





Hugo Picado León y Andrei Cambronero Torres

S E R I E

Para
ENTENDER

LA BELIGERANCIA POLÍTICA

Editorial
IFED-TSE
2 0 1 8

N.º 1

342.07
P585b

Picado León, Hugo Ernesto
La beligerancia política / Hugo Ernesto Picado León y Andrei Cambronero
Torres. -- San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de
Formación y Estudios en Democracia, 2017.
15 páginas. -- (Colección Gestión de Conocimiento ; 1 : Serie Para Entender)

ISBN 978-9930-521-20-5

1. Participación política. 2. Prohibición. 3. Parcialidad política. 4. Redes
sociales. 5. Comunicación electrónica. 6. Funcionarios públicos. 7. Cargos
públicos. I. Cambronero Torres, Andrei. II. Título.

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)
Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica
Apartado: 2163-1000, San José
Web: <http://www.tse.go.cr/ifed>
Primera edición, 2018

Consejo Editorial
Hugo Picado León (Director)
Ileana Aguilar Olivares (Editora)
Luis Diego Brenes Villalobos
Mariela Castro Ávila
Rocío Montero Solano

Corrección de texto:
Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:
Alex González González



La beligerancia política de Hugo Ernesto Picado León y Andrei Cambronero Torres se encuentra
bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)
Internacional License. Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

Tabla de contenidos

Presentación	1
Relevancia del tema	2
Premisas constitucionales	3
Fundamento jurídico	5
Alcances de la beligerancia	9
Participación política prohibida	9
Parcialidad política.....	10
Prohibición general.....	10
Prohibición absoluta.....	11
Prohibición por leyes especiales	12
Beligerancia por medios electrónicos y redes sociales	12
Alcances de la prohibición para determinados	
servidores públicos	13
Cargos en la Asamblea Legislativa	13
Cargos en el Poder Judicial.....	15
Cargos en el Poder Ejecutivo.....	16
Cargos en el Tribunal Supremo de Elecciones.....	17
Cargos en la Contraloría General de la República.....	17
Cargos en la Defensoría de los Habitantes.....	17
Cargos en el Servicio Exterior.....	18
Cargos municipales	19
Consecuencias	20
Trámite de las denuncias	21
Beligerancia en procesos consultivos	24
Recomendaciones finales	25
Referencias bibliográficas	26



PARA ENTENDER LA BELIGERANCIA POLÍTICA

*Hugo Picado León**
*Andrei Cambroner Torres***

PRESENTACIÓN

La serie *Para Entender*, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

*Abogado y politólogo costarricense, correo hpicado@tse.go.cr. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Política por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) y coordinador del Consejo Editorial de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

**Costarricense, abogado y criminólogo, correo: acambronero@tse.go.cr. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia. Profesor de la línea curricular de Teorías y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UCR donde también se desempeña como director del Área de Asuntos Estudiantiles. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

RELEVANCIA DEL TEMA

A partir de 2014, los ciclos electorales en Costa Rica son bianuales, pues los comicios municipales se seguirán realizando en la mitad del período presidencial. Eso genera una dinámica de contienda electoral prácticamente permanente, con el consecuente incremento del riesgo de que servidores públicos incurran, intencionalmente o por imprudencia, en conductas prohibidas por beligerancia política. Así, este tema es relevante por tres consideraciones importantes:

1. Por su cobertura: Todos los empleados públicos están sujetos a una prohibición general; mientras que sobre algunos de ellos pesa también una prohibición absoluta de participación política. En todos los casos, los empleados y funcionarios públicos tienen prohibido utilizar sus cargos para favorecer a algún partido político o dedicarse -en horas laborales- a trabajos o discusiones de carácter político-electoral. Para algunos empleados y funcionarios públicos, expresamente señalados por ley, la restricción es mucho más severa, pues, con la salvedad de la emisión del voto en una elección convocada por el TSE, se les prohíbe cualquier tipo de manifestación político-partidaria, inclusive fuera de la jornada laboral.

2. Por las consecuencias a las que se expone el infractor: El servidor público responsable de cometer beligerancia política recibe la sanción de despido sin responsabilidad patronal (la destitución del puesto que ostenta) y, además, se le inhabilita para ocupar cargos públicos. Por ello, resulta vital que empleados y funcionarios públicos conozcan qué se les permite y qué se les prohíbe en términos de participación política, a fin de que no incurran en una conducta con consecuencias graves por ignorancia de la ley.

3. Por su actualidad: En el artículo 146 del Código Electoral de 2009 aparece regulada la restricción a la participación política de los servidores y funcionarios públicos, regla que resulta muy semejante al numeral 88 de la anterior legislación electoral (1952). Sin embargo, la aprobación del cuerpo normativo actual trajo consigo un ensanchamiento de la nómina de los cargos sujetos a la prohibición absoluta; en otras palabras, hoy, a diferencia de lo que ocurría hasta setiembre de 2009, más trabajadores del Estado tienen prohibido participar en asuntos político-electorales.

Desde los puntos de vista de la Academia y de la opinión pública, ocasionalmente surgen críticas a esta restricción, la cual, no obstante, tiene sustentos constitucional y legal, de suerte que, independientemente de posturas en su contra, debe ser observada por quienes sirven en las distintas administraciones públicas. Una de las garantías del sufragio es la neutralidad de las autoridades de Gobierno, constituyéndose la beligerancia en uno de los mecanismos para asegurarla; por eso, conocer de ella no solo es pertinente, sino también, deseable.

PREMISAS CONSTITUCIONALES

Para comprender la beligerancia es importante tomar en cuenta cuatro premisas constitucionales:

1. La participación política es un derecho fundamental implícito e indispensable en toda democracia que, a su vez, va de la mano con la ostentación de ciudadanía. En su sentido más básico, la democracia se entiende como un sistema político que aspira a la participación ciudadana y por eso incentiva a las personas para que intervengan en las decisiones públicas (por ejemplo, en la

elección de gobernantes, pero también en la construcción colectiva de políticas públicas). Así, la participación política tiene una doble condición: es un derecho humano ligado a la obtención de ciudadanía (característica que varía de país en país, según edad y otros aspectos personales); y, a su vez, se entiende como derecho fundamental por estar consagrado en nuestra Constitución Política (artículos 1, 26, 90, 93, 95, 98).

2. El Estado debe mantener neutralidad frente a las distintas tendencias políticas. Una contienda electoral no puede ser equitativa si se permite que el poder público (ejercido por intermedio de las diversas instituciones y funcionarios del Estado) favorezca a determinada agrupación política o persona candidata. Consecuente con esa necesidad de limitar los apoyos ilegítimos, la Constitución Política reitera la primordial imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas y estatales en los procesos electorales (artículos 95 inciso 3 y 102 inciso 5).
3. Los empleados y funcionarios públicos deben comportarse de acuerdo con la citada neutralidad estatal (punto 2 de este apartado) frente a las tendencias políticas. En tanto agentes de la actividad político-administrativa del Estado, los servidores públicos deben llevar a cabo sus tareas con imparcialidad, pues manejan recursos que pertenecen a todos los habitantes; pero además, si utilizaran bienes públicos para fines político-electorales romperían con la equidad de los competidores, otorgando ventajas institucionales en favor de un candidato o de una tendencia partidaria, y distorsionando, por ende, su posibilidad de elegir libremente y sin presiones.

4. La beligerancia política de los funcionarios públicos es una conducta ilícita. La propia Constitución Política (artículo 102 inciso 5) define la parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o de funcionarios sobre quienes pese la prohibición, como causa de destitución e inhabilitación para ejercer puestos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de otras responsabilidades penales.

FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento jurídico de la beligerancia política se encuentra en la Constitución y en la ley. Como ya se mencionó, la participación política es un derecho fundamental, por lo que su limitación solo puede darse mediante pautas previstas en normas de los estratos más altos del ordenamiento jurídico: las leyes. A tal exigencia, de que ciertas materias –únicamente– pueden regularse por pautas aprobadas en la Asamblea Legislativa, se le conoce como principio de reserva de ley.

En ese sentido, solo la ley podrá decir a cuáles funcionarios se les aplica una restricción genérica o una prohibición absoluta: téngase presente que a esos funcionarios servidores del Estado se les limitará la posibilidad de formar parte activa de agrupaciones políticas, postularse a cargos de elección, colocar signos externos en sus casas o vehículos, entre otros; tales restricciones solo serán legítimas si se prevén en una ley.

Según el artículo 95, incisos 1) y 3) de la Constitución Política, la ley debe regular el ejercicio del sufragio de acuerdo, entre otros aspectos, con el principio de autonomía de la función

electoral y en procura de garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas. Por su lado, el artículo 102 inciso 5) de la Constitución Política incluye, entre las funciones del TSE, la de investigar y pronunciarse respecto de toda denuncia sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. Según el texto constitucional, la declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. Esa norma dispone que, si la investigación contiene cargos contra el presidente de la República, ministros de Gobierno, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor generales de la República o magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Órgano Electoral se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación (sobre este punto se volverá más adelante).

A partir de ese marco constitucional, la ley define -de manera más específica- el contenido y alcances de la beligerancia. El Código Electoral, en su artículo 146, describe la conducta prohibida, indica sus modalidades de comisión y señala a los servidores a quienes se les aplica; por su parte, en los numerales 265 a 270 se establecen las reglas de procedimiento para el trámite de las denuncias.

El origen de la beligerancia se remonta a la década de 1920 (Cambronero, 2012), cuando, en la ley electoral de 1927 y por vez primera, aparece la restricción a la participación política de los servidores y funcionarios públicos (tal previsión se ha venido repitiendo en las leyes y códigos que

regulan los eventos comiciales). Como una particularidad en la historia de esta prohibición, puede decirse que en el lapso entre la promulgación de la referida norma en la segunda década del siglo XX y la entrada en vigor del actual texto político fundamental, la restricción no contó con un sustento constitucional expreso. En similar sentido, resulta curioso que, pese al conflicto armado y la toma del poder por parte de la Junta Fundadora de la Segunda República (1948-1949), quienes detentaban la autoridad de facto dispusieron la suspensión de gran parte de las prohibiciones, pero mantuvieron las restricciones a la participación político-electoral de los servidores del Estado (ver decretos de la citada Junta n.ºs 213 de 1948 y 721 de 1949).

Ahora bien, en el Código Electoral que rigió desde 1953 hasta 2009, el artículo 88 constituyó la norma básica de regulación para la beligerancia política. En el trámite de reforma que dio lugar al Código Electoral de 2009, el texto se mantuvo con pocas modificaciones; de hecho, su redacción es muy semejante a la del legislador de 1927, cuya herencia ha ido pasando de código en código.

Puntualmente, el numeral 146 de la legislación electoral que nos rige señala:

Artículo 146. Prohibición para empleados y funcionarios públicos

Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. Los jefes inmediatos

de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición.

Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y subcontralor o subcontralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros(as) de la autoridad de policía, los(as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, los magistrados y funcionarios(as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad e influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

En materia electoral, las personas funcionarias incluidas en el párrafo segundo de este artículo,

únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código.

El TSE podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en este artículo.

ALCANCES DE LA BELIGERANCIA

Cuando se habla de beligerancia debemos reparar en dos clasificaciones: a) por una parte, las conductas constitutivas de beligerancia; y, b) por otra, los tipos de prohibición. En este punto, vale decir que, en caso de duda acerca de los alcances de la prohibición, esta debe interpretarse de modo restrictivo; en otras palabras, tiene que resolverse en favor del ejercicio de la libre participación política del funcionario o servidor público (resoluciones del TSE n.ºs 169-1996, 2059-E-2002 y 223-E6-2012). Ahora bien, tratándose de las conductas constitutivas tenemos las siguientes:

Participación política prohibida

Se comprende que un funcionario o servidor público incurre en esa participación ilegítima cuando se dedica a discusiones o actividades de carácter político-electoral durante su jornada laboral o, inclusive, para determinados cargos, fuera del horario laboral. En este último caso, se entiende incorporado en este supuesto el asistir, por ejemplo, a una asamblea o reunión de alguna agrupación política.

Parcialidad política

Un funcionario o servidor actúa de forma parcializada cuando utiliza su cargo para beneficiar o perjudicar a algún partido político. De igual modo, el uso de recursos públicos para tales fines político-electorales deviene reprochable, pero su investigación se da por intermedio de la Contraloría General de la República.

En resumen, las conductas constitutivas del ilícito de beligerancia (participación y parcialidad) están recogidas en el artículo 102 inciso 5) de la Constitución Política que, en lo conducente, señala: “... denuncia formulada por los partidos **sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas...**”. (El enunciado en negrilla corresponde a la parcialidad política, mientras que la oración subrayada conceptualiza la participación política prohibida).

En cuanto a los tipos de prohibición se tienen los siguientes:

Prohibición general

Esta restricción aplica a todos los empleados públicos, es decir, a quienes se encuentren ligados al servicio público mediante una relación de empleo. Todos los empleados públicos tienen prohibido dedicarse a trabajos y discusiones de carácter político-electoral durante horas laborales y usar su cargo para beneficiar (o perjudicar) a un partido político.

En consecuencia, siempre que no tengan prohibición absoluta, a los empleados públicos les está permitida la

participación político-electoral fuera del horario laboral y sin utilizar su cargo para beneficiar a un partido. Por ejemplo, quien se desempeñe como asistente administrativo en un ministerio podrá, luego de su horario de trabajo o los fines de semana (si esos días no le corresponde laborar), asistir a reuniones en el club de la agrupación política de su preferencia y, también, formar parte de la estructura interna como delegado a una de las asambleas.

Prohibición absoluta

Como se pudo observar, el artículo 146 del Código Electoral enlista a los funcionarios públicos sobre los cuales recae la prohibición absoluta de participación política. A esos funcionarios únicamente se les permite ejercer el voto el día de una elección convocada por el TSE (o sea, no es dable la participación en convenciones para elegir el candidato de una agrupación política, pues ese es un acto que demuestra militancia partidaria).

Con base en lo anterior, tales funcionarios no pueden realizar ningún acto de participación político-electoral, ni siquiera fuera de su jornada laboral. Esta prohibición, por ser la de mayor intensidad, incluye participar en actividades de los partidos políticos, asistir a clubes o reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos o hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

La prohibición absoluta recae únicamente sobre los funcionarios expresamente señalados por la ley, sea, los contemplados en el párrafo segundo del artículo 146 en líneas anteriores.

Prohibición por leyes especiales

El párrafo segundo del artículo 146 hace expresa la posibilidad de que otras leyes extiendan la prohibición absoluta a algunos otros funcionarios públicos. Acorde con el principio de reserva de ley, explicado en los primeros apartados de esta publicación, los legisladores son quienes pueden restringir la participación política de los ciudadanos que sirven al Estado.

Algunos ejemplos de restricciones establecidas por la Asamblea Legislativa se encuentran en la *Ley de Control Interno* (prohíbe absolutamente la participación de todos los funcionarios de auditorías internas) y en la *Ley Orgánica del Banco Popular* (restringe toda actividad político-electoral de los miembros de juntas de crédito locales).

Beligerancia por medios electrónicos y redes sociales

El TSE ha señalado que enviar propaganda política utilizando correos, redes sociales u otros medios institucionales constituye beligerancia, pues propicia discusiones político-partidistas dentro de una institución pública, utilizando recursos públicos, aunque sea por vías electrónicas (TSE, resolución n.º 5695-E6-2012). Esta restricción aplica a todos los funcionarios y empleados públicos.

También constituye beligerancia que un funcionario con prohibición absoluta realice manifestaciones político-partidistas mediante sus redes sociales personales, aun fuera del horario laboral. Sin embargo, debe precisarse que “el uso de las redes sociales [...] (dando me gusta en el perfil de Facebook, siendo amigo en Facebook o seguidor

en el perfil de Twitter) no está prohibido ni configura el ilícito de beligerancia política, siempre y cuando producto de dicho uso no se consignen adicionalmente expresiones que puedan interpretarse inequívocamente como ostentación de simpatía partidaria” (TSE, resolución n.º 2575-E8-2014). No está de más decir que esa aclaración, realizada por la jurisprudencia electoral, resulta aplicable tanto a los funcionarios con prohibición genérica como a quienes tienen restricción absoluta de participación político-electoral.

ALCANCES DE LA PROHIBICIÓN PARA DETERMINADOS SERVIDORES PÚBLICOS

La prohibición del artículo 146 incluye tanto a empleados como a funcionarios públicos. Normalmente, la prohibición es más severa en casos de funcionarios que ocupan las jerarquías de las instituciones públicas, debido a sus responsabilidades y atribuciones.

Como se indicó, las leyes específicas pueden establecer restricciones con una intensidad diversa a la señalada en el numeral 146 de repetida cita o, incluso, hacer que funcionarios distintos de los enlistados en el párrafo segundo de esa norma se sometan a la prohibición más gravosa. Por tal motivo, a continuación se resumirá el régimen de participación política que aplica para ciertos servidores del Estado.

Cargos en la Asamblea Legislativa

Sobre los funcionarios y empleados legislativos recae –exclusivamente– la prohibición genérica del párrafo

primero del artículo 146. Véase que este tipo de servidores no se encuentran enunciados en el párrafo segundo del citado numeral y, también, esto guarda estrecha relación con el ordinal 35 de la *Ley de Personal de la Asamblea Legislativa* que señala: “Está prohibido a los servidores de la Asamblea Legislativa (...) a) Hacer campaña política partidaria en el desempeño de sus funciones, así como violar las normas de neutralidad que establece el Código Electoral”.

Un elemento interesante, precisado por la jurisprudencia electoral, es que cuando un funcionario legislativo se encuentra en un permiso con goce salarial o sin este beneficio, licencia por maternidad o por incapacidad puede dedicarse a asuntos político-electorales en cualquier tiempo, pues no está sujeto a una jornada laboral (resolución del TSE n.º 1621-E8-2017). Eso sí, en el ámbito laboral –y, por ende, investigable por la propia Asamblea Legislativa– podrían darse responsabilidades; por ejemplo, se otorga un permiso con goce de salario por ciertas horas para estudio, pero durante ese lapso se participó de una plaza pública. En ese escenario no habría una conducta típica de beligerancia, pero, eventualmente, sí podría existir una falta laboral.

Ahora bien, existen ciertos cargos administrativos dentro de la Asamblea Legislativa que podrían confundirse o equipararse con los puestos de restricción absoluta precisados en el segundo párrafo del artículo 146; no obstante, esa homologación no es posible. En ese sentido, la Autoridad Electoral ha aclarado que los puestos de director ejecutivo, director de división, director de departamento, subdirector de departamento y médico

jefe, solo están obligados a observar la restricción genérica (sentencia n.º 0762-E8-2010).

Por último, vale resaltar que los diputados, por la naturaleza de sus cargos, no tienen restricción específica; empero, existe una regla constitucional en virtud de la cual el presidente de la Asamblea Legislativa puede ser llamado a ejercer el cargo de presidente de la República (puesto que sí está sujeto a la restricción absoluta); de forma tal, que si la sustitución es temporal, el legislador presidente del Congreso quedará suspendido automáticamente de sus afiliaciones políticas y estará imposibilitado de participar en actividades político-electorales mientras ejerza la máxima jerarquía del Poder Ejecutivo. Si tal diputado asumirá, de forma definitiva, la jefatura del Estado, entonces deberá renunciar a cualquier ligamen partidario (fallo del TSE n.º 3665-E8-2008).

Cargos en el Poder Judicial

Sobre todos los empleados y funcionarios del Poder Judicial recae la restricción absoluta, pese a que el párrafo segundo del artículo 146 se refiere a magistrados, jueces y agentes del Organismo de Investigación Judicial. Esto es así en razón de que el artículo 9, incisos 5) y 6) de la *Ley Orgánica del Poder Judicial* prohíbe a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial: "(...) 5.- Cualquier participación en procesos políticos electorales, salvo la emisión de su voto en elecciones generales. 6.- Tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos" (ver resolución del TSE n.º 472-E8-2008).

Importa resaltar que tal prohibición no aplica para el funcionario judicial que desee inscribirse como auxiliar electoral o integrar el Cuerpo Nacional de Delegados, pues en el ejercicio de esos cargos debe observarse la más alta imparcialidad política que el ordenamiento costarricense prevé, en tanto son ejercidos a nombre y cuenta de la Autoridad Electoral (resolución del TSE n.º 472-E8-2008).

Cargos en el Poder Ejecutivo

Sobre todos los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo recae la prohibición genérica del párrafo primero del artículo 146. Además, les alcanza la prohibición absoluta del párrafo segundo sobre presidentes y vicepresidentes de la República, ministros, viceministros, oficiales mayores de los ministerios, miembros activos del Servicio Exterior, presidentes ejecutivos, miembros de juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y de todo ente público estatal. También tienen prohibición absoluta los miembros de la autoridad de Policía.

Se menciona, además, que a los funcionarios del Ministerio de la Presidencia, por regla de principio, solo los alcanza la prohibición genérica, al igual que ocurre con quienes desempeñen los cargos de director de oficina, director de despacho y director de programas de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia (resoluciones del TSE n.ºs 403-E-2002, 1764-E-2002, 2001-E-2004, 1703-E8-2013 y 4676-E8-2014).

También, debe tenerse presente que declaraciones brindadas en el marco de una entrevista periodística ajena a “discusiones de carácter político-electoral” o a

una actividad proselitista y que, además, no evidencien voluntad firme de favorecer no son sancionables por el ilícito de beligerancia. Esta lógica aplica a todos los funcionarios del Estado, independientemente si laboran para el Poder Ejecutivo o para cualquier otro reparto público (sentencia del TSE n.º 1955-E6-2015).

Cargos en el Tribunal Supremo de Elecciones

Todos los funcionarios y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones están sujetos a la prohibición absoluta del párrafo segundo del artículo 146, en una lógica en la que quienes forman parte de la institución encargada de vigilar, organizar y dirigir lo relativo a los actos del sufragio deben observar la más alta imparcialidad.

Cargos en la Contraloría General de la República

De acuerdo con lo que establece el artículo 48 de la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, quienes laboren en esa institución: “están sujetos al régimen de prohibición absoluta previsto en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral, por lo cual sus derechos políticos están reducidos a la emisión del voto” (resolución del TSE n.º 2575-E8-2014).

Cargos en la Defensoría de los Habitantes

Los servidores y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes están sujetos a una restricción muy particular. A partir de las regulaciones de la ley de esa institución quienes ahí laboren, podría decirse, tienen prohibiciones intermedias. En ese sentido:

...a los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes de la República les está prohibido dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales, usar su cargo para beneficiar a un partido político, intervenir de forma activa -en cualquier tiempo- en la vida interna de un partido político y participar en sus eventos político-electorales. (resolución del TSE n.º 714-E8-2014)

Sin embargo, pueden externar sus preferencias político-partidarias, así como colocar signos externos -de cualquier partido político- en su casa de habitación, finca de recreo o vehículos (resolución del TSE n.º 714-E8-2014).

Cargos en el Servicio Exterior

Todos los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentran sujetos a la prohibición genérica del párrafo primero del artículo 146 del Código Electoral. Es decir, como empleados públicos tienen prohibido dedicarse a trabajos o a discusiones de carácter político-electoral durante horas laborales. También, tienen prohibido utilizar su cargo para beneficiar o perjudicar a algún partido político.

La prohibición especial más estricta, contenida en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral, aplica para los jerarcas ministeriales, así como para los miembros activos del Servicio Exterior. El TSE ha explicado que, de conformidad con los artículos 1, 7 y 9 del *Estatuto del Servicio Exterior de la República*, son miembros activos del Servicio Exterior únicamente los funcionarios

nombrados para desempeñar sus tareas en alguna de las representaciones en el extranjero. En consecuencia, si el funcionario es nombrado para desempeñar sus funciones fuera del país, es considerado “miembro activo del Servicio Exterior” y, por ende, no puede participar en actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género (resolución del TSE n.º 0406-E8-2010).

Cargos municipales

Los empleados municipales están sujetos únicamente a la prohibición genérica del párrafo primero del artículo 146. Los funcionarios municipales de elección popular no tienen, en principio, impedimento para participar en las actividades de los partidos políticos, salvo abstenerse de tomar parte en actividades o discusiones de carácter político-electoral cuando se encuentren en horas laborales o en el desempeño de su puesto o utilizarlo para beneficiar a la agrupación política de su simpatía, tal como lo advierte el numeral 146 del Código Electoral antes transcrito (resolución del TSE n.º 6165-E8-2010).

Sin perjuicio de lo anterior, los funcionarios municipales no pueden realizar acciones tendientes a que los funcionarios administrativos se dediquen, durante sus horas laborales, a discusiones político-partidistas. Ejemplo de lo anterior lo conoció la Autoridad Electoral en la sentencia n.º 4686-E6-2012: la regidora presidenta de un Concejo Municipal de la provincia Heredia solicitó a la secretaria de ese órgano municipal que enviara, a las

cuentas de correo institucionales, un mensaje apoyando a un candidato específico. Pese a que la señora regidora no tenía prohibición absoluta, pues su cargo, como el de los diputados, es beligerante por naturaleza, lo cierto es que con el envío de la comunicación favoreció a que se creara un ambiente propicio para que los servidores del gobierno local discutieran sobre el contenido de tal documentación. En razón de ello, se le declaró responsable del ilícito de beligerancia.

Por otro lado, los miembros de las diversas policías municipales sí están sujetos a la restricción de mayor intensidad, sea, solo pueden emitir el voto el día de una elección convocada por el TSE (sentencia del Órgano Electoral n.º 119-E8-2008).

CONSECUENCIAS

Las consecuencias de transgredir las prohibiciones del artículo 146 del Código Electoral (o las previstas en leyes especiales) son el despido sin responsabilidad patronal o la remoción del cargo y, además, la inhabilitación para ejercer puestos públicos por un período de 2 a 4 años. Esas sanciones las impone el TSE en su función de juez especializado de la República.

Tales formas de sanción se encuentran previstas desde la propia Constitución Política y complementadas en el Código Electoral. Para mayor comprensión, conviene transcribir parcialmente el numeral 102 inciso 5) de nuestro texto constitucional: “La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de **destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años...**”. Como puede

observarse, en negrilla está la previsión del constituyente acerca de la remoción del cargo como una de las penas por el ilícito de beligerancia; en subrayado se destaca la inhabilitación que, de forma concurrente, debe hacer el TSE para que el responsable no desempeñe puestos en la Administración Pública por el lapso que se determine en la respectiva sentencia.

En cuanto a los alcances de la inhabilitación dispuesta por el Juez Electoral en un caso de beligerancia política, es imprescindible tomar en consideración que ello implica que la persona declarada responsable no puede ni siquiera servir cargos *ad honorem* (sin pago) aunque sí podría realizar algún trabajo comunal universitario en las instituciones del Estado (resolución del TSE n.º 2079-E8-2008).

TRÁMITE DE LAS DENUNCIAS

El trámite de las denuncias por beligerancia y participación política prohibida se detalla en los artículos 265 a 270 del Código Electoral. Las denuncias deben formularse ante el TSE a instancia de un partido político o por denuncia de cualquier persona física que tenga conocimiento de tales hechos. La ley impide dar curso a denuncias anónimas.

La denuncia debe presentarse por escrito, personalmente o debidamente autenticada por abogado, salvo las autoridades públicas y los personeros de los partidos políticos, a quienes, en caso de que no presenten la

denuncia personalmente, no se les exigirá la autenticación de sus firmas.

El escrito de denuncia debe contener lo siguiente:

- a) El nombre y las calidades del denunciante.
- b) Una relación clara, precisa y circunstanciada del hecho o los hechos que sustentan la denuncia; se indicará el lugar, el día y la hora en que ocurrieron.
- c) El nombre de la persona o las personas a quienes se atribuyen los hechos, el cargo que ejercen y el lugar en que pueden ser notificadas, esto último si lo conoce.
- d) Los nombres de los testigos, si los hay, así como sus respectivos domicilios, si el denunciante los conoce.
- e) Las demás circunstancias que sirvan para comprobar los hechos y apreciar su naturaleza.
- f) Los documentos o cualquier otro medio de prueba que se estimen convenientes para el esclarecimiento de lo sucedido. Si el solicitante no tiene a su disposición los documentos conducentes, indicará la oficina pública en que se encuentran.
- g) El lugar o el medio para recibir notificaciones.
- h) La fecha y la firma.

La denuncia debe presentarse ante la Secretaría General del TSE, instancia que la remitirá a la Unidad de Admisibilidad de Asuntos Jurisdiccionales para la asignación de un número de expediente y de un Despacho Instructor en la Sección Especializada del Órgano Electoral que resuelve – en primera instancia– ese tipo de asuntos. Si la denuncia resultara manifiestamente improcedente, la Sección

Especializada del TSE podrá rechazarla de plano o por el fondo.

Por el contrario, si la referida instancia jurisdiccional considera que hay elementos para indagar el asunto, ordenará a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación preliminar, con el fin de determinar el mérito de la apertura del procedimiento contencioso-electoral (este se rige por las pautas del “procedimiento ordinario”, previsto en la *Ley General de la Administración Pública*).

Si se configuran los presupuestos necesarios, el TSE ordenará a la Inspección Electoral la apertura del citado proceso contencioso-electoral del cual –esa instancia– actuará como órgano director. Una vez concluida la investigación, la Inspección Electoral trasladará el expediente a la Sección Especializada del Tribunal, para su resolución en primera instancia.

Contra todas las resoluciones de la Sección Especializada cabe recurso de revocatoria, por interponerse dentro de los ocho días siguientes a la comunicación del fallo, ante el pleno de magistrados electorales, quienes resolverán, en definitiva, el asunto (las sentencias del pleno propietario están cubiertas por el principio de irrecorribilidad previsto en el artículo 103 de la Constitución Política).

Un supuesto diverso se da cuando la denuncia contiene cargos contra funcionarios que por ley gocen de inmunidad (como lo son los miembros de los Supremos Poderes del Estado). En ese escenario, la Sección Especializada del TSE se concretará a valorar la admisibilidad de la denuncia y, si lo estima necesario, a ordenar a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación preliminar. En caso de

que no proceda rechazar la gestión ni ordenar su archivo, la Autoridad Electoral trasladará la denuncia a la Asamblea Legislativa para que realice el proceso de levantamiento de la inmunidad establecido constitucionalmente. Si el titular de la inmunidad renuncia a ella para someterse voluntariamente al procedimiento o el fuero es levantado por el Parlamento, el asunto retornará a la Sección Especializada para que, en su seno, se designe un magistrado instructor del proceso contencioso-electoral, luego del cual el expediente pasará a votación por el fondo. La sentencia emitida por la Sección Especializada, como ocurre en las causas ordinarias, puede ser revisada por el pleno propietario ante un recurso de reconsideración.

BELIGERANCIA EN PROCESOS CONSULTIVOS

El TSE ha aclarado que las restricciones a la participación política de los servidores y funcionarios públicos no son aplicables a los procesos electorales de carácter consultivo; en otras palabras, cuando se vaya a celebrar un referéndum quienes laboran para el Estado pueden, lícitamente, tomar partido por alguna de las tendencias (el “sí” o el “no”) e incluso participar en el proceso de gestión y recolección de firmas. Sin embargo, no se podrán utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer las campañas a favor o en contra del proyecto que va a ser consultado.

Los únicos funcionarios que tienen impedimento absoluto para participar en el proceso de referéndum, salvo la emisión del voto el día de la consulta, son los empleados del TSE y los miembros de las fuerzas de Policía (sentencia del TSE n.º 1119-E-2007).

RECOMENDACIONES FINALES

La beligerancia política requiere atención por parte de empleados y funcionarios públicos, puesto que tiene fundamento constitucional y supone una de las garantías para la imparcialidad del juego democrático. Por ende, los funcionarios públicos deben actuar con probidad e integridad. En caso de duda, se recomienda prudencia a fin de no exponerse a las gravosas sanciones que se han mencionado y, también, se invita a acudir al Organismo Electoral, instancia que ha reconocido una amplia legitimación a los funcionarios públicos para que puedan solicitar opiniones consultivas acerca de sus cargos específicos y los alcances de la prohibición referida.

La equidad en la contienda electoral es uno de los pilares del sistema democrático costarricense, de suerte tal que el respeto a las prohibiciones de participación político-electoral abona al mantenimiento de ese valor fraguado en los albores de la Segunda República.

La ciudadanía y los partidos políticos deben mantener una actitud vigilante. Si conocen algún caso de infracción a la normativa electoral, deben recopilar las pruebas e interponer la denuncia, siguiendo el trámite de ley. Solo el trabajo conjunto de todos los actores podrá seguir conduciendo a nuestra democracia, la más longeva de América Latina, por la senda de la confianza y el éxito; en suma, por la ruta del respeto de los derechos humanos como fin último de cualquier aparato estatal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cambronero Torres, A. (Ene.-Jun., 2012). Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 78-146.

Cambronero Torres, A. (Eje. -Jun. 2016). Restringir la participación política de altos funcionarios públicos: ¿Sí o no? Pues depende... del camino. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 72-100.

Normativa

Costa Rica (1949). Constitución Política 7 de noviembre.

Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765. Publicado en La Gaceta, n.º 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica (2002). Ley General de Control Interno, Ley 8292. Publicado en La Gaceta La Gaceta n.º 169 del 4 de setiembre.

Costa Rica (1993). Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley 7333. Publicada en el Alcance n.º 24 a La Gaceta n.º 124 del 1º de julio.

Costa Rica (1970). Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, Ley 4556.

Costa Rica (1953). Código Electoral, Ley 1536, Código Electoral –derogado–. Publicado en La Gaceta n.º 10 del 14 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Decreto n.º 5-2016. Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio.

Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones

N.º 169-1996
N.º 403-E-2002
N.º 1764-E-2002
N.º 2059-E-2002
N.º 2001-E-2004
N.º 119-E8-2008
N.º 472-E8-2008
N.º 2079-E8-2008
N.º 3665-E8-2008
N.º 0406-E8-2010
N.º 0762-E8-2010
N.º 6165-E8-2010
N.º 223-E6-2012
N.º 4686-E6-2012
N.º 5695-E6-2012
N.º 1703-E8-2013
N.º 714-E8-2014
N.º 2575-E8-2014
N.º 4676-E8-2014
N.º 1955-E6-2015
N.º 1621-E8-2017





