscritos, se podrán efectuar reuniones en cualquier momento, no obstante durante su celebración no se podrá difundir mediante cualquier medio, propaganda o discursos fuera del local.
- No podrá ser inscrito a menos de cien metros de distancia de otro ya inscrito, midiendo esa distancia por el centro de la vía pública, tomando como referencia los puntos correspondientes al centro de

---

*apelable ante el TSE.”*

**Artículo 240:** “...Cabrá el recurso de apelación electoral contra los actos que, en materia electoral, dicten:

a) El Registro Electoral.

b) Las juntas electorales.

c) El funcionario(a) encargado(a) de autorizar las actividades en lugares públicos.

d) Las delegaciones cantonales de policía.

e) Cualquier otro funcionario o dependencia del Tribunal, con potestades decisorias en la materia, o cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral.”

<sup>31</sup> Así se dispuso en el aparte 3.3. de las Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto n.º 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta n.º118 de 20 de junio de 2005, citando el Acuerdo adoptado por el Tribunal Supremo de Elecciones en Sesión Ordinaria número 3400 del 21 de setiembre de 1965, artículo 13.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

la puerta principal del club. Si hubiere entre ambos clubes un lugar público abierto (plaza, parque, etc.) la medida deberá hacerse en línea recta atravesando dicho espacio.<sup>32</sup>

- En los dos meses previos al día de la elección, solo los partidos políticos que tengan candidaturas inscritas podrán gestionar el permiso respectivo para operar un club político.
- El día en que una agrupación política celebre una plaza pública o una reunión o desfile debidamente autorizada por las autoridades respectivas, los clubes de los demás partidos que se ubiquen en las proximidades del evento, permanecerán cerrados durante las veinticuatro horas de ese día.<sup>33</sup>

## 6. Publicidad de la gestión gubernamental artículo 142

En atención del principio constitucional de imparcialidad política de las autoridades gubernativas -artículo 95, inciso 3)- en los procesos electorales, el Código Electoral se ha encargado, desde el año 1996, de establecer ciertos límites a la propaganda comercial que difunde el Poder Ejecutivo y sus instituciones durante la campaña electoral<sup>34</sup>. La actual

<sup>32</sup> Así establecido en el aparte 4.2 de las Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto n. ° 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta n.º118 de 20 de junio de 2005.

<sup>33</sup> Inciso f) del artículo 137 del Código Electoral.

<sup>34</sup> Artículo 85, inciso j) del Código Electoral derogado establecía "A partir del día siguiente a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, no podrán publicar difusiones relativas a la gestión propia de su giro, salvo las de carácter



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

legislación ofrece algunos cambios respecto de la norma derogada; sin embargo sus principales conceptos y elementos se mantienen en el artículo 142 del Código Electoral.

La Sala Constitucional en la citada resolución número 1750-97 del 21 de marzo de 1997, analizó la constitucionalidad de dicha limitación al Poder Ejecutivo de la siguiente manera:

*"Este inciso contiene una serie de prohibiciones y limitaciones plausibles a la publicidad o propaganda del Poder Ejecutivo y del resto de las instituciones públicas, que nada tienen que ver con los presentes autos y que, en todo caso, al estar establecidas directamente por la ley y dirigirse al interior de la Administración Pública, no pueden tener roces con el Derecho de la Constitución; **amén de que más bien favorecen el libre desenvolvimiento del proceso electoral, previniendo una de las formas de intervención de los gobernantes para distorsionarlo.**"*  
(el resaltado no es del original).

La jurisprudencia electoral también se ha referido a esta prohibición estableciendo que como su finalidad primordial la de:

*"evitar que el Gobierno y las instituciones públicas **difundan sus logros de tal modo que se evite un favorecimiento a las candidaturas del partido político que se encuentra en el Gobierno** o perjudicar*

*eminentemente técnico que resulten indispensables y contengan información impostergable en razón de las circunstancias, por estar relacionadas con servicios públicos esenciales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto aquí harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia".*



N.º 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*a las candidaturas de otras organizaciones político-partidarias que participan de esa contienda electoral.”<sup>35</sup>.*

La prohibición prevista en el artículo 142 del Código Electoral, impide al Poder Ejecutivo (integrado por la Presidencia de la República, los Ministerios, el Concejo de Gobierno), a la administración descentralizada (municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas) y a las empresas del Estado (CNFL y Luz, Recope, Corbana, etc.) *“difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones.”*

De la citada prohibición se deducen varios aspectos que conviene repasar:

**Vigencia:** En lo que se refiere a su vigencia, esta prohibición es temporal, pues va desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales hasta el propio día de la elección, lo que implica que de no designarse al Presidente de la República en una primera ronda, y ser necesario acudir a una segunda ronda electoral para designarlo, su vigencia se prolonga hasta esa segunda ronda pues, en criterio del

---

<sup>35</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 2694-E-2006 de las 10:00 horas 4 de setiembre del 2006.





N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Tribunal Supremo de Elecciones, no se ha producido elección<sup>36</sup>.

**Obra pública realizada:** El concepto de “obra pública realizada” es nuevo en el Código Electoral, dado que anteriormente la fórmula utilizada por el legislador para regular la prohibición era “gestión propia de su giro”. Sin embargo, éste parece ser un cambio semántico más que de fondo, en razón de que ambos conceptos hacen referencia al quehacer u obra materializada durante el ejercicio del gobierno, tal y como lo entendió la jurisprudencia electoral al analizar la segunda de estas frases:

*“Bajo ese concepto, tal como lo señaló esta Magistratura Electoral, la norma como tal impide al Gobierno de la República y a las instituciones públicas **que difundan sus logros o publiciten sus obras** para no favorecer, o afectar, a ninguna agrupación política participante en los procesos electorales”<sup>37</sup>.*

Recientemente, la Autoridad Electoral estableció que dicho concepto también se refería a la:

*“publicidad sobre obras y proyectos del gobierno de turno – gestión pasada, presente y futura-. Queda vedada (...) la difusión de mensajes que destaquen la capacidad de acción de las instituciones indicadas así como mejoras, innovaciones, virtudes o ventajas cualitativas y cuantitativas en la prestación*

<sup>36</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 0264-E-2002 de las 12:35 horas del 22 de febrero de 2002.

<sup>37</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 3540-E-2006 de las 10:30 horas del 9 de noviembre de 2006.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*de los servicios que procuran. Tampoco cabe 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.*<sup>38</sup>.

**Excepciones:** Esta prohibición no es absoluta en el sentido de que no se permita ningún tipo de publicidad comercial al Estado y sus instituciones, pues la misma norma excepciona esta prohibición y permite publicar aquellas de *“carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales”*.

Sobre esta excepción la jurisprudencia electoral ha realizado aportes importantes que incluso fueron recogidos en la actual legislación. Así, en la resolución 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009 se estableció que:

*“(…) no se subsumen dentro de la prohibición de mérito las campañas de prevención que realizan la Comisión Nacional de Emergencias, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Seguros, la Caja Costarricense de Seguro Social o la Dirección General de Tránsito, ni las de información que resulten necesarias para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios institucionales. Por su naturaleza, tampoco estaría prohibida la publicidad vinculada a la oferta y el proceso educativo de las universidades estatales, del Instituto Nacional de Aprendizaje y del*

<sup>38</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*Ministerio de Educación Pública.”.*

**Medios de comunicación:** Otro cambio importante que se incorpora en la nueva legislación, es que prohíbe la publicidad en “*cualquier medio de comunicación*”, introduciendo un concepto más amplio que indudablemente incluye a los medios de comunicación alternativos, sean aquellos vinculados con la internet.

Es importante considerar que dicha norma lo que prohíbe es la pauta publicitaria que se difunda en medios de comunicación con cargo al erario público; es decir, queda excluida, por estar vinculada a la libertad de prensa, la actividad vinculada con las noticias, entrevistas, conferencias de prensa y otros de similar naturaleza, pues en ese tipo de actividades, es interés del medio de comunicación su difusión. Así lo consideró recientemente el Tribunal Supremo de Elecciones, en la resolución número 0063-E7-2010 de las 08:30 horas del 7 de enero de 2010, al analizar una serie de hechos en que se denunciaba infracción a esta prohibición por la difusión de varias noticias periodísticas.

**Sanción:** Por último, la infracción de dicha prohibición no solo hace incurrir al funcionario responsable en el delito de desobediencia –artículo 307 del Código Penal- sino que, como novedad que incorpora la norma, el funcionario podrá ser investigado por el delito electoral de beligerancia política, cuya sanción es la destitución del cargo y la inhabilitación para



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

ejerger cargos públicos por un período de dos a cuatro años -artículo 146 del Código Electoral-.

## FUENTES CONSULTADAS

### a) Libros

- González Ballar Rafael. *Apuntes de Derecho Administrativo*. 2008.
- Parada, Ramón. *Derecho Administrativo, T. III*. 1993.

### b) Documentación Electrónica

- [http://plazas\\_publicas.tse.go.cr/ppl/PPLPKGEVENTOS.PPLDESP135](http://plazas_publicas.tse.go.cr/ppl/PPLPKGEVENTOS.PPLDESP135)



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

### c) Legislación

- Código Civil, Ley número 63 del 28 de setiembre de 1887. Decreto Ley número 0 del 19 de abril de 1886.
- Código Electoral, Ley número 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas. (Derogado)
- Código Electoral, Ley número 8765 del 2 de setiembre de 2009.
- Constitución Política, República de Costa Rica.
- Decreto Ejecutivo N° 28643-S-MOPT-SP del 7 de abril del año 2000.
- Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, Decreto n. ° 8-2008 de 13 de diciembre de 2008. Publicado en La Gaceta n. ° 8 de 13 de enero de 2009.
- Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto n. ° 19-2009 publicado en La Gaceta n.º 211 de 30 de octubre de 2009.
- Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la presidencia de la República, Decreto n. ° 27-2009 publicado en La Gaceta n.º 241 de 11 de diciembre de 2009.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

- Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto n. ° 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta n.º118 de 20 de junio de 2005.

#### **d) Jurisprudencia**

- Sala Constitucional, Resolución número 234-2000 de las 12:06 horas del 7 de enero de 2000.
- Sala Constitucional, Resolución número 1750-97 del 21 de marzo de 1997.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 65 de las 10:00 del 31 de enero de 1965.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 700-E-200 de las 11:00 horas del 22 de abril de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 0556-1-E-2001 de las 16:41 horas del 21 de febrero de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 0264-E-2002 de las 12:35 horas del 22 de febrero de 2002.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 2694-E-2006 de las 10:00 horas 4 de setiembre de 2006.



**N. ° 9, Primer Semestre 2010**

**ISSN: 1659-2069**

- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 3540-E-2006 de las 10:30 horas del 9 de noviembre de 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009.

**e) Otros**

- Acta N. ° 18 de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Reformas Electorales celebrada el Jueves 2 de noviembre de 2006.