



5 de mayo de 2023
FCS-325-2023

M.Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud realizada mediante el oficio CU-530-2023, sobre un criterio especializado del **proyecto de Ley denominado Adición de un párrafo final al artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, N.º 8422, de 6 de octubre de 2004, y sus reformas. Ley para prevenir el clientelismo político, (expediente: 22.725).**

Esta decanatura respalda el dictamen especializado que fue emitido por parte de la Escuela de Ciencias Políticas y el Instituto de Investigaciones Sociales, el cual **recomienda la no aprobación del proyecto hasta tanto no se realicen algunas mejoras sustanciales que impliquen eliminar las imprecisiones y afecten la implementación de la Ley, ante su eventual aprobación.**

Criterio emitido por el Dr. Gerardo Hernández Naranjo, director de la Escuela de Ciencias Políticas (oficio ECP-578-2023)

La Escuela de Ciencias Políticas aporta el dictamen siguiente, con base en los criterios emitidos por las personas docentes politólogos y abogadas siguientes: M.Sc. Sara Barrios Rodríguez, el Lic. Max Esquivel Faerron y el M.Sc. José Mario Achoy Sánchez.

a) Objeto de la reforma legal

La reforma legal planteada busca adicionar un párrafo al numeral tercero de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, a fin de desarrollar de manera más amplia los alcances terminológicos del deber de probidad y los presupuestos fácticos a través de los cuales se podría configurar su incumplimiento.

Cabe resaltar que el objeto de la reforma se circunscribe a un aspecto en particular: el clientelismo político que se ejecuta con motivo de la dotación de fondos públicos a través de mecanismos de asistencia social estatal. En específico, la adición legislativa lo que plantea es:

La asignación y entrega de bonos de vivienda, becas, pensiones o cualquier otro tipo de ayuda o beneficio social financiado con fondos públicos será realizada única y exclusivamente por los funcionarios técnicos competentes directamente encargados de dichas funciones. En este





sentido, se prohíbe a los jefes de instituciones públicas y demás funcionarios públicos interesarse o intervenir de cualquier forma en la asignación o entrega de estas ayudas o beneficios, salvo sus competencias legales relacionadas con el agotamiento de la vía administrativa. Igualmente, se les prohíbe realizar actos públicos de entrega de ayudas o beneficios sociales, así como cualquier otra actividad similar que pueda servir para fomentar el clientelismo político, hacer propaganda política o derivar beneficios personales indebidos para dichos funcionarios o para terceros a costa de los recursos públicos. El incumplimiento de estas prohibiciones constituye una violación del deber de probidad (Asamblea Legislativa, 2021).

En síntesis, se trata de un proyecto de adición legislativa que pretende ampliar la redacción del numeral indicado, mediante la incorporación explícita y especificación de los alcances que podrían configurar la violación al deber de probidad por motivos y acciones vinculados con el clientelismo político.

b) Análisis concreto de la reforma planteada

Algunas aproximaciones socio históricas y politológicas vinculadas con el objeto de la reforma, apuntan a que el clientelismo político se ha institucionalizado en los sistemas políticos como un producto o consecuencia indirecta de la corriente electoralista, a través de la cual es necesario efectuar diligencias de campaña para la consecución de los votos populares como medio de acceso al cargo público. Las promesas electorales generadas en los procesos de opinión pública se tratan de difuminar con las posibilidades institucionales en el otorgamiento de ayudas estatales para sectores vulnerables específicos. Aunado a lo anterior, el clientelismo político ha sido también una sombra negativa del impacto social que tiene el diseño de un Estado benefactor, en el entendido de que se aprovecha de la generación de política pública para direccionar con fines electorales los recursos e insumos institucionales disponibles para ciertos sectores de la población. Sobre el tema, la literatura especializada señala que:

El origen del clientelismo político, que es una forma de patronazgo, se asocia generalmente a los siglos XIX y XX, cuando comienzan a conformarse en el país los partidos y las agrupaciones políticas con el propósito de disputarse el control del aparato del Estado en procesos electorales (Ansaldi, 1993). El clientelismo político consiste en el intercambio de favores, asistencia y protección a cambio de lealtad política. Actualmente está vigente en todo el país durante todo el año, particularmente en las zonas donde habitan familias muy pobres (Sautu *et al.*; 2008, p. 320)¹.

Es importante señalar que, como producto de la implementación pragmática de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Costa Rica ha reforzado los espacios de prevención y sanción procedimental para atender aquellas conductas que puedan ocasionar una inconsistencia en la prestación del servicio público, así como la eventual comisión de faltas que ocasionen un perjuicio Estatal. No obstante, las capacidades y

¹ Sautu, R. et al. (2008). Clientelismo político y reproducción de la pobreza en una comunidad indígena del norte argentino. Colección CLACSO-CROP. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120628104308/16sautu2.pdf>



posibilidades jurídicas de esa implementación también recaen sobre la robustez que tengan las instituciones en materia de control interno y de prevención de la corrupción, para identificar aquellos casos en los que eventualmente se ha cometido una infracción en perjuicio de la función pública.

Ahora bien, la reforma planteada se dirige al desarrollo normativa y a la extensión específica sobre los alcances del deber de probidad; en particular, respecto del hecho de establecer legalmente la improcedencia de que personal de alta dirección pública y mandos ejecutivos o políticos, tengan competencia administrativa en la asignación, otorgamiento y reconocimiento de recursos e insumos estatales vinculados con políticas de asistencia social. Lo anterior, mediante la atribución de esa responsabilidad en forma única y exclusiva a las instancias técnicas que al efecto deben tener las instituciones encargadas de tales asignaciones; con la excepción de la fase recursiva, en cuyo caso sí se habilita la competencia a las autoridades políticas que corresponden.

Uno de los aspectos que se debe tomar en consideración sobre la reforma legal planteada, es el hecho de que limita la prohibición a aquellas ocasiones en las que se trata de asignaciones, beneficios, becas o cualquier otro tipo de asistencia estatal, cuyo respaldo se trate de fondos públicos. Al efecto, es importante mencionar que el Estado también cuenta o podría contar con programas y asignaciones en los cuales medie una combinación de recursos económicos; es decir, que se trate de políticas públicas financiadas conjuntamente por medio de recursos presupuestarios estatales y, además, por recursos económicos privados, los cuales pueden provenir de fundaciones, organizaciones internacionales o incluso la empresa privada.

En tal sentido, aquellos recursos que de igual forma estaría administrando el Estado y que no provienen necesariamente de fuentes presupuestarias institucionales, podrían ser utilizados como válvula de escape para generar impunidad e imputabilidad, pues la transgresión provista en el proyecto de ley se limita a las asignaciones cuya fuente de financiamiento es estrictamente pública.

Por lo expuesto, lo que se recomienda en forma atenta y respetuosa, **es valorar la posibilidad de que en la redacción del proyecto de ley se incluya a las asignaciones que sean total o parcialmente financiadas con fondos públicos.** De esta manera, se reducirían las posibilidades jurídicas de que, frente a programas sociales en los cuales se produzca la intermediación económica de una instancia privada y que contribuyan en forma conjunta a la satisfacción de necesidades de la población, no se vaya a incurrir en una práctica de índole similar por el hecho de que las asignaciones son parcialmente cubiertas con fondos privados.

De hecho, en algunas ocasiones y con motivo de las alianzas público-privadas, así como de los vínculos de cooperación del país con organizaciones y entidades de derecho privado, existe la posibilidad de que los fondos sean entera y absolutamente privados, pero condicionados a una ejecución y asignación por parte del Estado. A modo de ejemplo, se encuentran las becas y otro tipo de asignaciones académicas que brindan organismos extranjeros y otras naciones a modo de cooperación, respecto de los cuales también podría producirse la situación de que haya injerencia, interés e intervención por parte de jerarcas en su otorgamiento final o incluso sin



ninguna fundamentación técnica. Bajo la redacción actual que se propone en el proyecto de ley, ese tipo de situaciones podrían quedar descubiertas de los alcances de transgresión al deber de probidad, a pesar de tener los mismos efectos de clientelismo político que se esbozan en la exposición de motivos.

En cuanto a la prohibición de propaganda vinculada con la asignación de los recursos públicos y demás programas de asistencia social, esta se encuentra estrechamente relacionada con la veda publicitaria vigente que alcanza a las instancias gubernamentales durante el periodo electoral. Por ese motivo, es posible afirmar que la redacción propuesta en el proyecto de ley viene a complementar los alcances de esa veda publicitaria, respecto del tipo de propaganda pública y publicidad.

El proyecto adiciona un segundo párrafo al artículo 3 de la Ley N.º 8422, estableciendo una prohibición a “jerarcas de instituciones públicas y demás funcionarios públicos” el entregar “bonos de vivienda, becas, pensiones o cualquier otro tipo de ayuda o beneficio social financiado con fondos públicos”.

Al respecto, es oportuno señalar que la redacción de este artículo puede generar algún grado de confusión, por ejemplo se establece que “los jerarcas y demás funcionarios públicos” no pueden entregar ayuda social y que solo “funcionarios técnicos competentes” están habilitados para hacerlo, aquí hay que realizar una precisión, en el tanto los “funcionarios técnicos” son a su vez “funcionarios públicos”, de quedar redactada la norma de esta forma ningún funcionario público podría entregar ayudas sociales.

Por otra parte, debe analizarse la efectividad y los alcances de esta norma, ya que, si se les prohíbe a los jerarcas hacer entrega de ayuda social, para evitar prácticas clientelistas, ¿se les debería prohibir también inaugurar obras públicas?, o incluso todo acto que con ocasión de su puesto le permitiera una exposición en los medios de comunicación.

En este mismo orden de ideas, la publicidad que hacen en ocasiones algunas instituciones públicas sobre sus logros y aciertos ¿podría ser considerada propaganda clientelista?

Finalmente resulta conveniente analizar si es oportuno realizar una lista taxativa de conductas, como la que se presenta en el proyecto, toda vez que la norma al tener un carácter general y tener una vocación de permanencia, la reforma propuesta debe procurar que la mención a las conductas susceptibles de infringir el deber de probidad no se constituya en una lista taxativa que excluya otras que no están contempladas en el artículo propuesto.

Por último, es preciso señalar que, en la tramitación del proyecto de ley, no se observa que se hayan producido vicios procedimentales que hagan necesaria profundización alguna.



Criterio emitido por el Dr. Koen Voorend, director del Instituto de Investigaciones Sociales (oficio IIS-172-2023)

A continuación, se presenta el dictamen de la investigadora Licda. Flory Chacón Roldán:

1. El texto señala que la asignación de ayudas sociales debe ser realizada únicamente por funcionarios técnicos competentes directamente encargados de estas, pero no deja claro si en los reglamentos institucionales estas funciones están debidamente estipuladas y diferenciadas solo para personal técnico competente. Es necesario aclarar si las instituciones que dan apoyo social cuentan con un reglamento que denote con claridad las funciones de sus diversos funcionarios, ya que si no es necesario transformarlo para que la ley pueda aplicarse tal cual.
2. El texto habla sobre ayudas o beneficios sociales, pero no deja claro todas las acciones o aportes institucionales que puedan caber dentro de la definición de beneficio social. Por lo tanto, es necesario poder definir de manera amplia cuáles acciones específicas se incluyen para evitar malinterpretaciones o vacíos legales que no permitan regular realmente la acción.
3. Por último, se menciona la prohibición de realizar actos públicos de ayudas o beneficios sociales, así como cualquier otra actividad que pueda servir para fomentar el clientelismo político. De igual forma, no hay una delimitación clara de las actividades, ni que constituye un beneficio social lo cual deja el artículo a interpretación, lo cual puede afectar su implementación. Es necesario especificar qué tipo de actividad se prohibirían bajo este enfoque.

En general, aunque la propuesta muestra una iniciativa por el control del clientelismo político, le falta precisión conceptual sobre las acciones específicas que pueden determinar si la entrega de ayudas sociales está sirviendo como herramienta para ganar adeptos electorales. Por otro lado, de fondo hay una discusión sobre la relación de las jerarquías institucionales con la sociedad civil, sin embargo, no se problematiza esto, sino que se busca generar prohibiciones que al carecer de precisión pueden llevar a vacíos legales que no permitan juzgar lo que se pretende. Además, se plantea que la solución es que las ayudas sociales se resuelvan a través de funcionarios técnicos, pero no se cuestiona la forma en que se entregan estas ayudas, la excesiva burocratización de los trámites institucionales y los problemas que se dan al considerar que la solución a los problemas políticos se encuentra en las soluciones técnicas.

Criterio emitido por la Máster Carolina Navarro Bulgarelli, directora de la Escuela de Trabajo Social (oficio ETSoc-481-2023)

La unidad académica presenta el dictamen de la docente Carmen Coto Pérez:

- 1- En la actualidad existen muchas formas de corrupción.
- 2- En la Administración Pública se podrían presentar casos de funcionarios de Gobierno y jerarcas que aprovechan procesos de asignación y entrega de ayudas sociales para promover el “clientelismo político”.



- 3- Hay un tema de asignación de beneficios, pero también de entrega de esos beneficios y esto podría estar siendo utilizado para promocionar aspiraciones personales de los funcionarios públicos.
- 4- Por lo que parece muy adecuado que las ayudas y beneficios deban ser asignados y entregados por los funcionarios técnicos competentes.
- 5- La incorporación del párrafo al artículo 3º:

– “Artículo 3- Deber de probidad

*El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y **atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, ...***

Que regula el deber de probidad puede considerarse de detalle, pero por la generalidad que tienen el enunciado del Deber de Probidad, podemos decir que lo que abunda no daña.

- 6- Y contribuye a tipificar en forma concreta situaciones de violación al deber de probidad sin dejar dudas.

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/

C. Archivo