

LA GACETA

130 años
1878-2008
de circulación continua



La Uruca, San José, Costa Rica, lunes 17 de noviembre del 2008

€ 270,00

AÑO CXXX

Nº 222 - 80 Páginas

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

RESOLUCIONES

Nº 3719-E8-2008.—San José, a las trece horas del veinte de octubre del dos mil ocho. Expediente: 210-S-2008.

Consulta formulada por la señora Xinia Nicolás Alvarado, Diputada, respecto de las limitaciones de participación política existentes para algunos funcionarios públicos.

Resultando:

1º—En escrito recibido en la Secretaría de este Tribunal el 17 de julio del 2008, la señora Xinia Nicolás Alvarado, Diputada, consulta si los directores regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social, los intendentes de los concejos municipales de distrito y los miembros de las juntas directivas, se supone, de las instituciones autónomas, pueden participar en los procesos distritales, cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos.

2º—En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley y no se notan defectos capaces de invalidar lo actuado.

Redacta el Magistrado Sobrado González; y,

Considerando:

I.—**Sobre la legitimación de la consultante:** Sobre la legitimación para plantear solicitudes de interpretación o consultas como la presente, este Tribunal estableció, entre otras, desde la resolución nº 1748-99 de las 15:30 horas del 31 de agosto de 1999, lo siguiente:

"El inciso 3) del artículo 102 de la Constitución Política reconoce, en cabeza del Tribunal Supremo de Elecciones, la función de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, lo que impide que la Asamblea Legislativa les dé interpretación auténtica, según lo reconoce su numeral 121 inciso 1).

El inciso c) del artículo 19 del Código Electoral, al desarrollar ese precepto, dispone en lo que interesa: "Tales interpretaciones podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos".

"Se colige de las anteriores disposiciones que, en nuestra legislación, sólo los partidos políticos, a través de su Comité Ejecutivo Superior, están legitimados para provocar una declaración interpretativa" (el resaltado es nuestro).

En virtud de lo indicado, la presente consulta, en principio, resultaría improcedente, en tanto la gestionante carece de legitimación para solicitar la declaración interpretativa de este Tribunal. Sin embargo, atendiendo a la potestad de interpretación oficiosa prevista en el inciso c) del artículo 19 del Código Electoral -potestad que fue aclarada por este Tribunal en la resolución N° 1863, de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, en la que precisó los términos bajo los cuales procedía-, se estima que resulta de interés general clarificar en abstracto el alcance que tienen, sobre los funcionarios que desempeñen los cargos públicos señalados, las limitaciones a la participación política que establece el artículo 88 del Código Electoral, por lo que, de manera oficiosa, procede emitir la presente declaración interpretativa.

II.—**Sobre el fondo:** Además de las normas especiales y de la jurisprudencia electoral relevante, el tema que interesa debe ser analizado a la luz del artículo 88 del Código Electoral, el cual prescribe:

"Artículo 88.—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.

El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen 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 ningún otro género.

No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad.

En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código”.

- a) Sobre las limitaciones de participación política que afectan a los directores regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social: El primero de los cargos que menciona la señora Nicolás Alvarado es el de Director Regional de la Caja Costarricense del Seguro Social. Al respecto, cabe citar la reciente resolución N° 2366-E8-2008 de las 11:40 horas del 11 de julio de 2008, en la que este Tribunal atendió una consulta relativa específicamente a un cargo de dirección regional de la Caja Costarricense del Seguro Social, en los siguientes términos:

“2°—Restricciones aplicables al cargo de Director de Gestión Regional de la Caja Costarricense del Seguro Social: Resulta evidente que al consultante, en tanto empleado público, le es aplicable el párrafo primero del artículo 88 que prohíbe a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral durante horas laborales y utilizar su cargo para beneficiar a un partido político. La cuestión radica en si, además, le resultan aplicables las limitaciones del párrafo segundo del referido artículo que incluye, en lo conducente, a “los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas”, así como a “quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes”. Dado que la Caja Costarricense del Seguro Social es una institución autónoma, según lo dispuesto en los artículos 73 párrafo segundo de la Constitución Política y 1° de su Ley Constitutiva, es necesario determinar, por una parte, si el cargo de Director de la Dirección de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud de la Región Brunca de la Caja Costarricense del Seguro Social cabe dentro de la categoría de presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas y, por otra, si sobre dicho cargo recae alguna prohibición en virtud de otras leyes.

...

Según la normativa que rige a la Caja Costarricense del Seguro Social, su estructura organizativa está encabezada por una Junta Directiva y una Presidencia Ejecutiva, quienes en conjunto ejercen la dirección superior de la entidad. Subordinado a ellos hay un nivel gerencial compuesto, en la actualidad, por cinco gerentes de división: el gerente médico, el gerente administrativo, el gerente financiero, el gerente de operaciones y el gerente de pensiones. Según el artículo 15 de la Ley Constitutiva de la Caja, los gerentes de división deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro de la Junta Directiva y están sujetos a las mismas restricciones y prohibiciones.

La misma Ley Constitutiva contiene una norma referente a la participación política, en su artículo 11, que textualmente dice:

"Artículo 11.—Queda prohibido a los miembros de la Junta Directiva y a los Gerentes de División, tomar parte activa en asuntos de política electoral, sin perjuicio de que con toda libertad cumplan con sus deberes cívicos. Queda prohibido, asimismo, a todo el personal administrativo, médico y técnico de la Institución, cualquiera que sea la modalidad de su jornada ordinaria, dedicarse a trabajos o discusiones que tengan carácter de propaganda política, durante el transcurso de dicha jornada."

Esta norma no contradice, sino que complementa, las disposiciones generales del artículo 88 del Código Electoral. Por ende, debe entenderse que en el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, el régimen de restricción a la participación política implica que los miembros de la Junta Directiva, el Presidente Ejecutivo y los Gerentes de División, están sujetos a la limitación del párrafo segundo del artículo 88 del Código Electoral, es decir, 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, debiendo limitarse a ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones. Respecto a todos los demás empleados de la Caja Costarricense del Seguro Social aplica la prohibición del párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral y 11 in fine de la Ley Constitutiva de la Caja, por lo cual no podrán dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral durante las horas laborales ni utilizar sus cargos para beneficiar a un partido político.

El consultante, en tanto ocupe en la Caja Costarricense del Seguro Social algún cargo distinto al de miembro de la Junta Directiva, Presidente Ejecutivo o Gerente de División, únicamente tiene prohibido dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral durante las horas laborales o utilizar su cargo para beneficiar a un partido político. Sin embargo, le está permitida cualquier otra modalidad de participación electoral de conformidad con el legítimo ejercicio de sus derechos constitucionales, tales como participar en actividades de partidos políticos, portar signos externos, formar parte de estructuras partidarias y postularse a cargos partidarios, entre otras".

Como se aprecia, los directores regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social sí pueden participar activamente con los partidos políticos en sus procesos internos e, incluso, integrar sus papeletas. La única limitación que les alcanza, es la propia de todo funcionario público, sea la del párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral, que prohíbe dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral durante la jornada de trabajo y, por supuesto, beneficiar con su cargo a un partido político.

b) Sobre las limitaciones de participación política que afectan a los intendentes de los concejos municipales de distrito: El segundo cargo respecto del que se plantea la consulta

es el de intendente, sea el del funcionario ejecutivo de los concejos municipales de distrito establecidos en el artículo 172 constitucional. Sobre este cargo de elección popular, la resolución n° 1435-E-2007, de las 7:30 horas del 20 de junio de 2007, señaló:

"1) La figura del intendente: Esta aparece regulada en el artículo 7° de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito:

"El órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal." (el resaltado no es del original).

Como se ve, el perfil dado por el legislador a la figura del intendente es, básicamente, el de un alcalde distrital. De hecho este Tribunal, en resolución N° 2910-E-2004 de las 10:45 horas del 11 de noviembre del 2004, explicitó la analogía existente entre los alcaldes y los intendentes municipales:

"En virtud del artículo 7° de la Ley N° 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito.. el Intendente se elige y rige bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal:

(...)

Para el caso de los intendentes municipales, entonces, legalmente existe un reenvío de deberes y atribuciones que los equipara a los alcaldes municipales, de suerte tal que lo preceptuado para estos últimos deviene también aplicable a ellos." (el resaltado es del original).

A la luz del anterior precedente, dos razones deben invocarse para concluir que a los intendentes, al igual que a la generalidad de los funcionarios públicos, sólo les aplican las prohibiciones establecidas en el párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral: Primero, su relación analógica con la figura del alcalde municipal, al cual no le alcanzan las prohibiciones establecidas en el párrafo segundo del artículo 88 del Código Electoral. Segundo y determinante, la doctrina jurisprudencial sostenida por este Tribunal ha sido conteste en que las limitaciones al derecho de participación política, por ser materia odiosa, deben interpretarse restrictivamente, por lo que la lista de funcionarios con limitación absoluta de participación política, establecida en ese párrafo del artículo 88 del Código Electoral, debe interpretarse en forma taxativa, resultando de ello que, en tanto no están incluidos en ella los intendentes, estos deben considerarse libres de sus proscripciones.

Cabe agregar, finalmente, que en virtud de ley especial, en este caso la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, los intendentes municipales tampoco tienen impedimento para participar activamente en los procesos internos de los partidos políticos e integrar sus papeletas, todo a condición, como ya se dijo, de que no se trasgredan las prohibiciones

establecidas en el párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral, que, como a todos los funcionarios públicos, les aplican.

c) **Sobre las limitaciones de participación política que afectan a los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas:** El tercer cargo sobre el que pregunta la consultante es el de miembro de junta directiva, se supone, de instituciones autónomas. Este Tribunal se pronunció sobre las limitaciones al derecho de participación política de los miembros de las juntas directivas en las diferentes instituciones autónomas en la resolución N° 1972-E-2004, de las 15:30 horas del 4 de agosto de 2004, aclarando el grado de neutralidad que deben observar, en los siguientes términos:

"... En forma reiterada este Tribunal ha sostenido que las restricciones o limitaciones para el ejercicio de derechos fundamentales, como la participación de los ciudadanos en actividades político-electorales, forzosamente deben interpretarse de forma restrictiva, de suerte que las prohibiciones contenidas en el artículo 88 del Código Electoral no pueden extenderse a otros funcionarios que no sean los ahí expresamente indicados.

El referido artículo establece prohibiciones o restricciones de diferente grado. Así, en el primer párrafo, a los empleados públicos en general les está prohibido "dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político". Por otra parte, el párrafo segundo enumera taxativamente los cargos públicos sujetos a una restricción más rigurosa, que impide "participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la 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". Los derechos políticos de estos funcionarios, quedan reducidos a ejercer su derecho al voto el día de las elecciones, según prevé el último párrafo de esa norma.

En relación con la lista taxativa de funcionarios que contempla el citado numeral 88 del Código Electoral, ésta incluye a: "El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes..."

De manera que los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas, no están incluidos dentro de la referida lista de funcionarios públicos que enumera el párrafo segundo del citado artículo 88; sin embargo, esa misma disposición prevé que otras leyes puedan concretar prohibiciones de este tipo, ampliando de esta manera la lista de funcionarios inhibidos absolutamente de participar en actividades político electorales. (el subrayado es del original).

De la jurisprudencia parcialmente trascrita se colige que los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas no tienen, en principio, impedimento para participar en las actividades de los partidos políticos, pudiendo, incluso, integrar sus papeletas, siempre y cuando no tengan prohibición al efecto en virtud de la ley especial de la institución autónoma en la que sirvan el cargo y, desde luego, tampoco utilicen sus cargos para beneficiar a ningún partido político. **Por tanto:**

De acuerdo con el ordenamiento vigente, ni los directores regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social, ni los intendentes de los concejos municipales de distrito, ni los miembros de junta directiva de las instituciones autónomas -estos últimos mientras no tengan prohibición por ley especial- están impedidos de participar en las actividades de los partidos políticos e integrar sus papeletas. La única restricción que pesa sobre ellos es la establecida en el párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral. Comuníquese en la forma establecida en el inciso c) del artículo 19 del Código Electoral. Notifíquese.—Luis Antonio Sobrado González.—Eugenia María Zamora Chavarría.—Max Alberto Esquivel Faerron.—1 vez.—(O. C. N° 3513-2008).—C-Exento.—(104808).