



Comisión de Derecho Constitucional
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

24 de julio de 2025

CDC-07-010-25

Señores
Junta Directiva
Colegio de Abogados y Abogadas

Estimados señores y señoras:

Les comunico que la Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados y Abogadas, en sesión 13-25, celebrada el 24 de julio 2025, tomó el acuerdo que se detallan como sigue:

SE ACUERDA 2025-CDC-13-003 Se aprueba el dictamen sobre el proyecto de Ley Expediente 24.597 "REFORMA DEL ARTÍCULO 146 DE LA LEY N.º 8765, CÓDIGO ELECTORAL, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009, PARA PROHIBIR LA BELIGERANCIA POLÍTICA EN LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES". Remitir para aprobación de la Junta Directiva. Seis votos. El Lic. Fernando Lara Gamboa, se inhibe de votar por cuanto al ser Magistrado Suplente de Sala Constitucional, eventualmente podría llegar para conocimiento de dicha Sala.

"Dictamen Jurídico de la Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica sobre el Expediente N°24.597: "REFORMA DEL ARTÍCULO 146 DE LA LEY N°8765, CÓDIGO ELECTORAL, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009, PARA PROHIBIR LA BELIGERANCIA POLÍTICA EN LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES"

I. Objeto del Proyecto de Ley

El proyecto de ley Expediente N°24.597 busca reformar el Artículo 146 de la Ley N°8765, Código Electoral, con el fin de incluir a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) dentro de las entidades cuyos directivos y gerentes están sujetos a una prohibición absoluta de beligerancia política. Actualmente, la UNGL solo está sometida a una prohibición genérica que permite la participación político-electoral fuera del horario laboral.

II. Fundamento y Racionalidad del Proyecto de Ley

Los proponentes del proyecto argumentan que la UNGL, aunque no es un ente público estatal en sentido estricto (no forma parte del gobierno central), es una entidad de derecho público creada por ley. Sus funciones incluyen la representación

de los intereses del régimen municipal, la promoción de la autonomía local y el desarrollo comunal en todo el país; además de manejar fondos públicos.

Se considera crucial que la UNGL actúe con imparcialidad política y transparencia, respecto de los intereses partidarios representados en los concejos municipales que lo integran.

Las denuncias recientes por beligerancia política son citadas como una justificación para una restricción mayor. La prohibición absoluta propuesta por el proyecto de ley, implicaría que los funcionarios afectados no podrían participar en actividades de partidos políticos, asistir a reuniones políticas, usar su cargo para beneficiar partidos o hacer ostentación partidista, ni siquiera fuera de su jornada laboral, permitiéndoseles únicamente emitir su voto.

III. Análisis del Proyecto de Ley a la Luz de los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad

Para evaluar la constitucionalidad de la medida propuesta, es indispensable aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina y jurisprudencia nacional y comparada reconoce, entendidos de la siguiente manera:

Razonabilidad: Una medida legislativa debe tener una justificación lógica y coherente con los fines que persigue, sin ser arbitraria o caprichosa.

Proporcionalidad: Implica que la medida debe ser:

a.-) Idónea: Adecuada para lograr el fin propuesto.

b.-) Necesaria: No debe existir una alternativa menos restrictiva para alcanzar el mismo fin.

c.-) Proporcionalidad en sentido estricto: Los beneficios de la medida deben superar los costos o sacrificios que impone.

A. Análisis de Razonabilidad

El proyecto de ley se fundamenta en una premisa razonable cual es que, la UNGL, al agrupar y representar a todos los gobiernos locales y gestionar fondos públicos para el desarrollo comunal, debe operar con la máxima imparcialidad y transparencia. La influencia partidista podría distorsionar sus objetivos públicos y afectar la confianza del público.

La argumentación se apoya en dictámenes de la Procuraduría General de la República que confirman el carácter de ente de derecho público de la UNGL y la aplicación del derecho administrativo. Aunque el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no la ha clasificado como "ente público estatal" para la prohibición absoluta

actual, el proyecto busca modificar esa clasificación legal para los fines de la beligerancia política; basándose en la naturaleza de sus funciones y el interés público que persigue. La propuesta no parece arbitraria, sino que responde a la lógica de salvaguardar la neutralidad de una institución clave para el desarrollo local.

B. Análisis de Proporcionalidad

Idoneidad: Se propone que la medida es idónea para el fin que persigue, ya que, al imponer una prohibición absoluta a los altos cargos de la UNGL, busca directamente reducir la influencia de intereses partidarios, proteger la imparcialidad y transparencia de la institución, y fomentar su enfoque exclusivo en el desarrollo comunal.

La restricción de cualquier tipo de participación político-electoral, incluso fuera del horario laboral, intenta cerrar la puerta a conflictos de interés o percepciones de parcialidad.

Consideramos que el criterio no se cumple porque extiende la prohibición a funcionarios de un ente público menor, fuera del horario laboral común.

Necesidad: Este es el punto que la Comisión considera delicado. El proyecto argumenta la necesidad de la reforma basándose en la importancia del interés público que atiende la UNGL y supuestas "denuncias por beligerancia política"; aunque no las detalla. La prohibición genérica actual ya impide la actividad político-electoral en horario laboral y el uso del cargo para beneficiar partidos. La cuestión es si esta restricción genérica es insuficiente y si la prohibición absoluta es la única o la menos restrictiva alternativa.

Podría argumentarse, por ejemplo, que una regulación más estricta dentro de la prohibición genérica, con sanciones claras y supervisión rigurosa, sería una alternativa menos restrictiva antes de aplicar una prohibición absoluta que limita severamente derechos fundamentales como la libertad de expresión y asociación política de los individuos. La necesidad de una medida tan fuerte se justificaría solo si las denuncias de beligerancia política son graves y recurrentes, y si la prohibición genérica ha sido demostrablemente ineficaz para mantener la neutralidad.

Por eso, el proyecto no cumple este criterio de constitucionalidad.

Proporcionalidad en Sentido Estricto (Ponderación): Se debe ponderar el beneficio de asegurar una mayor imparcialidad y transparencia en la UNGL frente al sacrificio de limitar drásticamente los derechos políticos de los individuos que ocupan altos cargos en ella.

Beneficios de la propuesta del proyecto: Se aduce que es la estabilidad, objetividad y confianza en una institución central para el desarrollo local son beneficios

significativos para el interés público. Una UNGL neutral y despolitizada puede concentrarse mejor en sus tareas esenciales.

Sacrificios de la propuesta del proyecto: La prohibición absoluta restringe considerablemente derechos fundamentales como la libertad de expresión, la participación política y la asociación; incluso fuera del horario laboral (Art. 28 de la Constitución Política). Estos derechos están garantizados constitucionalmente y su limitación debe estar justificada por un peso significativo.

La justificación debería ser que la particularidad de la UNGL (su rol articulador de municipalidades y su manejo de fondos públicos) hace que la potencial injerencia partidista sea tan perjudicial que justifica esta restricción extrema. La ponderación dependerá de la valoración de la amenaza real y actual que la beligerancia política representa para la UNGL y el impacto que esa amenaza tiene en el desarrollo comunal.

Pero, no existe esa razón poderosa para extender la prohibición absoluta a los funcionarios de la UNGL; fuera de su horario de trabajo.

IV. Objeción al Proyecto de Ley: Vulneración de la Razonabilidad y Proporcionalidad

La Comisión considera que la prohibición absoluta, al extenderse al tiempo libre y al ámbito de la intimidad de los funcionarios de la UNGL, cercena de lleno el contenido esencial de derechos fundamentales como la libertad de expresión y pensamiento en materia electoral. No existe una relación directa y necesaria entre la actividad política fuera del horario laboral o en la esfera privada y la beligerancia que afecta el desempeño de la UNGL.

La beligerancia que sí puede verificarse y dañar la institución es aquella que ocurre "en horas laborales" o "usando el cargo", la cual ya está prohibida por la restricción genérica.

A. Falta de Relación Directa entre Fin y Medio en el Ámbito Privado

La premisa del proyecto es garantizar la imparcialidad de la UNGL. Sin embargo, la objeción subraya que la conexión causal se rompe o se debilita drásticamente cuando la restricción se extiende a la vida personal. Un ciudadano, incluso si es un alto funcionario de la UNGL, debe conservar su derecho a tener opiniones y actividades políticas personales mientras estas no interfieran con sus deberes públicos. La prohibición absoluta parece operar bajo la presunción excesiva de que la mera afiliación o simpatía política (ejercida privadamente) automáticamente contamina la función pública, lo cual no necesariamente está demostrado.

Estos funcionarios no son miembros de los supremos poderes, sino de un ente público menor, no estatal; de manera que su condición jurídica es igual a la de los otros cientos de funcionarios públicos.

B. Análisis a la Luz de la Jurisprudencia Constitucional (Voto 3550-92 de la Sala Constitucional)

La resolución 3550-92 de la Sala Constitucional es fundamental para este análisis, ya que establece criterios clave sobre el principio general de libertad y sus límites, especialmente en relación con el artículo 28 de la Constitución Política que dice que:

"Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley. Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley."

Principio de Libertad General establecido en la norma 28 prf 2do de la CP: La Sala reitera que "todo lo que no está prohibido está permitido". Las restricciones a la libertad deben ser expresas, taxativas y proporcionales.

Esfera de la Intimidad y Acciones Privadas que protege la norma: La Sala ha sido enfática en proteger la esfera privada del individuo. El Estado no puede inmiscuirse en la vida privada de las personas si sus acciones no tienen un impacto directo y perjudicial en el orden público, la moral o los derechos de terceros. La mera participación política privada de un directivo de la UNGL automáticamente no "daña el orden público" o "perjudica a un tercero" de manera que justifique una prohibición absoluta; la jurisprudencia constitucional requiere un daño real y demostrable.

Contenido Esencial de los Derechos Fundamentales: Una ley no puede vaciar de contenido un derecho fundamental. La libertad de expresión, pensamiento y participación política son derechos fundamentales cuyo contenido esencial se vería afectado si la prohibición se extiende al tiempo libre y ámbito privado, pues no permitiría, del todo o en su mayor medida, el ejercicio efectivo de esos derechos. La Sala ha sostenido que las limitaciones deben ser proporcionadas y respetar el núcleo del derecho.

La resolución 3550-92 refuerza la exigencia de necesidad y acentúa la proporcionalidad en sentido estricto. Para que una prohibición se extienda al ámbito privado, el proyecto debería demostrar de manera inequívoca que la actividad político-electoral fuera del horario laboral de estos individuos daña directa y gravemente el interés público de imparcialidad de la UNGL, y que esta injerencia no puede ser prevenida por medidas menos restrictivas y el proyecto no lo hace. El "sacrificio" de los derechos políticos de los individuos debe ser compensado por un "beneficio" público de tal magnitud y certeza que la balanza se incline claramente a favor de la prohibición absoluta, y esto tampoco lo demuestra el proyecto.

C. Análisis a la Luz del Artículo 95 de la Constitución Política

El Artículo 95 de la Constitución Política subraya la importancia de la imparcialidad institucional en el contexto electoral y de la gestión pública, pero también enfatiza las garantías de libertad y pluralismo político.

El inciso 3) del artículo establece las garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas: Aunque el proyecto busca la imparcialidad de la UNGL, la búsqueda de la imparcialidad institucional no justifica la restricción absoluta de la libertad política individual, incluso en el ámbito privado. La imparcialidad buscada debe ser la del ejercicio de la función pública, no la supresión total de la identidad política de un ciudadano fuera de sus deberes laborales.

El inciso 7) del artículo establece las garantías de pluralismo político: Una prohibición absoluta de beligerancia política para un grupo significativo de funcionarios, incluso en su tiempo libre, podría ser interpretada como una afectación al pluralismo político. Limita la diversidad de voces y la participación ciudadana en el espectro político, al exigir una "asepsia" política tan extrema que erosiona la esencia de una sociedad pluralista.

El Artículo 95 subraya la necesidad de un equilibrio entre el orden y la libertad en el ejercicio de los derechos políticos. Si la medida sofoca la expresión política legítima en el ámbito privado, podría considerarse una violación del espíritu de este artículo.

D. Principios de Interpretación Extensiva y Pro Homine de los Derechos Fundamentales

La aplicación de los principios de interpretación extensiva y pro homine (o pro persona) son esenciales al analizar restricciones a los derechos fundamentales:

Principio Pro Homine (o Pro Persona): Este principio cardinal del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional moderno establece que, en caso de conflicto entre normas o interpretaciones posibles de una norma, debe preferirse aquella que mejor garantice o proteja los derechos humanos de la persona. En el contexto del proyecto de ley:

Frente a una interpretación restrictiva de la libertad de expresión, los derechos políticos o la vida privada, el principio pro homine exige optar por la interpretación más amplia que favorezca el ejercicio de estos derechos por parte de los funcionarios de la UNGL, siempre que no comprometan de manera probada y grave el interés público.

Implica que las restricciones a los derechos fundamentales deben interpretarse de manera estricta y excepcional. Una prohibición absoluta y amplia, como la propuesta, va en contra de este principio al no favorecer la protección más amplia

de los derechos involucrados, lo cual se agrava en tanto el proyecto no demuestra la grave violación al interés público, sino que, parte de conjeturas.

Principio de Interpretación Extensiva de los Derechos Fundamentales: Este principio sostiene que las normas que reconocen derechos deben interpretarse de la manera más amplia posible para asegurar su plena efectividad y alcance. Por el contrario, las normas que restringen o limitan derechos deben interpretarse de manera restrictiva. En este caso:

Las libertades de expresión, asociación y participación política son derechos fundamentales que deben gozar de la interpretación más expansiva posible, lo que incluye, desde luego, la materia electoral, especialmente, porque ni la propia Constitución, ni los tratados internacionales sobre derechos humanos, imponen restricciones significativas o absolutas como las que contempla el proyecto de ley. Esto significa que la titularidad y el ejercicio de estos derechos deben ser lo más amplios posible para todos los ciudadanos, incluidos los funcionarios públicos, en su esfera privada.

Por otro lado, la disposición que busca limitar la beligerancia política debe ser interpretada de manera estricta, limitándose solo a aquello que sea estrictamente necesario para el funcionamiento imparcial de la UNGL, y excluyendo aquellas actividades que se realicen en el ámbito privado y no tengan un impacto directo y demostrable en el desempeño de las funciones.

La Sala Constitucional, al aplicar estos principios, siempre ha buscado la menor afectación posible a los derechos fundamentales, y la prohibición absoluta del proyecto claramente no cumple con este estándar al intentar una interpretación restrictiva de los derechos de los funcionarios y una interpretación extensiva de la potestad limitadora del Estado.

E. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La jurisprudencia de la Corte IDH ofrece un robusto marco de apoyo a la crítica del proyecto de ley, especialmente en la desproporcionalidad de la medida al extenderse al ámbito privado y al tiempo libre.

Libertad de Expresión (Artículo 13 CADH) y Derechos Políticos (Artículo 23 CADH):

La Corte IDH ha reiterado consistentemente que la libertad de expresión y los derechos políticos (participar en asuntos públicos, votar y ser elegido, acceder a funciones públicas) son pilares fundamentales de una sociedad democrática. Ha enfatizado la importancia de que los ciudadanos puedan comunicar y recibir ideas e informaciones libremente para el autogobierno democrático.

Cualquier restricción a estos derechos debe ser excepcional y cumplir con el test tripartito de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La Corte ha señalado que para

que una restricción sea legítima debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación para asegurar el propósito legítimo, es decir, debe demostrarse que el fin que se persigue no puede alcanzarse razonablemente de otro modo.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004): Aunque este caso se refiere a la libertad de prensa y responsabilidad ulterior, la Corte enfatizó la importancia de la libertad de expresión como una "piedra angular de una sociedad democrática" y los estrictos límites a las restricciones. Subrayó que las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para un fin legítimo y ser proporcionales.

Caso Castañeda Gutman vs. México (2008): La Corte abordó el derecho a la participación política (Art. 23 CADH) y reiteró que las restricciones a este derecho deben ser razonables y proporcionales. Si bien los Estados pueden regular el acceso a cargos públicos, estas regulaciones no pueden vaciar de contenido el derecho a ser elegido o participar en la vida política. Se estableció que las restricciones deben estar fundamentadas en criterios objetivos y razonables y buscar un fin legítimo, pero siempre observando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Caso YATAMA vs. Nicaragua (2005): La Corte determinó que las restricciones a los derechos políticos deben ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, responder a una necesidad social imperiosa. Este caso reafirma que las limitaciones deben ser la excepción y deben justificarse de forma estricta.

Derecho a la Vida Privada (Artículo 11 CADH):

La Convención Americana protege la vida privada de las personas, estableciendo que "Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación." (Artículo 11.2 CADH).

La Corte IDH ha interpretado que el Estado no puede inmiscuirse en la esfera privada de los individuos a menos que exista un daño real y directo al orden público o los derechos de terceros. Una prohibición de beligerancia política que se extienda al ámbito de la intimidad y el tiempo libre sin una justificación clara y demostrable de cómo esa actividad privada afecta la imparcialidad en el desempeño del cargo, podría constituir una injerencia arbitraria y abusiva en la vida privada de los funcionarios.

Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (2012): Aunque este caso trata sobre discriminación por orientación sexual y vida familiar, la Corte desarrolló el alcance del derecho a la vida privada, incluyendo la autonomía personal y la posibilidad de tomar decisiones sobre el propio plan de vida sin injerencias arbitrarias. Las

restricciones a la vida privada deben ser "necesarias en una sociedad democrática" y responder a un fin legítimo y urgente.

Deberes de Imparcialidad de los Funcionarios Públicos vs. Derechos Individuales:

La Corte IDH reconoce que los funcionarios públicos pueden estar sujetos a ciertas restricciones en el ejercicio de sus derechos, especialmente cuando están vinculados a la imparcialidad y el correcto desempeño de sus funciones. Sin embargo, estas restricciones deben ser limitadas y razonables.

La Corte ha diferenciado entre la conducta del funcionario en el ejercicio de sus funciones públicas y su vida privada. Si la beligerancia política es una actividad que se realiza fuera del horario laboral y sin usar recursos o influencias del cargo, la justificación para prohibirla absolutamente se debilita considerablemente. La idea de que la mera afiliación o simpatía política (ejercida privadamente) automáticamente contamina la función pública ha sido vista con cautela por los tribunales internacionales de derechos humanos. Se requiere un vínculo causal más directo y un daño concreto.

V. Análisis del Dictamen Afirmativo de Mayoría

Análisis Crítico del Dictamen Afirmativo de Mayoría del Expediente N°24.597

El dictamen afirmativo de mayoría, en su justificación para prohibir la beligerancia política absoluta en la UNGL, presenta varias falencias y yerros que contradicen los principios de razonabilidad, proporcionalidad, pro homine, interpretación extensiva de derechos fundamentales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. Falta de Justificación Rigurosa del Principio de Necesidad

El principal yerro del dictamen es su incapacidad para demostrar que la prohibición absoluta es estrictamente necesaria. Aunque menciona el objetivo legítimo de imparcialidad y transparencia de la UNGL, no establece por qué la prohibición genérica actual (que prohíbe la beligerancia en horario laboral y el uso del cargo) es insuficiente y por qué no existen medidas menos restrictivas.

Ausencia de prueba concreta de daño: El dictamen se apoya en "denuncias por beligerancia política" y en que "no es secreto que en los últimos años dicha corporación ha sufrido de denuncias por beligerancia política". Sin embargo, no presenta evidencia concreta, detallada o cuantificable de que estas denuncias hayan causado un daño real y grave a la imparcialidad, al interés público o al funcionamiento de la UNGL que solo pueda ser remediado con una prohibición absoluta que se extienda a la esfera privada. Las sentencias de la Corte IDH, como *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, exigen que las restricciones a derechos

fundamentales se basen en una "necesidad social imperiosa" y no en meras percepciones o alegaciones genéricas.

No exploración ni descarte de alternativas menos restrictivas: El dictamen no analiza si existen otras medidas menos gravosas que logren el fin de imparcialidad. Por ejemplo, fortalecer los mecanismos de fiscalización, aumentar las sanciones para el uso indebido del cargo, o imponer códigos de ética más estrictos que regulen el comportamiento en el ejercicio de las funciones, sin inmiscuirse en la vida privada de los funcionarios. La jurisprudencia interamericana (por ejemplo, Caso Castañeda Gutman vs. México) reitera que las limitaciones a los derechos políticos deben ser las menos restrictivas posibles para alcanzar el objetivo.

2. Ponderación Desequilibrada de Derechos y Principios

El dictamen afirmativo falla al no equilibrar adecuadamente el interés legítimo en la imparcialidad institucional con la afectación desproporcionada de los derechos fundamentales de los individuos.

Infravaloración de los derechos políticos y de expresión: El texto minimiza el impacto de la prohibición absoluta en los derechos de participación política, libertad de expresión y vida privada de los directivos y gerentes. Los considera meros "sacrificios" aceptables para un fin superior, sin reconocer que estos derechos son esenciales en una sociedad democrática (Art. 13 y 23 CADH).

Sobrevaloración de la "neutralidad total": El dictamen eleva la "neutralidad" de la UNGL a un grado que anula los derechos individuales fuera del horario laboral, sin justificar por qué esa "asepsia" política es indispensable. La Corte IDH y la Sala Constitucional (Voto 3550-92) han protegido la esfera privada de los ciudadanos, indicando que las acciones que no dañan la moral o el orden públicos, o que no perjudican a terceros, están fuera de la acción de la ley. La prohibición absoluta no demuestra que la actividad política privada de estos funcionarios cause tal daño.

Confusión entre imparcialidad funcional e "ideológica": El dictamen no distingue claramente entre la exigencia de imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas y la pretensión de una neutralidad ideológica o partidista total en la vida personal del individuo. El principio de imparcialidad del Artículo 95.3 de la Constitución Política se refiere a las autoridades gubernativas en el ejercicio de sus potestades, no a la supresión de la identidad política de los ciudadanos.

3. Contradicción con los Principios de Interpretación de Derechos Fundamentales

El dictamen de mayoría no aplica adecuadamente los principios pro homine y de interpretación extensiva/restrictiva.

Violación del Principio Pro Homine: Al avalar una medida que restringe severamente derechos fundamentales, el dictamen opta por la interpretación más gravosa para

los individuos, en lugar de aquella que mejor protege sus derechos. Esto va en contra del principio pro homine, que exige preferir la norma o interpretación que maximice la protección de los derechos humanos.

Aplicación Inversa de la Interpretación Extensiva/Restictiva: El dictamen implícitamente interpreta de manera extensiva la potestad del Estado para limitar derechos y de manera restrictiva el ámbito de los derechos fundamentales. Esto es un yerro, pues la regla es que los derechos se interpretan de forma extensiva para garantizar su plena eficacia, mientras que sus limitaciones deben interpretarse de forma estricta y excepcional.

4. Lectura Sesgada de las Audiencias y Consultas

El dictamen afirmativo presenta un resumen selectivo de las consultas y audiencias que parece minimizar o desestimar las voces críticas y ninguno concluyó que es posible esta grave limitación a los derechos políticos de los funcionarios de la UNGL.

Desestimación de la postura de la UNGL: A pesar de que la Unión Nacional de Gobiernos Locales emitió un "voto negativo" explícito y señaló que la propuesta responde más a una "decisión política" que a una "posición técnica en apego a la ley", el dictamen lo descarta simplemente indicando que "la decisión final es de naturaleza política y corresponde exclusivamente a la diputación proponente". Esto es una desestimación superficial de un argumento sustantivo que cuestiona la necesidad y justificación de la medida desde la propia entidad afectada.

Interpretación ambigua del TSE: Si bien el Dr. Cambronero del TSE indica que la Asamblea Legislativa tiene "facultad discrecional" para definir los cargos sujetos a prohibición, el dictamen omite recalcar que esta discrecionalidad no es absoluta y está limitada por los principios de constitucionalidad y convencionalidad (necesidad y proporcionalidad). El TSE no "objetó" el proyecto, pero tampoco lo respaldó como una medida necesaria o proporcional desde una perspectiva de derechos fundamentales, sino que se limitó a señalar el margen de acción del legislador. No citó una norma constitucional que la permita.

Foco en el "consenso" sin abordar la profundidad de los argumentos: El dictamen resalta el "consenso amplio" de algunas municipalidades y del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas a favor de la medida. Sin embargo, no profundiza en la calidad de los argumentos de estas entidades ni contrapone sus posturas con las objeciones basadas en la protección de los derechos humanos; lo que da una impresión de apoyo unilateral sin un análisis crítico.

Ignorancia de las objeciones de la Escuela de Ciencias Políticas: La Escuela de Ciencias Políticas señala que:

"de incluir a la Junta Directiva de la UNGL en el concepto de prohibición absoluta de beligerancia, el proyecto de ley afectaría sustantivamente la naturaleza de la institución".

Este es un punto crítico sobre la desnaturalización de la UNGL como ente político, pero el dictamen lo menciona solo para decir que "se resolvió" sin explicar cómo se abordó la afectación sustantiva.

5. Afirmaciones Genéricas sin Sustento Específico

El dictamen utiliza afirmaciones generales para justificar la necesidad de la prohibición, sin descender a la especificidad que exigiría una restricción de derechos fundamentales.

"Recursos públicos, no puede haber provecho privado": Aunque es un principio válido, el dictamen no explica cómo la participación política privada fuera del horario laboral de un funcionario de la UNGL, constituye un "provecho privado" de recursos públicos. La prohibición ya existe para el uso del cargo y recursos públicos con fines partidarios; extenderla al ámbito personal es un salto lógico sin justificación explícita.

"Alinear a la UNGL con los principios de transparencia y responsabilidad": Si bien este es un objetivo legítimo, el dictamen no demuestra por qué la prohibición absoluta es el único o mejor camino para lograrlo, ignorando el potencial impacto negativo en la vitalidad democrática y el pluralismo político.

En síntesis, el dictamen afirmativo de mayoría, tal como está redactado, se muestra deficiente en su justificación de la necesidad y proporcionalidad de la medida, carece de una ponderación equilibrada de los derechos fundamentales, ignora los principios de interpretación pro homine y extensiva, y realiza una lectura parcial de las consultas y audiencias, lo que lo hace vulnerable a ser considerado inconstitucional e inconvencional a la luz de los argumentos críticos desarrollados previamente.

VI. Conclusión

Esta comisión considera que el proyecto de ley presenta una justificación razonable en cuanto a la necesidad de imparcialidad de la UNGL en el horario de trabajo. Sin embargo, su constitucionalidad es altamente cuestionable en lo que respecta a la proporcionalidad, especialmente en el criterio de necesidad. La extensión de la prohibición de beligerancia política al tiempo libre y al ámbito privado de los funcionarios de la UNGL, lejos de su horario laboral y funciones, es desproporcionada y excesiva.

Esta medida, al imponer una restricción tan severa, no solo confronta los estándares del test de proporcionalidad, sino que, de manera crucial, choca frontalmente con los principios de interpretación extensiva de los derechos fundamentales y pro

homine. Además, va en contra de la jurisprudencia consolidada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exige que las restricciones a la libertad de expresión, los derechos políticos y la vida privada sean excepcionales, estrictamente necesarias y proporcionales, y que no anulen el contenido esencial de estos derechos. Al privilegiar la restricción sobre la libertad y la esfera privada sin una justificación contundente y demostrada de daño al interés público, el proyecto de ley no opta por la interpretación que mejor protege los derechos de los individuos.

Por lo tanto, esta propuesta es considerada, por parte de esta Comisión, como una violación directa del contenido esencial de derechos fundamentales inmiscuidos y contraria a los estándares constitucionales e interamericanos de derechos humanos.

Lic. Fabián Volio Echeverría
Presidente Comisión Derecho Constitucional