



3 de noviembre de 2023  
**FCS-814-2023**

M. Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo  
Directora  
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito referirme a la solicitud realizada mediante el oficio CU-2003-2023 del 31 de octubre de 2023, referente a emitir un criterio unificado sobre el proyecto denominado **Ley para regular las nuevas formas de propaganda** (expediente: 23.885).

La señora Cinthya Díaz Briceño, jefa del Área de Comisiones Legislativas en el oficio AL-CE23949-0497-2023 con fecha del 12 de octubre de 2023 había solicitado a la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (ECCC) un dictamen de este mismo proyecto de ley, para lo que se le remitieron dos dictámenes por medio del oficio **ECCC-1063-2023**, del 25 de octubre de 2023:

1. Uno, elaborado por la docente e investigadora de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, la M. Sc. Paula Halabi García en su calidad de coordinadora del énfasis de Publicidad, fechado del 21 de octubre de 2023.
2. El otro, es un criterio elaborado por la M. Sc. Guiselle Boza Solano, coordinadora del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI-UCR), enviado mediante el oficio PROLEDI-113-2023 del 24 de octubre de 2023.

Se derivan insumos positivos de los dictámenes que permiten recomendar la aprobación del proyecto considerando elementos que se identifican en la documentación aportada por la ECCC por medio de la consulta a sus docentes y personas investigadoras especialistas. A continuación se transcriben los criterios:

**Dictamen elaborado por la M. Sc. Guiselle Boza Solano, coordinadora del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información, mediante el oficio PROLEDI-113-2023 del 24 de octubre de 2023.**

#### 1. “Contexto de la propuesta

Las democracias actuales claman por garantías amplias para el ejercicio de la libertad de expresión frente a los nuevos desafíos que plantea el entorno digital. Sin embargo, las oleadas de información errónea o desinformación deliberada acompañadas, con frecuencia, de la proliferación de discursos de odio provocan un deterioro de la calidad de





la deliberación pública. “El fenómeno resulta especialmente preocupante en contextos electorales, ya que, de ser efectivo, podría afectar la legitimidad de un proceso que es fundamental para el funcionamiento y la existencia misma de una sociedad democrática”<sup>1</sup>.

Esta situación ha generado, en muchos Estados, el surgimiento de iniciativas regulatorias que deben verse con recelo ante la posibilidad de que, antes de fortalecer el debate democrático resulten restrictivas a la libertad de expresión.

La doctrina del sistema interamericano de derechos humanos sobre libertad de expresión es clara en destacar la importancia del ejercicio de este derecho en el contexto de los procesos electorales. En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Canese c. Paraguay sostiene 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.” (Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 88).

En ese sentido, la doctrina del sistema regional opta por una especial protección de la libertad de expresión en el debate político en el marco de las elecciones considerando que es a partir de la diversidad de puntos de vista que se nutre la formación de la voluntad colectiva mediante el sufragio. Ese derecho incluye la protección a la propaganda electoral.

Sin embargo, ¿cómo enfrentar el deterioro de la deliberación pública cuando los procesos democráticos están asediados por ingentes niveles de desinformación deliberada que podría afectar esa voluntad electoral? ¿Cómo regularla cuando se trata de publicidad o propaganda electoral?

La Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales auspiciada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) incluye como una de las recomendaciones para los poderes legislativos de la región fortalecer los marcos legales en materia de transparencia de la publicidad electoral. “Una de las condiciones esenciales para combatir el fenómeno de la desinformación implica transparentar y dar mayor publicidad a todo el proceso electoral. La mayoría de los regímenes electorales de la región ya incluyen obligaciones de transparencia, especialmente en cabeza de partidos políticos. Asimismo, muchos también incluyen obligaciones especiales como, por ejemplo, señalar

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2019). Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. p. 13



que ciertos mensajes o avisos son emitidos en el marco de campañas electorales, contratados por cierto partido político o alianza electoral o terceros, etcétera.”<sup>2</sup>

Se mencionan obligaciones como referirse al origen del aviso, la entidad o partido político contratante, los montos invertidos, los criterios que se utilizan para el direccionamiento de los mensajes, entre otros, sin que esto afecte el derecho de las personas ciudadanas a expresarse, aun de forma anónima en el entorno digital.

Es importante que cualquier regulación a la propaganda electoral en línea, también protegida por el derecho a la libertad de expresión, cumpla con el test de proporcionalidad, es decir, que la ley sea clara, precisa y determinada, que responda a intereses legítimos y que sea proporcional. Ninguna regulación debe suponer una restricción al ejercicio legítimo de la libertad de expresión en el contexto electoral. Es decir, cualquier propuesta debe ser revisada para no restringir en forma indebida el derecho a la libertad de expresión en el entorno digital.

## 2. Sobre el proyecto de ley para regular las nuevas formas de propaganda. Expediente No. 23885.

- a. La reforma al artículo 136 del Código Electoral incorpora tres aspectos relevantes: la noción de propaganda electoral, los titulares del derecho a difundirla y la prohibición de difundirla, también en plataformas y medios digitales, en periodos de veda. Sobre estas reformas nos parecen importantes de incorporar en el Código Electoral, en especial porque han sido motivo de un desarrollo jurisprudencial importante por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.
- b. En este mismo artículo se incorporan las prohibiciones de usar cuentas, perfiles, sitios, canales, páginas u otros medios digitales para difundir propaganda, ya sean falsos o en los que los responsables no utilicen su verdadera identidad, lo mismo que la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de suspender o retirar la propaganda contraria al inciso 5. Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta innovación normativa nos parece relevante, a pesar de que algunos podrían considerarla contraria al derecho a la libertad de expresión nos parece ajustada al test de proporcionalidad (test tripartito):
  - **Legalidad:** la norma establece una prohibición expresamente limitada a la propaganda electoral (mensajes pagados con un contenido persuasivo dirigido a incidir en el comportamiento electoral), la norma no se amplía al ejercicio legítimo de la crítica política o de información de interés público.
  - **Legitimidad:** la restricción busca la tutela de un bien jurídico esencial de los procesos electorales como es el principio de transparencia de la publicidad electoral.

---

<sup>2</sup> Ídem, p.36



- **Proporcionalidad y necesidad:** la prohibición limita lo estrictamente necesario la libertad de publicar propaganda electoral, sin limitar el ejercicio amplio y democrático de la libertad de expresión en las plataformas digitales y resulta necesaria en una sociedad democrática. Adicionalmente, es muy importante incorporar de manera expresa a nuestro ordenamiento jurídico la autorización que da la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, inc. 5, para que los Estados prohíban por ley: “...*toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*” Nos parece esta una iniciativa de la mayor relevancia, en especial porque el ordenamiento interno carece de una norma que sancione discursos de odio bajo estándares del sistema interamericano de derechos humanos.
- c. La reforma al artículo 138 del Código Electoral cambia la obligación del Tribunal Supremo de Elecciones de publicar los nombres de las empresas, las universidades, etc. que realicen encuestas en un medio de comunicación escrito y de circulación nacional a una publicación en su sitio web institucional. Esta reforma es formal y no requiere mayor valoración, igual se cumple el principio de publicidad.
- d. La reforma al artículo 139 del Código Electoral, en las disposiciones para los servicios de propaganda electoral, incorpora la obligación de las plataformas digitales de señalar un representante legal en el país para oír notificaciones, un medio para ese fin y brindarán al TSE la información que este les requiera sobre la pauta que les haya sido contratada. Esta propuesta nos parece de enorme relevancia en el contexto actual de gran protagonismo de las plataformas en Internet y su control de los espacios de deliberación pública. De nuevo abona a la transparencia de la publicidad electoral.
- e. Finalmente, el proyecto incorpora reformas al régimen sancionatorio que nos parece proporcionales. (reformas artículos 286 y 289 del Código Electoral).

En síntesis, la reforma propuesta al Código Electoral no opta por la vía penal, lo que suma en criterios de proporcionalidad y necesidad, propios de una sociedad democrática, por lo que el Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información se manifiesta por la aprobación de este expediente legislativo.”



**Dictamen elaborado por la M. Sc. Paula Halabí García, coordinadora del énfasis de Publicidad, enviado mediante nota del 21 de octubre de 2023.**

1. “En primer lugar es importante mencionar que el análisis que se presentará en este apartado se hace desde la perspectiva de la gestión publicitaria para lo cual se hicieron consultas a docentes del área, conocedores del tema de medios de comunicación y pauta publicitaria.
2. En segundo lugar se considera oportuno que exista una Ley para regular las nuevas formas de propaganda, que incluya los medios digitales y particularmente las redes sociales, pues como es bien sabido para quienes trabajamos en el campo del mercadeo y la publicidad, cada año se incrementa de forma significativa el porcentaje económico que se destina en los presupuestos publicitarios a este tipo de medios.
3. No obstante, no omito manifestar que la regulación en este ámbito es compleja, debido a la dificultad en el control y seguimiento que se pueda dar en el entorno digital, así como a las campañas de desinformación que proliferan en América Latina y otras regiones. Sin embargo y pese a esto, contar con un marco regulatorio que circunscriba los límites de lo correcto y lo incorrecto en este campo, es fundamental.
4. Como bien lo expresa el escrito (Exp. 23885) los medios digitales y en particular las redes sociales, han asumido un papel determinante en la vida política, no solo de este país sino del mundo. Es por esta razón que, compartimos el criterio de que el proceso debe darse de forma integral: a nivel formativo y con el respaldo jurídico correspondiente.
5. Por otra parte, es fundamental que en el proceso de determinación del término “Propaganda Electoral”, se incluya personas expertas en la publicidad, los medios digitales de comunicación y la política para construir una definición que contemple todas las áreas de injerencia. De igual manera es esencial definir lo que no es propaganda electoral, ya que en el uso de redes sociales se pueden dar muchas formas de comunicación que no necesariamente son propaganda, y que cumplen con una labor meramente informativa o de socialización de criterios de las personas candidatas o de un partido político.
6. Es importante precisar en el texto referido a los medios digitales, y en particular cuando se mencionan las redes sociales, que no sólo se debe hablar de pauta de propaganda (que en el ámbito publicitario implica una paga de por medio) sino agregar también la palabra publicación de propaganda, ya que no todos los esfuerzos publicitarios en redes sociales o internet, implican un intercambio económico, necesariamente.
7. Es necesario hacer evidente que aplicaciones de redes sociales como Whatsapp y Telegram entre otros, quedan muy desmarcadas de estas regulaciones por su propia naturaleza, entendiendo que su seguimiento y control son sumamente complejos.



8. Finalmente, en el texto revisado es palpable que existe un vacío en el proceso de verificación de las cuentas falsas y cómo se distinguirá a los “trolls” que podrían distribuir propaganda desinformativa en contra de sus adversarios políticos. Claramente, la autoría de las cuentas o perfiles falsos es difícil de corroborar y esto complica que se sienten responsabilidades en el marco de las campañas políticas.”

Atentamente,



Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

IAF/avc

- C. M. Sc. Guiselle Boza Solano, coordinadora, PROLEDI  
M. Sc. Paula Halabí García, ECCC  
Archivo