

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LOS DEBATES ELECTORALES EN COSTA RICA

Arlette Bolaños Barquero*
abolanos@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de junio de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de julio de 2009.

Resumen: En este artículo se exponen las garantías constitucionales vigentes en Costa Rica para la realización de los debates electorales y se refiere a los principios y valores democráticos como sustento de los criterios que rigen para el desarrollo de estas actividades electorales, los cuales se detallan junto con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Elecciones que los han propugnado con amplitud.

Palabras claves: Valores democráticos/ Principio de igualdad / Principio de libertad / Principio de tolerancia / Principio de pluralismo / Debates electorales / Medios de comunicación / Legitimación / Competencia / Jurisprudencia electoral / Jurisprudencia constitucional.

Abstract: This article describes the constitutional guarantees in force in Costa Rica that regulate the political debates and refers to the democratic principles and values basis of the prevailing criteria for the development of these electoral activities, which are detailed along with the jurisprudence of both the Constitutional Chamber and the Supreme Electoral Tribunal, by them advocated with amplitude.

Key words: Democratic values / Principle of equality / Principle of liberty / Principle of tolerance / Principle of pluralism / Electoral debates / Media / Legal standing / Jurisdiction / Electoral jurisprudence/ Constitutional jurisprudence.

* Asistente Legal de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Licenciada en Derecho y Magíster en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica.

SUMARIO

1. Valores y principios democráticos.
2. Derecho ciudadano de conocer la oferta política en igualdad de condiciones.
3. Protección, desde la Sala Constitucional, del derecho de los ciudadanos educarse políticamente.
4. Auspicio, fortalecimiento y protección de los derechos en los debates electorales por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.
 - a) Legitimación para impugnar.
 - b) Competencia del TSE.
 - c) Respeto a la igualdad política en instituciones públicas y privadas que promueven debates electorales.
 - c.1. Posición de poder del medio.
 - c.2. Gratuidad del espacio mediático.
 - c.3. Potestades públicas de las televisoras.
 - d) Criterios generales y específicos para el desarrollo de debates.
 - e) Apoyo de la Sala Constitucional a las decisiones del TSE para regular los debates electorales..
 - f) Debates propiciados por el TSE.
5. Otras reglas para la realización de foros y debates electorales.
 - a) Diferencia entre debates y entrevistas.
 - b) Prohibiciones en aulas escolares.
 - c) Organización de debates en instituciones del Estado como excepción a la prohibición de utilizar recursos públicos en las campañas previas al referéndum.
 - d) Participación de candidatos a alcalde en debates.
 - e) Participación de miembros de juntas cantonales en debates.
 - f) Participación de jueces administrativos en debates electorales.
6. Epílogo.

1. Valores y principios democráticos

Nos explica el profesor Borea Odría¹ que la organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben plasmarse en su normativa y que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del pluralismo y el de la tolerancia. Se dice que los dos primeros hacen a la dignidad del ser

¹ Borea Odría, Alberto. Democracia. En: Diccionario Electoral. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Tomo I. 2003. Pgs. 351-352.

humano y que el concepto de democracia moderna es inescindible del reconocimiento del hombre por su propio valor.

En cuanto a la igualdad de los seres humanos, se reconoce como uno de los presupuestos básicos de la democracia, porque hace que todos tengan el mismo derecho de participar en el gobierno común y en la decisión sobre su futuro, y las diferencias relevantes son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, ya sea al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, o bien el comprometer el ser humano su destino con esa sociedad. Esta participación política es la ruta escogida por la democracia.

Respecto del principio de la libertad, la democracia exige respeto de esta característica esencial del ser humano, donde los límites sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua, debiendo mantenerse en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. En la democracia se estima que la libertad del ser humano no es otorgada sino reconocida por el Estado, el cual promueve a la persona, fin supremo de la sociedad.

En el principio del pluralismo, concordado con los dos anteriores, los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, donde debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses, aún y cuando actúen de distinta manera, pues una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social.

Es unánime en la doctrina la idea de que una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito,

pues ésta y la intolerancia se sustentan en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás; que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes, lo cual es impropio de una democracia. Por ello el cuarto principio es el de la tolerancia: al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del poder, sus puntos de vista y sus propuestas.

2. Derecho ciudadano de conocer la oferta política en igualdad de condiciones

El derecho a la igualdad, garantizado en el artículo 33 de la Constitución Política, establece que *"Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana"*. Así, resulta que todas aquellas personas que tengan iguales características, o se encuentren en una misma categoría, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones, por lo que cualquier distinción que no tenga una causa razonable, es violatoria de este precepto.

La Sala Constitucional decantó el contenido del principio de igualdad, señalando que

"Por medio de él, se prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, se acuerda, en principio, un

*trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes”.*²

Dentro de este marco y conjugando los valores de la democracia, todos los ciudadanos, especialmente los electores, gozan del derecho a conocer la oferta de los partidos políticos, con la finalidad, a la hora de ejercer el sufragio, de lograr una escogencia, racional, estudiada, libre y voluntaria, que responda a sus convicciones e ideología sobre el gobierno y la sociedad en que aspiran vivir.

Precisamente, la promoción que de la propuesta gubernativa hagan los candidatos lleva el propósito de informar políticamente al pueblo, derecho que no puede ser coartado, pues es constitucionalmente reprochable cualquier acción que, como efecto inmediato, limite el conocimiento que el pueblo debe tener sobre todos los partidos políticos y candidatos aspirantes a ser elegidos (Voto de la Sala Constitucional n.º 0429-98).

Dicho de otro modo, el ejercicio de este derecho fundamental de la ciudadanía es garantizado cuando se logra el respeto total al principio de igualdad de los candidatos y de sus oportunidades para externar sus propuestas políticas, lo cual encuentra respaldo en varios instrumentos internacionales (artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 20 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

² Voto n.º 5061-94 de las 17:34 horas del 6 de setiembre de 1994.

El principio democrático que contempla nuestra Carta Magna³ propugna estos valores, por lo que su protección constituye un compromiso nacional que, aunado a los Tratados Internacionales, sienta las bases del reconocimiento de los derechos políticos en condiciones de igualdad y libertad.

Con esta fundamentación y para garantizar el ejercicio de los derechos políticos, es que los Tribunales constitucionales han optado por su protección a la hora de la organización y ejecución o desarrollo de los debates electorales, como medio de exposición y defensa de puntos de vista y propuestas políticas. Debe recordarse que debatir es contender, discutir, disputar sobre una cosa⁴, por ello es que esa expresión de ideas debe realizarse en igualdad de condiciones, garantía tanto para los debatientes como para el electorado que necesita conocer ampliamente las opciones, sobre las que debe decidir.

En la campaña electoral y para la democratización del sufragio, los medios de comunicación masiva juegan un papel fundamental, pues es a través de ellos que los candidatos llegan con su mensaje a los electores y hasta podrían resultar decisivos para su éxito electoral o el de un determinado partido político.

Es importante mencionar, como lo señala el Dr. Martin Lauga⁵, que el acceso a los medios de comunicación durante el período electoral implica tres aspectos básicos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población con el uso de los medios (lo que suele

³ Artículos 1, 25, 26, 29, 33, 93, 98 y concordantes de la Constitución Política.

⁴ Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. XXII Edición, 2001. Madrid. p. 729.

⁵ Lauga, Martín. "La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Período, Prohibiciones". En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros. I Edición México 1998. p. 439.

incluir propaganda electoral); la manera en que los medios cubren la campaña electoral de los partidos y las cuestiones de importancia para las elecciones en las noticias y otros programas; los programas de educación ciudadana a través de los medios.

De ahí la trascendencia de los debates en los procesos electorales y la necesidad de comprender y apropiarse, los diferentes actores, de sus regulaciones, a fin de no limitar el conocimiento de la oferta política ni transgredir los principios y valores democráticos constitucionales que están en juego.

3. Protección, desde la Sala Constitucional, del derecho de los ciudadanos a educarse políticamente

En la década de los años 90, la Sala Constitucional desarrolló su jurisprudencia⁶ en torno al resguardo de los derechos políticos, estableciendo que la democracia supone la diversidad de opiniones respecto a la política que el Estado deberá seguir, siendo una de sus bases esenciales el cogobierno de la mayoría con las minorías, la libertad de expresión del pensamiento y de asociación política, bases de las cuales se deriva la existencia y actividad de los partidos políticos, en condiciones de igualdad tanto formal como real. Dispuso el colegiado constitucional que los ciudadanos, en un régimen democrático, sin el auxilio de los partidos no podrían ejercer a plenitud sus derechos políticos, expresar libremente sus ideas, asociarse políticamente, elegir y ser electos a puestos dentro de los gobiernos, de manera que, no puede hoy darse la democracia

⁶ Entre otras, las sentencias números 483-98; 429-98; 7952-97; 6905-95; 1239-94; 1238-94; 5611-93.

representativa sin la existencia y sobre todo, el libre e igualitario funcionamiento de los partidos políticos.

También aclaró que la democracia exige hoy la institucionalización de modalidades de elaboración de las decisiones en que cada integrante del grupo social tenga la convicción de haber contribuido a su adopción, lo que permite a su vez a la opinión pública y a los interesados, informarse y desarrollar un control de mejor calidad sobre la acción de los poderes públicos, así como de los mandatarios de las organizaciones sociales y económicas; perspectiva que, en esta época, corresponde a la doble aspiración presente en los signos de nuestros tiempos, hacia una mayor igualdad y una mayor participación en el ejercicio de la libertad responsable de todos los actores sociales, lo cual se concreta con la participación, y en el caso de las elecciones, en el sufragio.

Igualmente afirma el Tribunal Constitucional que, con la igualitaria participación de quienes desean optar a ser electos a un puesto de elección popular, existe el correlativo derecho de todos los ciudadanos a educarse políticamente e informarse sobre las pretensiones, programas e ideas de todos aquellos y así poder concurrir a las urnas electorales, con una decisión seria y responsable como lo exigen las instituciones democráticas. Y, en esta tesitura, refiriéndose a los debates afirmó⁷:

"...que los debates públicos se han venido convirtiendo cada vez más en elementos de las propias campañas electorales, y que en ellos, aunque sean auspiciados por medios privados, quienes los organizan y dirigen se postulan como partes neutrales y por ende como árbitros de la contienda, lo cual aumenta su credibilidad y la del debate mismo, y que al celebrarse en esta ocasión el debate impugnado

⁷ Voto n.º 429-98 de las 19:15 horas del 26 de enero de 1998.

prácticamente como acto de cierre de la presente campaña electoral, a tres días y unas horas de las elecciones nacionales del próximo primero de febrero, hace que la actividad pierda mucho de su carácter meramente privado para convertirse en un acto decisivo que tendrá, a no dudarlo, el efecto de inclinar intenciones de voto de los electores, máxime que, en esta oportunidad, hay un altísimo porcentaje de ciudadanos todavía indecisos respecto de sus preferencias de elección”.

A la hora de resolver el caso particular, la Sala estimó⁸:

“...no es un criterio para escoger los asistentes a un debate, el resultado de las encuestas, como lo afirman los directores de los medios recurridos, porque en las condiciones actuales -y esta es información que los mismos medios se han encargado de difundir- un generoso grupo de costarricenses ha declarado que no tiene ninguna preferencia de voto, que están indecisos, que se abstendrán de votar o bien que votarán nulo; y este grupo alcanza un importantísimo número de ciudadanos, que existe la clara posibilidad de ser inducido por cualesquiera de los trece partidos inscritos a escala nacional para presidente y vicepresidentes y los muchos más que se han inscrito en escala provincial y cantonal. Entonces, si se trata de dar una última enseñanza al electorado nacional, para decidir el futuro del país, todos los candidatos están en igualdad de condiciones frente a ese porcentaje no cautivo, no solo para decidir quién será el próximo presidente de Costa Rica, sino, también, para decidir cómo se integrarán la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales”.

Aseveró que si los debates son sesgados, aun con las mejores intenciones y la mayor buena fe de sus organizadores, se tornan indeseables para el sano ejercicio de la democracia y señaló, además de los principios que alientan las libertades y los derechos políticos fundamentales, su universalidad, una de cuyas implicaciones principales es

⁸ Idem.

su titularidad, no solamente frente al poder, sino también frente a todas las demás personas, por privadas que sean; y como ejemplo, detalló que se violaría gravemente la libertad de los medios de comunicación si se les obligara a celebrar un debate, pero que también se viola gravemente la libertad de los candidatos y de los ciudadanos para escogerlos libre y documentadamente, si el debate se celebra en condiciones tales que lejos de ampliar sus opciones electorales, se las reducen.

4. Auspicio, fortalecimiento y protección de los derechos en los debates por parte del Tribunal Supremo de Elecciones

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante también TSE o Tribunal), a raíz de una situación presentada por la celebración de un debate en una universidad privada, con ocasión de las elecciones nacionales a celebrarse en febrero del año 2002, acordó señalar que la realización de debates entre los aspirantes a puestos de elección popular constituye una sana práctica democrática que debe ser auspiciada y fortalecida, puesto que permite al electorado hacer su escogencia contando al efecto con mayores elementos de juicio, al darle la oportunidad de conocer a dichos aspirantes y valorar sus respectivas propuesta programáticas.⁹

El Tribunal evidenció que bajo el pretexto de que los candidatos desean contar en tales eventos con grupos de apoyo, se ha ido consolidando la práctica de que los partidos movilizan gran cantidad de seguidores y organizan, en los sitios públicos aledaños y sin contar con permiso alguno, actividades multitudinarias a las que concurren grupos de los diversos

⁹ Acta n.º 113-2001 de la sesión celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las ocho horas y treinta minutos del 18 de diciembre del 2001.

bandos involucrados para manifestar su apoyo al candidato de la agrupación de su simpatía.

Consideró además, que estas reuniones o plazas públicas de facto, que no son el resultado de una aglomeración espontánea de simpatizantes sino de un esfuerzo organizativo deliberado de los partidos políticos interesados, representan una amenaza al orden público, que se agrava conforme se acerca la fecha de las elecciones, dado el incremento natural de las pasiones políticas, razón por la cual están prohibidas por el ordenamiento electoral.

Por ello, el TSE advirtió a los partidos políticos que debían abstenerse de organizar, con motivo de los debates que se celebren, manifestaciones o reuniones públicas como las organizadas en esa ocasión en los alrededores de la universidad y que el incumplimiento de tales regulaciones, le obligaría a remitir el asunto al Ministerio Público, no sólo por lo indicado en el inciso c) del artículo 150 del Código Electoral, sino también ante la posible comisión del delito de desobediencia.¹⁰

¹⁰ Esta decisión la basó el TSE en la argumentación emitida en la misma acta 113-2001, en la que se acordó dirimir la situación que se expone: *"En efecto, el artículo 26 de la Constitución Política garantiza el derecho de todos de reunirse en recintos privados para discutir asuntos políticos sin necesidad de autorización previa; pero las reuniones en sitios públicos "será reglamentadas por la ley". Con base en esta disposición constitucional, el artículo 79 del Código Electoral es claro al disponer 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". El Tribunal, mediante resolución N°. 2047-E-2001, aclaró tal precepto del siguiente modo: "En los dos meses anteriores a la celebración de las elecciones nacionales, corresponde a este Tribunal o al funcionario que designe, autorizar las solicitudes de los partidos políticos para la realización de manifestaciones o desfiles en las vías públicas, plazas o parques, sin perjuicio de las autorizaciones requeridas por el Comité Técnico en Concentraciones Masivas. Fuera de ese período corresponderá únicamente a la Municipalidad del lugar otorgar el permiso, con base en las certificaciones, los criterios y disposiciones técnicas de las instituciones que conforman el Comité antes mencionado".*

Por su parte, el artículo 80 del mismo Código, estipula que los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mítines en zonas públicas, *en un mismo distrito electoral, el mismo día*; y la contravención de dicha disposición está genéricamente sancionada con multa de seis a quince salarios base mínimo menor mensual como lo señala la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la infracción, o con prisión de uno a treinta días, de conformidad con lo preceptuado en el inciso c) del artículo 150 del mismo código." (el destacado es del original). También el acta n.º 101-2001 de la sesión celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las ocho horas y treinta minutos del veinte de noviembre del dos mil uno.

Igualmente, el Organismo Electoral, mediante la resolución 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre de 2001, declaró con lugar un recurso de amparo electoral contra la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer y Televisora de Costa Rica S.A., señalando que los recurrentes y los otros candidatos a la Presidencia de la República debidamente inscritos, tienen derecho a que se les incluya en el debate programado por Televisora de Costa Rica S. A. para el día 7 de enero de 2002.¹¹

El recurso fue planteado por los señores Walter Coto Molina, en su calidad de candidato presidencial por la Coalición Cambio 2000, Walter Muñoz Céspedes, en su carácter de candidato presidencial por el Partido Integración Nacional y Justo Orozco Álvarez, en su condición de candidato presidencial por el Partido Renovación Costarricense, porque dijeron sentirse discriminados de los debates, entrevistas y foros organizados por los diferentes medios de comunicación colectiva, así como los organizados por la Universidad de Costa Rica y el Instituto Nacional de la Mujer; y solicitaron declarar con lugar el recurso y su derecho, no condicionado a

¹¹ Los Magistrados Luis Antonio Sobrado González y Marisol Castro Dobles salvaron parcialmente su voto y declararon sin lugar el recurso en cuanto dirigido contra Televisora de Costa Rica S.A., concluyendo: *"Por todo lo expuesto, los suscritos nos separamos parcialmente del respetable criterio de mayoría, por considerar que al ser la empresa Televisora de Costa Rica S.A. (Canal 7) un medio de comunicación privado, no está sujeto a las mismas obligaciones que sí tienen las instituciones estatales, entes descentralizados o medios de comunicación del Estado; en razón de lo cual no suscribimos lo expuesto en la resolución de mayoría, en cuanto extiende dichas obligaciones a la referida empresa.*

En particular, nos apartamos de lo afirmado en su considerando número I.2, que en lo conducente dice: "Por ello, el recurso de amparo interpuesto resulta admisible dado que la exclusión de los recurrentes de los debates públicos que aquí se impugnan, puede lesionar los derechos fundamentales de participación política de los señores Coto Molina, Muñoz Céspedes y Orozco Álvarez, en su calidad de candidatos a la Presidencia. Igual derecho les asiste a las candidatas a la vicepresidencia de los mismos partidos, por cuanto su participación está debidamente inscrita ante el Registro Civil". Ya que se refiere en forma genérica y no hace distinción entre entidades estatales y empresas privadas, no siendo aceptable que los recurrentes deban ser amparados en sus pretensiones de fondo, en relación con la celebración de un debate patrocinado por una empresa privada. Tampoco podemos suscribir la referencia que se hace de la empresa Canal 7 en el considerando número I.4 de la citada resolución, pues las consideraciones allí expuestas sólo son aplicables a las entidades estatales. En cuanto a las conclusiones de la resolución de mayoría, tampoco compartimos las aseveraciones donde se mezclan y analizan las obligaciones de los medios de comunicación públicos y privados, sin hacer las debidas acotaciones y distinciones."

los resultados de las encuestas, a participar como candidatos a la Presidencia, en todos los foros y debates que organicen dichos medios.

a) **Legitimación para impugnar**

El Tribunal Supremo de Elecciones precisó como condición indispensable de legitimación para recurrir ante su jurisdicción en busca de amparo y en el caso de los debates públicos, ser candidatos a la Presidencia de la República, inscritos ante el Registro Civil, de conformidad con los artículos 76 y 78 del Código Electoral¹². Estimó esta formalización ante el Estado costarricense como necesaria, pues les depara a los recurrentes una serie de derechos subjetivos públicos calificados, adicionales a los que les concede el mandato de sus seguidores, entre ellos el trato en igualdad de condiciones con los otros candidatos igualmente inscritos, para presentarle al electorado, públicamente, la propuesta política que representan. Se consideró que esa era razón suficiente para que el recurso de amparo resultara admisible dado que la exclusión de los recurrentes de los debates públicos que se impugnaran lesionaba los derechos fundamentales de participación política.

b) **Competencia del TSE**

Asimismo, en esta resolución que se estudia, el Tribunal Supremo de Elecciones definió su competencia para conocer de la materia, por ser de carácter electoral:

¹² Resolución n.º 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

"Los artículos 9 y 99 de la Constitución Política disponen que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene a su cargo, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Asimismo, el artículo 102, inciso 3, establece que una de las funciones esenciales del Tribunal es la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales confiriéndole autonomía en la función electoral, según lo dispone el artículo 95, del mismo ordenamiento.

En el presente recurso, la competencia del Tribunal es incuestionable por cuanto los candidatos a la Presidencia son portadores, a título personal, de la ideología del partido político que representan, ideología, cuyo conocimiento por el público, es imprescindible para la formación de la voluntad política del pueblo en general y de los electores en particular. En vista de que la participación política personal, a través de los partidos políticos está prevista por el artículo 98 de La Constitución Política; que el derecho a expresar la ideología política que proclaman los partidos, está garantizado a su vez en el artículo 29 de la Carta y dado que el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre los programas políticos para formar su voluntad política son materia netamente electoral, los reclamos presentados son competencia exclusiva de este Tribunal".¹³

c) Respeto a la igualdad política en instituciones públicas y privadas que promueven debates electorales

Un aspecto de especial mención es la relación que se detalló en la resolución de cita, entre el principio de igualdad política y las instituciones públicas y privadas que promueven debates. Respecto de las primeras se señaló que los entes públicos como tales están obligados, constitucional y legalmente, a respetar los valores fundamentales de la democracia, dentro de los que tienen especial relevancia el derecho a la igualdad de los candidatos y el derecho de los ciudadanos a la información sobre las ofertas políticas.

¹³ Resolución n.º 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

Para el caso de las instituciones privadas, dispuso que de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para el trámite de un recurso contra sujetos de derecho privado, existen requisitos de admisibilidad y que los más importantes y atinentes al caso que nos ocupa son: que la entidad o persona privada actúe o deba actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o que se encuentre de hecho o de derecho en una posición de poder en relación con los recurrentes y refirió al voto n.º 4723-93 de la Sala Constitucional.

c.1. Posición de poder del medio: En cuanto a la posición de poder, el TSE aseveró que la penetración cotidiana y directa en los hogares y en todos los sitios de reunión pública y privada califican a uno de los recurridos –Canal 7– como uno de los más importantes y poderosos medios de comunicación masiva del país, y que es obvio que tal poder ejercido a favor de unos pocos candidatos los privilegia frente a la opinión pública, preferencia que a la vez ofende el derecho a la igualdad de los otros candidatos a la Presidencia de la República, que, pese a estar reconocidos como tales por el ordenamiento jurídico nacional, no cuentan con un trato igualitario por parte del medio. Señaló que frente a la exclusión de la que han sido objeto los recurrentes, no existe remedio legal mediante el cual pueden reclamar el reconocimiento de su derecho.

c.2. Gratuidad del espacio mediático: Además, apuntó el Tribunal que la gratuidad del espacio que pretende otorgar la empresa recurrida, a sólo cuatro, de los trece candidatos presidenciales, junto con su indiscutible cobertura nacional e internacional, hace que el mensaje político de los invitados llegue a alcanzar un porcentaje altísimo del electorado costarricense, colocando a la empresa en posición de poder, ya

que, al invitar sólo a cuatro candidatos con exclusión de los nueve restantes, incurre en la desigualdad prohibida por la Constitución Política. Agregó que *"si el espacio dedicado al foro fuera pagado, aunque evidentemente con ello existiría desigualdad económica con respecto de los que no pueden pagar, esa desigualdad no sería propiciada por la empresa sino por causas externas no atribuibles a su autónoma decisión."*

c.3. Potestades públicas de las televisoras: Sobre el aspecto de las potestades públicas, el TSE estableció que

"resulta incuestionable que las televisoras cumplen una función social y pública de la mayor relevancia, pues no sólo divulgan información, cultura y educación (de conformidad con el Reglamento para la Operación de Radiodifusoras de Televisión, n° 21 del 29 de setiembre de 1958), sino que además lo hacen a través del espectro radioeléctrico, que es dominio del Estado (artículo 121 de la Constitución Política), y es explotado por empresas privadas mediante concesiones especiales otorgadas por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establece la ley".¹⁴

Concluyó este aparte señalando que la televisión en Costa Rica cumple un fin público, de singular importancia para la democracia costarricense, mediante la divulgación de cultura, educación e información y que en consecuencia esa actividad, aunque la realice una empresa privada, persigue un fin público y por ello debe respetar tanto la función social que satisface como la igualdad de trato a los beneficiarios y usuarios. Tal comportamiento es propio de las obligaciones que asume el concesionario, función social y política que debe cumplir con estricto apego a las libertades fundamentales y constitucionales que les son reconocidas, tanto a los medios de comunicación colectiva como a los ciudadanos en general.

¹⁴ Resolución n.º 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

d) **Criterios generales y específicos para el desarrollo de debates**

En esta resolución electoral que se expone, considerando los valores democráticos y constitucionales apuntados, se establecieron una serie de criterios generales y otros específicos que aún a la fecha han delimitado el marco en que deben desarrollarse los debates electorales en el país, organizados tanto por instituciones públicas como por entidades privadas, lo cual amerita anotarse en su literalidad:

"A.- Criterios generales:

1.- *La igualdad que demandan los recurrentes no es la común, la general, la básica e inherente a cualquier persona por el hecho de serlo, pues la igualdad que origina el recurso, es la **igualdad calificada, excepcional y transitoria derivada de estar inscritos en el Registro Civil, como portadores de la propuesta política que le concedieron los ciudadanos agrupados en diversos partidos políticos**, agrupaciones que el Estado ha reconocido como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia legitimándolas para ofrecer soluciones ajustadas a sus ideologías particulares y a los principios democráticos fundamentales de convivencia que establece la Constitución Política.*

2.- ***La aplicación y ejercicio del derecho a la igualdad reconocido por la Constitución Política, no está, por su propia naturaleza, sujeta a reserva legal**, por cuanto se trata de un concepto axiológico, un valor, cuya aplicación no está condicionada a la existencia de una ley previa que la regule, razón por la cual la Constitución, en cuanto al principio de igualdad no ha dispuesto la reserva como sí lo hace expresamente en relación con otros derechos, por ella reconocidos.*

3.- ***La libertad de ser informado es un derecho fundamental de toda persona y no se puede coartar ni dirigir porque esa libertad es imprescindible para la***

vigencia del sistema democrático, el cual demanda la participación activa y a conciencia del pueblo que es su artífice, mantenedor y destinatario y porque nuestra democracia reposa en el pueblo y el pueblo tiene el derecho a que la información que reciba de parte de los medios se halle libre de distorsiones y adecuada para elegir la solución que a su criterio sea la mejor para la conducción de los destinos del país y el mantenimiento de la democracia y de la paz social.

En consecuencia **es válido calificar los debates y los foros como actos políticos** por cuanto existe una íntima relación de causalidad entre la formación de la voluntad electoral y su expresión definitiva mediante el voto.

4.- La **obligación que tienen las instituciones públicas y los medios de información privada, de invitar a los foros, públicos o privados, que organicen a todos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de los partidos políticos debidamente inscritos en el Registro Civil, no constituye un acto de censura ni violación de su derecho a informar** por cuanto ese derecho, como todos los derechos, no es irrestricto, pues está limitado, por valores superiores que, en los procesos electorales, emanan del principio democrático que fundamenta nuestro Estado Social de Derecho, de ahí que las limitaciones que procedan sean jurídicamente razonables y proporcionales al beneficio social que se persigue.

5.- En ese orden de ideas, **los valores superiores que transitoriamente pueden limitar el derecho de los medios son los que corresponden a los ciudadanos, particularmente, a los electores** que, como se dijo, tienen a su vez el derecho de obtener suficiente información sobre las propuestas públicas que los distintos partidos les ofrecen para la conducción de los intereses públicos, ello con el propósito de que al momento de emitir su voto su decisión sea políticamente madura y en conciencia.

6.- No puede hablarse de democracia, que en lo que aquí concierne debe entenderse como igualdad y libertad de información, si durante el proceso electoral que culmina con el voto, los medios intervienen restringiendo discrecionalmente y según su criterio, la posibilidad de que los votantes conozcan todas las propuestas políticas y elijan

de acuerdo con sus convicciones y particular interés. **La libertad de empresa y la de información no autorizan a la empresa privada a desconocer ni a violentar los derechos constitucionales de los otros candidatos.**

7.- Es evidente que los debates con candidatos preseleccionados e invitados por los medios son mecanismos que indirectamente dirigen o tratan de orientar la opinión de los electores hacia las ofertas políticas representadas por esos candidatos, con perjuicio de los excluidos, lo que resulta inaceptable en una democracia que por definición demanda, para su subsistencia, contar con una opinión pública libre e informada, con información completa y no parcializada. **La preselección, llevada al extremo, podría calificarse como "inducción" de la opinión electoral, en detrimento de la libertad de información a que tienen derecho los electores y por ende con grave limitación y daño para el cabal ejercicio de la democracia misma.**

B.- Criterios en particular:

8.- En vista de que, como se ha argumentado, en el caso concreto todos los candidatos a la Presidencia de la República se hallan debidamente acreditados ante el Registro Civil y disfrutan de iguales derechos constitucionales para promocionar su propuesta política, todos ellos deben tener la oportunidad de participar, en igualdad de condiciones, en los foros organizados gratuitamente por Televisora de Costa Rica, S.A. (Telenoticias Canal 7). **Es de sentido común que ese medio puede organizar uno o varios foros, dentro de las posibilidades y limitaciones técnicas que el debate objetivamente imponga, siempre que se respete estrictamente la igualdad de los candidatos y el derecho a la información. Sobre los temas de oportunidad y demás aspectos técnicos, el Tribunal omite pronunciamiento por cuanto por su misma naturaleza la decisión le corresponde a los medios.**

9.- En el caso concreto, la petición de los recurrentes no lesiona el derecho de los medios a informar, a dar noticia, porque **el medio aquí recurrido, en los foros políticos, no transmite directamente noticias, pues simplemente pone al servicio de los candidatos y de la opinión**

pública la infraestructura técnica y el espacio gratuito.

Adviértase que quienes hacen noticia son los candidatos con su participación, no el medio propiamente dicho.

10.- *La igualdad constitucional ante la ley que ampara a los candidatos presidenciales debidamente inscritos y que figuran en una misma papeleta oficial, no puede ser desvirtuada por los resultados de las encuestas que los coloquen con mayor o menor preferencia electoral. **El resultado de las encuestas, por su misma naturaleza, es inferior a los principios constitucionales y legales que avalan y garantizan el proceso electoral.***

11.- *Adviértase que **la igualdad amparada a la inscripción ante el Registro Civil caduca cuando el Tribunal Supremo de Elecciones declara oficialmente cuál de los candidatos obtuvo en las urnas el honor de asumir la Presidencia de la República.***

12.- *De todo lo expuesto resulta evidente que **la decisión de este Tribunal de darle plena vigencia al principio de igualdad en beneficio de los candidatos a la presidencia, no constituye ningún tipo de censura o limitación a la libertad de información que tiene la recurrida** por las siguientes razones: a) **La resolución no impide el debate** programado por Telenoticias Canal 7; b) Con fundamento en el principio constitucional de igualdad, **lo que hace el Tribunal es ampliar el grupo de participantes, incluyendo a todos los candidatos y en beneficio de la opinión pública;** c) **ni limita ni cuestiona ni orienta de previo el contenido del mensaje que pueden dar los candidatos y la televisora;** y, d) **No limita ni condiciona el debate en cuanto al lugar, hora, tiempo y oportunidad.***

13.- ***Para el Tribunal Supremo de Elecciones no existen candidatos presidenciales de primera y segunda categoría; sólo existen candidatos presidenciales con idénticos derechos y obligaciones, garantizados por la propia Constitución Política y los principios y valores propios de nuestro Estado Democrático Social de Derecho.*** (el resaltado en negrita no es del original).

e) Apoyo de la Sala Constitucional a las decisiones del TSE para regular los debates electorales

Los directores del medio involucrado en ese caso concreto, interpusieron un recurso de amparo pretendiendo la anulación de la resolución del TSE n.º 2759-E-2001, alegando que la organización de un debate periodístico no es materia electoral, que la Sala Constitucional ha conocido casos anteriores en los que se ha pronunciado sobre la organización de debates de precandidatos a Presidente de la República, y que las infracciones a derechos fundamentales legitiman la actuación solo de esa Sala.

La Sala Constitucional rechazó de plano el recurso y estimó que al haber declarado el Tribunal Supremo de Elecciones su competencia para conocer en la vía del amparo electoral la organización del debate a realizarse el día 7 de enero de 2002, en el Canal 7 de televisión, no puede entrar a disputársela, sin invadir su exclusiva competencia, sobre todo, en razón de que el evento, si bien toca o afecta otros derechos y garantías fundamentales, que ordinariamente tienen existencia autónoma y distinta de la materia electoral, en el caso concreto tiene un nexo o vínculo estrecho con el proceso electoral, al punto que se afirma que el debate ayudará a las personas a tomar la decisión de por quién votar.¹⁵

En un escrito presentado por los señores codirectores de Telenoticias Canal Siete, de la empresa Televisora de Costa Rica S.A., manifestaron que, de conformidad con la resolución de este Tribunal de las trece horas del veintiséis de diciembre del dos mil uno (n.º. 2759-E-2001),

¹⁵ Voto n.º 00029-2002 de las 09:28 horas del 3 de enero de 2002.

"...la empresa ha programado el denominado GRAN DEBATE NACIONAL 2002 los días Lunes 7, martes 8, y miércoles 9 todos a partir de las siete de la noche, participando el día lunes cuatro candidatos, el martes cuatro candidatos y el día miércoles cinco candidatos, con un formato uniforme para todos con el mismo tiempo y horario ..."

Agregan que:

"...El día lunes invitamos a: Otto Guevara Guth, Abel Pacheco de la Espriella, Otón Solís Fallas, y Rolando Araya Monge. El día martes invitamos a: Pablo Galo Angulo, José Hine García, Justo Orozco y Walter Coto Molina; y Marvin Calvo Montoya. El día Miércoles invitamos a: Walter Muñoz Céspedes, Daniel Reynolds Vargas, Vladimir de la Cruz de Lemus, Rolando Angulo Zeledón..."

Ante ello, el TSE con fundamento en el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señaló que la decisión de Televisora de Costa Rica S.A., en los términos en que fue comunicada se ajustaba a lo ordenado en la sentencia n.º2759-E-2001.¹⁶

Contra la resolución del TSE n.º2759-E-2001 que se repasa, también se interpuso una acción de inconstitucionalidad en agosto de 2002 por parte del Presidente de la Cámara Nacional de Radio de Costa Rica (CANARA) y la Sala Constitucional declaró su incompetencia para conocerla e inadmisibile la demanda al considerar que el Tribunal Supremo de Elecciones, en su función interpretadora de la Constitución en forma exclusiva y obligatoria, determinó en su momento que sí era competente para resolver sobre la materia que era objeto de recurso y sobre la que versaba también esa acción de inconstitucionalidad, por lo que tal

¹⁶ N°. 002-E-2002 de las 16:00 horas del 4 de enero del 2002.

interpretación no podía ser fiscalizada por otra jurisdicción, incluyendo la constitucional (Voto n.º 8466-2004 de 4 de agosto de 2004).

Ya con anterioridad la Sala Constitucional, en la sentencia n.º 11482-2001 del 16 de noviembre de 2001, examinando precisamente este mismo tema de los debates políticos por los medios de prensa, señaló que si el recurrente consideraba que las empresas recurridas no habían integrado su nombre en las encuestas realizadas con miras a las próximas elecciones presidenciales, esa disconformidad constituía un conflicto que, por su naturaleza, no debía ser discutido en esa sede sino ante el Tribunal Supremo de Elecciones, pues lo pretendido por el recurrente, en el fondo, repercute sobre materia electoral, propiamente en el proceso eleccionario en que se encuentra involucrado.¹⁷

f) Debates propiciados por el TSE

¹⁷ En esa misma sentencia, al ser cuestionada la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones para conocer de la materia, la Sala Constitucional señaló:

"Los hechos impugnados constituyen un asunto que no corresponde ventilarse en esta sede, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Es así que con respecto al tema que nos ocupa, ya esta Sala en la sentencia número 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos, en lo que interesa consideró:

'El sistema de la Constitución, su interpretación vinculante sólo será atribuida a dos órganos del Estado, a saber: a la Sala Constitucional, en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucional, y al Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque aun en la medida que violara normas o principios constitucionales, estará, como tribunal de su rango, declarando el sentido propio de la norma o principio, por lo menos en cuanto no hay en nuestro ordenamiento remedio jurisdiccional contra esa eventual violación lo cual no significa, valga decirlo, que el Supremo de Elecciones sea un Tribunal Constitucional, en el sentido de Tribunal Constitucional, porque su misión, naturaleza y atribuciones no son de esa índole; ni significa, desde luego, que no pueda, como cualquier otro órgano del Estado, inclusive la Sala Constitucional, violar de hecho la Constitución Política, sino que, aunque la violara, no existe ninguna instancia superior que pueda fiscalizar su conducta en ese ámbito...'

Esto mismo es reiterado en el voto 0029-2002 antes referido.

En varias ocasiones el Tribunal se ha pronunciado en apoyo de la organización de foros y debates políticos. Se menciona el aval otorgado¹⁸ a la propuesta de "Proyecto de Ley para Garantizar el Aporte de los Partidos Políticos de la Deuda Política al Sistema Nacional de Radio y Televisión Sociedad Anónima" (expediente legislativo n.º 16.000), cuyo objeto era agregar un artículo 177 bis al Código Electoral a fin de asegurar que no menos del 10% de los gastos que realicen los partidos políticos, por concepto de propaganda, por intermedio de los medios de comunicación colectiva y que son financiados con cargo a la contribución del Estado, sean invertidos en el SINART S.A. y establecer, como obligación del SINART S.A., pautar, además de la propaganda contratada, dos franjas de programación de lunes a viernes y con una hora de duración diaria, cuya programación oscilará entre 6 a.m. y 9 a.m. y otra de lunes a viernes después de las 10 p.m., con participación equitativa de todos los partidos políticos inscritos a nivel nacional, para promover espacios y foros de discusión, análisis y debate con los diferentes partidos, orientados a difundir el pensamiento y actitud de los grupos en torno a la problemática nacional.

También el TSE colaboró con el desarrollo de un debate celebrado en su auditorio organizado por la Asociación Nacional de Educadores, en el que participaron los candidatos a la Presidencia de la República.¹⁹

¹⁸ Artículo 2º inciso i) del acta n.º 103-2005 de la sesión ordinaria celebrada a las nueve horas del 20 de octubre del 2005, en la que se conoció consulta del Diputado Olman Vargas Cubero, Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

¹⁹ Artículo décimo del acta n.º 113-2005 de la sesión ordinaria celebrada por El Tribunal Supremo de Elecciones a las nueve horas del 24 de noviembre del 2005.

Con ocasión del primer referéndum celebrado en Costa Rica, el TSE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- coorganizaron un ciclo de siete debates temáticos sobre el referéndum y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos –TLC-, objeto del proceso consultivo, durante los cuales representantes de las posiciones del Sí y del No pudieron desplegar los distintos aspectos y argumentos a favor y en contra.

Ambas corrientes de opinión tuvieron una amplísima oportunidad para exponer las controversias y externar sus puntos de vista sobre los diversos contenidos del TLC; y pudieron confrontarlos ante la población costarricense con el fin de otorgarles la mayor información que les permitiera tomar una mejor decisión para el voto respectivo. Los debates se celebraron entre el 23 de agosto y el 2 de octubre de 2007 y la difusión se dio mediante transmisión en vivo a través del Sistema Nacional de Radio y Televisión, por Canal 13 y Radio Nacional, y tuvo una alta audiencia y aceptación.

5. Otras reglas para la realización de foros y debates electorales

Las reglas que a continuación se exponen, corresponden a lo que por vía de jurisprudencia electoral se ha establecido en torno a la celebración de debates electorales. En cada punto se anota cuándo corresponde a un proceso electivo y cuándo a un proceso consultivo como el referéndum.²⁰

²⁰ Para ampliar sobre el desdoblamiento de los procesos electorales costarricenses en electivos y consultivos, en los que la ciudadanía, respectivamente, designa a quienes la representan en el gobierno o manifiesta su criterio en relación con asuntos de trascendencia nacional que le sean consultados, se recomienda la lectura, entre otras, de las resoluciones del TSE n.º 3384-E-2006 de las 11:00 horas del 24 de octubre de 2006 y n.º 1948-E-2007 de 09:00 horas del 10 de agosto de 2007.

a) Diferencia entre debates y entrevistas

La obligación de los medios de comunicación colectiva privados a brindar igualdad de trato a todos los candidatos a un puesto de elección popular, que se encuentren en las mismas condiciones y debidamente inscritos ante el Registro Civil, en todos los foros o debates, no se debe extender a todas las actividades que conforman el giro normal del medio de comunicación, que a pesar de tener carácter político o relación con la política, por su naturaleza, escapan de este control y quedan protegidas bajo el derecho constitucional de libertad de prensa, tales como: noticias, entrevistas, reportajes y otros.²¹

Estableció el TSE que existen diferencias significativas entre una entrevista y un debate y como tales citas: en la entrevista no se establece un orden de intervención de los participantes, no se define el tiempo para responder, se da una amplia participación o intervención del entrevistador, se transmite en el mismo horario del noticiero, y no hay propaganda del evento.

También indicó, al referirse al caso concreto²², que un programa que no fue objeto de un despliegue publicitario importante y que se transmite al ser las 23 horas, dentro de un noticiero regular, no reúne condiciones ni siquiera para suponer, como lo argumenta el recurrente, que podría influir en el electorado de tal forma que, por ese medio, se vulnere el derecho fundamental de igualdad en la participación política, por eso determinó

²¹ Resolución del TSE n.º 302-E-2003 de las 11:45 horas del 21 de febrero del 2003. Recurso de Amparo interpuesto contra Sociedad Demoscopia S.A., Diario Extra, Televisora de Costa Rica S. A. y Telenoticias de Canal 7. El recurrente denunció discriminación en su contra por Canal 7, al no ser invitado a participar en los debates en los cuales intervinieron los candidatos a alcalde por el cantón Central de la provincia de San José.

²² Resolución del TSE n.º 302-E-2003 de las 11:45 horas del 21 de febrero de 2003.

que las condiciones y características del programa recurrido son típicas de una entrevista y no de un debate.

Estimó el TSE que al no tratarse el referido programa de un debate o foro, sino de una entrevista, como muchas que el noticiero acostumbra a transmitir en su espacio nocturno, el caso no es igual al antecedente jurisprudencial que por excepción adoptó el Tribunal en la resolución n.º2759-E-2001 y, por lo tanto, si el programa recurrido no invitó a todos los candidatos, entre ellos al recurrente, tal decisión está amparada en la libertad inherente a su actividad que, en este caso concreto, es preponderante frente al derecho reclamado por el recurrente, por lo que no existe obligación del canal de invitar a todos los candidatos a sus entrevistas, ni puede el Tribunal bajo ninguna circunstancia imponer un modelo de organización que, por su misma naturaleza, corresponde exclusivamente al medio.

b) Prohibición en aulas escolares

En resolución n.º 724-E8-2009 de 4 de febrero de 2009, el TSE dictó una declaración interpretativa referida a los procesos de referéndum, señalando que es absolutamente prohibido que los educadores de preescolar, primaria y secundaria aborden, durante sus horas de lección o de trabajo, refieran a temas de índole político-electoral, atinentes al referéndum o que realicen actividades de política electoral, como son los

foros y debates, dentro del plantel educativo o en sus horas de clases y que la eventual restricción al abordamiento de estos temas por parte de esos docentes no limita su derecho de expresión política, el cual pueden ejercer fuera de sus horas de lección y con las salvedades de ley.

Declaró además que la utilización de las instalaciones de preescolar, primaria y secundaria sería permitida siempre que la autorización sea acordada por las autoridades educativas que correspondan, y se observen condiciones de igualdad entre las dos opciones inmersas en la lucha electoral, que no se produzca ventaja para ninguna de las tendencias electorales, que ambas estén representadas y puedan informar del tema y que las actividades no se realicen en días hábiles de lecciones o no alteren el horario normal de clases a los alumnos.

c) Organización de debates en instituciones del Estado

Estableció el TSE que la prohibición establecida en el artículo 24 del Reglamento para los Procesos de Referéndum²³ aplica a los Poderes del Estado como "órganos públicos" y advirtió que la participación de los

²³ Artículo 24 del Reglamento para los Procesos de Referéndum: "A partir del día siguiente de la convocatoria, aún cuando no se haya comunicado oficialmente, y hasta el propio día del referéndum, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada, las empresas del Estado y cualquier otro ente u órgano público no podrán contratar, con los medios de comunicación colectiva, pauta publicitaria que tenga relación o haga referencia al tema en consulta. En general, les estará vedado utilizar recursos públicos para financiar actividades que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas publicitarias en pro o en contra del proyecto de ley objeto de consulta popular. **No constituirá violación a esta regla la promoción, en sus instalaciones, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informadas sobre el tema a consultar, siempre que éstos no encubran actividad propagandística. Tampoco lo será la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática, en general, siempre que, de realizarse en horario de trabajo, se cuente con la autorización de la jefatura correspondiente.**" (el resaltado no es del original).

funcionarios públicos en las campañas previas a un referéndum debe serlo acorde con las obligaciones funcionariales de cada servidor, ello significa que la generalidad de los funcionarios públicos, tienen plena libertad para involucrarse en actividades proselitistas atinentes al objeto de una consulta popular, pero bajo los siguientes parámetros: 1) no utilizar recursos públicos; 2) no hacerlo en sus horas laborales; 3) en caso que participen en actividades de esa naturaleza en horas de trabajo, deben contar con la autorización del respectivo jerarca institucional, responsable de que el servicio público que prestan dichos funcionarios no se vea afectado por esa circunstancia; y 4) es responsabilidad de la auditoría interna de cada institución, velar por el respeto de estos lineamientos y, de ser necesario, reportarlo a la Contraloría General de la República.²⁴

Agregó que esta prohibición tiene dos excepciones en la misma norma: 1) la promoción, en las instalaciones institucionales, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informadas sobre el tema a consultar, siempre que éstos no encubran actividad propagandística; 2) la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática, en general, siempre que, de realizarse en horario de trabajo, se cuente con la autorización de la jefatura correspondiente.

Afirmó que no se trata de limitar la participación activa de los funcionarios públicos y las autoridades políticas en el debate sino, más bien, de garantizar que todos los ciudadanos tengan oportunidad para

²⁴ Resolución n.º 2891-E8-2008.- de las 07:20 horas del 29 de agosto del 2008 en consulta formulada por el Auditor Interno de la Asamblea Legislativa, sobre la aplicabilidad, en dicho órgano, de la Prohibición de utilizar recursos públicos en las campañas previas al referéndum. El tema es reiterado por el Tribunal en las resoluciones 1617-E-2007, 1119-E-2007, 2534-E-2007, 2814-E-2007.

exponer y promover sus posiciones en el proceso consultivo y, además, para instruirse sobre las políticas alternativas y sus posibles consecuencias.

En sus resoluciones 2156-E-2007 y 2458-E-2007 el TSE dispuso que la Administración Pública favorece directa o indirectamente las campañas a favor o en contra del TLC, cuando cede o facilita el uso de auditorios y demás espacios o instalaciones públicas para realizar en ellos actividades cuyo fin no es formar conciencia crítica, informar o disertar sobre el tema (llámense debates que incluyan ambas posiciones sobre el TLC), sino captar el favor de la Comunidad Electoral instándola a votar en determinado sentido. De no estarse ante este presupuesto no es censurable que la Administración Pública facilite el uso de sus instalaciones públicas a los ciudadanos, cuando éstas sean solicitadas para enterar a la población sobre el TLC -desde una u otra vertiente- o para debatir sobre el tema, con las salvedades o restricciones normales que impongan su propia normativa interna o razones de oportunidad y conveniencia debidamente fundamentadas.

En igual sentido, a raíz de una consulta sobre la aplicación del artículo 28 de la Constitución Política relacionada con la participación de los clérigos en las actividades políticas y en procesos de carácter consultivo y sobre si el Poder Ejecutivo se encuentra o no inhibido, durante todo el proceso de referéndum, para explicarle al Pueblo el Tratado de Libre Comercio, el TSE señaló que: **a)** La comunicación de la convocatoria a referéndum es un acto de naturaleza electoral; **b)** no existe prohibición, constitucional ni legal, que impida la participación activa de clérigos en los procesos de referéndum; **c)** toda persona sea clérigo o seglar, tanto en los

procesos electivos como en los consultivos como el de referéndum, está impedida de realizar propaganda política invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas; **d)** el legislador no estableció en la Ley sobre Regulación del Referéndum sanción alguna para quien contraviniera la citada prohibición constitucional; y **e)** el Poder Ejecutivo está habilitado para explicar los alcances del Tratado de Libre Comercio, mediante foros o debates en las instalaciones del Estado, siempre que dicha actividad no constituya propaganda.²⁵

d) Participación de candidatos a alcalde en debates

El TSE declaró con lugar un recurso de amparo electoral²⁶ promovido contra el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural -SINART-, y estableció que por su condición de ente de derecho público, debe orientar toda su actividad, a la luz del principio de igualdad (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública), a fin de garantizar el adecuado equilibrio que debe existir, en este caso, entre los candidatos a alcalde.

Aclaró que haber organizado el SINART, concretamente Canal 13, un debate el 8 de octubre del 2002, sin la presencia de la recurrente, lesionaba sus derechos fundamentales y contrariaba al principio de igualdad, consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, lo cual creó una distinción que benefició únicamente a los candidatos que fueron invitados al evento, perjudicando no solo a la señora excluida, sino

²⁵ Resolución n.º 1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo del 2007 y en similares términos la n.º 1948-E-2007 de las 09:00 horas del 10 de agosto del 2007.

²⁶ Resolución n.º 2295-E-2002 de las 08:00 horas del 10 de diciembre del 2002.

también al electorado con derecho a conocer todas las propuestas al cargo de alcalde y no solo parte de ellos.

El SINART argumentó que al momento de realizar el debate no contaba con las listas oficiales de los candidatos a alcalde y que desconocían la postulación de la recurrente, lo cual fue calificado por el TSE como inaceptable y carente de fundamento y, por lo tanto, no justificante de la exclusión del debate de la recurrente, dado que cualquier información sobre el trámite de candidaturas es verificable en la Dirección General del Registro Civil, en forma directa o a través de las resoluciones que se exhiben en estrados.

El TSE señaló que cualquier omisión o desconocimiento respecto de los candidatos inscritos, únicamente es atribuible al ente recurrido, que no verificó, de previo a realizar el debate, cuáles candidatos estaban inscritos, y a pesar de ello, lo organizó con solo algunos aspirantes a la alcaldía, lesionando de ese modo el derecho de la recurrente. En virtud de que el hecho denunciado fue consumado, lo que impedía el restablecimiento de la recurrente en el goce de sus derechos, se previno al ente recurrido – SINART- que, de conformidad con el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el futuro debía abstenerse de realizar este tipo de actos, que dieron mérito para acoger ese recurso de amparo.

Posteriormente, el TSE evacuó una consulta²⁷ relacionada con la realización de un debate político entre los candidatos a alcalde, organizado por la Municipalidad de Montes de Oca en el sentido de que no transgrede:

²⁷ Resolución n.º 1950-E-2007 de 09:20 horas del 10 de agosto del 2007.

1) El régimen de imparcialidad política de los servidores públicos el que un alcalde, propietario o suplente, fuera de sus horas de oficina o sin estar ejerciendo el cargo, participe en un debate político o en cualquier otra actividad partidaria.

2) la prohibición de favorecer opciones partidarias con ocasión del ejercicio de cargos públicos, el que una municipalidad organice y financie debates, foros u otras actividades de discusión política, en tanto a todas las opciones políticas inscritas en la contienda se les dé espacio para participar, con observancia de los principios de equidad y pluralismo.

También agregó el Tribunal que la calificación del debate político en Montes de Oca como de "interés público", era una decisión de discrecionalidad política que no correspondía ponderar al Tribunal Supremo de Elecciones y que, en todo caso, responde a un criterio de oportunidad del propio Concejo Municipal.

e) Participación de miembros de juntas cantonales en debates

Mediante resolución n.º 1012-E-2007 de las 14:10 horas del ocho de mayo del dos mil siete, el TSE evacuó una consulta respecto de la integración de una junta cantonal y las responsabilidades de sus miembros, dentro de lo que se preguntaba si un miembro propietario del Partido Acción Ciudadana, Presidente de la Asociación de Desarrollo de Barva y candidato a alcalde, podía participar activamente en la organización de debates con los candidatos a ese cargo, promovidos por dicha asociación.

En esa ocasión el TSE dispuso que los miembros de las juntas electorales no tienen limitación alguna en cuanto a su participación política o militancia partidaria exigiéndoseles, únicamente, absoluta imparcialidad en el ejercicio de sus funciones en esos organismos electorales.

f) Participación de jueces administrativos en debates electorales

Los miembros del Tribunal Registral Administrativo están sujetos únicamente a la prohibición establecida en el párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral. Así lo determinó el TSE²⁸, explicando que el cargo de un Juez de Tribunal Registral Administrativo no pertenece a la órbita del Poder Judicial sino más bien a la órbita administrativa, ya que se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia (conforme al artículo 19 de la Ley 8039), y no está contemplado dentro de las limitaciones reguladas en el párrafo segundo del artículo 88 del Código Electoral.²⁹

²⁸ Resolución n.º 0100-E-2002 de las 09:40 horas cuarenta del 24 de enero del 2002, en la que se resolvió una consulta formulada por un Juez del Tribunal Registral Administrativo, en torno a la aplicación del artículo 88 del Código Electoral. El consultante fue nombrado como juez de dicho Tribunal, razón por la cual consultó: 1) Si puede realizar propaganda político electoral? 2) Si puede participar en debates públicos de radio o televisión? 3) Si puede asistir y participar en plazas públicas? 4) Si le es permitido formar parte de comerciales político-electorales? 5) Si le es permitido colocar divisas en su vivienda o vehículo?.

²⁹ **Artículo 88 del Código Electoral.- Prohibición para empleados y funcionarios públicos.-** Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político.

El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad.

En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código."

Este es el criterio que se ha mantenido como línea jurisprudencial, pues con anterioridad, el TSE, conociendo una situación fáctica similar a la planteada, en sesión n° 11618 celebrada el 4 de mayo de 1999, resolvió lo siguiente:

"este Tribunal reitera en lo fundamental el criterio vertido en la sesión n° 8144 del 15 de marzo de 1985, en el sentido de que los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo están sujetos a la prohibición del párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral. En consecuencia, aunque les está vedado dedicarse a trabajos o a discusiones de carácter político electoral durante horas laborales o usar su cargo para beneficiar a un partido político, fuera de horas de oficina pueden participar en actividades de política electoral. Ahora bien, en virtud de las atribuciones conferidas por ley al Tribunal Fiscal Administrativo, sus miembros están sujetos a lo dispuesto en los artículos 7 inciso 6) y 8 inciso b), de modo que no podrán inscribir sus candidaturas ni ser elegidos en los cargos de Diputado a la Asamblea Legislativa o de una Asamblea Nacional Constituyente, de regidor ni de síndico, quienes formen parte de ese Tribunal dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de elección".

6. Epílogo

De lo expuesto se desprende con meridiana claridad que desde los Tribunales costarricenses en los que se ventila la materia constitucional, como son la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones, la protección de los derechos de participación política ciudadana, tanto activa como pasiva, de libertad, de igualdad, de pluralismo, de tolerancia, de información y de prensa, ha sido integral y ha debido conjugarse en cada caso a efectos de lograr una armonía sustantiva entre la libertad y demás

derechos y obligaciones de los actores del proceso electoral y el apego a la normativa que lo rige. El propósito ha sido desarrollar en total concordia los debates políticos como un mecanismo para lograr que el electorado alcance el objetivo último de elegir la opción política que mejor satisfaga sus intereses y convicciones y así conseguir un mayor fortalecimiento de la sociedad civil informada, educada, participativa y practicante en democracia.

De ahí que se ha propugnado una plena vigencia al principio de igualdad en beneficio de los candidatos a la presidencia –quienes nunca podrán calificarse en categorías- y a los valores superiores que transitoriamente pueden limitar el derecho de los medios, definidos como los que corresponden a los ciudadanos, particularmente, a los electores que tienen el derecho de obtener suficiente información sobre las propuestas públicas de partidos políticos, lo que incidirá en una decisión políticamente madura y en conciencia al momento de sufragar.

Es importante mencionar que, como expresamente lo estableció el TSE, la oportunidad y demás aspectos técnicos propios del giro normal de los medios de comunicación, para la organización de foros y debates y por su misma naturaleza, es una decisión que les corresponde a los propios medios.

De esta manera, se procuran las condiciones que permiten la construcción de un auténtico equilibrio en la comunicación política, entre opinión pública, actores políticos y medios de comunicación, fomentando, a la vez, los procedimientos democráticos, todo con respeto de las garantías y derechos constitucionales, pues los debates y los foros son

actos políticos que coadyuvan a la formación de la voluntad electoral y su expresión definitiva mediante el voto.

Literatura Consultada

LIBROS

Borea Odría, Alberto. *Democracia. Diccionario Electoral*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. I Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal, 2003. 645 p.

Lauga, Martín. "La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Período, Prohibiciones". En: Nohlen, Dieter y otros. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998. pp.423-253.

Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo I. XXII. España: Editorial Espasa Calpe, 2001. pp. 1180.

LEYES

Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949.

Costa Rica. Código Electoral; concordado, índice alfabético y espacio para anotaciones en cada artículo; Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Compilado por Hugo Picado León y Warner Montoya Sánchez. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2002

RESOLUCIONES JURISDICCIONALES

Resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica:

8466-2004
0029-2002
11482-2001
0483-1998
0429-1998
7952-1997
6905-1995
1238-1994
1239-1994
5611-1993
4723-1993

Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica:

2891-E8-2008
0724-E8-2008
2814-E-2007
2534-E-2007
2458-E-2007
1950-E-2007
1948-E-2007
1617-E-2007
1119-E-2007
1012-E-2007
0185-E-2006
3384-E-2006
0909-E-2003
0302-E-2003
2295-E-2002
0965-E-2002
0741-E-2002
0691-E-2002
0100-E-2002
0002-E-2002
2047-E-2001
2759-E-2001

Acta del Tribunal Supremo de Elecciones n. ° 113-2001 de las 08:30 horas del 18 de diciembre del 2001.