

Resolución número 1202. Programa Electoral de *Autorización de Actividades de los Partidos Políticos en Sitios Públicos*, Cuerpo Nacional de Delegados, Tribunal Supremo de Elecciones, en San José, a las 12:13 horas del 22 de diciembre de 2023.

RESULTANDO

Que el día 11 de diciembre de 2023, el señor Luis Arturo Chavarría Blanco, en su condición de Secretario propietario del partido Progreso Social Democrático, solicitó autorización para celebrar una plaza pública el día sábado 13 de enero de 2024, de las 15:00 horas a las 17:00 horas, en Alajuela, en Atenas, en el distrito administrativo y electoral Jesús, en la “*PLAZA DEPORTES BARRIO JESUS (sic)*”, según consecutivo número 1877.

CONSIDERANDO

I. Que de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política, se reconoce el derecho de reunirse pacíficamente para fines lícitos, incluyendo los de naturaleza política, siendo que aquellas reuniones que se celebren en sitios públicos “*serán reglamentadas por la ley*”.

II. Que cumpliendo con el mandato constitucional, el numeral 137 del Código Electoral señala que le corresponde a este Tribunal conceder los permisos para reuniones que se proyecten realizar en sitios públicos, estableciendo dicha norma legal las condiciones generales bajo las cuales la actividad del partido interesado ha de llevarse a cabo. Una de esas condiciones está relacionada con la ubicación específica de la actividad de interés del partido.

III. Que el mismo artículo 137 de la ley electoral, en su inciso g), dispone que “*en cualquier período, las instalaciones físicas que pertenezcan al Estado y a las municipalidades del país podrán ser facilitadas a los partidos políticos para la realización de sus actividades y asambleas, ...*”.

IV. Que analizada la circunstancia de que el lugar en el cual se pretende realizar dicha actividad se trata de un bien público cuyo titular es la propia Municipalidad de Atenas, resulta claro que se trata de una instalación física que pertenece a una municipalidad del país.

V. Que sobre el particular, la copiosa y congruente jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones ha venido precisando el alcance de las facultades de que gozan los partidos políticos de utilizar los bienes estatales (*lato sensu*) con fines proselitistas o propagandísticos, frente a su uso para otros fines de interés partidario. Así, en la resolución número 0023-E-2002, emitida a las 11:00 horas del 14 de enero de 2002, el máximo organismo electoral costarricense señaló lo siguiente:

«**I.- ANTECEDENTES.** En relación con el uso de las escuelas para actividades políticas de los partidos, el Tribunal en sesión n° 5065 del 10 de octubre de 1972, en el artículo 8 ante una consulta del entonces Ministro de Educación, señaló que: “... 3) *Que en punto al uso de centros de educación, para actividades de los partidos, como en general de bienes del Estado que tienen un fin específico y una naturaleza jurídica especial, el Tribunal estima que no pueden ser usados para tales actividades, máxime cuando existen disposiciones legales que no lo permiten como es el caso de las escuelas. En efecto, el artículo 240 del Código*

de Educación expresamente dispone que es prohibido ocupar los locales de escuelas y su menaje en objetos distintos de los de la instrucción, disposición que se reafirma en el artículo 406, inciso 6° al disponer que es deber de las juntas administrativas cumplir con la obligación establecida en el artículo 240, de no permitir la ocupación del local del plantel y su menaje en objetos distintos de los de la instrucción. A través de los diferentes capítulos del Código de Educación se contienen una serie de disposiciones que ponen al cuidado de las Juntas Administradoras y Patronatos Escolares, cuidar de la higiene y de los edificios de escuelas, obligación que también se traslada a los directores y maestros de escuelas bajo su personal responsabilidad, todo lo cual hace pensar que el legislador no ha querido, salvo por excepción, permitir el uso de los edificios escolares para fines ajenos a la instrucción (ver artículos 9, 35 incisos 1-3-11, 39 inciso 12, 59, 73, 84, 120 incisos 5, 124, 125 inciso 12, 238, 240, 406 incisos 2 y 6 y 407 inciso 4 del Código de Educación; 4) Que en consecuencia, se ha de manifestar al Señor Ministro, que la solicitud que se le formula para usar las escuelas de los distritos para la celebración de una convención o consulta popular para la escogencia del candidato a la Presidencia de la República por parte de un partido político, procede desestimarla”. Quince años después, este Tribunal varió su jurisprudencia, y ante una consulta del entonces Ministro de Educación, Dr. Francisco Antonio Pacheco, se dispuso: “...este Tribunal y atendiendo diversas consultas, ha manifestado que los ‘permisos para uso de los locales en las votaciones internas de los partidos políticos deben procurarse directamente con las Municipalidades, con las Juntas de Educación y con el Ministerio de Educación’ (sesión n° 7009 del 14 de agosto de 1980). No obstante lo expuesto, considera el Tribunal que dentro de las actividades electorales para el desarrollo de nuestro proceso electoral está la celebración de las asambleas distritales (artículo 60 Código Electoral), motivo por el cual sugiere a los entes y órganos estatales antes citados que, en la medida de lo posible, otorguen facilidades a los partidos políticos inscritos, para que realicen dichos actos en las instalaciones citadas, según las regulaciones propias” (sesión n° 8808, artículo 8, del 11 de noviembre de 1987).

Por último, el Tribunal, en sesión n° 08-2001, artículo trigésimo, celebrada el día 25 de enero del 2001, acordó solicitarle al aquí consultante, en su calidad de Ministro de Educación, la colaboración para que se le facilitare a los partidos políticos -ante una gestión de éstos-, el uso de las escuelas y colegios públicos para que celebraran las asambleas nacionales, provinciales, cantonales y distritales, todo bajo la exclusiva responsabilidad de sus personeros y bajo las condiciones que se les impusiera.

Ante esta solicitud, el Señor Ministro, mediante oficio del 7 de febrero del 2001, informó que daba el aval para facilitar la planta física de las escuelas y colegios públicos, con la finalidad de que algunos partidos políticos celebraran sus asambleas internas. Asimismo, se comprometió a informar a los directores regionales, a fin de que se dispusieran a coordinar dichas asambleas tras la formal solicitud de las respectivas agrupaciones políticas.

II. SOBRE EL FONDO. El señor Ministro de Educación consulta, en primer término, si es jurídicamente posible el uso de las instalaciones educativas para que los partidos políticos realicen reuniones y actividades proselitistas con concurrencia de ciudadanos. Conforme lo ha precisado la Sala Constitucional, el derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse en partidos políticos, constituyen una especie de la libertad fundamental de asociación y, como tal, un derecho de libertad reconocido a favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos (voto n°. 980-91). Sin embargo, la propia Constitución Política declara que los partidos *“expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política”* (art. 98). Por ello, se trata de asociaciones de una especial naturaleza dada su finalidad específica, cual es servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular; y, precisamente su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales, informa la materia referente a su función y funcionamiento de un claro interés público (voto n°. 2881-95).

Esa naturaleza pública -aunque no estatal- de los partidos políticos y su carácter permanente, aunados a la derogatoria del supracitado artículo 240 del Código de Educación, justifica el comentado cambio del rumbo jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones, que actualmente sostiene la viabilidad jurídica de utilizar los recintos educativos para que los partidos realicen en ellos actividades propias de su organización interna, como lo son sus asambleas y convenciones, previo otorgamiento del respectivo permiso de uso por parte de las autoridades competentes.

Cabe precisar que esa posible colaboración estatal en la organización y funcionamiento de los partidos, que se suma a otras autorizadas por el ordenamiento electoral, debe ser prestada en condiciones de igualdad, es decir, de modo no discriminatorio para alguna agrupación en particular.

No obstante lo anterior, la utilización de establecimientos educativos estatales es improcedente para actividades propagandísticas, especialmente durante el proceso electoral, que arranca con la convocatoria a elecciones por parte de este Tribunal. La realización en ellos de tales actividades propias de la competencia electoral, quiebra el principio de neutralidad o imparcialidad de las autoridades gubernamentales, establecido en el inciso 3) del artículo 95 constitucional, porque significaría poner recursos estatales al servicio de la actividad estrictamente proselitista de los partidos, sin autorización legal y durante un período donde se extreman las cautelas legales para evitar un resultado de esta naturaleza (así, v. gr., el artículo 85.j del Código Electoral prohíbe, durante el mismo, toda difusión relativa a la gestión de los entes públicos)» (se suple el destacado en este último párrafo).

En ese mismo sentido pueden consultarse las siguientes resoluciones, todas del TSE: la número **0077-E-2006**, de las 11:00 horas del 06 de enero de 2006 (nótese que en esta se

amplió el fundamento de la restricción ya establecida, refiriéndose en particular a bienes cuyo titular es la propia municipalidad, señalándose lo siguiente:

“Las actividades proselitistas, por su naturaleza, responden a un interés particular de la agrupación política, en el que no existe una obligación legal de realizarlas, como sí la hay en el caso de las asambleas partidarias. De ahí que en la satisfacción de ese interés particular, los bienes del Estado, incluidos los municipales, no pueden ponerse al servicio de los partidos políticos para ese tipo de actividades propagandísticas, por lo que resulta improcedente el préstamo de esas instalaciones para esos fines, en especial en época electoral, debido a la imparcialidad y neutralidad que deben mantener las autoridades gubernamentales”.

Cabe citar también la número **2424-E-2006**, de las 10:30 horas del 17 de agosto de 2006, y finalmente la número **8612-E8-2012**, de las 15:10 horas del 12 de diciembre de 2012. Esta última resolución merece especial cita por una razón especial: es la primera emitida de cara a la vigencia del actual numeral 137 del Código Electoral. La opinión consultiva del TSE al respecto versó sobre una serie de aspectos de interés para el partido gestionante, entre ellos lo relacionado con el uso de locales y otras instalaciones para la celebración de asambleas distritales, cantonales y provinciales. Sostuvo en ese entonces el TSE:

«b. **Sobre el uso de locales y otras instalaciones para la celebración de asambleas distritales, cantonales y provinciales.** Los gestionantes consultan a este Tribunal en relación con el uso de diversos recintos, públicos y privados, para celebrar las asambleas partidarias de diversa escala. En virtud de la diferente naturaleza de las edificaciones citadas por el partido consultante, es oportuno referirse, por separado, a cada uno de ellas.

b.1) Sobre el uso de escuelas e instalaciones de propiedad municipal. El inciso g) del artículo 137 del Código Electoral establece la posibilidad de que los partidos políticos utilicen, para sus actividades y asambleas, las instalaciones físicas que pertenezcan al Estado y a las municipalidades, siempre y cuando garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden, convivencia y respeto de la moral pública.

La utilización de edificaciones públicas en la celebración de actividades propias de los partidos políticos se fundamenta en su régimen jurídico. La Constitución Política declara que estas agrupaciones: *“expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política”* (art. 98). Por ello, se trata de asociaciones de una especial naturaleza dada su finalidad específica, cual es la de servir de intermediarias entre el electorado y los órganos estatales de elección popular; precisamente su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales informa, la materia referente a su función y funcionamiento, de un claro interés público.

De la misma manera el legislador definió que la función de las agrupaciones políticas, como se dijo, es de un *relevante interés público* (art. 49 del Código

Electoral), lo que explica y fundamenta la colaboración estatal en la organización y funcionamiento de los partidos, por la vía de acciones como, por ejemplo, la contribución financiera y el préstamo de las instalaciones públicas.

En concreto, no existe impedimento alguno para que los partidos políticos lleven a cabo sus asambleas en escuelas, salones municipales o cualquier otra instalación pública, siempre y cuando tengan autorización de la autoridad competente y sigan los procedimientos preestablecidos para tales efectos. Ahora bien, las Administraciones Públicas deben tener presente que la utilización, por parte de los partidos, de establecimientos estatales y municipales no ha de ser de carácter proselitista y debe tener lugar dentro de las más amplias condiciones de igualdad, es decir, de modo no discriminatorio para alguna agrupación en particular» (se suple el destacado y el subrayado en este último párrafo).

A mayor abundamiento, cabe citar el voto **7307-E3-2015**, de las 10:20 horas del 13 de noviembre de 2015, el cual se refiere precisamente a la pretensión de uso de una instalación deportiva para la realización de una actividad proselitista, similar a la que aquí se está analizando en cuanto a su procedencia:

«II.- Sobre el fondo: El recurrente se muestra inconforme con la resolución n.º 453 del Programa electoral de autorizaciones de actividades de los partidos políticos en sitios públicos, al estimar que la interpretación que hiciera este Tribunal del artículo 137 inciso g) del Código Electoral -en la cual se fundamenta para el rechazo del mitin- es inconstitucional y contraria a derecho, ya que estima que por la vía de la interpretación se limita el uso de esas edificaciones.

El uso de las instalaciones públicas para actividades proselitistas por parte de los partidos políticos es un aspecto sobre el cual existe una inveterada línea jurisprudencial de este Tribunal en la que se aclara la improcedencia de utilizar los inmuebles del Estado para celebrar actividades de carácter propagandístico (ver, entre otras, resoluciones 023-E-2002, 077-E-2006, 1592-E-2006, 2424-E-2006, 724-E8-2009, 8612-E8-2012, 5274-E8-2013 y 1174-E8-2015).

Puntualmente, en la sentencia n.º 5274-E8-2013 de las 09:45 horas del 3 de diciembre de 2006, este Tribunal, en atención a la competencia dispuesta en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política y a propósito de una consulta formulada, interpretó el artículo 137 inciso g) del Código Electoral y definió los alcances de la frase “actividades y asambleas” contenida en la citada norma de la siguiente manera:

“III.b.- Sobre el alcance de la expresión “actividades y asambleas”. *El artículo 137.g) del Código Electoral, al señalar que los partidos pueden utilizar las instalaciones físicas bajo el control del Estado y las municipalidades para realizar sus “actividades y asambleas”, excluyó, sin duda, las actividades de naturaleza proselitista, pues estas últimas se encuentran reguladas en los demás incisos de ese numeral 137. De esta forma, a las “actividades” a las que hace referencia la norma que acá se interpreta son las típicas de capacitación o de organización de un partido político como lo son, por ejemplo, los congresos ideológicos, las conferencias programáticas y las actividades de formación o capacitación de los militantes. Mientras que, el vocablo “asambleas” alude a*

aquellas dedicadas, por ejemplo, a la renovación de estructuras, selección de candidaturas, modificaciones estatutarias o rendición de cuentas. Es decir, en cualquier caso esas actividades o asambleas no pueden tener naturaleza proselitista ni la intención de posicionar al partido frente al electorado, sino que son reuniones destinadas a la capacitación y organización a lo interno de la agrupación.

En la resolución 8612-E8-2012 citada, este Tribunal se pronunció en igual sentido, indicando cuanto sigue:

*“En concreto, no existe impedimento alguno para que los partidos políticos lleven a cabo sus asambleas en escuelas, salones municipales o cualquier otra instalación pública, siempre y cuando tengan autorización de la autoridad competente y sigan los procedimientos preestablecidos para tales efectos. **Ahora bien, las Administraciones Públicas deben tener presente que la utilización, por parte de los partidos, de establecimientos estatales y municipales no ha de ser de carácter proselitista y debe tener lugar dentro de las más amplias condiciones de igualdad, es decir, de modo no discriminatorio para alguna agrupación en particular.**” (el destacado ha sido suplido).*

(...)

IV.- Conclusión. *A la luz de lo expuesto, se debe interpretar que las “actividades y asambleas” a las que se refiere el artículo 137.g) del Código Electoral son aquellas típicas de capacitación, organización, renovación de estructuras, designación de candidaturas de los partidos y modificaciones estatutarias, entre otras. Esto excluye, por completo, las de carácter proselitista, mientras que las “instalaciones físicas” a las que alude esa misma norma son aquellas que pertenezcan al Estado o a las municipalidades ...» (la negrita de este párrafo no es del original).*

Finalmente, resulta oportuno citar, en lo conducente, la resolución del TSE número **0615-E1-2020**, de las 11:00 del 24 de enero de 2020:

I.- Objeto del recurso. El PNR acude a esta Magistratura Electoral, vía amparo, para reclamar que el CCDRA le denegó un permiso para realizar una plaza pública en las “Canchas multiuso del parque de Alajuelita”. Tal negativa, según los representantes de la agrupación, es irracional, desproporcionada, arbitraria y, además, afecta el interés público de los habitantes del cantón a conocer las propuestas políticas de cara a las elecciones de febrero próximo.

II.- Sobre el fondo. El artículo 137.g del Código Electoral (CE) establece que -en cualquier período- las instalaciones físicas que pertenezcan al Estado y a las municipalidades podrán ser facilitadas a los partidos políticos para la realización de sus “actividades” y “asambleas”, siempre y cuando medie comunicación previa a este Tribunal y la agrupación interesada garantice el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden, conveniencia y respeto de la moral pública.

Acerca de esa temática, esta Autoridad Electoral ha emitido diversos pronunciamientos que han delimitado el contenido y la aplicación de la citada norma. En resoluciones n.º 8612-E8-2012 y n.º 5274-E8-2013, este Pleno precisó que no existe impedimento alguno para que cualquier edificación bajo el

control del Estado o de las municipalidades (por ejemplo, auditorios, gimnasios, aulas, salas de conferencias y salones multiusos, entre otros) pueda ser utilizada por un partido a condición de que la autorización sea acordada por la autoridad competente (en observancia de las regulaciones y lineamientos relativos al uso del inmueble en particular) y, entre otros aspectos relevantes, se valorare que la instalación física sea idónea para el tipo de actividad que se solicita, se respete estrictamente el principio de igualdad y no discriminación de las agrupaciones políticas, se asegure que el evento no va a interrumpir la prestación de algún servicio público y, finalmente, se advierta al partido usuario que está prohibida la colocación externa de elementos distintivos del partido político usuario (sobre estos puntos, ver resoluciones n. 0023-E-2002, 077-E-2006, 1592-E-2006, 2424-E-2006 y n.º 0724-E8-2009).

Sobre esa línea, la jurisprudencia electoral ha definido que las “actividades” a las que hace referencia el citado numeral 137.g del CE son las típicas de capacitación o de organización, tales como congresos ideológicos, conferencias programáticas y actividades de formación o capacitación de los militantes; de otra parte, el vocablo “asambleas” (también presente en la norma en comentario) comprende, entre otras, aquellas dedicadas a la renovación de estructuras, selección de candidaturas, modificaciones estatutarias o rendición de cuentas, las que -por su naturaleza- responden al cumplimiento del mandato constitucional de pluralismo político y democratización interna que deben garantizar los partidos políticos como formadores de la voluntad popular.

Ahora bien, conviene resaltar que esa línea jurisprudencial resulta aplicable únicamente a espacios públicos cerrados, no así a aquellos bienes demaniales, sea afectos al dominio público que resultan ser sitios abiertos, como lo son parques, plazas, plazoletas, entre otros. Precisamente, el ordinal 137 de repetida mención hace un trato diferenciado entre los citados tipos de lugares, pues sujeta a aprobación de la Administración Electoral (durante el período de campaña) aquellas manifestaciones, desfiles u otras actividades “*en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos*”.»

El criterio aquí vertido, acredita un aspecto que merece resaltarse acá: las instalaciones deportivas en las cuales se desea hacer la presente actividad proselitista, identificada con el número de consecutivo 1877, amén de lo ya externado, tienen una característica especial que las distingue de otro tipo de inmuebles: **la plaza de deportes de Barrio Jesús no es un espacio abierto**. Por el contrario, el órgano administrador, sea la Municipalidad de Atenas, en el ejercicio de las potestades que le son propias, dispuso cerrar la cancha en mención con una malla, precisamente para resguardar su uso y administrar de la mejor manera posible, como corresponde, ese espacio público deportivo buscando la seguridad de los deportistas que lo desean usar, y a su vez la conservación adecuada de las instalaciones en las que se asienta dicha cancha. Se reitera que por tratarse de un bien público acerca del cual expresamente el inciso g) del artículo 137 del Código Electoral define un criterio de exclusión absoluta tomando en cuenta la finalidad de uso que pretende la agrupación política aquí interesada, la autorización administrativa, tanto del TSE como de la propia Municipalidad de Atenas (a través de sus órganos respectivos) deviene improcedente. Esto, insistiéndose también, por el hecho de que no es el típico bien demanial que expresamente el primer párrafo del mismo numeral 137 del Código Electoral, prevé como el único admisible para realizar este tipo de actividades en áreas públicas.

VI. No constando que el TSE haya variado la línea hermenéutica aquí consignada y siendo imperativo acatar lo preceptuado en el artículo 102 inciso 3 de la Carta Magna, en relación con el penúltimo párrafo del artículo 3 del Código Electoral vigente, en cuanto a la vinculación *erga omnes* de las interpretaciones y opiniones consultivas del TSE, esta administración electoral resuelve finalmente, con base en lo aquí dispuesto, **denegar** la solicitud hecha por el partido Progreso Social Democrático de realizar una plaza pública en la plaza de deportes de Barrio Jesús, cuyo titular es la Municipalidad de Atenas, ubicada en el cantón del mismo nombre, en fecha 13 de enero de 2024, de las 15:00 horas a las 17:00 horas, según consecutivo número 1877 de este Programa Electoral, en razón de proyectarse la realización de la actividad referida en un sitio vedado expresamente por la normativa legal y la jurisprudencia vinculante del Tribunal Supremo de Elecciones.

POR TANTO

De conformidad con las razones de hecho y de Derecho, y citas legales y jurisprudenciales *supra* indicadas, se **deniega** la solicitud formulada según el consecutivo de este programa electoral número 1877, de realizar una plaza pública en la plaza de deportes de Barrio Jesús, cuyo titular es la Municipalidad de Atenas, ubicada en el cantón del mismo nombre, en fecha 13 de enero de 2024, de las 15:00 horas a las 17:00 horas, por contravenir el numeral 137 inciso g) del Código Electoral vigente, así como la jurisprudencia vinculante del Tribunal Supremo de Elecciones, en lo que a lugares vedados expresamente se refiere. Se le hace saber a la agrupación política interesada que contra esta resolución procede el recurso de revocatoria y subsidiariamente el de apelación ante el Tribunal Supremo de Elecciones, debiendo interponerlos dentro del término de tres días contados a partir del siguiente día hábil posterior a la notificación de la presente y ante este mismo Programa Electoral, el cual se pronunciará sobre su admisibilidad. Notifíquese.

f. Sergio Donato
Delegado Jefe Nacional
Cuerpo Nacional de Delegados
Tribunal Supremo de Elecciones

