



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

# II INFORME DEL ESTADO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN COSTA RICA



**PROLEDI**  
Libertad de expresión, derecho a la  
información y opinión pública

**CICOM**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN COMUNICACIÓN

323.440.972.86

S456s II Informe del Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica. – Primera edición. – [San José, Costa Rica] : PROLEDI, 2020.

1 recurso en línea (223 páginas) : ilustraciones en blanco y negro, gráficos a color, mapas a color, archivo de texto, PDF, 10 MB.

Requerimientos del sistema: Adobe Acrobat Reader  
ISBN 978-9930-9668-4-6

1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN – COSTA RICA. 2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN – ASPECTOS LEGALES – COSTA RICA.  
3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS – COSTA RICA.  
4. PUBLICIDAD POLÍTICA – COSTA RICA. 5. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER – CUBRIMIENTO PERIODÍSTICO – COSTA RICA.

CIP/3519  
CC.SIBDI.UCR

Primera edición: 2020

Consejo Editorial: Gréttel Aguilar, Giselle Boza, José Carlos Chinchilla, Nora Garita, Johanna Rodríguez, Lilliana Solís  
Diseño y diagramación: Gréttel Aguilar

Impreso en:  
Litografía e Imprenta LIL, SA

## Tendencias en libertad de expresión en Costa Rica

*Giselle Boza Solano\**

### 1.1 Introducción

Durante el siglo XXI Costa Rica no ha tenido un desarrollo normativo importante en materia de libertad de expresión, con excepción de la derogatoria de la figura del desacato en el año 2002, una reforma a la Ley de Radio de 1954 para eliminar restricciones a la publicación de contenidos, y algunas reformas al Código Penal sobre los delitos informáticos que garantizan la difusión de la información de interés público.

Al contrario, ha sido más prolífica la jurisprudencia de la Sala Constitucional que ha tratado de delinear los alcances del derecho a la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública con resoluciones importantes.

Durante el año 2018, el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no reporta graves violaciones a la libertad de expresión en Costa Rica, aunque destaca el incremento de los discursos de odio en el marco del contexto electoral, las campañas de ataques y desinformaciones en el entorno digital, el nulo avance en los proyectos de ley sobre libertad de expresión y acceso a la información y la preocupante intención de sancionar con penas mayores el ejercicio de la libertad de expresión en las redes sociales.

En el periodo 2018-2019 destacan una serie de proyectos de ley presentados a la corriente legislativa como la Ley de Cinematografía y Audiovisual, la Reforma a la Ley del Colegio de Periodistas, la Reforma al Código de Trabajo para garantizar la libertad de prensa de periodistas y la Ley General de Acceso a la Información y Transparencia, entre otras.

En la jurisprudencia de la Sala Constitucional destaca el voto sobre el ejercicio profesional del periodismo y varias sentencias sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre la libertad de expresión y la protesta social. En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones varios votos analizaron la libertad de expresión en el contexto del proceso electoral de 2018.

En este capítulo se realiza una aproximación descriptiva de las propuestas legislativas más recientes relacionadas con la libertad de expresión y el acceso a la información, una sección sobre los alcances de la jurisprudencia más relevante de la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones, en los últimos dos años, y los principales temas de debate sobre los alcances del derecho a la libertad de expresión en Costa Rica.

En el caso de los proyectos de ley en la corriente legislativa se consultó la

---

\* Periodista y Abogada. Tiene una Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica (UCR) y cursa el Doctorado en Derecho de la misma universidad. Profesora de Derecho de la Comunicación en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (ECCC), investigadora del Centro de Investigación en Comunicación (CICOM) y Coordinadora del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) de la UCR.

información disponible en el sitio web de la Asamblea Legislativa ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)) bajo el descriptor libertad de expresión. Para recopilar los votos relevantes de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Elecciones se tomaron como referencia los archivos del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y las sentencias disponibles en la plataforma del Poder Judicial (<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/>). En el caso de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones la consulta se realizó en el sistema de búsqueda del órgano electoral (<https://www.tse.go.cr/juris/search.asp>). Finalmente se hace referencia a los temas más relevantes en la prensa y en el Informe sobre Libertad de Expresión de la Relatoría Especial de la OEA sobre Costa Rica.

## 1.2 Propuestas legislativas: de la Ley de Cine a la garantía de acceso a eventos de interés general en la radiodifusión abierta.

Durante el periodo 2018-2019 ingresaron 10 iniciativas legislativas relacionadas con la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública. La mayoría de ellas fueron presentadas por el Partido Frente Amplio (tabla 1.1).

De las propuestas, destaca el expediente No. 20 661 Ley de Cinematografía y Audiovisual que establece un Fondo de Fomento para otorgar estímulos -mediante procedimientos concursales- a la producción y realización de obras audiovisuales costarricenses, lo mismo que a la distribución, exhibición y divulgación de la cinematografía y audiovisual nacionales.

Según la exposición de motivos en el caso específico del sector audiovisual (subsectores cine y video que incluye animación digital, videojuegos y multimedia), radio y televisión, agencias de noticias y el servicio de televisión por suscripción, al año 2015, registraron un valor agregado de ₡130 085 millones de colones (243 millones de dólares que representan el 0,4% del PIB), generaron una producción de ₡293 800 millones de colones (550 millones de dólares) de la cual las actividades

de producción, postproducción, distribución y exhibición de películas cinematográficas y cintas de vídeo aportaron el 13%, las actividades de programación y transmisión de televisión, programación de radio y actividades de agencias de noticias aportaron el 23% y el servicio de televisión por suscripción contribuyó con un 64%. Además, para ese mismo año el sector ocupó a 9 934 personas, se identificaron 442 empresas y establecimientos físicos y jurídicos, se contabilizaron 26 exhibidores con un total de 139 salas y 7 084 363 de boletos vendidos.

La iniciativa, que recibió el 31 de octubre de 2019 el dictamen afirmativo de la Comisión de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, pretende que las plataformas digitales y las empresas de televisión por suscripción paguen un impuesto del 1,5% para financiar la industria audiovisual local. El cambio se deriva de una modificación al impuesto de espectáculos públicos, Ley No. 841, que se aplica a las entradas a los teatros y a los cines y consiste en la reducción del 6% al 1,5% y en una ampliación de las actividades gravadas para incluir las plataformas digitales y las empresas de TV paga (cable y satélite).

La propuesta es objetada por los prestatarios de servicios de televisión paga, afiliados a la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), quienes consideran que la reforma afectará a los usuarios de los servicios como televisión por cable, satélite y plataformas digitales. En el país existen más de 800 mil hogares con televisión por suscripción.

En la misma ruta de promover la producción audiovisual local, el Expediente legislativo No. 20 711 propone una reforma al artículo 11 de la Ley No. 1 758, Ley de Radio y sus reformas, con el fin de actualizar los cánones y favorecer, de esta forma, la competitividad de la industria local frente a las producciones importadas, dotar de recursos al Departamento de Control de Radio para la vigilancia de la pauta comercial y permitir al erario público recursos frente a la crisis fiscal. Según los proponentes, mediante la actualización de los cánones establecidos en el artículo 11 de la Ley de Radio, se estimulará la industria audiovisual y el talento artístico nacional, haciendo uso de la legislación como garante del adecuado desarrollo

de la economía creativa (exposición de motivos, expediente No. 20 711).

Una nueva propuesta legislativa denominada Ley General de Acceso a la Información Pública y Transparencia, presentada por la diputada Carmen Chan, establece la garantía de acceso a la información en toda la administración pública central y descentralizada, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones autónomas y semiautónomas, órganos desconcentrados, órganos con personalidad jurídica instrumental, las sociedades mercantiles del Estado, los entes públicos no estatales que reciban fondos públicos o cuando celebren convenios con el Estado, municipalidades, universidades estatales, empresas públicas y todo otro ente u órgano de naturaleza pública.

Un aspecto importante de esta iniciativa es que obliga a garantizar el acceso a la información a las personas jurídicas o físicas privadas que administren fondos públicos o presenten servicios de utilidad pública, así como a los partidos políticos y a los organismos internacionales que realicen convenios o celebren contratos con instituciones públicas. El proyecto propone la creación del Instituto Costarricense de Acceso a la Información Pública adscrito al Ministerio de Justicia y Paz y establece las obligaciones específicas de los sujetos obligados y un régimen sancionatorio.

El expediente No. 21 055 recoge una propuesta del diputado Luis Fernando Chacón del Partido Liberación Nacional para reformar la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas con el fin de cambiar el nombre de Colegio de Periodistas de Costa Rica a Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, con la idea de visibilizar la incorporación de personas graduadas en las distintas áreas de la comunicación como relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual. El proyecto restringe el ejercicio profesional a quienes formen parte de la corporación, con excepción de quienes ejerzan la profesión en los medios de comunicación colectiva en labores de búsqueda, recepción y difusión de informaciones.

Una propuesta del diputado José María Villalta del Frente Amplio, (expediente No. 21 108)

busca la adición de un nuevo capítulo al Código de Trabajo en aras de garantizar la libertad de las personas periodistas frente a las empresas. En las normas propuestas se identifican y se prohíben prácticas restrictivas al trabajo de la prensa al interior de las salas de redacción tales como: impedir injustificadamente informar o investigar sobre los hechos noticiosos o los asuntos de interés público con la finalidad de favorecer a grupo o persona, obligar o presionar para ocultar información, omitiendo publicarla o recortando los reportajes periodísticos, o para que se le dé un sesgo u orientación a los mismos o bien despedirlo sin justa causa, con motivo de la aplicación de alguna de las prácticas señaladas. Ante esto se propone un procedimiento jurisdiccional especial de carácter sumario a fin de que las y los periodistas, despedidos injustificadamente, puedan acudir ante los Tribunales de Trabajo.

La iniciativa, además, incluye la figura de la cláusula de conciencia mediante la adición de un nuevo inciso i) al artículo 83 del Código de Trabajo, el cual establece las causales que facultan al trabajador para dar por terminado su contrato de trabajo sin perder el derecho a recibir el pago del auxilio de cesantía.

Otro proyecto de ley en la corriente legislativa (Expediente No. 21 176), también del Frente Amplio, se relaciona con el otorgamiento de una concesión especial a la Universidad Técnica Nacional de una banda de FM para el servicio de radiodifusión sonora y una frecuencia de televisión en las bandas de UHF para el servicio de radiodifusión televisiva o sus equivalentes en las plataformas digitales. El objetivo es facilitar la difusión del conocimiento, la cultura y la educación técnica en todos los niveles.

Las asignaciones del espectro radioeléctrico en Costa Rica, para servicios de radiodifusión sonora y televisiva se han dado, por años, mediante acuerdos del Poder Ejecutivo y no a través de leyes ordinarias. La concesión mediante la Ley para medios de servicio público se introduce por primera vez en la Ley No. 8 346 del 12 de febrero de 2003 (con reformas del 2011), en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART), que establece que la Red Nacional de Televisión utilizará los canales 8, 10 y 13 en la banda de muy alta frecuencia, así

como las repetidoras y las frecuencias de enlace de microondas o sus equivalentes en las nuevas tecnologías digitales o de otro tipo, los cuales serán otorgados en concesión por un período de noventa y nueve años renovables, salvo objeción de alguna de las partes; además, el Estado, siguiendo los procedimientos legalmente establecidos, podrá darle en concesión cualquier otra frecuencia que considere necesaria.

Otra concesión de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la radiodifusión pública, otorgada mediante ley ordinaria, se da con la Ley No. 8 684 del 18 de noviembre de 2008, Ley para hacer efectiva la educación estatal a distancia por medios de comunicación televisiva y radiofónica, que le otorga a la Universidad Estatal a Distancia (UNED) una frecuencia de radio en la banda FM, con sus respectivas frecuencias de enlace, y una frecuencia de televisión en las bandas UHF o VHF o sus equivalentes en las nuevas tecnologías digitales.

Dos años después, otra iniciativa legislativa, que contó con el apoyo y el activismo desde los medios de comunicación universitarios culminó con la aprobación de la Ley No. 8 806 del 28 de abril de 2010, Ley especial para facilitar la difusión del conocimiento por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR) mediante la vía televisiva y radiofónica.

La iniciativa que recoge ahora el expediente No. 21 176 ya ha sido dictaminada favorablemente, en periodos anteriores. Actualmente se encuentra en la Comisión de Asuntos Jurídicos.

Otra de las propuestas en la corriente legislativa, es el proyecto de ley para garantizar el acceso público, en la radiodifusión abierta, a eventos y contenidos de interés general, (Expediente No. 21 186) propuesto por el diputado José María Villalta, la cual pretende garantizar a la población costarricense, especialmente a los sectores más vulnerables, el acceso a los contenidos relevantes de interés general, a través de la radio y la televisión abiertas y gratuitas.

Se trata de una reforma a la Ley de Radio No. 1 758 de 19 de junio de 1954, para restringir que los contenidos y eventos relevantes de interés general se sustraigan de la radiodifusión abierta y gratuita y solo se transmitan en la televisión

por suscripción. Para tales efectos se le asigna al Poder Ejecutivo la competencia de definir, de forma periódica y con base en criterios objetivos, cuáles serán esos contenidos.

Si bien el proyecto es de 2018, adquiere relevancia a inicios de 2020 cuando la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y la Comisión de Promoción de la Competencia (COPROCOM) recibieron una solicitud de intervención de siete cableras contra FUTV, Teletica y Repretel por la alianza empresarial para transmitir partidos de futbol de primera división, únicamente por televisión de paga.

En esta materia, las legislaciones uruguaya, argentina y chilena, entre otras, reconocen un derecho de acceso a los eventos de interés general en la radiodifusión abierta. En el caso de España, la norma básica del sector audiovisual (televisión y radio) que se aplica de forma directa tanto en el conjunto de España como en sus Comunidades Autónomas, es la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Según el experto español Ángel García Castillejo (comunicación personal, enero 2020) el Título II [de la ley] dedica un capítulo a la regulación de los derechos sobre los contenidos en el régimen de exclusividad en la que se protege el derecho a la información de todos los ciudadanos como derecho prioritario y se fijan límites a la exclusividad en función de criterios de interés general, que aseguran la emisión en abierto de una serie de acontecimientos relacionados fundamentalmente con eventos deportivos de gran audiencia y valor.

En otro aparte, dos proyectos relacionados con la libertad de expresión comercial, son los expedientes No. 21 375, Reforma a varios artículos de la ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer (No. 5 811 de 10 de octubre de 1975) y el 21 745 para permitir el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico.

En el primer proyecto las normas propuestas describen las conductas prohibidas, por considerarse que atentan contra la dignidad de la persona o contra los valores o los derechos

**Tabla 1.1** Proyectos de ley sobre libertad de expresión y derecho a la información presentados a la Asamblea Legislativa - Período 2018-2019

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
20661/ Varios diputados	Ley de Cinematografía y Audiovisual	<p>Establecimiento de un Fondo de Fomento para otorgar estímulos -mediante procedimientos concursales- a la producción y realización de obras audiovisuales costarricenses, así como la distribución, la exhibición y la divulgación de la cinematografía y audiovisual nacionales.</p> <p>El Fondo se financiaría de dos formas: mediante una reforma al Impuesto a los Espectáculos Públicos (IEP) y mediante la creación de un impuesto específico a la renta de material audiovisual. (plataformas digitales y empresas de TV paga).</p>	Dictamen afirmativo de Mayoría. Comisión de Ciencia y Tecnología
20711/ PAC-PASE	Reforma del artículo 11 de la Ley No. 1758, de 19 de junio de 1954 Ley de Radio y sus reformas	Actualización de los cánones establecidos en el artículo 11 de la Ley de Radio para estimular la producción audiovisual nacional.	Ingreso en el orden del día y debate en Comisión de Económicos.
20799/ Independiente	Ley General de Acceso a la Información Pública y Transparencia	<p>Establece la garantía del derecho de acceso a la información pública, sus principios y límites.</p> <p>Obligación de todos los entes y empresas públicas, entes públicos no estatales que reciban fondos públicos o cuando celebren convenios con el Estado, municipalidades, universidades estatales, empresas públicas y todo otro ente u órgano de naturaleza pública o personas jurídicas o físicas privadas que administren fondos públicos o presten servicios de utilidad pública. Asimismo, se aplicará a los partidos políticos y a los organismos internacionales, que realicen convenios o celebren contratos con instituciones públicas y/o el Estado costarricense, sobre actividades, servicios u obra pública, y/o manejen o administren recursos públicos o los dispongan y transfieran para actividades públicas. Establece también la obligación a cargo de sujetos de derecho privado.</p> <p>Establece las obligaciones específicas de transparencia de los sujetos obligados y un régimen sancionatorio.</p>	Recepción del proyecto Comisión de Jurídicos

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
21055/ PLN	Reforma de la Ley No. 4420, Ley Orgánica del Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, de 22 de setiembre de 1969, y sus reformas	<p>Propone cambiar el nombre del Colegio de Periodistas de Costa Rica por Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica.</p> <p>El Colegio estará compuesto por quienes ostenten el grado de bachiller o licenciado en ciencias de la comunicación colectiva o periodismo, relaciones públicas, publicidad y producción audiovisual, obtenido en universidades nacionales o instituciones equivalentes en el extranjero.</p> <p>Las funciones propias de esas profesiones solo podrán ser realizadas por miembros inscritos en el Colegio.</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Comisión Gobierno y Administración
21108/ FA	Adición de un nuevo capítulo décimo al Título II y de un inciso al artículo 83 del Código de Trabajo, Ley No. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, Ley para garantizar el respeto a la libertad de prensa de periodistas	<p>Se pretende adicionar un nuevo capítulo décimo al título II del Código de Trabajo, titulado "Sobre el trabajo de los periodistas". En las normas propuestas se identifican y se prohíben una serie de conductas o prácticas laborales de las empresas periodísticas que atentan contra la libertad de prensa de los periodistas.</p> <p>Asimismo, se establece un procedimiento jurisdiccional especial de carácter sumario, a fin de que los periodistas despedidos injustificadamente con motivo de la aplicación de las prácticas laborales señaladas, puedan acudir ante los Tribunales de Trabajo, para que, en un plazo corto, se determine si el despido se debió a la aplicación de estas prácticas.</p> <p>Se plantea la inclusión de la "cláusula de conciencia" mediante la adición de un nuevo inciso i) al artículo 83 del Código de Trabajo, el cual establece las causales que facultan al trabajador a dar por terminado su contrato de trabajo sin perder el derecho a recibir el pago del auxilio de cesantía.</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Jurídicos.
21176/ FA	Concesión Especial a la Universidad Técnica Nacional para facilitar la difusión del conocimiento y universalizar el acceso a la educación técnica mediante la radio, la televisión y las nuevas tecnologías.	<p>Autoriza el otorgamiento a la Universidad Técnica Nacional de una concesión especial, por un período de noventa y nueve años renovables por períodos iguales, de una frecuencia de radio en la banda de FMI para el servicio de radiodifusión sonora y una frecuencia de televisión en las bandas de UHF para el servicio de radiodifusión televisiva, así como las frecuencias repetidoras y frecuencias de enlace de microondas, o sus equivalentes en las nuevas tecnologías digitales o de otro tipo, con el objetivo de facilitar la difusión del conocimiento, la cultura y la educación técnica a todos los niveles.</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Jurídicos.

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
21186/ FA	Adición de un artículo 11 bis a la Ley de Radio, No.1758 de 19 de junio de 1954. Ley para garantizar el acceso público en la radiodifusión abierta a eventos y contenidos de interés general	<p>Garantiza que la población costarricense, especialmente los sectores más vulnerables, tengan siempre acceso a contenidos y eventos relevantes de interés general, a través de la radio y la televisión abiertas y gratuitas.</p> <p>Se propone adicionar un artículo a la Ley de Radio para garantizar que los contenidos y eventos relevantes de interés general no podrán sustraerse de la radiodifusión abierta y gratuita mediante la transmisión exclusiva en la televisión por suscripción, ni a través de algún otro mecanismo equivalente. Para estos efectos, se asigna al Poder Ejecutivo la competencia de definir, de forma periódica y con base en criterios objetivos, cuáles serán estos contenidos, incluyendo eventos de gran trascendencia para la población, como las participaciones de selecciones nacionales deportivas o artísticas o campeonatos nacionales de las diversas disciplinas deportivas.</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Jurídicos.
21375/ FA	Reforma del título y de varios artículos de la Ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer No. 5811 de 10 de octubre de 1975 y sus reformas	<p>Prohíbe la utilización de imágenes de mujeres y estrategias publicitarias que empleen a mujeres modelos en los mensajes contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refiere sus artículos 33 y 71.</p> <p>Se entenderán incluidos en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma ofensiva, discriminatoria o que reproduzca estereotipos de género, identidad u orientación sexual, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto relacionado o no, con el producto que se pretende promocionar; bien por su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia y la discriminación y establece un régimen sancionatorio</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Comisión de la Mujer

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
21745/ PLN	Ley de autorización para la publicidad y patrocinio de bebidas con contenido alcohólico en el deporte y creación del Fondo Nacional para el deporte de alto rendimiento	Se permite el patrocinio deportivo por parte de las empresas productoras, comercializadoras o distribuidoras de bebidas con contenido alcohólico a toda organización, entidad o persona dedicada a la práctica del deporte. (se incluye la publicidad)	Envío a la Imprenta Nacional para su publicación
21747/ Poder Ejecutivo	Interpretación auténtica de la Ley No. 8806, de 28 de abril de 2010, Ley especial para facilitar la difusión del conocimiento por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR) mediante la vía televisiva y radiofónica	Se interpreta la Ley especial para facilitar la difusión del conocimiento por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR) mediante la vía televisiva y radiofónica, Ley N. ° 8806, de 28 de abril de 2010, en el sentido de que la voluntad y el espíritu del legislador es que la concesión especial otorgada a la Universidad de Costa Rica tenga una delimitación de cobertura de alcance nacional, según criterios apegados a la ciencia y la técnica.	Ingreso en el orden del día y debate. Comisión de Tecnología y Educación

Fuente: Elaboración propia con base en la plataforma de la Asamblea Legislativa.

constitucionales, por ejemplo, los anuncios que presenten a las mujeres de forma ofensiva, discriminatoria o que reproduzcan estereotipos de género, identidad u orientación sexual.

También, crea un Consejo Asesor integrado por representantes del Ministerio de Seguridad Pública, del Instituto Nacional de las Mujeres, de los institutos de investigación en estudios de la mujer de las universidades públicas, de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica, de la Cámara de Comercio y de la Defensoría de la Mujer y establece un catálogo de sanciones.

En el segundo expediente se autoriza la publicidad y patrocinio de bebidas con contenido alcohólico en las actividades deportivas que actualmente se encuentra prohibido.

Finalmente, una propuesta del Ejecutivo, presentada en diciembre de 2019, expediente No. 21 747, pretende una interpretación auténtica de la Ley No. 8 806, del 28 de abril de 2010, Ley Especial para facilitar la difusión del conocimiento por parte de la Universidad de Costa Rica, para que se entienda que la voluntad y espíritu del legislador, al otorgarle por norma legal a la UCR las frecuencias de radio y televisión, es que se entienda que la cobertura asignada es de alcance nacional.

### **1.3 Penalización de la crítica política, los discursos de odio y las noticias falsas. Riesgos para la libertad de expresión.**

Una de las preocupaciones constantes de los organismos defensores de la libertad de expresión es una tendencia regulatoria sobre los contenidos en Internet que pudieran restringir las garantías para un ejercicio amplio y democrático de la libertad de expresión, en especial la regulación para limitar la crítica política o sancionar los discursos de odio o las noticias falsas (tabla 1.2).

La propuesta de Ley denominada Protección del honor ante el uso abusivo de la expresión en redes sociales, expediente No. 20 864, presentado en 2018 por el diputado independiente Jonathan Prendas Rodríguez, con la firma de 10 legisladores

más, es visto como un intento de disminuir las garantías para el ejercicio de la crítica política.

Mientras la tendencia es hacia la despenalización de los delitos contra el honor, la propuesta busca aumentar penas cuando la ofensa “fuere inferida en público o en cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva”.

En la exposición de motivos, es clara la intención del legislador de enfrentar el ejercicio de la crítica política por parte de la ciudadanía. Según el proponente:

El anterior proceso electoral que vivimos los costarricenses nos enseñó el gran impacto que, para bien o para mal, pueden tener las redes sociales: vivimos con alegría que se convirtieran en plataforma para motivar la participación y el involucramiento político de la ciudadanía, especialmente de los jóvenes, pero también fuimos testigos de feroces manifestaciones contra casi todos los candidatos, mancillando su honor, su integridad e, incluso, amenazando su integridad física o la de su familia.

El Informe 2018 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recuerda que la CIDH ha sostenido repetidamente que la aplicación del derecho penal para sancionar expresiones referidas a los funcionarios públicos es desproporcionada cuando se trata de un discurso protegido, como la información o la expresión sobre asuntos de interés público, y viola el derecho a la libertad de expresión.

En el mismo sentido, una propuesta para sancionar los crímenes de odio, expediente No. 20 174, presentado en el año 2016 por varios diputados, dictaminado positivamente en el 2017 por la Comisión de Derechos Humanos y que intentaba votarse en plenario en 2019, recibió una serie de objeciones por parte de la Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica 074-2018.

En relación con el artículo 380 ter, referido a la incitación al odio, esta Procuraduría tiene dudas sobre la constitucionalidad de la primera acción condenada. Así, el artículo señala que “Se impondrá una pena de seis meses a dos años de prisión a la persona

que deliberadamente niegue los delitos de genocidio comprobados en sentencia firme dictada por la autoridad judicial...” La acción “deliberadamente niegue” no se restringe a ningún tipo de persona, por lo que incluso se estaría obligando al que resultara condenado por esos delitos a aceptar la culpabilidad o a tener un criterio diferente de lo que ocurrió pese a estar condenado. Asimismo, el delito impediría todo análisis en relación con lo acontecido e incluso impediría que una persona disienta de lo resuelto por el juez aún cuando se tenga autoridad de cosa juzgada. En nuestro criterio, este delito podría implicar una violación al derecho a la libre expresión.

En el artículo 20 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 13.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos se obliga a los gobiernos a prohibir la promoción del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, sin embargo, no ha sido posible generar estándares globales capaces de hacer una distinción entre lo que es discurso de odio y lo que no es.

La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión insisten en que para combatir efectivamente el discurso de odio se requiere un enfoque comprensivo y sostenido que vaya más allá de las medidas legales y que incluya la adopción de mecanismos preventivos y educativos. Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, este tipo de medidas apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática, y como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutar el discurso de odio y alentar al desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, pluralismo y tolerancia (Informe Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA, 2018, p.118).

Otra propuesta legislativa trata de sancionar a quien, por medio de la propaganda electoral, promueva la violencia, el odio o la discriminación. (Expediente No. 20 738). La iniciativa del ex diputado del PAC, Javier Cambroner, podría

objetarse desde la misma perspectiva, en el sentido que presenta un tipo penal muy abierto, en el que cabe muchas posibles manifestaciones a sancionar, lo que supone un riesgo para la libertad de expresión en los contextos electorales.

Finalmente, en el contenido del proyecto de ley No. 21 187 denominado Ley para combatir la ciberdelincuencia, propuesto por diputados del Partido Unidad Socialcristiana, se encuentra una norma (artículo 236) que sanciona a quien fabrique o difunda noticias falsas, a través de los medios informáticos, capaz de distorsionar o causar perjuicio al sistema financiero o afectar las decisiones del electorado en diferentes tipos de procesos electorarios. Sobre la regulación de la desinformación, los Relatores de libertad de expresión de varios sistemas de derechos humanos sostienen:

Las prohibiciones generales de difusión de información basadas en conceptos imprecisos y ambiguos, incluidos "noticias falsas" ("fake news") o "información no objetiva", son incompatibles con los estándares internacionales sobre restricciones a la libertad de expresión, (...) y deberían ser derogadas (Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), desinformación y propaganda, 2017).

Los Relatores consideran que los Estados tienen la obligación positiva de promover un entorno de comunicaciones libre, independiente y diverso, incluida la diversidad de medios, que constituye un aspecto clave para abordar la desinformación y la propaganda.

El Estudio de Opinión Sociopolítica del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica del 2019, titulado *Audiencias noticiosas de medios digitales, WhatsApp y Noticias Falsas*, revela que un 19% de las personas encuestadas dice haber compartido o distribuido este tipo de información. Según los investigadores se trata de un porcentaje alto que probablemente esté impactando de forma negativa en la construcción de la realidad y la formación de opinión. Aunado a esto, un 30% dice tener poca o ninguna capacidad para distinguir noticias falsas, aspecto preocupante que requiere atención por

**Tabla 1.2 Propuestas legislativas con observaciones sobre restricciones a la libertad de expresión**

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
20174/ Varios diputados	Ley Marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia.	<p>Se adiciona un artículo 380 ter al Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970, para que se lea de la siguiente manera:</p> <p><b>Incitación al odio</b></p> <p>“<b>Artículo 380 ter.-</b> Se impondrá una pena de seis meses a dos años de prisión a la persona que niegue los delitos de genocidio comprobados en sentencia firme dictada por la autoridad judicial o que promueva el odio contra algún grupo racial, étnico, nacional o religioso, o definido por su edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, religión, estado civil, opinión política, origen social, posición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad o características genéticas, si:</p> <p>a) Dicha manifestación o difusión se realiza con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia contra los miembros de cualquiera de esos grupos.</p> <p>b) El contenido de las expresiones no es únicamente ofensivo, negativo u hostil, sino que implica un llamado al uso de la violencia, al odio o a la discriminación contra los miembros de cualquiera de esos grupos.</p> <p>La pena será de dos a tres años de prisión para quien, al reproducir dichas expresiones, manifieste su apoyo al llamado al uso de la violencia, al odio o a la discriminación.</p> <p>El juez deberá imponer medidas de reparación como pena accesoria o alternativa a los responsables de incitación al odio.</p> <p>No será punible la difusión de informaciones u opiniones en medios de comunicación colectiva que reproduzcan estas manifestaciones siempre que, en virtud de la manera y en el contexto que se reproduzcan, no se desprenda el apoyo del medio al llamado al uso de la violencia, al odio o a la discriminación.”</p>	<b>Plenario</b>

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
20738/ PAC	Adición de un artículo 279 Bis al Código Electoral	<p>Artículo 279 bis- Delito contra la dignidad humana en propaganda electoral</p> <p>Se impondrá pena de prisión de dos a doce meses a quien incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, para adherirse a una candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de hacerlo, mediante la promoción de la violencia, del odio o de la discriminación contra cualquier persona o grupo de personas por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p> <p>La pena será de dos a seis años de prisión, para quienes realicen las conductas indicadas en el párrafo anterior, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión.</p> <p>Será reprimido con prisión de dos a seis años, a quien denuncie o acuse falsamente como autor o partícipe del delito contra la dignidad humana en propaganda electoral, a una persona que se sabe inocente o simule contra ella la existencia de pruebas.</p>	Ingreso en el orden del día y debate en Jurídicos.
20864/ Varios legisladores	Protección del honor ante el uso abusivo de la expresión en redes sociales	<p>Artículo único - Modifíquense los artículos 145, 146, 147, 148 y 152 del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, para que se lea como se presentan a continuación:</p> <p>Injurias</p> <p>Artículo 145- Será reprimido con diez a cincuenta días multa el que ofendiere de palabra o de hecho en su dignidad o decoro, a una persona, sea en su presencia, sea por medio de una comunicación dirigida a ella.</p> <p>La pena será de 15 a 65 días multa si la ofensa fuere inferida en público o en cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva.</p> <p>Difamación</p> <p>Artículo 146- Será reprimido con 20 a 60 días multa en que deshonrarse a otro o propalare especies idóneas para afectar su reputación.</p> <p>La pena será de treinta a noventa días multa si la acción contenida en el párrafo anterior se realiza a través de cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva.”</p> <p>Calumnia</p> <p>Artículo 147- Será sancionado con 50 a 150 días multa en que atribuya falsamente a una persona la comisión de un hecho delictivo.</p> <p>La pena será de 65 a 225 días multa si la acción contenida en el párrafo anterior se realiza a través de cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva.</p>	Ingreso en el orden del día y debate Gobierno y Administración

Expediente/ Proponente	Título	Síntesis principal	Estado
21187/ PUSC	Ley para combatir la ciberdelincuencia	<p>Ofensa a la memoria de un difunto</p> <p>Artículo 148- Será sancionado con 10 a 50 días multa, el que ofendiere la memoria de una persona muerta con expresiones injuriosas o difamatorias. El derecho de acusar por este delito comprende al conyuge, hijos, padres, nietos y hermanos consanguíneos del muerto.</p> <p>La pena será de 15 y 65 días multa si la acción contenida en el párrafo anterior se realiza a través de cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva.</p> <p>Publicación de ofensas</p> <p>Artículo 152- Será reprimido, como autor de las mismas, con 10 a 50 días multa, el que publicare o reprodujere, por cualquier medio ofensas al honor inferidas por otro.</p> <p>La pena será de 15 a 65 días multa si la ofensa fuere inferida en público o en cualquier red social o herramienta tecnológica de difusión masiva.</p>	Ingreso en el orden del día y debate Seguridad y Narcotráfico
		<p>Artículo 236- Difusión de información falsa</p> <p>Será sancionado con pena de uno a cuatro años de prisión a quien fabrique y difunda, a través de medios informáticos, una noticia falsa capaz de distorsionar o causar perjuicio a la seguridad y estabilidad del sistema financiero o de sus usuarios.</p> <p>La misma pena indicada en el párrafo anterior se impondrá a quien fabrique y difunda, a través de medios informáticos, una noticia falsa con el fin de afectar la decisión del electorado en un proceso de plebiscito, referéndum o electoral nacional o extranjero.</p> <p>La pena será de tres a seis años de prisión cuando a raíz de la difusión de la noticia falsa sobreviniere peligro de muerte para una o varias personas.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en la plataforma de la Asamblea Legislativa.

parte de las instituciones estatales responsables de promover el desarrollo de las habilidades digitales en la población adulta.

Finalmente, de acuerdo con los hallazgos, las personas consideran que son los medios noticiosos, las empresas de redes sociales, los buscadores en Internet y los mismos usuarios, las y los responsables de detener la difusión de noticias falsas.

## 1.4 Jurisprudencia constitucional relevante

### 1.4.1. Libertad de expresión en la jurisprudencia de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional votó, durante los años 2018 y 2019, 20 396 y 14 569 asuntos respectivamente. De ese total, en el año 2018, solo 29 votos se refieren a la libertad de expresión y prensa y en el año 2019 baja a 17 el número de expedientes en esta materia. La cantidad de resoluciones sobre el derecho a la información en el año 2018 son 348 y en 2019 144.

En ambos casos la cifra es muy baja si tomamos como referencia que el derecho a la salud, en ambos años, es el asunto más reclamado con 7 037 resoluciones en el 2018 y 6 782 en el 2019.

Del total se seleccionan una serie de votos que se consideran relevantes en la línea jurisprudencial de la Sala sobre la libertad de expresión y el derecho a la información.

### 1.4.2. Derecho de acceso a la información pública.

#### 1.4.2.1 Datos abiertos

En materia de acceso a la información pública destaca el voto No. 15104-2018, en el que la Sala Constitucional ordena al Instituto Meteorológico Nacional eliminar las restricciones de acceso a la información de naturaleza pública de las páginas electrónicas de la Institución, y en su lugar, implementar un formato abierto para el ingreso, la visualización, el almacenamiento, la descarga, la impresión y conversión de los textos,

mediante la utilización de softwares que permitan su transformación.

Se trata de un recurso de amparo interpuesto por los periodistas Diego Arguedas y Daniel Salazar de la plataforma Ojo al Clima del Semanario Universidad. El primero de ellos, solicitó al Instituto Meteorológico Nacional datos climáticos y sobre emisiones, en formato editable y sin contraseña que no pudo encontrar de manera libre y manipulable en el sitio web. La información meteorológica suministrada al comunicador fue en hojas de cálculo en formato protegido, no editable.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional consideró que:

(...) el tutelado no pide que se le dé la información en un formato distinto o determinado o que no sea el que utiliza la institución; sino que lo que reclama es que no se le permite copiar o "manipular" las celdas de las hojas que solo se muestran en modo de lectura. Por su parte, la autoridad recurrida pretende justificar la negativa a facilitar la documentación en formato manipulable, en que es necesario evitar que los mismos sean modificados o alterados, en aras de impedir que se produzcan errores que pudiesen atribuirse a la fuente original de información, sea el IMN u otras fuentes que son las que aportan la información al Instituto recurrido. De lo indicado, en el mismo sentido expresado en anteriores ocasiones, esta Sala concluye que la protección informática de los datos que son públicos, resulta irrazonablemente justificada y es violatoria del derecho de acceso a la información. Ello porque es deber de las administraciones públicas facilitar en general, los contenidos de información en formatos no protegidos (Sala Constitucional, Resolución No. 15104-2018).

Agrega la sentencia que:

(...) De la anterior sentencia se colige que, también en este caso, debe el IMN procurar levantar las trabas de acceso informático de la información contenida en las páginas de Excel, como lo pide

el recurrente y garantizarle el derecho constitucional de acceso a la información pública. En ese sentido, deberá tomar las acciones que correspondan para brindar la información en un formato “desprotegido” que le permita al recurrente trabajar con los datos suministrados o desde la misma hoja de Excel, así como reproducir el texto con autorización del artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, que le pone como límite al recurrente la obligación de conformarse estrictamente con la edición oficial. En consecuencia, se impone acoger el recurso en cuanto a este extremo, en los términos que se indican en la parte dispositiva de esta sentencia, como en efecto se dispone (Sala Constitucional, Resolución No. 15104- 2018).

En el mismo voto, la Sala Constitucional da la razón al Instituto en que existe información climática, generada por distintas empresas privadas, que está protegida por el convenio de confidencialidad con la Institución y que debe mantenerse sin acceso público para proteger datos sensibles y de acceso restringido.

#### 1.4.2.2 Acceso de la ciudadanía a la información legislativa

La Sala Constitucional conoció, en el 2018, un recurso de amparo interpuesto por un ciudadano quien consideró que a pesar de existir un Reglamento de Radio y Televisión Legislativa (publicado en La Gaceta en el Alcance n.º 112 del 10 de junio de 2016), el Directorio Legislativo no realiza los esfuerzos necesarios para cumplir con su obligación de garantizar un acceso efectivo, directo, libre y gratuito a la información parlamentaria. Según el recurrente, la única forma de tener acceso a la información sobre la actividad legislativa es por medio de televisión por cable o por medio del pago del servicio de Internet.

Al declarar con lugar el recurso, el Tribunal Constitucional sostiene que:

(...) procede acoger el recurso en cuanto a la falta de acceso a la información que genera la Asamblea Legislativa pues, si bien es cierto la contratación del servicio de internet por parte de la Asamblea

Legislativa, en nada afecta los derechos fundamentales del tutelado, que dice no tiene el servicio de internet. Lo cierto es que, para garantizar plenamente el derecho a la información legislativa, y su corolario, de crear una opinión libre, el acceso a la misma debe ser ampliamente asegurado; situación que no demuestra la Asamblea Legislativa se dé en este caso (...). A criterio de esta Sala debe procurarse una mejor difusión de la información que se produce a través de todos los medios posibles, no solo de la televisión por cable o internet, de tal modo que los datos o información lleguen con mayor amplitud a los interesados y a la sociedad en general (Sala Constitucional, Resolución No. 15106-2018).

Agrega la Sala que, para garantizar el acceso a la información, mientras no se demuestre una cobertura plena del Internet, la Asamblea Legislativa, como Poder de la República, está en la obligación de adoptar las medidas y acciones necesarias para garantizar la difusión, atención y entrega de información y documentos públicos en forma oportuna, completa y eficiente, para que el ciudadano se apropie de la manera más transparente y práctica del acontecer legislativo.

#### 1.4.2.3 Acceso de la prensa a actos legislativos

Un recurso de amparo interpuesto por un periodista del diario digital Delfinocr contra la Presidenta de la Asamblea Legislativa, reitera la línea jurisprudencial de la Sala sobre el derecho de acceso a la información parlamentaria. El recurrente reclama la tutela de la libertad de prensa al referir que, durante el acto de juramentación de un nuevo magistrado, funcionarios de seguridad del Congreso impidieron el acceso de los medios de comunicación al plenario.

En la resolución, que declara con lugar el recurso, el órgano jurisdiccional sostiene que:

Los asuntos relacionados a los nombramientos que dependen de la Asamblea Legislativa, son de gran interés público y, por ello, los distintos medios de comunicación informan a la colectividad con frecuencia. Ahora bien, tal y como se expresó en la parte considerativa de

esta sentencia, la libertad de expresión e información conlleva una doble dimensión, que se refleja no solo en la posibilidad de los periodistas de informar sobre los temas de relevancia para la opinión pública, sino también el derecho que tiene los habitantes del país de enterarse de dicha información, por lo que los órganos y entes públicos se encuentran en el deber de adoptar las medidas correspondientes para que pueda informarse a los y las habitantes de la República sobre las acciones y acontecimientos que se producen o desarrollan en la Asamblea Legislativa. Máxime cuando se trata de asuntos propios que atañen a la esencia misma de una democracia representativa y participativa, los que deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, a la opinión pública y a los medios de comunicación colectiva, tener conocimiento de lo que ahí se discute y delibera, salvo excepciones muy calificadas (Sala Constitucional, Resolución No. 19958-2018).

Para la Sala, las prácticas que obstaculizan el acceso a la información, como el impedimento de informar sobre el acto de juramentación de una persona integrante de uno de los supremos poderes, no puede ni debe ser avalada por un Tribunal Constitucional, por la elemental razón de que su acceso y entrega oportuna tiene que hacerse a través de un proceso fácil, expedito y sin complicaciones, que garantice a la ciudadanía y, en general a la opinión pública, el derecho a la información.

Asimismo, es fundamental que los periodistas que laboran para los diferentes medios de comunicación colectiva, en especial quienes cubren el acontecer parlamentario, gocen de las mayores facilidades para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que esta goce

de una plena libertad (Sala Constitucional, Resolución No. 19958-2018).

#### 1.4.2.4 Derecho a registrar las actuaciones de la policía

La posibilidad de filmar en vía pública el desempeño de la policía es un derecho protegido por la libertad de expresión de los ciudadanos y el ejercicio de sus derechos políticos de participación y de fiscalización de las autoridades públicas. Así lo sostiene la Sala Constitucional en el voto No. 01105-2019, en el que declara con lugar un recurso de hábeas corpus interpuesto por el periodista del Semanario Universidad, Javier Córdoba, contra el Ministro de Seguridad Pública y el Presidente de la República al ser reprimido mientras se encontraba grabando un operativo policial cerca de la Universidad de Costa Rica, con motivo del bloqueo de la vía principal de San Pedro de Montes de Oca por parte de un grupo de estudiantes y otras personas.

El periodista se encontraba pacíficamente filmando la manifestación y las actuaciones de la policía a una distancia prudencial, y repentinamente, sin provocación alguna de su parte, un oficial se vuelve y se lanza sobre él, con la clara intención de obstaculizar la filmación que llevaba a cabo.

(...) cualquier persona tiene garantizados sus derechos a la libertad de expresión, información y participación y como en este caso de documentar y participar del control de la actividad policial en vía pública, mediante su grabación y posterior difusión, por lo cual las acciones realizadas por el oficial Monge Calvo de la fuerza pública, definitivamente son, injustificadas y desproporcionadas y lesivas de los derechos de libertad de expresión y participación del accionante como ciudadano (Sala Constitucional, Resolución No. 01105-2019).

Para el Tribunal Constitucional en este caso concurren las dos dimensiones de la libertad de expresión, por un lado, el ámbito de lo subjetivo-individual, y por otro, el ámbito de lo social y, ligado a este, el derecho conexo de la libertad de prensa en el que tienen una especial protección

las personas comunicadoras o periodistas en el ejercicio de sus funciones.

Es preocupante que con acciones policiales se busque suprimir, lo que en ese momento puede constituir la única evidencia para el ejercicio abusivo de la potestad de policía y de su obligación de actuar dentro de la legalidad y este caso se suma a otros analizados por esta Sala, donde se ha comprobado que ciudadanos han sido agredidos por la policía por estar documentando -por medio de grabación-, actos que estiman irregulares de la policía en vía pública (Sala Constitucional, Resolución No. 01105-2019).

#### 1.4.2.5 Inconstitucionalidad de las sesiones legislativas secretas

Un voto relevante, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública, es la resolución No. 18932-2019 en la que la Sala se pronuncia sobre los principios de transparencia y publicidad parlamentaria, a propósito de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el periodista Luis Manuel Madrigal Mena, del diario digital Delfinocr, contra los artículos 87, 101, 104, 198 y 200 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, así como la omisión de la Asamblea Legislativa de publicar las sesiones de la Comisión de Honores (otros votos relevantes relacionados con el derecho de acceso a la información parlamentaria son los Nos. 4182-2014, 4894-2014, 3569-2015, 15106-2018 y 19958-2018).

El accionante alega que su legitimación proviene de la defensa de intereses difusos, como la transparencia y la publicidad de las sesiones legislativas. Asimismo afirma que las normas impugnadas estatuyen de forma general y abstracta, que todos los casos de acusaciones y suspensiones de funcionarios, votos de censura, compatibilidades del cargo de diputado con otras funciones y la concesión de honores serán votados en el Plenario de forma secreta (artículos 101 y 200) y que no hay posibilidad alguna de que se apruebe una moción para hacer la votación de forma ordinaria o nominal (numeral 104). Con respecto a los artículos 87 y 198 del Reglamento legislativo y la omisión de la Asamblea Legislativa de hacer públicas las sesiones de la Comisión de

Honores, manifiesta que esas normas transgreden los artículos 29, 30 y 117 párrafo final de la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional. Además que dichas normas impiden que la población en general pueda conocer la identidad de los tres diputados que integran la Comisión de Honores pese a que perciben dietas pagadas con fondos públicos por su asistencia a esas sesiones; adicionalmente se cercena el derecho de la ciudadanía y de los medios de comunicación a presenciar las discusiones que tienen lugar en el seno de la Comisión, ya que esta realiza sus deliberaciones en secreto y no publica en el portal legislativo su orden del día, las actas de esas sesiones, ni sus informes.

En un voto que reitera su propia jurisprudencia, la Sala Constitucional sostiene:

Los principios de publicidad y transparencia son consustanciales al Estado Constitucional de Derecho y, particularmente, rigen con mayor esplendor tratándose de los quehaceres legislativos, por cuanto, en el recinto legislativo concurren y comparecen los representantes de la Nación a tratar, deliberar y decidir los asuntos que, originariamente, le corresponden al pueblo y que son delegados por éste en los diputados por virtud del sufragio (doctrina de los artículos 105 y 106 de la Constitución Política). Por consiguiente, el pueblo que conforme al artículo 9° de la Constitución Política –después de su reforma parcial por virtud de la Ley 8 364 de 1° de julio de 2003- ejerce el Gobierno de la República, tiene el derecho pleno e incuestionable de imponerse de todos los asuntos que son discutidos y decididos en el parlamento y de las justificaciones o motivos de las decisiones tomadas, esta es una consecuencia inherente a una democracia mixta.

Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, a la opinión pública y a los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. La Asamblea Legislativa

debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones.

Los principios de la publicidad y la transparencia parlamentaria, tal y como lo ha indicado esta Sala Constitucional en numerosas consultas legislativas evacuadas, rige no solo durante el procedimiento o iter de formación de la ley, sea cuando se ejerce una función materialmente legislativa, sino también, y con mayor razón, cuando se trata del ejercicio del control político por parte del parlamento (Sala Constitucional, Resolución No. 18932-2019).

En el voto, el órgano jurisdiccional sostiene que los principios de la publicidad y la transparencia parlamentaria rigen no solo durante el procedimiento de formación de la ley, es decir en el ejercicio de la función materialmente legislativa, sino también, y con mayor razón, cuando se trata del ejercicio del control político. Para la Sala, del artículo 117, párrafo final, de la Constitución Política, se desprende la regla general y el principio de la publicidad de las sesiones legislativas:

La posibilidad de acordar una sesión secreta por el plenario legislativo, al suponer una derogación de los principios de transparencia y publicidad, debe ser, necesaria e imperativamente, motivada ofreciendo las razones y los motivos fácticos y jurídicos que obligan a tomar una determinación tan extrema, evitándose, de esa manera, que quede librada al capricho o veleidad de una mayoría parlamentaria, con lo que, de paso, se impide una desviación de poder en el ejercicio de una facultad constitucional discrecional y, por consiguiente, cualquier arbitrariedad (principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y de proporcionalidad) (Sala Constitucional, Resolución No. 18932-2019).

En el por tanto de la resolución, la Sala dispone declarar inconstitucionales, por violación

a los principios de transparencia y publicidad parlamentaria, los artículos 87, 101 y 200 (actual 226) del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Con respecto al artículo 198 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la Sala establece que la norma es constitucional siempre y cuando se interprete que la deliberación y el informe serán confidenciales solo respecto de aquellos datos que no se pueden divulgar porque alguna norma jurídica lo prohíba.

### **1.4.3 Libertad de expresión y censura en medios públicos**

El alcance del ejercicio de la libertad de expresión al interior de los medios públicos fue analizado por la Sala Constitucional en la sentencia No. 8396-2018, en un recurso de amparo interpuesto por periodistas de un programa de Radio Nacional de Costa Rica, quienes reclaman como violación a su libertad de expresión que el director del medio les amenazara con su despido luego de la transmisión de una entrevista con representantes de una organización de defensa de derechos de los hombres.

En la amplia resolución, el órgano jurisdiccional se refiere a la naturaleza del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática

La libertad de expresión sin duda alguna es una de las condiciones -aunque no la única-, para que funcione la democracia. Esta libertad es la que permite la creación de la opinión pública, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son por ejemplo el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política; la existencia de una opinión pública libre y consolidada también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa. La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas constituye el presupuesto necesario para la construcción de una dinámica social de intercambio de conocimientos ideas e información, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre

los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en la democracia son tan necesarios como los acuerdos. Por su parte, el intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, ambas conforman la opinión pública, que acaba manifestándose por medio de los canales de la democracia representativa (Sala Constitucional, Resolución No. 8396-2018).

La Resolución es muy clara al señalar la prohibición de censura previa que supone la protección del derecho:

La libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura, en un doble sentido: no se puede censurar a los interlocutores, por una parte: y no se puede, en general, tampoco censurar en forma previa los contenidos posibles de la discusión: en principio, en una democracia, todos los temas son discutibles (Sala Constitucional, Resolución No. 8396-2018).

En el caso concreto, la Sala Constitucional consideró que se vulneró la libertad de expresión de los recurrentes, al imponerse una prohibición general del tratamiento de un tema, eliminarse la entrevista de las redes sociales y trasladar a los periodistas a otras tareas de producción. La Dirección del medio alegó el compromiso de un medio de servicio público con el tratamiento de los temas desde una perspectiva de derechos de las mujeres: “Las expresiones de las personas invitadas y conductoras de dicho espacio que justificaron erróneamente la situación de violencia que sufren miles de mujeres en nuestro país y cuestionaron la pertinencia del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), no responden de ninguna manera a la posición de estas Direcciones.”

Para el Tribunal Constitucional:

Es claro que la censura a la libertad de expresión se puede dar de manera abierta, particularmente si se trata de una dictadura o una democracia debilitada. Sin embargo, máxime cuando se actúa en el marco de un régimen democrático, es frecuente

que la censura se manifieste más bien de forma sutil y velada, verbigracia, afectando los insumos o recursos que permiten su ejercicio, por medio de la emisión de lineamientos restrictivos, efectuando presiones indirectas, etc. Esta característica de la censura velada -que es muy peligrosa, precisamente, por ser subrepticia o disimulada- obliga a los Tribunales a recurrir a la denominada prueba indiciaria a fin de determinar el acto de censura (Sala Constitucional, Resolución No. 8396-2018).

Desde esa perspectiva, la Sala advierte que hay suficientes elementos para concluir que las declaraciones de los amparados fueron censuradas y, con ello, se lesionaron sus derechos fundamentales. Asimismo, recuerda que la labor del SINART, en su condición de empresa pública creada por ley, es respetar el pluralismo político, religioso, social y cultural, así como de permitir la libre expresión de las opiniones:

La libertad de expresión no depende de la verdad, popularidad o utilidad social de las ideas y creencias manifestadas, y reconoce que un cierto grado de abuso es inseparable del uso adecuado de esa libertad, a partir de la cual el gobierno y los tribunales deben permitir que se desarrolle un debate “desinhibido, robusto y abierto”, lo que puede incluir expresiones cáusticas, vehementes y a veces ataques severos desagradables hacia el gobierno y los funcionarios públicos (Sala Constitucional, Resolución No. 8396-2018).

Para el Tribunal Constitucional por la vía de la censura velada se ejerce una especie de intimidación o amedrentamiento subrepticio al resto del personal periodístico de la empresa pública, un aspecto que resulta relevante desde la perspectiva de la independencia funcional del medio frente a los gobiernos de turno:

De este modo, la libertad de prensa de aquel se ve amenazada ante la posibilidad de ser víctima de represalias derivadas del ejercicio del periodismo en libertad, cuando se formulan opiniones que no comparta la dirección del medio según el gobierno de turno; ambiente que propicia el flagelo de la autocensura en detrimento

de los periodistas, merced a que su estabilidad laboral podría compelerles a evitar represalias.

Ello viene a afectar igualmente al destinatario final de los servicios de periodismo, el público, quien por esa vía ve menguada su capacidad de formarse criterio propio de manera fundada a través del estar a la escucha de una diversidad de contenidos informativos y puntos de vista (Sala Constitucional, Resolución No. 8396-2018).

#### 1.4.4 Ejercicio del periodismo y libertad de expresión

Dos importantes fallos de la Sala Constitucional de Costa Rica colocan en el debate nuevamente el tema del ejercicio del periodismo y la titulación profesional y su relación con las garantías sobre el derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática.

En las resoluciones No. 15 038 y 15 039, ambas del 2019, el órgano jurisdiccional conoce, por separado, de dos recursos de amparo contra el Colegio de Periodistas de Costa Rica por la publicación en su cuenta oficial en la red social Facebook, un comunicado de fecha 05 de junio de 2019, denominado "Solo periodistas titulados pueden ejercer el periodismo profesional".

Uno de los recurrentes, el periodista Luis Manuel Madrigal Mena, del diario digital Delfinocr, sostiene que no cuenta con el título de periodista graduado de una universidad, pero sus credenciales ante el público e instituciones estatales y no estatales a las cuales da cobertura como parte de sus funciones, son las de un periodista que trabaja en un medio de comunicación. Sostiene además que la decisión del Colegio de Periodistas de Costa Rica de denunciar ante las instancias correspondientes a toda aquella persona que se diga periodista sin el título académico que lo acredite como tal, constituye una amenaza cierta, inminente y próxima de represalias en su contra por el ejercicio de su cargo de periodista en un medio de comunicación, violentando el derecho a la libertad de expresión y prensa.

El argumento de la corporación profesional es que parte del derecho a la información es el derecho a recibir información veraz y que incumple dicho deber la persona que se presenta como periodista profesional sin tener el diploma académico correspondiente. Agrega que no resultaría cierta la violación alegada por el recurrente, en el tanto puede seguir ejerciendo el oficio, sin que esto conlleve autodenominarse periodista profesional.

Ambas resoluciones de la Sala Constitucional recogen ampliamente los antecedentes de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-5/85, requerida por el Estado costarricense y relacionada con la colegiatura obligatoria de los periodistas. Al considerar que esta obligación era incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH sostuvo que:

Dentro de este contexto el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano. El argumento según el cual una ley de colegiación obligatoria de los periodistas no difiere de la legislación similar, aplicable a otras profesiones, no tiene en cuenta el problema fundamental que se plantea a propósito de la compatibilidad entre dicha ley y la Convención. El problema surge del hecho de que el artículo 13 expresamente protege la libertad de "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole... ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa..." La profesión de periodista -lo que hacen los periodistas- implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad

de expresión garantizada en la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-5/85, 1985, párr. 71 y 72).

En la misma opinión, la Corte IDH señaló:

Se ha argumentado que la colegiación obligatoria de los periodistas lo que persigue es proteger un oficio remunerado y que no se opone al ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ésta no comporte un pago retributivo, y que, en tal sentido, se refiere a una materia distinta a la contenida en el artículo 13 de la Convención. Este argumento parte de una oposición entre el periodismo profesional y el ejercicio de la libertad de expresión, que la Corte no puede aprobar. Según esto, una cosa sería la libertad de expresión y otra el ejercicio profesional del periodismo, cuestión esta que no es exacta y puede, además, encerrar serios peligros si se lleva hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-5/85, 1985, párr. 73).

Esta tesis fue recogida en la jurisprudencia constitucional costarricense 10 años después mediante el Voto No. 2313-1995, en que se declara la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica.

El año 2019, la Sala Constitucional desarrolla, en ambas resoluciones, una vastísima fundamentación para desvirtuar la posición de la corporación profesional y concluir que resulta contraria a las garantías del derecho a la libertad de expresión exigir el título académico para ejercer el periodismo.

Del análisis del bloque de constitucionalidad, resulta claro que para ser considerado periodista no se requiere un título académico o estar colegiado, puesto que periodista es quien “*en forma habitual o regular se dedican a informar*” e inclusive la Corte

Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el “*periodista profesional*” es la persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado.(...) Así, como por lo establecido por la propia Ley Orgánica del Colegio de Periodistas que indica que “*periodista profesional en ejercicio*” es quien tiene por ocupación principal, regular o retribuida, el ejercicio de su profesión en una publicación diaria o periódica, o en un medio noticioso radiodifundido o televisado, o en una agencia de noticias y que obtiene de ella los principales recursos para su subsistencia. Por otro lado, no lleva razón el Colegio de Periodistas al alegar que la necesidad de un título académico sea un requisito para ser considerado como *periodista*. En consecuencia, el Colegio de Periodistas sí amenaza a los periodistas no titulados con presentar denuncias solo por el hecho de denominarse periodista –persona a los que en forma habitual o regular se dedican a informar- y, por ende, en clara contravención de lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política que dice: “*ARTÍCULO 28.- Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley (...)*” (Sala Constitucional, Resoluciones Nos. 15038-2019 y 15039-2019).

#### 1.4.5 Libertad de expresión y protesta social

Un recurso de hábeas corpus, interpuesto a favor de los estudiantes del Liceo de Cuatro Bocas de Upala contra el Ministerio de Seguridad Pública y declarado sin lugar, plantea el tema del ejercicio de la libertad de expresión y la protesta social. Los recurrentes alegan que un grupo de estudiantes ejercían de manera pacífica su derecho a la libertad de expresión en la vía pública y que, en atención a sus manifestaciones, miembros del Ministerio de Seguridad Pública y de la Fuerza Pública, se apersonaron al lugar, para agredirlos de manera desmedida, desproporcionada y

arbitraria, atentando contra la libertad de los tutelados y su integridad física.

En el Voto 17347-2019, la Sala cita su propia jurisprudencia en la que pondera el ejercicio del derecho a la protesta social y el de libre tránsito:

Es menester indicar que este Tribunal ya se ha referido en otros casos al ejercicio de ponderación que debe efectuarse entre la libertad de expresión y la libertad de tránsito. Así, mediante sentencia número 2000-03020 de las 08:56 horas del 14 de abril de 2000, se estableció lo siguiente: “(«) Lo expuesto nos permite sintetizar el cuadro fáctico objeto de ésta acción de hábeas corpus en los términos que siguen. La protesta realizada el veintidós de marzo pasado por un grupo de personas que se ubicaron frente a la "Fuente de la Hispanidad", constituye una manifestación de la libertad de expresión que el ordenamiento jurídico les garantiza. Sin embargo, el ejercicio de ésta libertad no puede ser irrestricto, en tanto no podrá transgredir el contenido mínimo esencial de los derechos y libertades reconocidos a favor de los terceros, entre éstos, la libertad de tránsito. En caso de que éste exceso se verifique, el Ministro de Seguridad Pública podrá realizar las acciones que estime necesarias para la protección de los derechos y libertades fundamentales que están siendo lesionados con el ejercicio abusivo de la libertad de expresión. Pero si, como se indicó previamente, el fin de la actuación de la policía es tutelar efectivamente un derecho lesionado a consecuencia del ejercicio abusivo de otro derecho, el medio utilizado deberá ser razonable y, por lo tanto, adecuado, necesario, y proporcional al fin buscado. Esto significa que no es posible que el medio para garantizar la tutela de derechos y libertades fundamentales de unos sea, precisamente, la transgresión de los derechos y libertades fundamentales de los otros. (...) Como indica la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la OEA “dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer

un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático” (Sala Constitucional, Resolución No. 17347-2019).

En ese sentido se considera que la penalización de la protesta social puede convertirse en un instrumento amedrentador en detrimento de una forma de expresión participativa propia de un sistema democrático.

Mientras una manifestación pública se desarrolle dentro de márgenes normales, debe imperar la cordura y la tolerancia. De este modo, se evita que los medios de expresión de la disconformidad social (los cuales históricamente han sido aceptados en los regímenes democráticos más no en las dictaduras) lleguen a convertirse en verdaderos focos de violencia y desorden público, a lo que precisamente se llegaría cuando el uso de la fuerza policial deviene desproporcionado. Sin embargo, esta forma de expresión encuentra sus límites en que se ejercite de manera razonable y dentro del marco del derecho de reunión pacífica, esto es sin que haya agresión a las fuerzas de seguridad u otras personas, ni se den actos vandálicos contra bienes públicos o privados, ni tampoco se infrinjan daños serios a los derechos de otras personas, todo lo cual debe valorarse en el caso concreto” (Sala Constitucional, Resolución No. 17347-2019).

En el caso analizado por la Sala en el 2019, se tuvo por probado que estudiantes del Liceo Cuatro Bocas de Upala, se manifestaron afuera del centro educativo solicitando la renuncia del Ministro de Educación Pública. Para el efecto, procedieron a colocar candados y cadenas ajenas a la institución, imposibilitando así el ingreso de educadores, estudiantes y personal administrativo. Las autoridades recurridas informaron que, durante la intervención policial, fueron los

propios estudiantes que se manifestaban quienes agredieron a los oficiales. Por esa razón, fue excepcionalmente necesario el uso de la fuerza mínima para controlar el escenario.

Así las cosas, tal y como lo manifestó este Tribunal en la jurisprudencia supra citada, el Ministro de Seguridad Pública y las fuerzas de policía adscritas a aquél, podrán realizar las acciones que estimen necesarias para la protección de los derechos y libertades fundamentales que están siendo lesionados o amenazados, con el ejercicio abusivo de la libertad de expresión, siempre y cuando sea razonable y, proporcional, situación que quedó más que evidenciada en el caso concreto (Sala Constitucional, Resolución No. 17347-2019).

#### 1.4.6 Libertad de expresión y libertad religiosa

Una imagen de la Virgen María en una camiseta diseñada por estudiantes de Sociología de la Universidad de Costa Rica, a favor del aborto, provocó la interposición de tres recursos de amparo ante la Sala Constitucional, por considerar que el mensaje atenta contra las creencias religiosas. Uno de los recurrentes sostiene que es claro y evidente que la camiseta representa un crimen de odio que violenta la moral de los cristianos y marianos. Indica además que la libertad religiosa también protege a quienes tienen una determinada creencia para que sus símbolos no sean descalificados o alterados violentando la naturaleza propia de la religión y su dogma.

En las resoluciones, en las que la Sala Constitucional rechaza por el fondo las pretensiones, el órgano jurisdiccional les recuerda a los recurrentes que el recurso de amparo es brindar tutela oportuna contra infracciones o amenazas a los derechos y libertades fundamentales, no servir como un instrumento para censurar opiniones, por ofensivas, chocantes que éstas puedan resultarles a algunos sectores de la población.

De esta forma, el simple hecho de que una manifestación externa, una obra artística o un trabajo literario, por ejemplo, sean de mal gusto o violenten la sensibilidad, la moral particular o los valores éticos

personales de algunos individuos, en sí mismo, no es una cuestión que se relacione directamente con una eventual vulneración de algún derecho fundamental. Por el contrario, la Sala ha sido enfática al declarar que cualquier restricción —censura o “responsabilidad ulterior”— a la libertad de expresión, al derecho a la información pública y a la creación artística, está sujeta a un “escrutinio estricto”, ya que para aceptar su procedencia no bastaría con probar que esa restricción es útil para salvaguardar otros derechos fundamentales, sino que resulta indispensable demostrar que la salvaguarda o restricción son necesarias para proteger esos derechos y que, además, esa salvaguarda y el grado de afectación a esos derechos, es de mayor entidad que la propia salvaguarda de la libertad de expresión (Sala Constitucional, Resoluciones No. 8263-2019, 8272-2019 y 8312-2019).

En sendos votos, la Sala cita su propia jurisprudencia en relación con los contenidos de la libertad de culto al señalar la sentencia No. 01866-2001, de las nueve horas con ocho minutos del nueve de marzo del dos mil uno, que indicó:

(...) de la libertad en materia religiosa —que se expresa en creencias religiosas que a su vez se manifiestan socialmente— deviene como cosa natural la libertad de culto, que, como suele decirse, es la libertad para realizar prácticas religiosas externas (como la celebración de ritos que supongan incluso la enseñanza religiosa), y que, desde luego, incluye el derecho a establecer y mantener lugares para el culto. De otro lado, si la libertad de religión tiene tanto un carácter individual como colectivo (caso en el cual es un derecho que en términos generales se ejerce mediante las confesiones religiosas o los grupos con específica finalidad religiosa, sobre todo en cuanto no se trata de derechos personalísimos), su cobertura alcanza a los derechos de asociación con fines religiosos y de reunión con los mismos fines. Conviene agregar, finalmente, que la libertad de culto no es una libertad ilimitada: por el contrario, ya se mencionó que el artículo 75 de la Constitución Política subordina su

ejercicio a ciertos límites cuya definición corresponde a la ley (Sala Constitucional, Resolución No. 01866-2001).

Al declarar sin lugar los recursos, la Sala Constitucional consideró que aún cuando la parte recurrente invocara una supuesta violación de los artículos 33 y 75 de la Constitución Política, en realidad lo que pretendía era emplear la vía del amparo para censurar una camiseta elaborada por la Asociación de Estudiantes de Sociología de la Universidad de Costa Rica, debido a que ésta resulta ofensiva para sus sentimientos religiosos y, en general, para el credo católico.

En estos términos, acusar que ciertas palabras o imágenes resultan ofensivas para los creyentes de un determinado credo, como un medio para demandar su supresión de la discusión pública, en el fondo, es una forma de vaciar de contenido la libertad de expresión de los demás. Por lo tanto, si la petente se encuentra en desacuerdo con lo expresado en la camiseta que aquí interesa, lo propio es que lo rebata públicamente, manifestando sus propias argumentaciones, motivos y razonamientos (Sala Constitucional, Resoluciones No. 8263-2019, 8272-2019 y 8312-2019).

Destaca en la resolución una nota separada de la Magistrada Nancy Hernández:

Como magistrada que profeso la religión católica, en efecto, encuentro innecesario transmitir mensajes u opiniones utilizando imágenes religiosas en forma ofensiva, como canal o vía de expresar ideas diferentes. Lo ideal en una sociedad sería que imperara el respeto a todas las religiones y en general a la dignidad de todas las personas. No obstante, como no vivimos en esa sociedad ideal, el derecho regula los límites que pueden existir válidamente a la libertad de expresión, de manera tal que la Sala Constitucional en ejercicio de sus competencias, debe sujetarse a lo que establece la Constitución y la Ley. Como lo he señalado en otras oportunidades en otros casos referidos a libertad de expresión (ver sentencias 2015-7498, 2017-17765, 2016015565), un juez o jueza constitucional,

no es libre de resolver los casos con base a su opinión personal o lo que le dicte su corazón, sino que su resolución debe estar estrictamente apegada a lo que establece la Constitución y la Ley y por supuesto, en este caso, también a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que es un instrumento internacional vinculante en el país. Por esa razón, siguiendo la normativa citada, estimo que no procede la censura de la referida camiseta, como no lo puede ser, de cualquier idea que ofenda en la sociedad, aunque lo sea de una ofensa profunda. De lo contrario, nos convertiríamos en un estado policía y dejaríamos de ser una sociedad libre y democrática (Nota separada de la Magistrada Nancy Hernández, Sala Constitucional, Resolución No. 8263-2019).

#### **1.4.7 Límites a la libertad de informar: la imagen de las personas menores de edad.**

En la tutela del derecho a la propia imagen de las personas menores de edad, las resoluciones de la Sala Constitucional se inclinan por otorgar una protección más intensa a sus titulares, además de establecer la obligación del Estado de velar por un resguardo absoluto de su imagen cuando estén siendo enjuiciadas por la comisión de actos delictivos.

En el 2009, el Tribunal Constitucional consideró procedente fortalecer su línea jurisprudencial sobre este tema, para sostener con mayor celo y robustez, la protección de los derechos de las personas menores de edad frente a la libertad de informar (Sala Constitucional, Resolución No. 9921-2009).

En el Voto No 4340-2018 la Sala Constitucional es consistente con esa línea jurisprudencial. En este caso se trata de un recurso de amparo interpuesto por una persona menor de edad y privada de libertad que considera violado su derecho a la imagen y su derecho a la intimidad por cuanto, en el medio de prensa recurrido se divulgó información suya (datos personales, su apellido, nacionalidad y detalles del caso) y una

fotografía, al día siguiente de la condena y sin su consentimiento.

En la Resolución, la Sala Constitucional sostiene que:

(...) en este caso, por tratarse de una persona menor de edad, que fue sometida a un proceso penal, el derecho de imagen se ve reforzado. Incluso si el menor ya fue condenado por un delito, pues en estos casos, el fin que se persigue con una sentencia condenatoria a un menor, es su resocialización, no su exposición ni su exhibición frente a terceros ajenos al proceso. No puede permitir que a los menores se los contextualice para lograr identificarlos, pues la protección de la imagen y de la identidad de un menor sometido a un proceso penal no implica solo la protección de su rostro, sino que exige a TODAS LAS AUTORIDADES ESTATALES (en el sentido más amplio del término) realizar todos los esfuerzos a su alcance para que no se pueda, a través de la agregación y cotejo de diversos datos, llegar a la plena identificación de la persona menor de edad enjuiciada. No cabe el linchamiento público de ningún justiciable, ni siquiera de aquel que haya sido declarado culpable, máxime si de un menor de edad se trata. Finalmente, en este caso, es evidente que la libertad de expresión no se sustentó en la adecuada, necesaria y proporcionada divulgación de la imagen del menor, ni de datos sensibles. Bien se pudo divulgar la noticia y la información, sin haber expuesto la imagen del menor, y sin haber dado datos personales como su apellido. Nótese que incluso, haber expuesto la fotografía del menor con un cintillo negro en los ojos, resultó totalmente insuficiente para proteger su derecho a la imagen, pues lo que procede es cubrir o distorsionar por completo el rostro. Por todo lo anterior, se concluye que, tanto el periódico como el periodista, violentaron los derechos fundamentales del menor amparado (Sala Constitucional, Resolución No. 4340-2018).

## 1.5 Jurisprudencia electoral relevante

En la plataforma de búsqueda de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones se registran 29 resoluciones bajo el descriptor libertad de expresión, dictadas en los años 2018 y 2019. En este apartado se recogen las más relevantes

### 1.5.1 Perfil de un candidato presidencial e información de interés público

El Tribunal Supremo de Elecciones conoce, en el 2018, de un recurso de amparo electoral interpuesto por el periodista David Delgado Cabana, en su calidad de ciudadano, contra el candidato presidencial Juan Diego Castro Fernández, por el bloqueo de la cuenta en la red social Twitter, de tal forma que el recurrente no podía acceder a la información, responder a las publicaciones o comentar en el muro del político. Sostiene que desde que el señor Castro Fernández anunció su intención de inscribirse como aspirante a la presidencia de la república, la cuenta dejó de ser personal y se convirtió en pública, pues a través de ella el recurrido difunde información de interés público.

En la resolución No. 3252-E1-2018, el órgano electoral declara sin lugar el recurso interpuesto al considerar que:

Bajo el contexto de la llamada sociedad de la información o más recientemente denominada era *informativa*, las agrupaciones políticas han utilizado las diversas plataformas digitales (páginas web o redes sociales) para crear cuentas oficiales y situar en ellas datos y mensajes político-electorales de su interés. Sin perjuicio de lo anterior, cabe la posibilidad de que un integrante de un partido –entre ellos, su candidato a la Presidencia– publique o “cuelgue” diversa información partidaria en un perfil o cuenta personal, lo que no implica que esa plataforma, por esa sola circunstancia, deba considerarse como pública u oficial del partido. En el caso de las publicaciones realizadas en una cuenta personal, los datos divulgados en esas plataformas, aun cuando estén relacionados con la agenda política de la agrupación, no

tienen la virtud de convertir en público el perfil utilizado por el candidato; es decir, su uso y administración continúan siendo de índole privada, por lo que el Estado deberá abstenerse de ejecutar cualquier acción que limite la autonomía de sus propietarios.

En otros términos, no puede el Estado obligar a quienes se postulan a un cargo de elección popular a gestionar sus perfiles de una manera determinada (aceptar, bloquear, desbloquear o eliminar seguidores, publicaciones, comentarios, entre otros), pues ello supone una restricción irrazonable a la autonomía de la voluntad de la persona y una extralimitación de las competencias de organización, fiscalización y vigilancia de los procesos comiciales, conferidas a este Órgano Electoral (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 3252-E1-2018).

El Tribunal no observa violación a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información el bloqueo de cuenta a un ciudadano, aunque considera que esto no excluye que los electores juzguen y tomen en cuenta, para la decisión de su voto, los criterios y actuaciones de los diversos actores partidarios.

Cuando un ciudadano se postula a un cargo de elección popular adquiere una notoriedad y relevancia pública que le exponen a un mayor escrutinio de la ciudadanía.

Ciertamente, parte de la ciudadanía activa en democracia consiste en que los habitantes cuestionen a los candidatos a los puestos de elección popular acerca de sus actos, ideas y posturas frente a temas de interés: resulta legítimo que cualquier elector –o grupo de estos– inquiera a los aspirantes a un cargo público por una determinada medida, política pública o plan de gobierno, entre otros asuntos susceptibles de debate (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 3252- E1-2018).

Según la resolución, el acceso a la información de las propuestas partidarias de una agrupación no se asegura con el seguimiento de las redes sociales de un candidato a la Presidencia (como en este caso la cuenta de Twitter del señor

Castro Fernández), pues existe la posibilidad de acudir a otras plataformas de información.

Este voto podría analizarse, con una perspectiva crítica, a la luz del desarrollo de los estándares de libertad de expresión del sistema interamericano de derechos humanos sobre la relevancia de las libertades comunicativas en los procesos electorales, con los que parece no coincidir. En el caso *Ricardo Canese contra Paraguay* (2004) la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, párr.88). El Tribunal considera indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores

puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, párr. 90).

Se acerca más a esta perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el voto salvado de la Magistrada Zetty Bou Valverde:

En el caso sub examine resulta necesario valorar si el señor Castro, que es un sujeto privado, se encontraba de hecho en una posición de poder en relación con el recurrente, al punto de afectar el ejercicio legítimo de un derecho fundamental de naturaleza político electoral. El recurrido mantiene una cuenta en Twitter (que no es una red social, per se, sino una herramienta de comunicación que genera microblogs, por su reducido formato). En ella –como ocurre en otras cuentas, se discuten temas de interés personal o de trascendencia local o internacional. El señor Castro, antes de ser proclamado como candidato a la presidencia del PIN, tenía una condición de sujeto privado, con cierta notoriedad por su perfil profesional mediático (hecho público y notorio). Sin embargo, una vez que accede a la candidatura presidencial del PIN (Partido Integración Nacional), además de ese tipo de publicaciones, convierte su Twitter personal en un medio de comunicación propagandística tanto de su figura como candidato como de eventos de campaña del PIN(...). Con ello, además de su condición de “persona privada con características especiales” (candidato que aspira al mayor cargo de elección popular: la presidencia de la República), por el tipo de información que comparte (símbolos del partido, convocatoria a eventos partidarios virtuales y físicos, así como en medios radiofónicos, logros del partido y de su persona como candidato, exposición de cómo utilizará el partido, una vez que acceda al poder, los fondos que se recauden por tributos, acciones que se tomarán en áreas en las que enfocará su gobierno, como la gestión ambiental o transportes),

el señor Castro, de manera unilateral y voluntaria, convierte su cuenta personal en un escaparate de su candidatura, por medio del cual difunde mensajes dirigidos a receptores que, eventualmente, podrían apoyar o por lo menos dar su voto al partido y al candidato en las elecciones presidenciales venideras. Al ser un medio que utiliza el señor Castro para difundir mensajes político electorales y promover su figura como candidato, los mismos quedan sujetos al análisis y discusión pública, como corresponde en Democracia. Resulta oportuno resaltar que, los tweets son de acceso público a menos que se disponga otra cosa (Voto salvado de la Magistrada Zetty Bou Valverde, Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 3252-E1-2018).

### 1.5.2 Libertad de prensa en el contexto de los procesos electorales.

En la resolución No. 1825-E1-2018, el Tribunal Supremo de Elecciones rechaza por el fondo un recurso de amparo electoral presentado por dos ciudadanos contra el periódico La Nación y un periodista del medio por considerar que han utilizado motivos religiosos para influir en la libre determinación de los electores. En concreto, se cuestiona la publicación del reportaje “Apóstol y padre espiritual de Fabricio Alvarado” (Revista Dominical del 18 de marzo de 2018) porque, según se indica “refleja una clara lesión a los derechos fundamentales político electorales de la ciudadanía a votar libremente sin perjuicios y en libertad absoluta de sus creencias”.

En sus consideraciones, el órgano electoral deja clara la importancia de las garantías para un ejercicio amplio y desinhibido de la libertad de prensa en el contexto de los procesos electorales:

Sobre esa misma línea, en un análisis acerca de la función de la prensa en los procesos electorales de carácter consultivo, esta Magistratura Electoral reconoció el amplio margen de acción del que, para difundir informaciones y realizar cobertura de eventos políticos, gozan esos formadores de opinión. El régimen libérrimo que supone un Estado Democrático impone una

interpretación restrictiva tratándose de la limitación a derechos fundamentales como, por ejemplo, la libertad de prensa. (...) De esa suerte, se reitera la postura sostenida en la citada resolución n.º 2413-E-2007, en la que –de manera precisa– se acotó: Compete, entonces, a los propios medios de comunicación privados, sin intervención estatal, determinar la cobertura periodística que le darán a los acontecimientos políticos y sus actores, así como ponderar libremente las circunstancias que pueden hacer aconsejable una mayor atención a unos u otros. De igual manera, el formato y contenido de sus reportajes o entrevistas deben quedar librados a una política periodística libremente diseñada por sus responsables. Si el Estado negara dicho margen de discrecionalidad se produciría una limitación inadmisibles al derecho de propiedad del medio que, a su vez, conlleva otros derechos correlativos, como lo son el ejercicio discrecional de la actividad mercantil para la cual fue creado y la libertad empresarial que le es consustancial (artículo 45 y 46 de la Constitución Política, Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 1825-E1-2018).

Sobre este mismo tema se interpuso otro recurso de amparo electoral resuelto en el mismo sentido por el Tribunal Supremo de Elecciones en el voto No. 1752-E1-2018.

En otro expediente contra medios de comunicación se conoció el recurso de amparo electoral interpuesto por un ciudadano –en su condición de elector indeciso– quien considera que el periódico La Nación le ha afectado al publicar informaciones en contra del partido Integración Nacional (PIN) y de su candidato Juan Diego Castro Fernández.

Cuestiona que el citado medio de comunicación, amparado en sus prerrogativas de libertad de expresión y prensa, ha incurrido en una “intromisión electoral aprovechándose de su maquinaria, libertad de expresión, y de periódico nacional...” lo que “golpea el debate de altura,

a la libertad de escoger, de decidir, a la pureza del sufragio.”

En la resolución No. 574-E1-2018, el Tribunal rechaza por el fondo el recurso y reitera su línea jurisprudencial sobre la libertad de prensa en los contextos electorales:

Con base en el robusto marco regulatorio y jurisprudencial aludido, este Tribunal es del criterio que la actuación del medio recurrido se da dentro del marco de libertad de prensa y autonomía editorial que le asiste en nuestro régimen político democrático (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 574-E1-2018).

### **1.5.3. Participación de candidatos en debates en los medios de comunicación**

Un tema recurrente en las contiendas electorales es la participación de los candidatos presidenciales en los debates organizados por los medios de comunicación. En esta oportunidad se trata de un recurso de amparo electoral interpuesto por José Manuel Echandi Meza a favor del candidato presidencial Rodolfo Hernández Gómez del Partido Republicano Socialcristiano y en contra de Televisora de Costa Rica por la no inclusión en el debate organizado por Telenoticias.

En el voto 1756-E1-2018, el Tribunal Supremo de Elecciones declara sin lugar el recurso al reiterar conceptos fundamentales de las resoluciones No. 4099-E1-2009 y 0051-E1-2014, en que reafirma que los medios de comunicación privados no se encuentran en la obligación de invitar a todos los candidatos a la Presidencia de la República a los debates que organicen.

Bajo esa orientación se estimó que la realidad política costarricense ha demostrado que estas restricciones a la libertad de información y empresa impuestas a los medios de comunicación colectiva de naturaleza privada, no solo infringen el principio constitucional de reserva de ley (porque –en la actualidad– no existe norma legal que imponga esa obligación) sino que, además, constituyen una medida irrazonable porque no constituyen un medio idóneo para procurar un electorado informado. Lo

anterior, dado que la restricción impuesta a los medios de comunicación privados desincentivó -en la práctica- la realización de este tipo de actividades, lo que supuso un efecto negativo ulterior en perjuicio de los mismos partidos (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 1756-E1-2018).

Sin embargo, para el órgano electoral no existe una libertad absoluta e irrestricta de los medios de comunicación, en la selección de los candidatos a la presidencia de la República que intervienen en un debate televisivo.

Por el contrario, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones se extrae una regla que aplica a esta clase de actividades, y es la necesidad de que la escogencia de los candidatos invitados se base en criterios objetivos que impliquen un trato equitativo y que por ello no conlleven un proceder discriminatorio en contra de aquellos que hubieran quedado fuera de la actividad. (...)

En ningún escenario el organizador de un debate privado, en este caso una empresa televisora, queda eximido de efectuar una ponderación balanceada de a quiénes invita a estas actividades y por qué lo hace; de igual manera, debe hallar los parámetros que le permitan efectuar esa escogencia sin discriminar injustificadamente a las opciones políticas que finalmente excluirá, pues de lo contrario afectaría los derechos a la participación política, al pluralismo político y al sufragio en sus dos vertientes, dado que obstaculiza al electorado en su afán de informarse racionalmente y que un determinado partido o varios expongan sus propuestas para intentar atraer votantes.

Bajo ninguna circunstancia puede considerarse que “el ejercicio legítimo de la libertad de prensa y libertad de expresión” pueda considerarse un criterio objetivo de selección no discriminatoria, como afirma el representante de la recurrida (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 1756-E1-2018).

#### 1.5.4. Derecho a la información de los electores y autodeterminación de los candidatos

En marzo de 2018, en el marco del contexto electoral, el Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI), con el apoyo de la Rectoría y de los medios de comunicación universitarios interpuso un recurso de amparo electoral contra el candidato presidencial Fabricio Alvarado Muñoz, quien se negó de manera reiterada a debatir con las comunidades de las universidades estatales.

Los recurrentes alegaron que:

Si bien no existe norma legal que obligue a los candidatos presidenciales a asistir a todos los debates políticos al que son invitados, incluso en algunos casos sería materialmente imposible su asistencia, es claro que en el caso del candidato presidencial del Partido Restauración Nacional la cancelación de su participación en el debate de la Universidad de Costa Rica presenta tres aspectos relevantes, que se convierten en medios indirectos de restricción al derecho a buscar, recibir y difundir información:

a. Su estrategia de campaña se orienta a no atender invitaciones de las Universidades públicas, lo que supone una exclusión del debate democrático de un sector muy importante de la población, que es el que tiene mayores insumos críticos e informativos. Rechazó el debate convocado por el Estado de la Nación instado por el Consejo Nacional de Rectores y una serie de encuentros organizados por estudiantes y docentes del Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Nacional.

b. La cancelación del debate en la Universidad de Costa Rica no deviene por una causa de fuerza mayor sino se hace alegando simples problemas de agenda (que tampoco demuestra ni que el nuevo compromiso sea de mayor importancia que el cancelado y que él ya había aceptado), lo que representa un agravio para la institucionalidad pública universitaria que

había dispuesto una serie de recursos para la organización de la actividad.

c. Desconoce el candidato presidencial que un simple problema de agenda (no demostrado) no se puede anteponer a su obligación de someterse al escrutinio público y que el debate político cancelado es una cancelación de las posibilidades de acceder a información de interés público por parte del electorado. Cuando la información es de relevancia pública el acceso a la misma se impone como regla, ha dicho la Sala Constitucional en el voto arriba mencionado (Escrito de interposición del recurso de amparo UCR contra el candidato presidencial, Fabricio Alvarado, 2018)

En el texto de interposición, se sostiene además que:

(...) el debate político es un ejercicio democrático, que no depende de una estrategia de campaña o de decisiones político-partidarias; es una garantía jurídica que el sistema otorga al electorado. Es la oportunidad para poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria para ejercer sus derechos políticos. Desde este punto de vista, todo instrumento que potencie la pluralidad ideológica, el libre flujo de información y el debate democrático debe estar especialmente protegido en el proceso electoral. Es aquí donde los debates en medios de comunicación, en espacios académicos o convocados por organizaciones de la sociedad civil revisten una importancia para la democracia.

Al rechazar por el fondo el recurso de amparo electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones consideró que:

Ciertamente, parte de la ciudadanía activa en democracia consiste en que los habitantes cuestionen a los candidatos a los puestos de elección popular acerca de sus ideas y posturas frente a temas de interés. Resulta plenamente legítimo que cualquier elector –o grupo de estos– genere espacios para preguntar a los aspirantes a un cargo público si están de acuerdo con una determinada medida, si apoyarán o

adversarán políticas públicas en un cierto sentido y de dónde conseguirán los fondos para materializar sus planes de gobierno, entre otras posibles interrogantes.

Sin embargo, esa invitación a discutir –por importante que sea– no tiene la virtud de obligar a sus destinatarios a presentarse al evento o a brindar la información requerida; queda librado a cada tendencia decidir si atiende o no el requerimiento, según sus intereses y estrategia electoral, debiendo asumir las consecuencias exclusivamente políticas que tales decisiones acarreen.

Ciertamente, cuando un ciudadano se postula a un puesto de elección adquiere una notoriedad y relevancia pública que le exponen a, por ejemplo, un mayor escrutinio de la ciudadanía. El derecho a la intimidad de una figura pública (como lo es un candidato) cede frente a una de las dimensiones de la libertad de información: quien, de forma voluntaria, decide participar de actividades que impliquen un alto grado de exposición pública debe someterse a la evaluación de sus actuaciones por parte de sus conciudadanos y, además, ha de tener un mayor grado de tolerancia en relación con las declaraciones realizadas en su contra.

Sin perjuicio de lo anterior, la libertad de información y el derecho de acceso a esta no tienen la entidad suficiente para que este Tribunal (sujeto al principio de legalidad como todo órgano del Estado) obligue a una persona a asistir a una determinada actividad; hacerlo sería condicionar, entre otros, sus derechos de autodeterminación y libre tránsito (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 1667-E1-2018).

### **1.5.5 Libertad de expresión e invocación de motivos religiosos**

Un ciudadano interpone un recurso de amparo electoral contra la Conferencia Episcopal de Costa Rica y la Federación Alianza Evangélica Costarricense. El recurrente formula el recurso de amparo electoral contra la Conferencia Episcopal y la Federación Evangélica, por las siguientes razones: 1) por convocar y participar en la “II

*Caminata por la vida y por la familia*”, efectuada el 03 de diciembre de 2017; 2) por la celebración de la “*Jornada de oración por Costa Rica*”, el 18 de enero de 2018, con la participación de varios candidatos a la Presidencia de la República; y, 3) por la suscripción de un “*Manifiesto conjunto*” que, a su juicio, invoca motivos y creencias religiosas con fines electorales y cuyo contenido fue difundido durante la celebración de la jornada de oración citada. Considera que esos hechos vulneran los derechos fundamentales políticos y electorales de los ciudadanos aptos para votar y de los candidatos que apoyan el matrimonio civil igualitario, el aborto y el derecho a la identidad de género.

En la resolución No.1375-E1-2018, el Tribunal electoral declara parcialmente con lugar el recurso, (solo en lo que se refiere al manifiesto conjunto de las iglesias), al considerar que:

El análisis integral del planteamiento formulado por el recurrente, así como el sustento fáctico y probatorio que lo respalda, ofrece los argumentos suficientes para admitir que el mensaje suscrito y difundido -mediante lectura- por las organizaciones recurridas durante la “jornada de oración por Costa Rica” mezcla términos propios de la actividad político electoral y expresiones religiosas que, al conjugarse, representaron -por su connotación e impacto- una amenaza para el libre ejercicio del sufragio y, en específico, para aquellos electores que profesan la fe católica y la evangélica (en cualquiera de sus manifestaciones), libertad que debe ser protegida frente a cualquier influencia religiosa (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No.1375-E1-2018).

Por ello, sostiene el Tribunal, si bien las organizaciones que representan esos credos religiosos pueden -de acuerdo con el principio de libertad-, tomar posición sobre los problemas sociales del país, explicitar su postura frente a temas puntuales de la realidad nacional, manifestar públicamente el marco axiológico que se corresponda con la ideología de su credo religioso particular, predicar la fe con auténtica libertad, enseñar su doctrina social, ejercer una misión terrenal sin traba alguna y dar juicio moral, incluso, en materias referentes al orden

público; no procede que, al amparo de tales roles, utilicen su poder de influencia para incidir en la libre decisión de los electores que comulgan con su ideología dado que en tal caso se cruza, incuestionablemente, la línea demarcada por el constituyente en el numeral de cita; afectando así, de manera refleja, el libre ejercicio del sufragio y con ello el sistema de valores político-electorales que erigió nuestro Estado de Derecho.

### 1.5.6 Divulgación de encuestas por redes sociales

En su calidad de jefe de información del medio digital El Mundo CR, Luis Manuel Madrigal Mena solicita una opinión consultiva al Tribunal Supremo de Elecciones sobre los alcances del artículo 138 del Código Electoral en relación con los sondeos de opinión realizados en redes sociales. En el voto 032-E8-2018, el órgano electoral se pronuncia:

Así, para citar ejemplos relacionados con el objeto de la consulta, esta Autoridad Electoral -ante una solicitud de opinión consultiva- precisó que la diferencia entre Internet como fuente de información frente a la red como medio de comunicación era fundamental en la comprensión de algunas de las normas prohibitivas contempladas en el Código Electoral (la sentencia que, por vez primera, hace tal distinción es la n.º 0978-E8-2009). En ese tanto, las limitaciones temporales para la difusión de propaganda (tregua navideña y el día de la elección, así como los tres días inmediatos anteriores a esta) no alcanzan al espacio cibernético en su dimensión de reservorio de datos a los que, de forma activa, cualquier interesado puede acudir: posteos en muros de las redes sociales, tweets, colocación de videos, transmisiones en vivo, entre otras formas de divulgar mensajes políticos en los que no medie pago (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 032-E8-2018).

El Tribunal sostiene que en el ámbito puntual de las redes sociales y otros espacios en la red (como páginas web y medios digitales) existe la posibilidad de que los administradores de estos

–o quienes tengan un perfil– elaboren sondeos de opinión de carácter político y electoral.

Evidentemente, si se trata de un sondeo privado –en el que participa un grupo cerrado y específico de personas– y los resultados solo se comparten entre quienes dieron su opinión (o sea, no es accesible a la colectividad en su conjunto), entonces no se podría considerar infringida la restricción del artículo 138. En contraposición, si una persona (física o jurídica) realiza un sondeo público, independientemente del número de personas que finalmente participe de él, no podrá divulgarlo so pena de incurrir en la falta electoral prevista en el numeral 289 del Código Electoral, salvo que haya cumplido con el trámite de inscripción ante la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Igual restricción aplica para aquellos ejercicios de medición que, pese a haberse hecho entre miembros de un grupo específico, se pretendan hacer del conocimiento público (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No. 032-E8-2018).

En resumen, la prohibición del artículo 138 del Código Electoral incluye aquellos ejercicios de medición llevados a cabo en páginas web o perfiles de redes sociales cuyos administradores no se han registrado previamente en el Tribunal Supremo de Elecciones. Si se incurre en esta falta, las personas podrán ser sancionadas con la multa prevista en el artículo 289 del Código Electoral.

### **1.5.7 Imposibilidad de los medios de comunicación de censurar la propaganda electoral**

Una de las resoluciones más relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso electoral 2018, es la que tiene que ver con las restricciones a la propaganda electoral del Partido Frente Amplio ejercida por los canales 6 y 7 de televisión. El candidato presidencial Edgardo Araya y la presidenta Patricia Mora interponen un recurso de amparo electoral contra ambos medios de comunicación, por las objeciones a publicar

un spot publicitario que consideraban podría acarrearles responsabilidades legales.

En la resolución No.220-E1-2018, el Tribunal desarrolla ampliamente el papel esencial que, en la construcción del Estado Democrático costarricense, desempeñan las libertades de expresión e información, sobre el papel de los medios de comunicación en relación con las pautas de propaganda electoral, lo mismo que sobre el rol del órgano electoral y la prohibición de censura previa.

En ese sentido, este Tribunal estima que, a la luz de los antecedentes citados en el apartado anterior, la negativa de las empresas recurridas afecta el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión de los amparados dado que, por sus alcances, supone una censura previa del mensaje que el señor Araya Sibaja pretendía divulgar vía pauta publicitaria. Esa conclusión se justifica, en primera instancia, en el hecho de que, según se adelantó, las libertades de expresión e información constituyen un eje medular en el Estado Democrático costarricense pues coadyuvan en la formación de una opinión pública robusta y, en ese tanto, permiten dotar de mejores herramientas al ciudadano para su intervención en los procesos de toma de decisión de los asuntos públicos (los que, por esa razón, le interesan de manera directa).

Tales condiciones están especialmente presentes, como en el caso concreto, en los mensajes que los partidos políticos y sus candidatos divulgan con ocasión de procesos electorales nacionales por cuanto, a criterio de este Tribunal, la propaganda política –como la producida por el PFA– se asume como una información de la más importante consideración toda vez que involucra expresiones fácticas o valorativas que las agrupaciones políticas y sus candidatos dirigen al electorado costarricense con el propósito de concitar, entre él, la mayor cantidad de apoyo a su favor. De ahí que, en este ámbito, deba ser celosamente observada la proscripción de la censura previa en cuanto a la publicación,

en medios de comunicación masiva, de ese tipo de propaganda (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No.220-E1-2018).

Desde esta perspectiva, el voto es muy claro en señalar que, en materia de propaganda política y electoral, las empresas dueñas de los medios de comunicación y sus representantes no pueden ser declaradas penal o civilmente responsables (en este segundo escenario, de manera solidaria) por el contenido de los mensajes que divulguen los partidos políticos, y las personas por ellos postuladas, durante el trámite de una campaña electoral, dado que no están facultadas para ejercer un control previo.

Desde esa posición, los medios de comunicación de radio, televisión y prensa escrita fungen como agentes muy valiosos a fin de que, a través de sus plataformas, los partidos políticos y sus candidatos hagan llegar sus propuestas a la mayor cantidad de electores posible; de ahí que resulta usual, como en el caso concreto, que tales agrupaciones contraten campos pagados a esas empresas para su divulgación, constituyéndose relaciones comerciales entre ambas partes (Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución No.220-E1-2018).

Ahora bien, el Tribunal estima que el hecho de no admitir el control de los medios de comunicación en cuanto al contenido de la propaganda política y electoral, tampoco debe tenerse como una autorización para el ejercicio irresponsable de la libertad de expresión. Es decir, no resulta jurídicamente válido que los partidos políticos o sus candidatos divulguen mensajes con insultos soeces, o bien, que constituyan propaganda de la proscriba en el párrafo 5 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esos casos, agrega el fallo, las empresas propietarias de los medios estarán habilitadas, según lo estimen oportuno, para no difundir el spot publicitario en cuestión.

Quiere decir que los medios de comunicación no pueden negarse a pautar la publicidad partidaria difundida a partir de la convocatoria a las elecciones y que no incurra en los abusos señalados. En tales casos, la responsabilidad por las manifestaciones es

exclusiva de sus autores, sin que se extienda solidariamente al medio que las difunde.

## 1.6 Asuntos de debate sobre libertad de expresión en Costa Rica

### 1.6.1 Concentración mediática

Por primera vez, el Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos registra el tema de la concentración mediática en Costa Rica y da cuenta de los datos del I Informe sobre el Estado de la Libertad de Expresión, publicado en 2018.

La Relatoría reproduce datos del estudio realizado por la investigadora Luisa Ochoa, con base en distintas fuentes de información, que sostiene, entre otros aspectos, que más del 90% de las frecuencias utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva se utiliza para fines comerciales, cinco cadenas empresariales tienen en su poder poco más del 50% de las emisoras de radio y una sola empresa posee 4 canales de televisión abierta lo que significa una alta concentración del espectro disponible para radiodifusión.

PROLEDI recomienda la “urgente creación de una nueva ley de radio y televisión que considere las necesidades comunicativas y el derecho a la comunicación de todos los sectores sociales (...) estableciendo balances entre el uso comercial y el uso social sin fines de lucro, promoviendo la creación de medios comunitarios y públicos (...). En conclusión, se debe promover una nueva ley que considere las necesidades de la población y que esté acorde con los estándares de libertad de expresión y con todas las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionados a la radiodifusión”, señala el informe (Relatoría Especial para Libertad de Expresión, 2018, p. 121).

La Relatoría le recuerda a Costa Rica en este Informe que:

De acuerdo con la declaración conjunta de 2007 sobre diversidad en la radiodifusión, los Relatores Especiales, de la CIDH,

ONU, OSCE y CADHP, manifestaron que “[en] reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti monopolísticas. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además, deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor (Relatoría Especial para Libertad de Expresión, 2018, p. 122).

### 1.6.2 Acceso a los medios en la contienda electoral

La Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones nacionales 2018 destacó como un aspecto positivo de la contienda electoral la realización de numerosos debates en los medios de comunicación, sin embargo, constató que las opciones políticas con menor intención de voto en las encuestas tuvieron dificultades para participar. Lo anterior como resultado de la aplicación de estudios de opinión pública, que en ocasiones son inexactos:

En este proceso electoral las redes sociales se convirtieron en una importante plataforma para el intercambio de información. Permitieron al TSE acercar el proceso electoral a la ciudadanía, a los partidos políticos a difundir sus propuestas y al electorado a conocer las diferentes opciones políticas. El acceso a las redes en igualdad de condiciones a todos los candidatos permitió nivelar la competencia de los partidos en contienda. Sin embargo, también se constató en ocasiones el uso de las redes para lanzar ataques y

difundir información falsa. La Misión insta a los diferentes actores a hacer un uso responsable de las redes sociales, ya que bien empleadas pueden contribuir a la equidad y transparencia de la contienda (Informe Misión de Observación Electoral, OEA, 2018).

### 1.6.3 Restricciones al control ciudadano en la Asamblea Legislativa

Durante el año 2019, el PROLEDI expresó su preocupación por un pronunciamiento de la Comisión Especial Permanente de Nombramientos de la Asamblea Legislativa, que considera lesivo a la libertad de expresión de las personas integrantes del II Panel Independiente, instancia ciudadana convocada por el Foro de Justicia para analizar el proceso de selección y nombramiento de las Magistraturas de la Corte Suprema de Justicia.

Con motivo de la presentación del Informe final del Panel, en el que se formulan críticas a la metodología aplicada por la Comisión, los y las diputadas integrantes de la misma emitieron un comunicado con amenazas hacia este grupo.

Por considerar que las afirmaciones que hicieron las representantes del Panel Independiente podrían resultar difamatorias y calumniosas solicitamos vehementemente una retracción pública. No es correcto que se ponga en entredicho la honorabilidad, la dignidad y el buen nombre de cada una de las personas que integramos la Comisión y de nuestros asesores y asesoras, ni tampoco la seriedad con que se ha asumido la tramitación de cada uno de estos concursos. En caso de no rectificar, nos reservamos el derecho a acudir a las vías legales a fin de que se tutelen los derechos correspondientes (Asamblea Legislativa, Comisión Especial Permanente de Nombramientos, 2019) (Suscriben el pronunciamiento las diputadas Ana Lucía Delgado Orozco, Floria Segreda Sagot, Nielsen Pérez Pérez, y los diputados Luis

Fernando Chacón, Dragos Dolanescu Valenciano y Rodolfo Peña Flores).

Estas expresiones amenazantes, contra una instancia ciudadana de control de actos públicos, lesionan los principios que sustentan el derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática:

- Las libertades de expresión e información son derechos esenciales en la formación de una opinión pública libre, fundamento de un Estado democrático y, además son instrumentos necesarios para el ejercicio de otros derechos, en particular aquellos relacionados con la participación ciudadana y el control democrático.
- En una sociedad democrática, las garantías para el ejercicio de las libertades comunicativas es un presupuesto necesario para el control de la actividad de los órganos públicos, para el debate democrático y la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Como consecuencia, los Estados deben garantizar el derecho de toda persona de comunicar ideas, puntos de vista, informaciones, el de buscarlas y recibirlas, sin previa censura y de asegurar las condiciones de la participación de la ciudadanía para garantizar los principios de transparencia y publicidad de las decisiones del poder público y político.
- En ese sentido, el control de los actos de los órganos públicos, por medio de la crítica política, el acceso a la información pública y un amplio ejercicio del derecho a la libertad de expresión fomenta la transparencia y reduce la arbitrariedad.
- El sistema interamericano de derechos humanos, en los estándares sobre libertad de expresión en una sociedad democrática, ha recogido jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos sobre los alcances de la crítica política sobre funcionarios públicos:  
(...) con respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, hay que distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando es una persona pública

como, por ejemplo, un político. [...] la libertad de expresión e información [...] debe extenderse no solo a la información e ideas favorables, consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que ofenden, resulten chocantes o perturben. [...] Los límites de críticas aceptables son más amplios con respecto al Estado que en relación a un ciudadano privado e inclusive a un político. En un sistema democrático, las acciones u omisiones del Estado deben estar sujetas a un escrutinio riguroso, no sólo por parte de las autoridades legislativas y judiciales, sino también por parte de la prensa y de la opinión pública (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Mauricio Herrera contra Costa Rica, 2004, párr. 125 y 126).

Las declaraciones de los y las diputadas restringen el ejercicio amplio y democrático del derecho a la libertad de expresión y los mecanismos de control ciudadano propios de una democracia.

#### 1.6.4 El apagón analógico

El 14 de agosto de 2019, se verificó en Costa Rica la primera etapa del apagón analógico en el proceso de implementación de la televisión digital terrestre bajo el formato japonés brasileño ISDB-tb. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, dispuso un avance progresivo hacia la digitalización total de la señal abierta. La Región 1 comprende el territorio cubierto por las transmisiones provenientes desde el Parque Nacional Volcán Irazú. Esta señal alcanza la mayor parte de la zona central del país (GAM), y puede extenderse hasta zonas como Horquetas de Sarapiquí hacia el norte, Turrialba, Guápiles y otras zonas de Limón hacia el este, y hacia el oeste Palmares, Quepos y Parrita. La Región 2 comprende el resto del país y apagará su señal analógica en un plazo máximo de un año, es decir, la fecha límite sería el 14 de agosto del 2020.

En Costa Rica, un poco menos del 30% de los hogares reciben la señal de televisión abierta y gratuita. Según el Informe de Estadísticas del

Sector de Telecomunicaciones publicado por SUTEL en 2018:

En relación con la medición de la tenencia del servicio de televisión por suscripción en las viviendas, derivada de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHG), se puede inferir que el 70,6 % de las viviendas (1 087 716) poseen acceso al servicio de televisión por suscripción en cualquiera de sus modalidades, lo cual significa una tasa de crecimiento del 5 % respecto al 2017 y, en términos absolutos, un total de 55 891 viviendas más que el año anterior. (SUTEL, 2018, p.123).

Si bien, la tendencia es hacia el decrecimiento de la televisión abierta, uno de los aspectos importantes del tránsito a la televisión digital es la optimización del uso del espectro radioeléctrico, que permitirá la liberalización de canales de televisión para otros usos, en especial la posibilidad de desarrollar la televisión de uso social, educativo y regional.

### 1.6.5 Plataformas en Internet y libertad de expresión.

El Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) se adhirió al movimiento de varias organizaciones latinoamericanas para construir una propuesta de regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en Internet y que es liderada por Observacom de Uruguay e Interozoes de Brasil, entre otras.

La iniciativa busca generar recomendaciones sobre los principios, los estándares y las medidas específicas para establecer formas de coregulación y regulación pública que limiten el poder de las grandes plataformas en Internet (redes sociales y motores de búsqueda) para proteger la libertad de expresión de sus usuarios y garantizar una Internet libre y abierta.

La preocupación deriva de la creciente intervención de las plataformas de Internet en la moderación de contenidos de los usuarios

y el control privado de la información en unas pocas empresas.

La propuesta, todavía en consulta en distintos países latinoamericanos, pretende tomar en cuenta las asimetrías existentes, a la luz de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos en libertad de expresión.

## 1.7 Consideraciones finales

Durante los años 2018 y 2019, Costa Rica no reporta graves violaciones al derecho a la libertad de expresión de las personas, sin embargo, en el campo del ejercicio ciudadano de los derechos comunicativos, el país no cuenta con suficientes garantías para promover la diversidad de las voces y de los contenidos en el diálogo social.

Frente a esto, se nota una ausencia total de iniciativas legislativas que impulsen mecanismos de política pública para promover procesos con réditos en el campo de una comunicación plural e inclusiva. Con excepción de los proyectos de ley sobre el derecho de acceso a la información pública, la libertad de prensa de periodistas, el derecho de acceso a los contenidos de interés general o la concesión especial de las frecuencias a la Universidad Técnica Nacional, la agenda legislativa carece de propuestas novedosas.

El aumento en los usos sociales de Internet abre nuevas posibilidades en las formas de producción, distribución, recepción y control de la información y plantea nuevos desafíos para ampliar los derechos comunicativos de la población. En este momento, no existen proyectos de ley que pongan en el debate público los derechos digitales o que al menos se discuta el impacto de las grandes plataformas de Internet sobre el derecho a la información de las personas.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional avanzó en el cumplimiento de estándares sobre la libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos con un fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, la eliminación de restricciones para el ejercicio del periodismo y las garantías para la protección de

la libertad de prensa al interior de los medios de comunicación de servicio público.

El voto del Tribunal Supremo de Elecciones, que pondera a favor de un candidato presidencial la protección de su cuenta privada en una red social frente al interés público, deja dudas sobre su correspondencia con la jurisprudencia

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto al papel relevante de los derechos comunicativos en el contexto de los procesos electorales.

Quedan en el tintero muchos temas para la discusión pública y grandes desafíos para lograr una mayor democracia comunicativa. ■