



5 de marzo de 2026

FCS-144-2026

Dr. Keilor Rojas Jiménez  
Director  
Consejo Universitario

**Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.837**

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito informarle que la suscrita solicitó dictámenes a todas las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales con el fin de atender el CU-197-2026, fechado 12 de febrero de 2026, relativo al proyecto titulado: *"Reforma del artículo 146 del Código Electoral, Ley N.º 8765, para cerrar portillos a la beligerancia política en la función pública"* (Expediente N.º 24.837).

Los criterios emitidos desde este Decanato se encuentran publicados en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el propósito de facilitar su consulta y de ampliar sus alcances. De esta manera, se convierten en documentos que trascienden el cumplimiento de una solicitud específica y se tornan en posicionamientos institucionales que integran el conocimiento académico en el debate público y en la formulación de políticas.

La publicación de estos criterios busca poner en valor los aportes de la Universidad pública ante la sociedad costarricense, subrayando su papel en la construcción de soluciones responsables, fundamentadas y socialmente justas.

Los criterios emitidos por distintas unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales se caracterizan por una valoración interdisciplinaria que combina perspectivas jurídicas, históricas, politológicas y sociológicas, lo cual contribuye a enriquecer el debate público sobre la neutralidad del Estado en los procesos electorales.

A partir del análisis de los criterios académicos recibidos y reconociendo la pertinencia de fortalecer el principio de neutralidad política en el ejercicio de la función pública, **este Decanato considera procedente recomendar la aprobación del proyecto de ley, siempre que, previo a su eventual aprobación definitiva, se atiendan e incorporen las observaciones técnicas formuladas por las personas especialistas consultadas, con el fin de precisar su redacción y garantizar el equilibrio entre las restricciones funcionales y los derechos fundamentales de las personas funcionarias públicas.**



**Criterio suscrito por el director de la Escuela de Historia, el M.Sc. Claudio Vargas Arias, en el oficio EH-186-2026 del 23 de febrero de 2026. Este dictamen fue elaborado por el M.Sc. Ricardo Antonio Pérez Navarro, docente de la Unidad.**

“La reforma al artículo 146 del Código Electoral de Costa Rica bajo el proyecto de ley N°8765 tiene como objetivo fortalecer la legitimidad del sistema mediante una mayor transparencia institucional y del rol del personal del Estado en asuntos electorales. Esto mediante la reconfiguración de la gobernanza electoral costarricense y la resemantización de conceptos centrales dentro del marco jurídico electoral costarricense como funcionario público, neutralidad administrativa y beligerancia política.

La reforma introduce modificaciones estructurales significativas al artículo 146, principalmente, se extiende la prohibición para empleados públicos a todo el período del ejercicio de su cargo, no solo durante horas laborales para dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral. Esto implica reconceptualizar al funcionario público como un sujeto permanentemente neutral en materia electoral, pasando de un principio formal a un principio material.

Igualmente, la reforma amplía el catálogo de recursos prohibidos como el uso de "recursos públicos, insumos y personal bajo su administración y mando" para beneficiar candidaturas o incidir en resultados electorales. Esto involucra una expansión semántica que responde a experiencias históricas documentadas de la instrumentalización de la administración como el uso de vehículos oficiales, personal asignado a tareas políticas, presupuestos discrecionales, pero proyecta un horizonte normativo donde cualquier recurso estatal —material, humano o simbólico— queda blindado contra la lógica electoral, en la que la definición de lo público cambia de una noción formal a una noción material de los recursos del Estado.

Asimismo, la reforma incorpora nuevos sujetos al régimen restrictivo, en especial, al personal de la Presidencia contratado bajo régimen de confianza, jefes de despacho de dependencias presidenciales y vicepresidenciales, y todos los funcionarios de medios de comunicación estatales. Esta ampliación responde conceptualmente, a la experiencia histórica del uso político de plataformas estatales, empero proyecta un horizonte donde la función comunicativa pública se equipará ontológicamente a la función de gobierno en materia de neutralidad electoral.

Consecuentemente, se redefine el concepto de funcionario público que trasciende la mera pertenencia institucional para incorporar la capacidad de incidencia simbólica como criterio determinante del régimen de prohibiciones. La definición del sujeto obligado se desplaza de criterios formales hacia criterios funcionales, anticipando debates contemporáneos sobre el poder simbólico en sociedades mediáticas.

Además, la reforma establece mecanismos de fiscalización reforzados para que el TSE cuente con el instrumental robustos de investigación necesario para afrontar posibles pesquisas hacia el más alto nivel del Ejecutivo, lo que implica un avance institucional significativo dentro de un ideal democrático de rendición de cuentas, transparencia política y justicia. Al igual que equilibrar el principio de preclusión aplicado por el TSE, para evitar interferencias en procesos electorales, con mecanismos proactivos de control.



Con esto en mente, la reforma pone en discusión el fortalecimiento del principio de neutralidad administrativa que intenta blindar la administración estatal contra la instrumentalización política. Este principio, desde una postura conceptual, deja de ser una condición circunstancial para convertirse en una cualidad ontológica del estatuto funcional. Reflejando una asimetría temporal entre la experiencia histórica costarricense —donde la función pública tradicionalmente coexistía con la militancia partidaria fuera del horario laboral— y un horizonte de expectativas que proyecta al funcionario como sujeto permanentemente neutral, independientemente del contexto temporal.

Complementariamente, la reforma apunta al concepto de beligerancia política como conducta que distorsiona la equidad electoral. Esto, introduce abiertamente la preocupación sobre el uso de plataformas públicas con fines electorales. Semánticamente, esto es fundamental, dado que, desplaza el foco de la expresión partidaria a la intencionalidad electoral, incorporando una dimensión subjetiva que el texto anterior no contemplaba.

La beligerancia deja de ser un acto objetivo para convertirse en una categoría interpretativa que depende de la finalidad atribuida a la conducta, lo que incrementa el margen discrecional del TSE en su calificación jurisprudencial. La beligerancia política transita de una categoría objetiva a una categoría subjetiva, incorporando una dimensión hermenéutica que requerirá desarrollo jurisprudencial para evitar arbitrariedades.

No obstante, la reforma genera tensión entre derechos fundamentales y deberes funcionales, debido a que al procurar prohibir "cualquier manifestación tendiente a influir en el resultado electoral" propicia un desafío interpretativo respecto a la libertad de expresión de los funcionarios. Por lo que, es necesario que se complemente esta norma con jurisprudencia precisa que no choque con los derechos constitucionales y así evite arbitrariedades.

A modo de cierre, la reforma al artículo 146 del Código Electoral de Costa Rica (Ley N.º 8765) se debe entender como un momento de aceleración semántica donde conceptos históricamente estables en la cultura jurídico-electoral costarricense experimentan una reconfiguración profunda, generando nuevas tensiones entre la experiencia acumulada y las expectativas proyectadas para el futuro institucional del país. La evaluación crítica de dicha reforma debe, por tanto, examinar no solo sus efectos prácticos, sino también la coherencia constitucional para evitar conflictos."

**Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Dra. Rita Andrea Meoño Molina, en el oficio ETSoc-205-2026 del 25 de febrero de 2026. Este dictamen fue elaborado por la M.Sc. Jennifer Gutiérrez Barboza, docente de la Unidad.**

### 1. Antecedentes

El expediente N.º 24.837 propone reformar el artículo 146 del Código Electoral, relativo a las restricciones a la participación política de las personas funcionarias públicas. La iniciativa sustenta que su propósito es ampliar el marco normativo vigente, con el fin de evitar conductas que puedan comprometer la neutralidad política en el ejercicio de la función pública.



Como antecedente, resulta importante señalar que la figura de la beligerancia política constituye una característica particular del ordenamiento jurídico costarricense y representa una excepción dentro de los sistemas democráticos comparados. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las democracias, donde las personas funcionarias públicas conservan amplias libertades para participar en actividades político-partidarias fuera del ejercicio de sus funciones, en Costa Rica existe una regulación constitucional y legal específica que establece restricciones más estrictas para determinados cargos públicos.

Esta singularidad responde al modelo institucional costarricense, que otorga especial relevancia al principio **de neutralidad del Estado** como garantía de equidad en la contienda electoral. En este contexto, la prohibición de la beligerancia política busca evitar el uso indebido del poder público o de la investidura del cargo para influir en los procesos electorales, fortaleciendo así la imparcialidad de la función pública y la confianza ciudadana en la integridad del sistema democrático.

La restricción a la participación política de las personas funcionarias públicas se aproxima a un siglo de vigencia. Según Cambronero (2012), esta limitación se originó en la ley electoral de 1927 y se ha mantenido en normas posteriores. Incluso tras el conflicto armado de 1948 y la toma del poder por la Junta Fundadora de la Segunda República, esta restricción se reforzó en el colectivo social y se conservaron las limitaciones político-electorales para las personas servidoras del Estado:

Uno de los principales reproches que se hacía en nuestro país, durante la primera mitad del siglo XX, era la participación de los miembros del Poder Ejecutivo y otros mandos gerenciales de la Administración Central, en la campaña política. Desde esa perspectiva, el presidente de la República prohijaba la propuesta partidista que presentara la agrupación que lo había colocado en el poder, y se convertía en un padrino de primera línea del candidato oficialista. Aunado a ello, previo a la creación de un órgano electoral permanente y especializado, que comandara los comicios nacionales, correspondía la organización y control de los actos relativos al sufragio a la presidencia de la República. Ello se prestaba, en no pocos casos, para una dudosa manipulación del material electoral y, también, suscitaba críticas y desconfianza en la población (Cambronero. 2012, p. 79)<sup>1</sup>

La permanencia de esta restricción en el Código Electoral de 1953 y, posteriormente, en el de 2009, constituye un reflejo de la cultura democrática costarricense y de su compromiso con la neutralidad del Estado, la imparcialidad del funcionariado público y la protección de la equidad en los procesos electorales.

---

<sup>1</sup> Cambronero, A. (2012) Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. N.º 13, Enero-Junio, 2012 ISSN: 1659-2069. En: [https://tse.go.cr/revista/art/13/cambronero\\_torres.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/13/cambronero_torres.pdf)



## 2. Marco conceptual: beligerancia política en la función pública

Según Picado y Cambronero (2024, pp.9-10)<sup>2</sup>, la comprensión de la beligerancia política en la función pública se fundamenta en cuatro premisas constitucionales. En primer lugar, la participación política es un **derecho fundamental** inherente a la ciudadanía y esencial para el funcionamiento de la democracia, reconocido en diversos artículos de la Constitución Política.

En segundo lugar, el Estado tiene el deber de mantener una **posición de neutralidad** frente a las distintas tendencias políticas, con el fin de garantizar la equidad en los procesos electorales y evitar el uso del poder público para favorecer a determinadas agrupaciones o candidaturas.

En tercer lugar, las personas funcionarias públicas, como representantes del Estado, están obligadas a **actuar con imparcialidad** en el ejercicio de sus funciones, ya que administran recursos públicos y su uso con fines político- electorales podría afectar la igualdad de condiciones entre las agrupaciones competidoras y la libertad del electorado.

Finalmente, la beligerancia política por parte de las personas funcionarias públicas constituye una **conducta ilícita**, sancionada por la Constitución Política con la destitución del cargo y la inhabilitación para ejercer funciones públicas por un período mínimo de dos años.

El Tribunal Supremo de Elecciones ha desarrollado el concepto de beligerancia política mediante su jurisprudencia<sup>3</sup>, definiéndolo como la participación, manifestación pública o conducta de apoyo o rechazo hacia partidos políticos, candidaturas o tendencias político-electorales por parte de personas funcionarias públicas que, debido a la naturaleza de sus cargos, están obligadas a mantener una posición de neutralidad política. Esta prohibición no limita el derecho al sufragio de las personas funcionarias públicas; sin embargo, restringe el ejercicio de actividades político-partidarias incompatibles con la investidura del cargo, especialmente cuando estas puedan comprometer la imparcialidad institucional, influir en el electorado o implicar el uso indebido de recursos públicos. Según Cambronero (2012, p.108), la restricción no contraviene Derechos Fundamentales, puesto que no se trata de una limitación arbitraria o abusiva del poder público; sino, por el contrario, es la solución encontrada por el colectivo social, para evitar un desbalance en favor del oficialismo en la contienda electoral.

En Costa Rica la participación política de las personas funcionarias públicas se encuentra sujeta a diversas restricciones. En primer lugar, existe una **restricción genérica** aplicable a todo el funcionariado, la cual prohíbe realizar actividades político-partidarias durante la jornada laboral o utilizar el cargo, la autoridad o los recursos institucionales para favorecer a un partido político. En segundo lugar, se establece una **restricción absoluta** dirigida a un grupo específico de personas funcionarias, a quienes se les prohíbe cualquier tipo de actividad política, permitiéndoles únicamente ejercer el derecho al sufragio el día de las elecciones. Finalmente, el Código Electoral (2009) prevé la posibilidad de que, mediante leyes especiales, se establezcan

---

<sup>2</sup> Picado, H y Cambronero, A. (2024) La beligerancia política. Segunda Edición. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Colección Gestión de Conocimiento; Serie Para Entender. En: <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/Beligerancia.pdf>

<sup>3</sup>En [https://www.tse.go.cr/relevantes\\_tema5.html](https://www.tse.go.cr/relevantes_tema5.html)



limitaciones absolutas adicionales para determinadas personas funcionarias públicas, en cuyo caso debe prevalecer lo dispuesto en la normativa especial correspondiente. (Cambroner, 2012, p.88).

La beligerancia política en la función pública se manifiesta principalmente a través de dos conductas. Por un lado, la **participación política prohibida**, que ocurre cuando una persona funcionaria interviene en actividades o discusiones político- electorales durante su jornada laboral o, en el caso de ciertos cargos, incluso fuera de ella, como al asistir a reuniones o asambleas partidarias. Por otro lado, la **parcialidad política**, que se presenta cuando la persona funcionaria utiliza su cargo o los recursos públicos para beneficiar o perjudicar a un partido político o candidatura, afectando la equidad del proceso electoral. Estas conductas constituyen una infracción conforme al artículo 102 inciso 5 de la Constitución Política, el cual prohíbe la parcialidad política de las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones (Picado y Cambroner, 2024, p.14).

### 3. Análisis de la propuesta de reforma

Según el expediente, la iniciativa legislativa tiene como finalidad ampliar el contenido del artículo 146 del Código Electoral con el propósito de cerrar posibles vacíos normativos que permitan conductas incompatibles con el principio de neutralidad política en el ejercicio de la función pública. En la siguiente tabla se compara el artículo 146 vigente versus las modificaciones propuestas en el proyecto de ley:

| Original                                                                                                                                                                                                                                                         | Propuesta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARTÍCULO 146: Prohibición para empleados y funcionarios públicos<br><br>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. | ARTÍCULO 146: Prohibición para empleados y funcionarios públicos<br><br>Prohíbese a los empleados públicos, <b>durante todo el periodo del ejercicio de su cargo</b> , dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales, usar su cargo, <b>los recursos públicos, insumos, y personal bajo su administración y mando</b> para beneficiar a un partido político, <b>candidatura o cualquier aspiración político-electoral de cualquier tipo</b> |
| Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición.                                                                                                                                                  | Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición. <b>En el caso del presidente y los vicepresidentes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) abrirá una investigación de oficio aplicándose, en caso de culpabilidad, lo dispuesto en el artículo 283 de este Código. La Contraloría General de la República queda facultada para</b>                                                                         |





|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>investigar de oficio el presunto uso de recursos públicos para beneficiar a un partido, una o varias candidaturas a cargos de elección popular o cualquier intento de incidir en el resultado electoral, mediante el uso de símbolos, manifestaciones, estrategias de comunicación, entre otras</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 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 las 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. | Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o los miembros activos del servicio exterior, el contralor o la contralora y el subcontralor o la 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, <b>personal de la Presidencia de la República contratado bajo el régimen de confianza, los jefes de despacho de todas las dependencias de la Presidencia de la República, Vicepresidencias de la República y del Ministerio de la Presidencia, 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, así como todos los funcionarios de medios de comunicación estatales</b> , no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político-electoral, 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 <b>o electoral alguna</b> |



|                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                             | <b>dentro o fuera de actividades partidarias y deberán abstenerse de realizar cualquier manifestación tendiente a influir en el resultado electoral, sin importar si se refiere o no a una o varias opciones partidarias</b>                                                                                                                                                                                             |
| 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. | 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 <b>y deberán abstenerse de hacer uso de recursos públicos para hacer propaganda electoral, o realizar manifestaciones tendientes a influir en los resultados electorales.</b> |
| 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.   | 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.                                                                                                                                                                                |

Desde una perspectiva técnica, la propuesta amplía y profundiza el principio de imparcialidad en el ejercicio de la función pública vigente, así como las condiciones de equidad en la competencia electoral, el uso indebido del cargo público con fines político-electorales y la aplicación uniforme de la normativa electoral.

De acuerdo con lo anterior, las modificaciones propuestas buscan dotar de mayor claridad y precisión al artículo 146 respecto a la prohibición de la participación político-partidaria de las personas funcionarias públicas con el fin de preservar la independencia del aparato estatal frente a las dinámicas de la competencia electoral.

#### 4. Conclusión

El régimen de beligerancia política forma parte del modelo institucional costarricense y responde a una tradición jurídica y democrática orientada a garantizar la neutralidad del Estado y la equidad en los procesos electorales.

Si el país decidiera avanzar hacia un modelo que reconozca mayores libertades de participación político-partidaria para las personas funcionarias públicas, ese cambio debe ser el resultado de una discusión amplia, responsable y participativa entre los distintos actores políticos, sociales e institucionales que permita observar el principio de proporcionalidad, a fin de garantizar el equilibrio entre el deber de neutralidad institucional y el respeto a los derechos fundamentales de las personas funcionarias públicas.





Cualquier eventual transformación de este régimen debe realizarse dentro del marco del respeto al orden constitucional, legal y cultural vigente, mediante el diálogo democrático y los mecanismos institucionales previstos. El incumplimiento de las prohibiciones a la “fuerza” en medio de una campaña electoral y al margen de debates abiertos, reflexivos y respetuosos, no solo debilita la seguridad jurídica, sino que también puede generar efectos adversos para el sistema político, la institucionalidad y la confianza ciudadana.

La propuesta de reforma al artículo 146 del Código Electoral señalada en el Expediente legislativo N.º 24.837 parte y propone ampliar la normativa vigente y se enmarca en el objetivo de reforzar el principio de neutralidad política en el ejercicio de la función pública y de fortalecer las garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Por lo tanto, la Escuela de Trabajo Social **recomienda aprobar el proyecto de ley Expediente N.º 24.837**, pues resulta consistente con los principios constitucionales que rigen el sistema electoral costarricense y con la función del Estado de asegurar condiciones equitativas en la competencia político-electoral, sin perjuicio de la necesaria observancia del equilibrio entre las restricciones funcionales y los derechos fundamentales de las personas funcionarias públicas.

Sin embargo, se considera que las confrontaciones vividas en las pasadas elecciones nacionales de 2026 deberían motivar al legislador a complementar las reformas legales presentadas con otras reformas orientadas a procesos de análisis, discusión y educación que permitan a las personas funcionarias públicas y a la ciudadanía en general dialogar sobre la naturaleza y los alcances de esta disposición. De esta forma, se fortalece una comprensión colectiva de su propósito dentro del sistema democrático. En consecuencia, cualquier cambio en la normativa debería estar acompañado de estas acciones, a fin de garantizar su adecuada comprensión, aplicación y legitimidad social.

**Criterio técnico elaborado por la M.Sc. Carolina Ovares Sánchez (docente de las unidades remitentes), suscrito mediante el oficio SO-160-2026 por parte del Dr. Mauricio López Ruiz, director de la Escuela de Sociología y el oficio ECP-246-2026: Dra. Tania Rodríguez Echavarría, Directora de la Escuela de Ciencias Políticas.**

### **I. Objetivo del proyecto de ley**

El núcleo del proyecto de ley consiste en reforzar, a criterio de las y los proponentes, el marco normativo apto para prevenir y castigar la beligerancia política del presidente de la República y de los ministros de Estado, quienes por el puesto que ostentan tienen la capacidad de inclinar a la opinión pública hacia una idea o tendencia política específica, en detrimento de la equidad de la competencia electoral.

De acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos, hay hechos actuales que evidencian que la normativa deja portillos abiertos para que las autoridades del Poder Ejecutivo, principalmente, el Presidente de la República o sus vicepresidentes, puedan utilizar recursos públicos, medios estatales y otros canales de información públicos para tratar de beneficiar una o varias aspiraciones político-electorales, con el consecuente riesgo para el debilitado sistema democrático costarricense. De forma tal que consideran que la normativa debe indicar de



manera explícita la prohibición de utilizar los recursos públicos, insumos y personal bajo su administración y mando para influir en la opinión pública a favor de las aspiraciones electorales de cualquiera y ampliar la lista taxativa de funcionarios públicos.

El problema que plantea resolver el proyecto de ley es que la redacción vigente del artículo 146 no permitiría sancionar determinadas formas de incidencia política indirecta, especialmente aquellas que, sin constituir apoyo explícito a una opción partidaria, buscan influir en la opinión pública o en el comportamiento electoral mediante el uso de la investidura, los recursos o las plataformas institucionales.

## II. Aspectos de trámite

El proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por el legislador Gilberto Campos Cruz, jefe de fracción del Partido Liberal Progresista, el 17 de febrero del año 2025 y otras diputaciones. Se tramita bajo el expediente número 24.837 asignado a la Comisión de Reformas Electorales. No cuenta con el informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, fue consultado a una multiplicidad de instituciones y fue dictaminado afirmativamente por la Comisión especial de Reformas al Sistema Político y Electoral el pasado 24 de febrero.

## III. Criterio de fondo

### a. Aspectos vinculados con la exposición de motivos y el fondo del proyecto.

La propuesta consiste en una modificación al artículo 146 del Código Electoral, el cual actualmente establece el régimen de prohibiciones de los empleados públicos en materia de participación política, con la finalidad de ampliar el régimen de prohibiciones. El proyecto parte de que hay acciones que son o deberían ser considerados como beligerancia, y por ende restringidas, sin embargo, según las reglas actuales, no son punibles por la ambigüedad en su formulación, pero que sí tienen una intención de incidir en la toma de la decisión electoral.

#### - Reformas propuestas

La iniciativa N. 24.891 propone reformas al artículo 146 del Código Electoral. En el siguiente cuadro se puede visualizar dicha comparación.

| Normativa actual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Proyecto de ley N. 24.837                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARTÍCULO 146.- Prohibición para empleados y funcionarios públicos</b><br><br>Prohíbase 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. | <b>Artículo 146- Prohibición para empleados y funcionarios públicos</b><br><br>Prohíbase a los empleados públicos, <b>durante todo el periodo del ejercicio de su cargo</b> , dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales, usar su cargo, <b>los recursos públicos, insumos, y personal bajo su administración y mando</b> para beneficiar a un partido |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>político, candidatura o cualquier aspiración político-electoral de cualquier tipo.</p> <p>Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición.</p> <p><b>En el caso del presidente y los vicepresidentes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) abrirá una investigación de oficio aplicándose, en caso de culpabilidad, lo dispuesto en el artículo 283 de este Código. La Contraloría General de la República queda facultada para investigar de oficio el presunto uso de recursos públicos para beneficiar a un partido, una o varias candidaturas a cargos de elección popular o cualquier intento de incidir en el resultado electoral, mediante el uso de símbolos, manifestaciones, estrategias de comunicación, entre otras.</b></p>                                          |
| <p>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)</p> | <p>Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o los miembros activos del servicio exterior, el contralor o la contralora y el subcontralor o la 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, <b>personal de la Presidencia de la República contratado bajo el régimen de confianza, los jefes de despacho de todas las dependencias de la Presidencia de la República,</b></p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las 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.</p> | <p><b>Vicepresidencias de la República y del Ministerio de la Presidencia, 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, así como todos los funcionarios de medios de comunicación estatales, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político-electoral, 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 o electoral alguna dentro o fuera de actividades partidarias y deberán abstenerse de realizar cualquier manifestación tendiente a influir en el resultado electoral, sin importar si se refiere o no a una o varias opciones partidarias.</b></p> |
| <p>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.</p>                                                                                                                                                                                 | <p>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 y deberán abstenerse de hacer uso de recursos públicos para hacer propaganda electoral, o realizar manifestaciones tendientes a influir en los resultados electorales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>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.</p>                                                                                                                                                                                   | <p>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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



### - Criterio de fondo

La justificación de la regulación sobre beligerancia de autoridades y funcionarios públicos se basa en necesidad de la exigencia de neutralidad e imparcialidad de estos funcionarios y autoridades, concebidas como una condición esencial y una garantía de la pureza del sufragio y para la realización de comicios justos. Lo que, en la historia política costarricense, su regulación data de hace alrededor de 100 años (en el segundo gobierno de Ricardo Jiménez Oreamuno 1924-1928).

Este instituto se encuentra constitucionalizado en el artículo 95 inciso 3). en donde se establece el principio de imparcialidad de las autoridades gubernativas, como una garantía de la pureza del sufragio. Asimismo, se le otorgó al el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la potestad de investigar y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada contra funcionarios sobre parcialidad política en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas.

En esta línea, la normativa electoral ha regulado regímenes de restricción a la participación política de funcionarios públicos. El artículo 146 del Código Electoral vigente establece dos niveles de restricciones. Una genérica, dirigida a las personas servidoras públicas, las cuales tienen prohibido a que se dediquen a discusiones de carácter político-electoral durante su jornada laboral y usar su cargo para beneficiar a un partido político. A su vez, se establece una restricción absoluta y se ha prohibido que un grupo específico de personas funcionarias (normalmente de alto rango) hagan cualquier tipo de manifestación u ostentación político-partidaria, pues únicamente se les permite emitir su voto el día de la elección, como lo son presidencia, vicepresidencia del país, ministros y ministras, entre otros. Además, se ha sancionado que utilicen la autoridad o influencia de sus cargos para beneficiar o perjudicar a un partido político.

En este sentido, se considera oportuna y positivo la propuesta de especificar y detallar más las posibles prácticas de beligerancia política, por ejemplo, al añadir nuevas categorías dentro del régimen prohibición absoluta, como el personal contratado bajo el régimen de confianza de la Presidencia, jefaturas de despacho y funcionarios de medios de comunicación estatales.

Sin embargo, es importante que la forma en como quede caracterizado las conductas, que en caso de ocurrir sean sujetas a cualquier nivel de restricción y una eventual sanción, no sean imprecisas e indeterminadas. En este respecto, la propuesta de ley amplía las conductas en el caso del régimen de prohibición absoluta, al indicar que “deberán abstenerse de realizar cualquier manifestación tendiente a influir en el resultado electoral, sin importar si se refiere o no a una o varias opciones partidarias”. Esta formulación genera una indeterminación del supuesto de hecho, en la medida en que las personas destinatarias de la norma no podrían prever con claridad cuáles conductas están prohibidas. Asimismo, la expresión “cualquier manifestación” podría abarcar conductas generales, como llamados a la participación electoral, lo que resulta desproporcionado, hecho que el mismo TSE realiza cada proceso electoral.

En esa línea, se recomienda acoger la observación del TSE en el acta N.º 31-2025 de la Sesión ordinaria celebrada las diez horas y cuarenta y tres minutos del ocho de abril de dos mil veinticinco, en el sentido de que una redacción más acorde con el objetivo del proyecto sería



aquella que sancione la realización de “cualquier manifestación o conducta (activa u omisiva) que pueda beneficiar o afectar a cualquiera de los partidos, candidaturas, precandidaturas, tendencias o movimiento político que aspire a contender por cargos de representación.”

Por otra parte, debe precisarse el alcance de la ampliación de la prohibición general o genérica, en tanto el artículo 146 vigente no impide la participación política de las personas servidoras públicas fuera de su jornada laboral, salvo en el caso de los cargos sujetos a prohibición absoluta. Una extensión genérica del régimen restrictivo a todo el período de ejercicio del cargo podría generar tensiones con el derecho de participación política de las personas funcionarias, reconocido por la jurisprudencia constitucional y por el propio diseño del Código Electoral, que distingue entre distintos niveles de restricción según la naturaleza del cargo; por ejemplo, para el caso de autoridades municipales.

Otro aspecto para considerar es que el proyecto habilita el inicio oficioso de investigaciones cuando se presuma que quien ejerce la Presidencia o las Vicepresidencias de la República ha incurrido en conductas que pudieran constituir beligerancia política. Se considera deseable que el órgano electoral pueda iniciar investigaciones de oficio, lo cual no está habilitado expresamente en la normativa vigente. Actualmente, el TSE solo puede conocer este tipo de casos si media una denuncia formal. La posibilidad de actuar de oficio fortalecería su capacidad de control sobre conductas que comprometen la neutralidad política, especialmente tratándose de altas autoridades.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, con ello, se modifican en los hechos las reglas previstas en los artículos 265 y siguientes del Código Electoral sobre la capacidad de acción en materia de denuncias por parcialidad política, pues actualmente la Autoridad Electoral actúa a partir de una denuncia firmada por un personero partidario o por cualquier persona física, y solo después impulsa el trámite de oficio. En este sentido, el cambio que se pretende introducir es también procesal, por lo que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la reforma debería contemplar la modificación de dichos artículos.

Es importante tomar en cuenta, tal y como lo he manifestado en otros criterios similares, el proyecto de ley fue objetado por el TSE, conforme consta en el acta ya citada. Aunque el artículo 97 de la Constitución permite que la Asamblea Legislativa se aparte de dicho criterio con al menos 38 votos, y dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo, debe considerarse que el TSE es el órgano especializado en materia electoral y será quien aplique la norma. Por ello, resulta razonable atender sus observaciones y mejorar la redacción para evitar problemas de interpretación y aplicación futura.

Finalmente, si las y los legisladores deciden aprobar la iniciativa expediente N. 24.837, se sugiere hacerlo incorporando las observaciones planteadas.





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

**FCS** Facultad de  
Ciencias Sociales

FCS-144-2026  
Página 15 de 15

Atentamente,

UCR Firmado  
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario  
Archivo