

N.º 0228-E3-2025.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las trece horas del dieciséis de enero de dos mil veinticinco.

Recurso de apelación electoral interpuesto por el señor Mauricio Muñoz Salazar, director del medio digital “El Mundo CR”, contra la resolución n.º 0167-DGRE-2024, de las 15:00 horas del 13 de noviembre de 2024, dictada por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

RESULTANDO

1.- Mediante mensaje enviado a través de la plataforma instantánea *WhatsApp*, en el grupo denominado “Consultas Elecciones 22”, la funcionaria Alejandra Ocampo Rodríguez –quien labora en el Departamento de Comunicación y Relaciones Públicas– puso en conocimiento de la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE) que el 2 de abril de 2022, en período de veda publicitaria con motivo de la segunda ronda de las elecciones presidenciales celebradas en el año 2022, el medio digital “El Mundo CR” dio a conocer los resultados parciales de una encuesta de carácter político-electoral realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (folio 1).

2.- La funcionaria Johana Venegas Valverde –quien se encuentra destacada en la DGRE– procedió a realizar un acta de levantamiento de prueba por la presunta difusión por parte de “El Mundo CR” de la encuesta realizada por el CIEP (folios 2 a 4).

3.- En auto de las 12:30 horas del 5 de abril de 2022 el señor Héctor Fernández Masís, Director General del Registro Electoral, ordenó a la Inspección Electoral iniciar una investigación administrativa preliminar a fin de determinar la presunta difusión de encuesta de carácter político-electoral en época de veda (folio 5).

4.- La Inspección Electoral, en auto de las 14:05 horas del 18 de abril de 2022, dispuso el inicio de la investigación administrativa preliminar (folio 7).

5.- Mediante oficio n.º IE-136-2024, del 31 de enero de 2024, la señora Kathia Villalobos Molina, Inspectora Electoral *a. í.*, trasladó a la DGRE el informe final de

la investigación administrativa preliminar, en el que se recomendó la apertura del procedimiento administrativo ordinario contra el medio digital “El Mundo CR” por presunta infracción del artículo 138 del Código Electoral (folios 34 a 37).

6.- La DGRE, en auto de las 13:30 horas del 14 de febrero de 2024, ordenó a la Inspección Electoral la apertura del procedimiento administrativo ordinario en contra del medio “El Mundo CR” (folio 38).

7.- La Inspección Electoral, en auto de las 12:30 horas del 21 de febrero de 2024, dispuso la apertura del procedimiento administrativo ordinario ordenado por la DGRE (folio 40).

8.- Por medio del auto de las 8:05 horas del 8 de julio de 2024 (acto de apertura), la Inspección Electoral realizó el traslado de cargos al medio “El Mundo CR”, por la aparente publicación de los resultados de una encuesta de carácter político-electoral durante el período electoral para la segunda ronda de las elecciones presidenciales del 2022. Dicho auto se notificó personalmente al señor Mauricio Muñoz Salazar –director de dicho medio– el 29 de agosto de 2024 (folios 47 a 53).

9.- Mediante oficio n.º IE-1061-2024 del 31 de octubre de 2024, la Inspección Electoral remitió a la DGRE el informe del procedimiento administrativo ordinario, en el que recomendó la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el numeral 286 inciso a) del Código Electoral (folios 60 a 67).

10.- La DGRE, mediante resolución n.º 0167-DGRE-2024 de las 15:00 horas del 13 de noviembre de 2024, impuso al medio “El Mundo CR” la multa de dos salarios base, correspondiente a la suma de ₡924.400,00 (novecientos veinticuatro mil cuatrocientos colones exactos) por el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 138 del Código Electoral (folios 68 a 73).

11.- En memorial presentado ante la ventanilla única de la DGRE el 19 de noviembre de 2024, el señor Mauricio Muñoz Salazar interpuso recursos de revocatoria con apelación en subsidio contra la citada resolución de la DGRE n.º 0167-DGRE-2024 (folios 76 a 88).

12.- La DGRE, en resolución n.º 0173-DGRE-2024 de las 14:46 horas del 25 de noviembre de 2024, declaró sin lugar el recurso de revocatoria y elevó, a

conocimiento de este colegiado, el recurso de apelación electoral (folios 90 a 104 vuelto).

13.- En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley, y:
Redacta la Magistrada **Bou Valverde**; y,

CONSIDERANDO

I.- Objeto del recurso de apelación electoral. El director del diario digital “El Mundo CR” impugnó la resolución n.º 0167-DGRE-2024 mediante la cual se le impuso a dicho medio la multa de ₡924.400,00 (novecientos noventa y cuatro mil cuatrocientos colones exactos), por haber difundido parcialmente una encuesta de carácter político-electoral el 2 de abril de 2022, fecha en la que operaba la veda electoral con motivo de la segunda ronda de los comicios presidenciales celebrados en el año 2022.

Los argumentos de descargo del recurrente son los siguientes: en primer lugar, que es falso que el 3 de abril de 2022 el medio a su cargo haya publicado un estudio de opinión del CIEP, ya que ese estudio fue publicado por el Semanario Universidad el 29 de marzo de 2022. En segundo lugar, que el artículo que se publicó en “El Mundo CR” es la opinión del columnista Kirk Elías Salazar Cruz, en el que realiza un análisis personal del proceso electoral y menciona encuestas que fueron realizadas en días anteriores, por lo que no se infringen las normas electorales pues no se publicó ningún estudio nuevo, sino que solamente se citó como referencia una publicación anterior. En este aspecto, añadió, que es lógica de los sitios web de prensa que los estudios publicados continúan en la web durante los días de prensa, y que el espíritu del Reglamento de Encuestas es impedir que nuevos estudios se publiquen en el período de prohibición y no que se haga mención como parte de análisis de estudios previos. Finalmente, señala que el hecho de que se limite a un ciudadano a comentar sobre un estudio de opinión antiguo y que se impongan sanciones a los medios de comunicación por los análisis que se realicen sobre los procesos electorales es una violación al derecho de libertad de prensa y atenta sobre los principios básicos del orden democrático.

II.- Admisibilidad del recurso. El régimen de impugnaciones previsto en los ordinales 240 y siguientes del Código Electoral permite a las personas que ostenten

un derecho subjetivo o cuenten con un interés legítimo presentar recursos de apelación ante esta Autoridad Electoral, para lo cual se establecen tres filtros importantes de admisibilidad: **a)** que el recurso combata alguno de los actos – propios de la materia electoral– que se indican en el artículo 240; **b)** que se interponga en el plazo de tres días hábiles ante la instancia que dictó el acto recurrido (artículo 241); y, **c)** que sea presentado por la(s) persona(s) legitimadas para ello (artículo 245).

Al respecto, se tiene que el artículo 240 inciso a) establece la posibilidad de combatir la decisión que adopte la DGRE y, dado que el presente asunto versa sobre una impugnación planteada contra la resolución n.º 0167-DGRE-2024 dictada por esa dirección institucional, se entiende que la impugnación supera el primer tamiz de admisibilidad.

En cuanto al plazo, la citada resolución fue comunicada por correo electrónico el 14 de noviembre de 2024 (folios 74 a 75), por lo que –de acuerdo con la Ley de notificaciones judiciales– se tiene por notificada el día hábil siguiente, es decir, el 15 de noviembre de 2024; de manera que la fecha límite para presentar recursos vencía el 20 de noviembre de 2024 y, dado que el recurso fue interpuesto el 19 de noviembre del año en curso (folios 76 a 77), se constata que este ha sido interpuesto en tiempo y forma.

Finalmente en cuanto a la legitimación, consta que en el escrito de impugnación fue suscrito por el señor Mauricio Muñoz Salazar, quien es el director del diario digital “El Mundo CR”, por lo que se entiende que el apelante cuenta con la debida legitimación. Sobre la base de todo lo expuesto, resulta pertinente que este Tribunal se pronuncie sobre el fondo de la impugnación.

III.- Hechos probados. Como debidamente demostrados y de relevancia para la resolución del presente asunto, se tienen los siguientes hechos: **1)** que, de conformidad con el “Cronograma electoral para la elección presidencial en segunda vuelta 2022” y el numeral 138 del Código Electoral, el miércoles 30 de marzo de 2022 era el último día en que se podía difundir o publicar, parcial o totalmente, sondeos de opinión y encuestas relativas al proceso eleccionario (folios 9 a 10); **2)** que el 2 de abril de 2022 el columnista Kirk Elías Salazar Cruz publicó en el medio

digital “El Mundo CR” un artículo de opinión denominado “*Sí dan los números*” (folios 2 a 3 vuelto y 22 a 23); **3)** que en dicho artículo se incorporó un cuadro denominado “*Intención de voto para segunda ronda electoral*”, el cual señala como fuente “*Encuesta de Opinión Pública CIEP-UCR marzo 29 de 2022*” (folios 2 a 3 vuelto y 22 a 23); **4)** que el “*Informe del Estudio Opinión Pública del CIEP (marzo 2022)*” se publicó el 29 de marzo de 2022 (sitio web del CIEP: <https://ciep.ucr.ac.cr/ii-informe-de-opinion-publica-marzo-2022/>); y, que el CIEP de la UCR fue una de las empresas encuestadoras inscritas ante estos organismos electorales para la realización de encuestas de carácter político-electoral de cara a las elecciones nacionales realizadas en el 2022 (folios 11 y 12).

IV.- Hechos no probados. Ninguno de importancia para la resolución de este asunto.

V.- Marco normativo aplicable. El párrafo final del numeral 138 del Código Electoral establece la prohibición para que se difundan o publiquen, de manera total o parcial, y por cualquier medio, los sondeos de opinión y encuestas de carácter político-electoral durante los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones, así como el propio día de los comicios.

Dicha norma, tal y como lo ha señalado este Colegiado, pretende “*que, en el tiempo más cercano a los comicios, la ciudadanía pueda, en un contexto más apacible, terminar de decidirse por la opción política a la que dará su voto*” (resolución n.º 1609-E8-2018 de las 10:30 horas del 14 de marzo de 2018), así como “*garantiza un período de reflexión para el elector: la divulgación de una encuesta o sondeo a pocos días de la elección puede manipular la toma de la decisión de los electores, comprometiéndose –de esa manera– la libertad del sufragio y la equidad en la contienda*” (resolución n.º 0382-E8-2018 de las 11:30 horas del 19 de enero de 2018).

En consideración a los altos propósitos de la indicada norma, la violación al citado período se encuentra sancionada en el artículo 286 del Código Electoral, disposición que incluye, como sujetos pasivos de ese régimen sancionatorio, a las personas encargadas o directoras de los medios de comunicación que difundan o

publiquen encuestas o sondeos de opinión durante le período de restricción. De manera concreta, el inciso a) del citado numeral señala:

“ARTÍCULO 286.- Multas sobre publicación extemporánea de propaganda y encuestas.

Se impondrá multa de dos a diez salarios base:

(...)

a) Al director(a) o el encargado(a) del medio de comunicación que, durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones o el propio día en que estas se celebren, por acción u omisión permita la difusión o la publicación, total o parcial, por cualquier medio o de cualquier manera, de los resultados de sondeos o encuestas de opinión relativas a los procesos electorarios. (El resaltado es propio).

VI.- Sobre el fondo. El análisis de las piezas probatorias integradas al expediente ofrece los elementos necesarios para acreditar que el sábado 2 de abril de 2022 –en período de veda para la difusión de resultados de encuestas y sondeos de opinión– se publicó en el medio digital “El Mundo CR” un artículo de opinión del columnista Kirk Elías Salazar Cruz, denominado “*Sí dan los números*”, en el cual se incorporó un cuadro relacionado con la intención de voto para la segunda ronda electoral del 2022, tomado del “*Informe del Estudio Opinión Pública del CIEP (marzo 29 de 2022)*”.

Si bien esta situación constituye un hecho incontrovertible, ya que en el artículo de opinión se acredita tanto la fecha de publicación de este como la incorporación del citado cuadro (a folios 2 vuelto y 3) –aspecto que incluso acredita el recurrente en su libelo, al indicar en el punto 4: “*Lo cierto es que el diario El Mundo CR publicó un artículo de opinión del columnista, Kirk Elías Salazar Cruz, donde hace un análisis personal del proceso electoral, y en su opinión menciona encuestas que fueron publicadas de previo a lo largo del proceso, y en los tiempos de Ley*”– es criterio de este colegiado que debe valorarse la información que fue incorporada en la citada nota, a efectos de determinar si efectivamente infringe lo dispuesto en el párrafo final del numeral 138 del Código Electoral.

Según se indicó *supra*, el citado artículo prohíbe la difusión o publicación, total o parcial, por cualquier medio, de sondeos y encuestas relativas a los procesos electorales, durante los tres días inmediatos al de las elecciones, así como el propio día de realización de estas. Al respecto, y si bien *–prima facie–* se puede apreciar que la nota de opinión se publicó en período de veda para la difusión de encuestas y sondeos de opinión, y que dicho artículo contiene un cuadro que indica porcentajes de intención de voto para la segunda ronda electoral, lo cual se puede considerar “difusión parcial” de una encuesta; lo cierto es que existen otros elementos de dicha publicación que requieren un análisis mesurado y particular, a fin de evitar dar un tratamiento automatizado en este campo, como si se tratara de hechos de “mera constatación”.

En el caso particular, se puede apreciar en el artículo de opinión que la información incorporada no fue obtenida, tabulada ni publicada por el propio columnista, ya que indica como fuente: “*Encuesta de Opinión Pública CIEP-UCR marzo 29 de 2022*”. Este aspecto, incluso fue acreditado por la DGRE en la resolución n.º 0173-DGRE-2024 de las 14:46 horas del 25 de noviembre de 2024 que, al respecto, indica:

“De lo expuesto es posible dilucidar que, (...) 2. La imagen a la que hace referencia el señor mencionado se encuentra integrada dentro del informe del CIEP-UCR, la cual(sic) al ser comparada con el cuadro aportado en el artículo de opinión, no queda lugar a duda que concuerdan con la información brindada. // Ahora bien, una vez que, el gráfico constante en el artículo del señor Salazar Cruz corresponde a los resultados de una encuesta llevada a cabo por el CIEP-UCR entre los días 24, 25 y 28 de marzo de 2022 (...)” (folio 93).

Aunado a ello, al consultar la página web del CIEP, con el dominio <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/03/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-MARZO-30-2022.html>, se puede apreciar que el extracto publicado en el medio “El Mundo CR” corresponde a los resultados de la encuesta realizada por dicha organización (la cual estaba debidamente inscrita para los citados fines, según se aprecia a folios 11 y 12), denominada “*Informe del*

Estudio Opinión Pública del CIEP (marzo 2022)”, y que se publicaron en el sitio web del CIEP el 29 de marzo de 2022, fecha en la cual no se presentaba aún la restricción para difusión de encuestas o sondeos de opinión.

Así las cosas, este colegiado difiere de los hechos que tuvo por probados la DGRE en la resolución que se impugna, que indica puntualmente en el n.º 2: “*Que, el día 02 de abril de 2022, día dentro del cual operaba la veda electoral para la segunda ronda de los comicios nacionales de ese año (votación que se efectuó el 03 de abril de ese año -hecho de conocimiento público-), fueron publicados resultados de opinión con contenido político-electoral en el Diario*”, ya que la publicación de dicha encuesta se dio, por parte de la organización que la elaboró (el CIEP, el cual que estaba debidamente autorizada para ello), el 29 de marzo de 2022 y, si bien el artículo de opinión copia un extracto de dicha encuesta, a fin de apoyar el criterio externado en este, no puede considerarse que fue el gestor o responsable de “difundir o publicar, total o parcialmente” esos resultados, pues ya estos habían salido a la luz, por el medio del sujeto jurídico responsable de la encuesta de interés; es decir, dicha información ya se había puesto en conocimiento de la ciudadanía

Acerca de los términos difundir y publicar, la Real Academia Española define el primero como “*extender, esparcir, propagar físicamente*”, y el segundo como “*hacer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos*” y como noticia, algo nuevo, novedoso y, al valorar dichos términos, en relación al caso concreto, lo cierto es que los resultados de la encuesta del CIEP ya habían sido conocidos previamente. Es decir, que el fin que procura la norma –que es, por un lado procurar que en las cercanías de las elecciones la ciudadanía adopte su decisión en un contexto apacible y, por otro lado, prevenir que se manipule la decisión de las personas electoras, comprometiendo la libertad del sufragio y la equidad en la contienda– no se vulneró con la publicación del artículo de opinión del señor Salazar Cruz, por cuanto el extracto del cuadro reproducido ya había sido puesto en conocimiento de la población.

Tómese en consideración que el valorar esta situación de forma distinta, implicaría que ninguna persona, a través de ningún medio de comunicación, podría

realizar un análisis de encuestas o sondeos de opinión anteriores, de ningún otro proceso, ya que se entendería que con ese actuar estaría infringiendo lo preceptuado en el numeral 138 del Código Electoral, lo cual sería ir más allá de lo que procura la norma. Esta situación, podría generar una eventual vulneración a los derechos de libertad de expresión y libertad de prensa, reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, y valorados por este colegiado como fundamentales en un modelo de Estado Democrático como el nuestro (véase, entre otras, la resolución n.º 0429-E8-2010 de las 10:15 horas del 26 de enero de 2010).

En la resolución n.º 3727-E3-2019, de las 10:00 horas del 6 de junio de 2019, en relación al citado artículo, este colegiado indicó: *“El párrafo tercero de la norma transcrita establece una veda para realizar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral, específicamente, durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones y el propio día”* (el resaltado se suple); es decir, que se dimensionó en su momento que la restricción temporal que indica el párrafo final del ordinal 138 no es para que se publiquen (o republiquen) –a modo de ejemplo– encuestas o sondeos anteriores, sino que es para que no se realicen y se publiquen por primera vez nuevos instrumentos que afecten o incidan en la voluntad del electorado, en un período brindado para que se acuda a la reflexión con ocasión de los comicios a celebrarse.

Valórese en ese sentido además, que, a diferencia de lo que sucede con la prensa exclusivamente escrita, los medios de comunicación digitales pueden publicar encuestas y sondeos de opinión en días previos al período de restricción y dicha información permanece allí por tiempo indefinido, lo que no permitiría suponer tampoco que la permanencia de dichas notas en esos medios supondría un quebranto a lo dispuesto en el artículo 138 de cita.

Así las cosas, al determinar que con la publicación del artículo de opinión denominado *“Sí dan los números”*, del columnista Kirk Elías Salazar Cruz el 2 de abril de 2022 en el medio digital “El Mundo CR” no se incurrió en la conducta tipificada en el párrafo final del numeral 138 del Código Electoral, corresponde declarar con lugar el recurso de apelación electoral interpuesto, según se dispondrá.

POR TANTO

Se declara con lugar el recurso de apelación electoral interpuesto por el señor Mauricio Muñoz Salazar, director del medio digital “El Mundo CR” y, en consecuencia, se anula la sanción impuesta por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos en su resolución n.º 0167-DGRE-2024 de las 15:00 horas del 13 de noviembre de 2024. En su lugar, se ordena el archivo de las presentes diligencias. Notifíquese al recurrente, a la Inspección Electoral y a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, instancia a la que, una vez realizada la comunicación de esta resolución, retornará el presente expediente.

Max Alberto Esquivel Faerron

Zetty María Bou Valverde

Luis Diego Brenes Villalobos

Exp. n.º 508-2024
Apelación electoral
Mauricio Muñoz Salazar
KNV/smz.-