

## Capítulo 7

# Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

# 7

### Síntesis de hallazgos y desafíos

El control previo que ejerce la Sala Constitucional en los proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa no entorpece, ni frecuente ni indebidamente, la discusión política en el ámbito parlamentario, según revelan los hallazgos de esta investigación. Por ejemplo, aunque una de las principales críticas que se hace a este instrumento es que se usa como táctica dilatoria, se comprobó que, en general, las consultas previas –tanto facultativas como preceptivas– se resuelven en no más de 24 días naturales, plazo que en promedio tan solo representa un 3,6% de la duración total del proceso de tramitación y aprobación de leyes. Asimismo, se determinó que por medio de la consulta facultativa (voluntaria) se han encontrado vicios en el 62% de los casos, en contraste con un 13,6% en la consulta preceptiva (obligatoria), lo cual demuestra su utilidad como filtro previo en el control de legalidad.

Se constató que los dictámenes de la Sala Constitucional tienen un efecto de “co-legislación” en los proyectos consultados. Si bien la Sala misma ha definido que

sus resoluciones en cuanto al fondo no son vinculantes, la Asamblea Legislativa ha seguido sus criterios en el 90% de los casos. Esto es particularmente llamativo en iniciativas de ley revisadas hasta en cinco ocasiones por el tribunal constitucional. Por otro lado, si bien en la gran mayoría de los casos la Sala se ha “autocontenido” en la fijación de sus límites, en unos pocos temas ejerce un control previo activista (véase más adelante el concepto de activismo judicial), por ejemplo cuando define y establece parámetros para algunos de los principios que deben respetarse en el procedimiento legislativo, lo cual ha sido objeto de conflictos entre el Congreso y el Poder Judicial.

La revisión de las estadísticas mostró que la consulta previa es solicitada mayoritariamente por los partidos de oposición, y además que su uso es más frecuente en coyunturas de polarización política (el “Combo del ICE” y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos). Se señala la necesidad de profundizar la investigación en este ámbito.

## Aporte del capítulo

Este capítulo se centra en el control previo de constitucionalidad que realiza la Sala Constitucional y busca detallar cuáles son sus alcances y efectos en el trámite de aprobación de leyes y cuándo su uso puede generar tensión entre ese tribunal y la Asamblea Legislativa.

Se realizó una investigación exhaustiva de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, observando tanto las características de los procesos como la evolución de la línea jurisprudencial en el tiempo, sobre todo en lo que concierne a las interpretaciones en que la Sala misma expande o restringe sus competencias. Este seguimiento cobra especial importancia si se consideran las críticas que han planteado diversos sectores a la institución del control previo y su potencial para interferir o retrasar el proceso político de elaboración de una ley.

Al mismo tiempo, este trabajo ofrece hallazgos interesantes sobre los principales errores en que incurre la Asamblea Legislativa durante la tramitación de leyes, confirmando así la utilidad de la consulta previa para prevenir la promulgación de normas que contravengan el marco constitucional. Se verá cómo la Sala Constitucional vigila el procedimiento establecido para la aprobación de normativa pero, al mismo tiempo, ejerce influencia sobre el fondo de la legislación, pues, aunque sus criterios en tal sentido no son vinculantes, por lo general son acogidos por el Congreso.

## Hallazgos relevantes

- ▶ En el período 1989-2013, la Sala Constitucional resolvió el 75,3% (536) de las consultas previas en el plazo de un mes o menos y el 95,4% (679) en un mes y medio o menos.
- ▶ Del total de consultas legislativas admitidas por la Sala, las preceptivas han superado en casi dos terceras partes a las facultativas (64% frente a 36%).
- ▶ Los vicios de forma más recurrentes son las violaciones del principio de enmienda (21%) y del Reglamento Legislativo (12%).
- ▶ Pese a que los dictámenes que señalan vicios de fondo no son vinculantes, el Congreso los ha acatado en cerca del 90% de los casos.
- ▶ En un 41,0% de las consultas relacionadas con leyes de presupuesto se declararon vicios de fondo.

## CAPÍTULO 7

# Consulta previa de constitucionalidad: ¿Actúa la Sala como un senado?

## ► Índice sumario

**I. JUSTIFICACIÓN** **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. El control previo de constitucionalidad 2. Judicialización de la política 3. Activismo judicial **III. CONTEXTO** 1. La Sala Constitucional mantiene una rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas 2. Una Sala Constitucional entre la autocontención y el activismo 3. ¿Cuáles pueden ser los efectos de las consultas? a. Cambio de criterio de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. Control previo no causa retraso significativo en la aprobación de leyes a. La reinterpretación del plazo de un mes para resolver las consultas previas b. La consulta previa dura, en promedio, 23,6 días c. El plazo promedio para la aprobación de una ley es de 657,2 días 2. Efectos del control preventivo de constitucionalidad a. Son pocas las consultas reiteradas sobre un mismo proyecto b. Consultas de constitucionalidad con vicios de forma y fondo c. Caracterización de los vicios de forma d. Congreso acata la mayoría de los dictámenes sobre vicios de fondo 3. ¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad? a. Dos proyectos de ley tuvieron cinco consultas preventivas de constitucionalidad b. Mayoría de solicitudes de nulidad fue relativa al TLC c. Recurrencia de vicios de forma d. Materia presupuestaria concentra los vicios de fondo 4. ¿Se usa la consulta facultativa como herramienta de control político? a. Las consultas facultativas son presentadas principalmente por la oposición b. Pocos diputados son usuarios frecuentes de las consultas c. Un período de gobierno concentró un alto porcentaje de consultas 5. ¿Generan los proponentes algún efecto diferenciado en el tipo de respuesta de la Sala? **V. METODOLOGÍA** 1. Agenda de investigación futura

## Justificación

El control preventivo que ejerce la Sala Constitucional ha generado polémica. En una recopilación exhaustiva de artículos publicados en la prensa nacional claramente se identifican dos posturas. La posición mayoritaria considera que esta figura propicia que la Sala invada competencias del Poder Legislativo y se convierta en una especie de cámara alta, influyendo y retrasando el proceso político. Al mismo tiempo, se critica a los diputados el uso del control preventivo de constitucionalidad como una táctica dilatoria o paralizante de proyectos contrarios a sus intereses; además se señala que esto ha permitido que minorías parlamentarias vayan en contra de consensos mayoritarios a lo interno del Congreso (véase, por ejemplo, Echeverría, 2000). Frente a las

críticas, otra posición argumenta que la evacuación de consultas es célere, a la vez que reconoce la importancia del control previo para ajustar la actividad legislativa y las normas al marco constitucional (Echandi y Milano, 2009).

Esta discusión forma parte del fenómeno de “judicialización de la política”, pues la consulta previa de proyectos de ley es un escenario clave donde se unen el debate político por excelencia que realiza el Congreso y la revisión jurídica de ese proceso. Además, cabe recordar que la normativa costarricense no solo prevé la revisión obligatoria de determinados actos trascendentales, como la aprobación de tratados internacionales o reformas constitucionales, sino que abre la puerta para que

un reducido número de congresistas y otras instituciones tengan la posibilidad de acudir a la Sala al tener dudas sobre la constitucionalidad de cualquier iniciativa de ley. Esta última posibilidad es la que ha generado especial controversia, por considerarse que se hace un uso político de ella, desviándola de su propósito original.

Dada la trascendencia jurídica y política del control a priori, se decidió dedicar un capítulo del presente Informe a esa figura. Los antecedentes de investigación en esta materia son pocos y se han concentrado en casos específicos, en un conjunto de sentencias o en indicadores puntuales. Así, es interesante revisar el estudio de Rodríguez (2003) sobre las sentencias en consultas preceptivas relacionadas con reformas constitucionales, en el cual se concluyó que la Sala ha actuado como un verdadero órgano de control político y con frecuencia ha realizado señalamientos por el fondo que, pese a no ser de acatamiento obligatorio para los diputados, han sido acogidos e incorporados a los proyectos de ley.

Echandi y Milano (2009) aportaron una serie de indicadores relacionados con la cantidad y duración de las consultas previas. Estos autores llevaron a cabo el primer análisis cuantitativo efectuado en el país sobre el trámite de consulta previa y encontraron que éste no implica un atraso en el proceso de aprobación de una ley, pues la gran mayoría de las sentencias se dicta en menos de los treinta días de plazo que tiene la Sala Constitucional.

Por su parte, Echeverría (2000) investigó el uso político de la consulta previa mediante el estudio de casos específicos. Entre otros hallazgos, identificó los actores y partidos políticos que más la utilizan y los porcentajes de vicios de inconstitucionalidad señalados por la Sala.

Si bien existen muchas vías o remedios procesales de carácter constitucional, se considera que a través del análisis del control preventivo de constitucionalidad se puede realizar una aproximación certera al fenómeno de judicialización de la política, por tratarse de un mecanismo que relaciona directamente a los actores políticos con la jurisdicción constitucional.

## Conceptos básicos

### El control previo de constitucionalidad

Las modalidades de control de constitucionalidad se diferencian según el momento en que se aplican: el control a priori, o preventivo, se da antes de que una ley sea publicada en el diario oficial, y el control a posteriori, o correctivo, se da cuando la norma ya ha entrado en

vigor (Rousseau, 1998). En Costa Rica, la Sala Constitucional ejerce ambos tipos de control. El más frecuente es el posterior, que se realiza contra cualquier norma o acto de la administración pública que se considere violatorio de algún principio constitucional. Para activarlo la ciudadanía dispone del recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad. Por su parte, el control previo se efectúa por medio de las consultas de los proyectos de ley que se discuten en el Congreso, las cuales pueden ser preceptivas u obligatorias, es decir son enviadas a la Sala por el Directorio Legislativo, y facultativas o voluntarias, remitidas por un grupo de diputados (más adelante se presenta una descripción detallada de cada uno de estos mecanismos).

Este estudio se centra en el control preventivo, que en la literatura especializada ha sido cuestionado por un sector que no lo considera un tipo de control jurisdiccional, sino de naturaleza política, en tanto la Sala Constitucional termina ejerciendo funciones legislativas (Gómez, 1988). Por el contrario, otros teóricos argumentan que no se trata de un “mero control político”, sino que la Corte debe verificar que el proyecto de ley se ajuste al marco de constitucionalidad, lo cual “es una tarea jurídica y no política”<sup>1</sup> (Moderne, 1993).

Una tesis que profundiza más sobre ese tema entiende que la consulta legislativa de constitucionalidad, o control a priori, “en sentido procesal no constituye una acción contenciosa, pero sí jurisdiccional, en el tanto en que el pronunciamiento –opinión– de la Sala se produce por un órgano judicial, mediante una ‘sentencia’ y como resultado de un juicio imparcial de mera legalidad constitucional –aunque esto, como ocurre en toda la materia propia de una Jurisdicción Constitucional, matizado por el grado de inevitable politicidad que le impregna su propia fuente principal, la Constitución Política” (Piza Escalante, 1995).

La doctrina señala tanto ventajas como inconvenientes del control a priori. Entre las primeras se destacan su sencillez y rapidez para prevenir la inconstitucionalidad de una ley y, potencialmente, la lesión de derechos fundamentales<sup>2</sup>. Es preciso tener en cuenta que esta forma de control responde a un objetivo de primordial interés en un Estado democrático de derecho, por lo que ha de ejercerse de modo balanceado, de tal suerte que no se intervenga en las actividades propias del Parlamento (formación de leyes, control político y representación de intereses), las cuales representan la esencia del Estado democrático de derecho y la división de poderes. Hans Kelsen (2008) lo explicó en estos términos:

1 Moderne (1993) explica que, “desde el punto de vista puramente jurídico, el mejor modo de alcanzar las finalidades de un control de la ley, preservando su autoridad, es el de depurar el texto legislativo aprobado (...) antes de su entrada en vigor”.

2 Véase Rousseau, 1998; Alegre Martínez, 2004; Hamon, 2006; Marcou, 1997; Poullain, 1990; López Guerra, 1992 y Moderne, 1993.

*Toda minoría –de clase, nacional o religiosa– cuyos intereses son protegidos de alguna manera por la Constitución, tiene un interés enorme en la constitucionalidad de las leyes. Esto es cierto en particular si suponemos un cambio de mayoría en que se deja a la antigua mayoría, convertida ahora en minoría, una fuerza suficiente para impedir la reunión de las condiciones necesarias para una revisión legal de la Constitución. Si se ve que la esencia de la democracia no es la omnipotencia de la mayoría, sino el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría, y por tanto, en la paz social, la justicia constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea. La simple amenaza de interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, en las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría que no es menos riesgosa para la paz social, que la de la minoría.*

En cuanto a las desventajas, se cita la posibilidad de que el tribunal constitucional se convierta en una especie de cámara legislativa que se verá influida por intereses políticos, o bien el uso de la consulta previa como una herramienta para retrasar excesivamente las discusiones de proyectos que afecten a determinados grupos<sup>3</sup>.

Además de las virtudes y defectos del control a priori, se ha cuestionado la conveniencia de que un sistema constitucional tenga simultáneamente la posibilidad de realizar consultas a priori y a posteriori. Al igual que en los otros debates, hay dos posturas: por un lado, la de quienes opinan que son modelos complementarios que permiten un sistema óptimo de control<sup>4</sup> y, por otro, la de quienes consideran que esta convivencia de modelos puede tener efectos negativos en términos procesales (Moderne, 1993).

En Costa Rica, el control previo es una de las competencias otorgadas a la Sala Constitucional (artículo 10.b de la Constitución Política). Posteriormente, la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en sus artículos 96 a 101, definió los alcances de esa figura, señalando que puede ser:

- Control preceptivo: es obligatorio para el Directorio de la Asamblea Legislativa consultar proyectos de reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional

(véase, entre otras, la sentencia 02808-92 de la Sala Constitucional). También la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia está obligada a hacer esta consulta al resolver recursos de revisión en los que se alegue violación del debido proceso o de los derechos de audiencia y defensa (Rodríguez, 2009 y artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- Control facultativo: para los demás tipos de proyectos de ley –incluyendo reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa– un grupo de al menos diez diputados puede plantear la consulta ante la Sala Constitucional.
- El control de constitucionalidad también puede ser solicitado por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, cuando se trate de proyectos de ley relacionados con sus competencias. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes puede presentar una consulta si considera que determinado proyecto viola los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política o los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales suscritos por el país.

### Judicialización de la política

Tal como se detalla en el capítulo 6 de este Informe, la judicialización de la política es un “concepto sombrilla” (Hirschl, 2010), que refiere a la creciente presencia de decisiones judiciales en la vida política y social, así como la cada vez más frecuente resolución de conflictos políticos y sociales en los tribunales. A diferencia de ese capítulo, que analiza la judicialización con respecto a la prescripción de medicamentos por parte la CCSS (judicialización desde la ciudadanía), en este se aborda el tema “desde arriba hacia abajo”, en tanto la consulta previa es realizada principalmente por actores de una élite: cuando las altas cortes (en este caso la Sala Constitucional) objetan la constitucionalidad de determinadas leyes o prácticas, y cuando los representantes políticos acuden a los tribunales para bloquear, modificar o legitimar normas o políticas públicas (Sieder et al., 2005; Echeverría, 2000). Para mayor detalle sobre el fenómeno de la judicialización, véase la sección “Conceptos básicos” del capítulo 6.

3 Véase Gozáini, 2006; López Guerra, 1992; Rubio Llorente, 1992; Moderne, 1993 y Favoreau, 1997. Este último señala que “si algunos especialistas de ciencia política quieren ver en los tribunales constitucionales especies de «terceras cámaras parlamentarias», los juristas saben que hay diferencias mayores entre la jurisprudencia de los tribunales constitucionales y la práctica de las asambleas parlamentarias. Las sujeciones que pesan sobre las decisiones de los primeros por el hecho de la masa de los precedentes acumulados no las sufren los segundos, que se preocupan muy poco en respetar las orientaciones o posiciones tomadas por las mayorías precedentes”.

4 Así por ejemplo, se señala que “puesto que ni el control previo ni el sucesivo, aisladamente considerados, están exentos de inconvenientes y carencias, hemos venido afirmando su carácter complementario, en el sentido de que uno suple las lagunas que el otro presenta” (Alegre Martínez, 2004).

Este capítulo analiza la judicialización de la política desde la perspectiva de la participación de la Sala Constitucional en la aprobación de leyes –colegislación– a través de las consultas previas. Aunque estas últimas no son el único medio que tiene la Sala para incidir en los procesos legislativos, también puede imponer criterios al resolver acciones de inconstitucionalidad y recursos de amparo sobre casos individuales. De igual forma, el Poder Judicial puede contribuir en la elaboración de leyes cuando participa en audiencias de las comisiones legislativas que tramitan proyectos que afectan su funcionamiento (artículo 167 de la Constitución Política) o por medio de la “iniciativa indirecta”, esto es, la presentación de proyectos formulados en su seno.

En este trabajo se pretende verificar la existencia del fenómeno de colegislación, mediante el estudio de cada una de las consultas previas recibidas en los veinticinco años de funcionamiento de la Sala Constitucional. De esta forma se busca conocer en qué medida sus resoluciones afectan: i) el contenido de los proyectos de ley, por la vía del señalamiento de vicios de fondo que contravienen la Constitución y la propuesta de enmiendas, y ii) la naturaleza de la discusión política en el Congreso, al definir algunos procedimientos como los tiempos de respuesta y la interpretación de los principios de publicidad y conexidad (recuadro 7.1).

### Activismo judicial

Tal como se explicó en el capítulo 6, el concepto de activismo judicial alude a las acciones de los jueces cuando interpretan la norma jurídica “sin apegarse a su literalidad”<sup>5</sup>. Ello les permite anular decisiones y políticas emitidas por otros poderes del Estado, así como definir o redefinir –según su propia interpretación y con carácter de obligatoriedad– derechos, principios y políticas públicas, e incluso revisar el alcance de sus funciones en la misma decisión judicial, en casos de alto perfil político (Feoli, 2012)<sup>6</sup>.

El mecanismo de consulta previa, por su naturaleza e impacto en la creación de normativa, de manera constante reabre el debate sobre la disyuntiva entre activismo y autorrestricción judicial (Curtis, 2005). En el caso costarricense, se trata de comprobar la intervención de la Sala Constitucional en situaciones no contempladas expresamente en sus funciones legales y en la determinación de ciertos parámetros que deben seguirse en el proceso de discusión de un proyecto en la Asamblea Legislativa. En este capítulo se analiza el activismo judicial de la Sala Constitucional en dos sentidos, a saber:

- ▶ ¿Cuán amplia resulta la interpretación de la norma relacionada con sus propias competencias, en particular en materia de control previo? Si bien la Sala está autorizada a interpretar sus competencias cuando hay vacíos (artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), en ese ejercicio puede decidir ampliar su intervención para operar como un tribunal activista, o bien autocontenerse al restringir su ámbito de acción política. El activismo estaría presente cuando, en esas interpretaciones, la Sala invade competencias de otros poderes, se arroga potestades que no le fueron asignadas explícitamente en la ley y extiende de manera considerable y recurrente la esfera de su intervención previa (un ejemplo sería simplificar los requisitos de presentación de consultas facultativas, a fin de aumentar su uso por parte de los diputados).
- ▶ ¿Cómo reacciona la Sala Constitucional ante vacíos en la reglamentación interna del Congreso, relacionados con los principios y procedimientos del trámite legislativo? El activismo judicial consistiría en incorporar definiciones comprensivas y establecer aspectos puntuales para los temas en los cuales hay vacíos en la regulación parlamentaria (es decir, regular, por medio de las sentencias, el procedimiento legislativo que no se encuentre normado) y que son de acatamiento obligatorio para los diputados. En cambio, una Sala autocontenida (no activista) se limitaría a señalar el vacío y solicitaría al Poder Legislativo solventar el problema, legislando al respecto.

Tal como sucede con el concepto de judicialización de la política, el activismo judicial no supone una valoración positiva o negativa del fenómeno. Se usa como un enfoque analítico con mayor capacidad explicativa que el de la judicialización para dar cuenta de una realidad política. El activismo judicial podría considerarse positivo cuando, por medio de las sentencias, un derecho fundamental es reinterpretado de una manera expansiva, que permite superar las limitaciones que tenga la norma en su sentido literal (por ejemplo, que los derechos que son solo para hombres sean generalizados para todas las personas).

En resumen, se investigó si por medio de la consulta previa la Sala Constitucional está colegislando y afectando el proceso de formación de leyes, tanto en su contenido como en sus procedimientos (en concordancia con el

5 El activismo judicial no es antijurídico. En su artículo 10, el Código Civil costarricense menciona la interpretación literal de las normas, pero también incorpora como criterios para el juez algunos elementos contextuales y teleológicos: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”. La interpretación jurídica rígida literal no es aceptada por el Derecho comparado, ni por la doctrina, ni por la jurisprudencia nacional, pues su exceso de formalismo haría inútiles las normas.

6 En su investigación de 2012, Feoli hace un repaso de la literatura sobre activismo judicial y, a partir de esa base, formula la definición que aquí se utiliza.

## ▮ Recuadro 7.1

### Principios fundamentales para la aprobación de leyes, según señalamientos de la Sala Constitucional

A lo largo de su historia, la Sala Constitucional ha detectado vicios en los procedimientos seguidos por la Asamblea Legislativa al tramitar y aprobar las leyes de la República. A continuación se describen algunos de los principios que ha señalado como medulares para ese proceso.

- ▮ **Principio de autorregulación de la Asamblea Legislativa.** Este principio se vincula a uno de los vicios detectados con más frecuencia por la Sala Constitucional en las consultas previas, que es la violación del Reglamento Legislativo. De acuerdo con el artículo 121.22 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene competencia para definir y regular sus propios procedimientos de actuación, organización y funcionamiento, entre los cuales se encuentra la elaboración de leyes (voto 2865-03).
- ▮ **Principio de conexidad.** Aunque este principio no está establecido de manera expresa en la normativa constitucional ni en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, la Sala reconoció su existencia al armonizar el derecho de iniciativa (artículos 121.1 y 123 de la Constitución Política), que es el derecho de presentar un proyecto de ley, con el derecho de enmienda (artículos 2.8, 3, 123, 124 y 137 del Reglamento Legislativo), que es el derecho de plantear el instrumento denominado “moción” para modificar el contenido de un proyecto de ley. Con este principio, el tribunal constitucional busca que se mantenga la materia que dio origen a la propuesta de ley, sin demeritar la “función política transaccional” de los diputados para “ir ajustando con sus opiniones, dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto” (votos 7564-03, 3441-04, 17104-07 y 16335-10).
- ▮ **Principio de publicidad.** Este principio se deriva de los artículos 105 y 117 constitucionales, los cuales indican, respectivamente, que la potestad de legislar reside en el pueblo y que todas las sesiones de la Asamblea Legislativa serán públicas, salvo razones muy calificadas. La Sala ha indicado, entonces, que este principio “procura garantizar un amplio debate que facilite el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto o, inclusive, la posibilidad de escuchar a entes públicos interesados en el contenido de determinado proyecto de ley. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios, resulta esencial debido al carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes” (voto 13570-14).
- ▮ **Principio democrático.** Este principio se deriva del artículo 1 de la Constitución Política y ha sido empleado por la Sala como un parámetro en materia de procedimiento legislativo: “Como mínimo (...) exige respeto de los principios de participación y representación política –incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías– base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y –no menos importante– la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías. A partir de las anteriores observaciones, puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria” (voto 2675-12).

concepto de judicialización) y, además, si algunas de sus intervenciones han ido más allá de sus prerrogativas o ha implicado que se reinterpreten los alcances de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (concepto de activismo).

## Contexto

### La Sala Constitucional mantiene una rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas

Como se ha venido comentando, las consultas preceptivas de constitucionalidad necesariamente deben ser presentadas por el Directorio Legislativo. En los casos en que no ha sido así, y la solicitud ha sido hecha por algún diputado o un funcionario del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la Sala siempre ha declarado inadmisibles las consultas<sup>7</sup>.

En cuanto a las consultas facultativas, de manera reiterada la Sala ha establecido que los requisitos de admisibilidad son: i) que la consulta sea planteada por no menos de diez diputados y ii) que se formule, salvo excepción<sup>8</sup>, luego de que el proyecto ha sido aprobado en primer debate.

Cabe señalar que el requisito del número de diputados solicitantes se mantiene hasta la resolución de la consulta (artículo 96.b de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)<sup>9</sup>. En el caso de la presentación de la solicitud, la aplicación de esta regla solo se alteró en una oportunidad, en la cual inicialmente la consulta fue planteada por tan solo seis legisladores. Sin embargo, ese mismo día se adhirieron más personas, hasta completar la exigencia antes referida, por lo que al final la solicitud fue admitida (sentencia 1568-92).

También se ha presentado la situación de que la consulta ha sido planteada por diez diputados o más pero, antes de ser resuelta, varios de ellos desisten de la consulta y el número de los que la mantienen es menor a diez. En esos casos la Sala ha optado por no resolver la consulta<sup>10</sup>, pero en una ocasión hubo tres votos salvados, que recomendaban continuar con el trámite de la con-

sulta (sentencia 6452-02). Los legisladores han intentado prevenir esta situación incluyendo en el escrito de presentación que la consulta tiene “carácter irrevocable”. Sin embargo, la Sala ha resaltado que “por la naturaleza misma de dicha consulta y su carácter facultativo, quienes la planteen pueden desistir de hacerlo en cualquier momento” (sentencia 6452-02).

Hay otros aspectos formales que la Sala exige bajo pena de inadmisibilidad de la consulta facultativa. Uno de ellos es que la solicitud sea el producto de una motivada duda de constitucionalidad de los legisladores que la plantean (artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Si no existe evidencia de ello, sistemáticamente se ha declarado inadmisibles las consultas<sup>11</sup>. Aun más, en al menos dos casos la Sala ha rechazado la consulta porque los diputados, lejos de fundar su gestión en la duda de que un proyecto fuera inconstitucional, señalaron su convicción de que no lo era (sentencias 11643-01 y 12459-01).

Además se ha considerado como requisito de admisibilidad que la consulta no se refiera a un proyecto sobre el cual ya la Sala se ha pronunciado en la vía preventiva. Así pues, resulta inadmisibles presentar una solicitud “por segunda ocasión, ante esta Sala, con respecto al mismo proyecto de ley por el cual se planteó la primera de éstas. Es decir, sin que el contenido de dicho proyecto haya sufrido una modificación o enmienda de carácter sustancial alguna” (sentencia 14965-11).

### Una Sala Constitucional entre la autocontención y el activismo

El artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional le permite a la Sala delimitar su propia competencia. Esta potestad delegada por el legislador ha sido usada de maneras distintas. En algunos casos la Sala se ha autocontenido, fijando con claridad sus límites, y en otros ha actuado de modo tal que se ha cuestionado si se extralimitó o no, por ejemplo, al interpretar que tiene competencias que no le fueron otorgadas de modo expreso.

7 De este modo declaró inadmisibles, por ejemplo, una consulta preceptiva planteada por “una técnica profesional de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa” (sentencia 2808-92). Idéntica respuesta se dio a una consulta preceptiva planteada por un diputado, así como al caso reiterado de consultas planteadas por el Director Administrativo de la Secretaría del Directorio Legislativo (sentencias 5283-12, 5595-12 y 5915-12).

8 Una excepción se dio en el caso resuelto mediante la sentencia 14895-06, que se refería a materia presupuestaria y estaba sujeto, por ello, a un tratamiento diverso en cuanto a la exigencia de la aprobación del proyecto en primer debate. En esa materia impera la regla conforme a la cual, por existir un plazo constitucional para la aprobación del proyecto, “se puede presentar la consulta aún antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate”. En el caso aludido, la Sala encontró inadmisibles la consulta en el tanto, si bien fue planteada por doce diputados, “sólo reúne parcialmente el segundo requisito mencionado”, es decir, que ciertamente el proyecto de presupuesto puede consultarse antes de ser aprobado en primer debate, pero solo después de haber sido dictaminado en la Comisión correspondiente y no desde el momento en que es enviado por el Poder Ejecutivo.

9 Sentencias 1552-90, 1555-90, 6122-93, 3693-94, 7515-94, 3693-94, 7515-94, 2450-95, 5325-98, 991-99, 6620-99, 7085-99, 7886-99, 643-00, 3220-00, 6452-02, 7358-02, 6340-06, 14895-06, 5179-08, 1065-09 y 1145-09.

10 Véase, entre otras, las sentencias 7886-99 y 6452-02. En esta última se hace referencia a múltiples fallos con idéntico razonamiento.

11 Véase, entre otras, las sentencias 5006-98, 7085-99 y 12459-01.



Con respecto a la autocontención, se han presentado consultas cuyos gestores pretenden que la Sala indique cuál es su interpretación de las normas que rigen el procedimiento legislativo (sentencias 4530-00 y 11584-01) o de aspectos propios de la técnica parlamentaria (sentencias 8611-98 y 1963-12). En esos casos la Sala ha optado por declarar la inadmisibilidad de las consultas, al estimar que exceden el ámbito de su competencia.

Sin embargo, en otros casos la actitud de autocontención de la Sala frente al objeto admisible ha sido puesta en entredicho. El caso más representativo es el relativo al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC). Cuando se decidió que este convenio sería aprobado, o no, por la vía del referendo, también se planteó una consulta previa al tribunal constitucional. Esto abrió el debate sobre los asuntos que pueden ser conocidos por la Sala y obligó a preguntar: ¿es posible, en Costa Rica, someter a consulta de constitucionalidad un proyecto legislativo sujeto a aprobación mediante referendo? Tanto la Constitución como la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley de Regulación del Referéndum (nº 8492) carecen de disposiciones expresas sobre este tema; es decir, no hay normas que permitan o prohíban a la Sala conocer de tales consultas.

En un primer momento, después de que el Tribunal Supremo de Elecciones autorizó la realización de un referendo para la aprobación o no del TLC, la Sala entró a conocer la consulta promovida por la jefatura del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, pero luego declaró, de modo unánime, que la consulta era inadmisibile por no haber sido formulada por el Directorio del Congreso (sentencia 2159-07). Posteriormente, al recibir dos nuevas consultas sobre el mismo proyecto, esta vez planteadas por la Defensoría de los Habitantes y por más de diez diputados, la mayoría de sus integrantes –excepto el entonces magistrado Mora Mora– estimó que la Sala tenía competencia para resolverlas, alegando que “ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad”. Asimismo, señaló que “la jurisdicción constitucional debe ser reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no

formal” (sentencia 9469-07; recuadro 7.2).

El voto salvado del magistrado Mora Mora hizo alusión a las actas del expediente legislativo referido a la Ley de Regulación del Referéndum, donde constaba que fue desechada una moción que pretendía incluir la consulta previa. A criterio del magistrado, esto permitía señalar que en realidad no se estaba frente a una laguna, sino frente al deseo del legislador –atinado o no– de obviar la consulta previa en estos casos.

La Sala también ha sido consistente al establecer el alcance del examen de constitucionalidad que ha de realizar en el caso de una consulta preceptiva, el cual difiere del correspondiente a la consulta facultativa. En su reiterada jurisprudencia ha señalado que en el primer caso su análisis debe versar sobre los aspectos de forma y fondo que puedan rozar con el marco constitucional<sup>12</sup>. En cambio, cuando se trata de una consulta facultativa, ha estimado que únicamente debe revisar los puntos indicados por quienes han planteado la gestión<sup>13</sup>.

### ¿Cuáles pueden ser los efectos de las consultas?

Solamente son vinculantes los dictámenes de la Sala Constitucional sobre vicios de forma, no así sus pronunciamientos de fondo<sup>14</sup>. Los primeros tienen por objeto corregir fallas en el procedimiento legislativo, tales como cumplimiento de plazos, comparecencias de las instituciones afectadas por la ley que se tramita, publicidad de los proyectos y sus reformas, entre otros. En cambio, los vicios de fondo son señalamientos sobre el texto del proyecto de ley, es decir sobre su contenido, que contradicen la Constitución Política. Más adelante se verá que, en la práctica, la Asamblea Legislativa ha acogido también los dictámenes de fondo en cerca del 90% de los casos (con excepción de los proyectos de Presupuesto de la República), haciendo que la Sala efectivamente tenga una influencia sistemática sobre el contenido de la legislación. Este alto acatamiento de los votos por el fondo puede estar motivado por el hecho de que, si no se modifica la versión final de una ley, cualquier ciudadano podría presentar un recurso contra ella por medio del control posterior de constitucionalidad, utilizando los mismos argumentos dados por la Sala en la sentencia de la consulta previa.

<sup>12</sup> Véase, entre otras, las sentencias 323-90, 693-91, 6674-93, 7005-94, 2933-95, 5573-96, 4711-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 3462-03, 11066-04, 7428-05, 15263-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1308-11, 12226-12, 18351-12 y 2296-13.

<sup>13</sup> Véase, entre otras, las sentencias 716-90, 1607-91, 3789-92, 6215-93, 7403-94, 3929-95, 6859-96, 6346-97, 9192-98, 9317-99, 11648-00, 13004-01, 7608-02, 11733-03, 7242-04, 17616-05, 15486-06, 17104-07, 2896-08, 17511-09, 16335-10, 15969-11 y 13367-12.

<sup>14</sup> Véase, entre otras, las sentencias 121-89, 1102-90, 2488-91, 1438-95, 6346-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 5404-03, 11066-04, 10964-05, 15486-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1630-11, 12226-12, 18351-12, 127-13 y 2296-13.

## ▀ Recuadro 7.2

### La consulta previa sobre el TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

Después de varios años de intensas negociaciones, en mayo de 2004 Costa Rica firmó el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, conocido como el “TLC”. Sin embargo, la ratificación de este instrumento por parte del Congreso fue un proceso largo y fuertemente marcado por la convulsión social. Ante las presiones a las que se vio sometido el Poder Ejecutivo, el entonces presidente Pacheco de la Espriella puso dos condiciones para el envío del Tratado a la Asamblea Legislativa: i) la aprobación de una reforma fiscal y ii) el pronunciamiento de una Junta de Notables que se instauró en julio de 2005 con el propósito de analizar el citado acuerdo comercial. No fue sino hasta octubre de ese mismo año que el Poder Ejecutivo remitió el TLC al Congreso (expediente 16.047). Para entonces había transcurrido más de un año desde que el convenio había sido suscrito y los demás países miembros ya lo habían ratificado.

En diciembre de 2006 –bajo una nueva administración– el TLC recibió un dictamen afirmativo de mayoría. El texto pasó entonces al Plenario y su discusión inició en enero de 2007. Dada la creciente tensión que a nivel político, económico y social estaba generando el tema, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto para que la decisión sobre el Tratado se tomara por medio de una consulta popular, como una manera de superar el entramamiento legislativo. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso y trasladada al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para que éste autorizara la celebración del primer referendo en la historia del país. Sería entonces la sociedad costarricense la que, en octubre de ese año, tomaría la decisión final sobre el TLC.

En este largo y complejo proceso, que provocó una alta polarización y un amplio debate sobre el tema, la Sala Constitucional fue activada en diversas ocasiones por distintos actores que buscaban una solución a través suyo, pero en todos los casos ésta había declarado inadmisibles las solicitudes. Fue hasta abril de 2007 que admitió dos consultas previas de constitucionalidad: una

de la Defensoría de los Habitantes y otra presentada por diputados de varias fracciones. En ese momento, el TSE decidió esperar el pronunciamiento de la Sala, antes de fijar de manera definitiva la fecha en que se llevaría a cabo la consulta popular sobre el TLC.

En los dieciocho temas de fondo analizados, la mayoría de los magistrados no encontró vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, la decisión no fue unánime y en ocho de esos asuntos los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro salvaron sus votos, por considerar que eran inconstitucionales. Por otro lado, hubo tres puntos sobre los cuales la Sala se abstuvo de emitir criterio, puesto que las solicitudes los ponían a dirimir sobre la conveniencia, mérito u oportunidad del TLC, y no sobre el respeto a la Constitución Política. Pese a ello, fue interesante que los magistrados incluyeran en su sentencia una reflexión sobre la agenda complementaria del TLC, señalando su importancia, tanto para el fortalecimiento de las políticas promovidas por el Tratado, como para aprovechar los beneficios que éstas traerían.

En su resolución, la Sala fue consistente con el criterio de constitucionalidad –preceptivo y facultativo– que había utilizado con anterioridad al avalar otros tratados de libre comercio. Asimismo, el fallo evidenció la existencia de distintas orientaciones ideológicas entre los magistrados; en particular, los argumentos esgrimidos en los votos salvados dan cuenta de esas tensiones ideológicas a lo interno de la Sala.

Una vez emitida la resolución, el camino para la consulta popular quedó allanado y se comenzó a organizar el referendo. El 12 de julio de 2007 el TSE convocó oficialmente la consulta y, tres meses después, el TLC fue aprobado por el 51,61% de los votantes. Este resultado era vinculante para la Asamblea Legislativa, que debió aprobar tanto el convenio comercial como su agenda complementaria. En diciembre de 2008 se depositó la ratificación ante la OEA y el 1º de enero de 2009, casi cuatro años y medio después de su firma, entró en vigencia el TLC entre Estados Unidos y Costa Rica.

En los pronunciamientos sobre vicios, la Sala ha incorporado el principio de interpretación del ordenamiento jurídico conforme con el Derecho de la Constitución, en adelante denominado interpretación conforme<sup>15</sup>, en el control preventivo de constitucionalidad. Este mecanismo permite a los magistrados interpretar la norma consultada según el alcance permitido a la luz de la Constitución y, con ello, evitar la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma vigente. De este modo se procura impedir los graves inconvenientes que causa la anulación con efectos retroactivos de una regla jurídica que ha cobrado vigencia. Algunos asocian esta tesis al activismo judicial (Hennig Leal, 2012), pues se considera que implica una intervención de la Sala en el quehacer del legislador al imponer una única interpretación de la norma infraconstitucional, sin considerar que quizá no es la deseada por el Poder Legislativo. Teniendo esto en cuenta, son múltiples los casos en que la Sala ha optado por no anular las normas sujetas al control a priori mediante la técnica de la interpretación conforme. Así ha sucedido tanto en consultas preceptivas<sup>16</sup> como facultativas<sup>17</sup>.

En el marco de las consultas previas, y cuando se trata de vicios de fondo, el Congreso puede someterse o no a la interpretación conforme con la Constitución. Un caso representativo es el de la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para introducir el artículo 208 bis. En ese caso la Sala optó por evitar un dictamen desfavorable, acudiendo, precisamente, a la interpretación conforme (sentencia 398-05). A pesar de ello, la Asamblea Legislativa decidió mantener la reforma original, sin introducir modificaciones derivadas de esa interpretación (Echandi, 2014).

### Cambio de criterio de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley

Inicialmente, la Sala Constitucional aceptó la posibilidad de que se plantearan diversas consultas sobre un mismo proyecto de ley (sentencia 7515-94). Sin embargo, en años recientes esa posición ha tenido un viraje (sentencias 12026-10, 00905-11 y 7818-11). En el pronunciamiento de mayoría del fallo 14965-11, la

## ► Cuadro 7.1

### Resumen de requisitos y alcances de las consultas previas de constitucionalidad

| Criterio                  | Consultas facultativas  | Consultas preceptivas  |
|---------------------------|---|--|
| Admisibilidad             | Proyecto ya aprobado en primer debate.<br>Duda de constitucionalidad claramente planteada.<br>El mismo proyecto no puede haber sido consultado antes, excepto si ha sufrido cambios sustanciales. | Reformas constitucionales.<br>Tratados internacionales.<br>Modificaciones a la Ley de la Jurisdicción Constitucional.<br>Cumplimiento del debido proceso en la Sala Tercera. |
| Quiénes pueden plantearla | Diez o más diputados, que deben permanecer hasta la sentencia.<br>Tribunal Supremo de Elecciones.<br>Defensoría de los Habitantes.<br>Contraloría General de la República.                        | Directorio Legislativo.  |
| Alcance de la revisión    | Se revisan únicamente las dudas consultadas.  | Se revisa todo el proyecto de ley.   |
| Efectos                   | Corrección de vicios de forma es de acatamiento obligatorio.<br>Corrección de vicios de fondo es de acatamiento voluntario.   |  |

15 El principio de interpretación del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución, enunciado por la Sala Constitucional en los votos 3035-96, 3036-96 y 3038-96, “presupone abrir el sistema de fuentes a la labor creativa del Derecho por parte del juez, de manera que las normas no tendrán únicamente un sentido gramatical, sino también el extraído por el juez o tribunal para tenerlas por conformes con el Derecho de la Constitución. De esa forma, la jurisdicción ordinaria relativiza su sometimiento a la ley (artículo 154 de la Constitución Política), esto es, deja de ser la boca que pronuncia las palabras de la ley, para introducir y conformar una doctrina que se incorpora al Derecho objetivo, e interpreta creativamente la ley en relación con su texto literal” (Jinesta, 1996).

16 Véase, entre otras, las sentencias 1839-90, 2596-91, 6-92, 6624-94, 5685-95, 5977-96, 1204-97, 4710-97, 8292-99, 9685-00, 11926-01, 15263-06, 18210-08, 18940-09, 19701-10, 19735-10 y 11969-11.

17 Véase, entre otras, las sentencias 3834-92, 1568-94, 5305-96, 3375-97, 9192-98, 9317-99, 4530-00, 2940-01, 11491-02, 09618-05, 10450-08, 16202-10, 7818-11 y 1963-12.

Sala estableció que evacuará una nueva consulta legislativa sobre un proyecto que ya ha conocido, únicamente cuando “se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial”. Esta nueva interpretación genera una restricción no prevista en la Ley de la Jurisdicción Constitucional para el acceso a la justicia constitucional preventiva, al agregar un nuevo requisito de admisibilidad a las consultas preventivas de carácter facultativo (cuadro 7.1).

### Resultados de la investigación

En esta sección se presentan los principales resultados del análisis cuantitativo y jurídico de las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional al ejercer el control preventivo de constitucionalidad desde su creación en 1989 hasta el 2013.

El alcance del control previo en el país se examina primero evaluando la frecuencia de las consultas y el tiempo necesario para resolverlas, de tal forma que se puede constatar sus efectos en el proceso de formación de ley. Segundo, se profundiza en un análisis cualitativo de algunos proyectos que se separan de la tendencia de las estadísticas y que sus consultas a la Sala se reiteran dos veces o más. En tercer lugar se explora sobre los vicios más comunes que se le señalan a la Asamblea Legislativa, y la respuesta de este órgano. Finalmente se evalúa si existen fuerzas políticas específicas que utilizan las consultas previas como mecanismo de control político, y si las respuestas de la Sala Constitucional varían según el partido proponente de la consulta. Estas no son todas las aristas posibles del tema de control previo, sin embargo, sí es una selección que pretende responder los principales cuestionamientos recopilados en la opinión pública.

### Control previo no causa retraso significativo en la aprobación de leyes

#### La reinterpretación del plazo de un mes para resolver las consultas previas

El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala Constitucional tiene un mes para evacuar las consultas que se le presenten. El estudio de los pronunciamientos emitidos por ese tribunal entre 1989 y 2013 evidencia que su interpretación en este tema fue consistente e invariable durante todo el período: el término de un mes para evacuar la consulta empieza a correr a partir del recibo del expediente legislativo

completo<sup>18</sup>, no de la consulta, como lo dice la letra de la norma antes citada.

Se ha comprobado, sin embargo, que el plazo del mes contado a partir del ingreso del expediente legislativo puede sufrir ajustes. Esto sucede, por ejemplo, cuando se han tramitado inhibitorias de uno o varios de los magistrados integrantes de la Sala, cuando se ha prevenido a los consultantes acerca de algún asunto por subsanar, cuando se comprueba que el expediente recibido está incompleto, cuando se acumulan consultas previas, o cuando se solicita prueba para mejor resolver<sup>19</sup>.

Entre 1989 y 2013, la mayoría de los casos que excedieron el plazo de un mes (16 de 19 para la consulta facultativa y 27 de 30 para la consulta preceptiva) tuvo un exceso de once días. No obstante, llaman la atención seis casos que se excedieron en un rango de 23 a 114 días; se trata de tres consultas facultativas (de 19) y tres consultas preceptivas (de 30).

En lo que concierne a las consultas facultativas, en uno de los casos el retraso tuvo sustento en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (sentencia 392-90); en otro no se llegó a evacuar la consulta porque el proyecto fue devuelto a una comisión especial donde recibió un dictamen negativo (sentencia 1922-98) y en el último no se hizo alusión a ninguna situación particular que haya impedido resolver a tiempo (sentencia 3861-99). En cuanto a las consultas preceptivas, la demora en dos de ellas obedeció a la excepción del plazo prevista en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (sentencias 131-90 y 2232-91) y en el tercer caso (sentencia 8719-99), la única explicación es un aparente error al computar el plazo, tal como la misma Sala reconoce en su resolución.

### La consulta previa dura, en promedio, 23,6 días

A continuación se examina, independientemente del criterio de la Sala sobre el cómputo del plazo para dictaminar<sup>20</sup>, cuánto tiempo le tomó a ese órgano resolver las consultas legislativas formuladas entre 1989 y 2013 (gráfico 7.1).

En el período 1989-2013, el trámite de consultas previas (facultativas o preceptivas), contabilizado a partir de su interposición, tuvo una duración promedio de 23,6 días: 28,5 para las facultativas y 20,6 para las preceptivas. Esto representa una mejora con respecto a la duración que se calculó en el estudio de Echandi y Milano (2009).

18 En idéntico sentido, véanse las sentencias 2050-91, 9317-99, 10136-00, 8746-00, 11491-02, 2235-06, 12405-06, 2521-08 y 5179-08.

19 Véanse, respectivamente, las sentencias 1925-91, 11643-01, 8746-00, 3154-08 y 3969-14.

20 A criterio de la Sala, el plazo para dictaminar corre a partir del recibo del expediente completo. Sin embargo, en este trabajo se contabilizó desde la fecha en que se presentaron las consultas.

El trámite de la inmensa mayoría de las consultas fue corto, y fueron excepcionales los casos que tardaron más de 45 días. El gráfico 7.2 muestra que el 75,3% (536) se resolvió en 30 días o menos y el 95,4% (679) en 45 días o menos. En el período de estudio no se registró ninguna consulta previa pendiente de resolver o censurada.

Si se agrupan los datos según rangos de duración, se obtiene que un 29,6% (211) de las consultas se resolvió en un plazo de 0 a 15 días, un 45,5% (324) tardó entre 15 y 30 días, un 20,1% (144) entre 30 y 45 días y el 5% restante tuvo duraciones extremas de más de 143 días.

### El plazo promedio para la aprobación de una ley es de 657,2 días

Entre 1989 y 2013<sup>21</sup>, el tiempo promedio que tomó la aprobación de una ley en el Congreso fue de 657,2 días. Este promedio incluye toda la legislación promulgada en el período, aunque debe mencionarse que este cálculo puede verse afectado por algunas leyes que tienen plazo fijo para su aprobación, como es el caso de los presupuestos de la República, cuyo trámite por lo general no sobrepasa los tres meses, o bien el de las reformas constitucionales, que están sujetas a un determinado procedimiento y a ser presentadas en períodos ordinarios en dos legislaturas distintas (artículo 195 de la Constitución Política). Aunque el número de leyes con plazo fijo que se aprueba cada año es muy bajo, la información disponible no permite desagregar las duraciones por tipo de ley.

Por su parte, como se vio en el apartado anterior, las consultas previas del período 1989-2013 se resolvieron en un tiempo promedio de 23,6 días (28,5 para las consultas facultativas y 20,6 para las preceptivas). Por tanto, se puede afirmar que en caso de plantearse una consulta facultativa de constitucionalidad, el impacto en el tiempo representa un 3,6% del plazo promedio para aprobar una ley (gráfico 7.3).

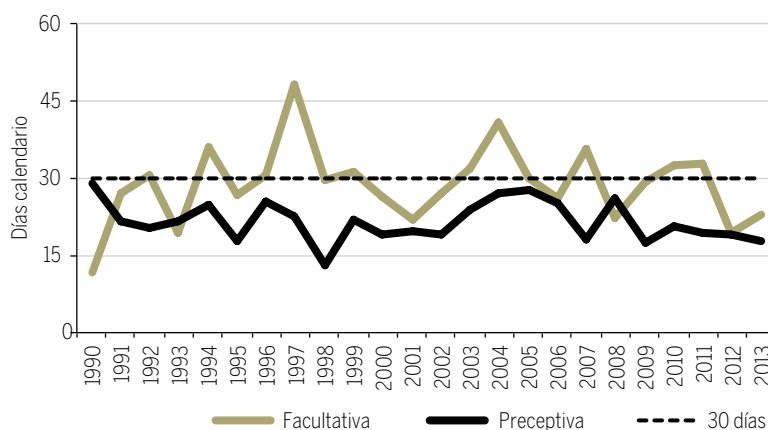
### Efectos del control preventivo de constitucionalidad

#### Son pocas las consultas reiteradas sobre un mismo proyecto

Aun siendo corto el plazo en que se resuelven las consultas preventivas, si éstas se plantean de modo reiterado sobre un mismo proyecto, su atención causa un mayor retraso en el procedimiento legislativo y, potencialmente, convierte el uso de este instrumento en una táctica dilatoria para la aprobación de leyes.

### Gráfico 7.1

#### Duración promedio del trámite de consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo<sup>a/</sup>. 1990-2013

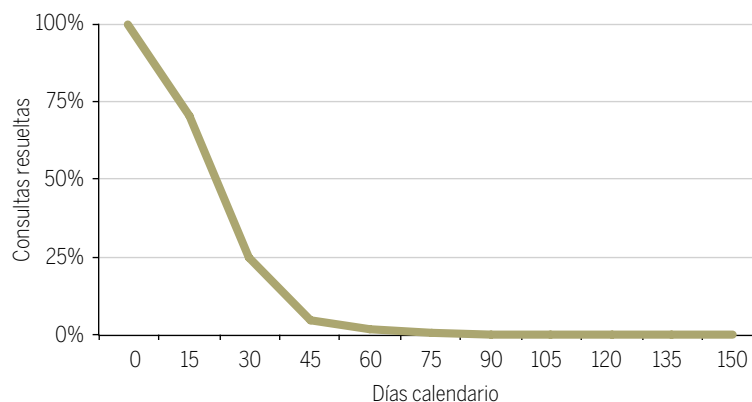


a/ Para cada año se muestra la duración del proceso en días naturales, desde el ingreso de la consulta hasta la fecha de votación del dictamen. El año 1989 registró valores atípicos, por lo que fue omitido en el gráfico, a fin de permitir una mejor visualización del comportamiento de la serie en el período 1990-2013. Se presentan los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

### Gráfico 7.2

#### Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración<sup>a/</sup>. 1989-2013 (porcentajes)



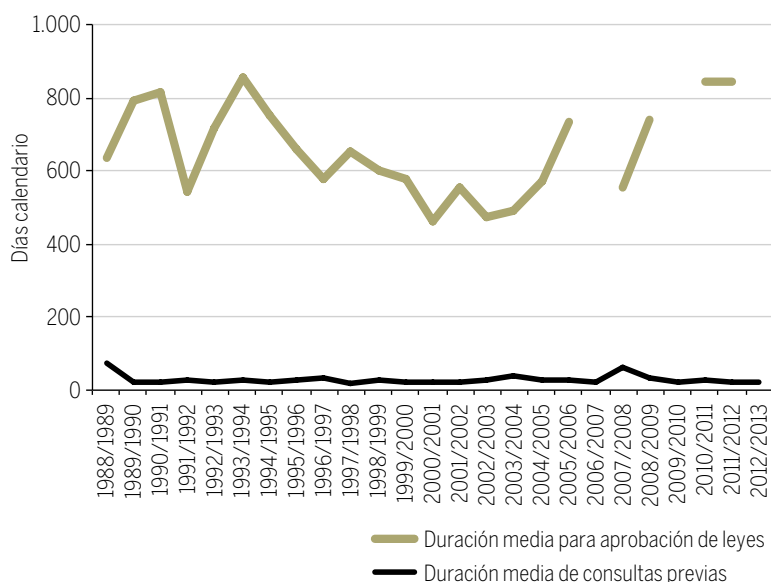
a/ Se refiere al porcentaje de consultas remanente según intervalo de duración. Se muestran los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas previas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

21 Por falta de información, se excluyen los períodos 2006-2007, 2009-2010 y 2012-2013.

### Gráfico 7.3

**Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración de las consultas previas<sup>a/</sup>. 1989-2013<sup>b/</sup>**



a/ Hay fechas que no registran información debido a la carencia de ella en la Asamblea Legislativa. Los datos sobre las leyes son generales, es decir, no discriminan entre leyes ordinarias y las relacionadas con reformas constitucionales y tratados internacionales. No fue posible contar con datos desagregados para asociarlos a cada tipo de consulta previa (preceptiva y facultativa).

b/ Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información de la Asamblea Legislativa y de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Para profundizar en este tema, se localizaron todos los proyectos de ley aprobados entre 1989 y 2013 que contaban con más de una resolución de la Sala Constitucional, los cuales sumaron 67. Luego se filtraron los casos que tuvieron dos o más consultas resueltas, excluyendo las solicitudes acumuladas, las no evacuadas, las gestiones de nulidad, las recusaciones y otras gestiones interlocutorias<sup>22</sup>. Se llegó así a un total de veintinueve casos, de los cuales once correspondían a consultas preceptivas y dieciocho a consultas facultativas.

En el ámbito de las consultas preceptivas, se detectó que en nueve de los once casos identificados se realizaron dos consultas y solo en dos se hizo esa gestión por tercera vez. Estos últimos correspondieron a consultas sobre la reforma a los artículos 169, 170 y 171 de la Constitución Política (expediente 13.375, relacionado con la elección de alcaldes; sentencias 39257-00, 8888-01 y 11532-01) y

el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (expediente 15.543; sentencias 8425-05, 6011-06 y 18215-08).

Estos hallazgos evidencian que la reiteración de consultas previas de constitucionalidad no se concentra en las de tipo facultativo, sino que también se da en las preceptivas.

En las consultas facultativas el resultado no es muy distinto. De los dieciocho casos identificados, dieciséis fueron objeto de dos resoluciones y dos fueron consultados en cinco ocasiones.

Puede decirse entonces que, entre los casos registrados en el período 1989-2013, solo hay dos que llaman la atención por las numerosas ocasiones en que se presentó a la Sala Constitucional una consulta facultativa sobre una misma iniciativa. Se trata del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13.874, y el proyecto de Ley de modificación de varios artículos de la Ley 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente 14.836, los cuales fueron objeto de cinco consultas, como se verá más adelante.

### Consultas de constitucionalidad con vicios de forma y fondo

Esta sección analiza el resultado cualitativo del examen previo de constitucionalidad que realiza la Sala desde 1989. Las cifras se han contabilizado distinguiendo entre el tipo de consulta y la naturaleza –de forma o de fondo– de los vicios detectados. El cuadro 7.2 muestra el detalle de la cantidad de asuntos evacuados y permite apreciar que ha sido mayor el número de consultas preceptivas (444, o 62,4%) que el de facultativas (268, o 37,6%).

Entre 1989 y 2013, el 92,1% de las consultas fue evacuado. Del total de gestiones planteadas, el 62,4% solicitó el examen preceptivo, aun cuando era mucho menor el número absoluto de leyes que de manera obligatoria debían someterse a esa revisión (reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional). El 37,6% restante correspondió, por tanto, a consultas facultativas, cuyo número potencial es la totalidad de las leyes aprobadas, pues cualquier proyecto es susceptible de ser consultado por diez diputados o más. Si bien el año de consulta de una ley no necesariamente tiene que concordar con la fecha de su aprobación, una comparación por año entre el número total de leyes promulgadas y las consultas facultativas enviadas a la Sala Constitucional permite afirmar que las últimas no se formulan de modo abusivo (gráfico 7.4), pues se tiene que:

22 Una resolución o sentencia interlocutoria es aquella que emite el juez entre el principio y el fin de un proceso (después de la demanda y antes de emitir la sentencia propiamente dicha) sobre algún incidente o pronunciamiento de las partes. Este concepto es idéntico a la definición de la resolución denominada "auto".

## ► Cuadro 7.2

### Consultas previas de constitucionalidad, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta<sup>a/</sup>. 1989-2013

| Tipo         | Total      | Porcentaje   | Evacuadas  |             | No evacuadas |            |
|--------------|------------|--------------|------------|-------------|--------------|------------|
|              |            |              | Total      | Porcentaje  | Total        | Porcentaje |
| Preceptiva   | 444        | 62,4         | 433        | 97,5        | 11           | 2,5        |
| Facultativa  | 268        | 37,6         | 223        | 83,2        | 45           | 16,8       |
| <b>Total</b> | <b>712</b> | <b>100,0</b> | <b>656</b> | <b>92,1</b> | <b>56</b>    | <b>7,9</b> |

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

- En doce de los veintinueve años para los cuales se cuenta con información, los proyectos consultados no superaron el 15% de las leyes aprobadas.
- En siete años del período las consultas previas representaron hasta un máximo del 30% de las leyes aprobadas.
- En un único año atípico, la tercera legislatura de la administración Arias Sánchez (2004-2005), las consultas representaron el 60% de las leyes aprobadas.

El examen previo identificó vicios de constitucionalidad en un amplio porcentaje de consultas facultativas (cuadro 7.3), ratificando así la importancia de este instrumento para el control de legalidad. Entre 1989 y 2013 se encontraron problemas en el 61,9% de los casos; los más frecuentes fueron los vicios de fondo (37,2%), seguidos por los de forma (18,4%) y un 6,3% de casos en los que se detectaron los dos tipos de errores.

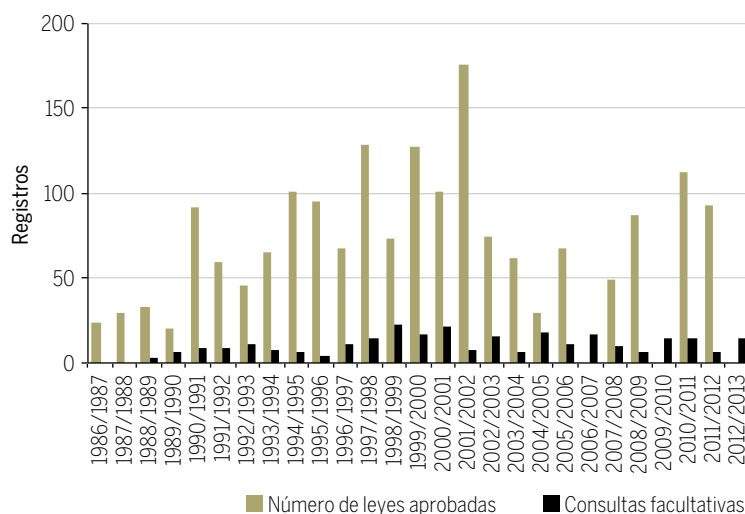
En contraste con lo anterior, el análisis preceptivo solo encontró vicios en un 13,6% de los casos consultados (2,8% de fondo, 10,6% de forma y 0,2% de ambos tipos). Esto se debe a que, por lo general, la legislación sometida a este control (reformas constitucionales y tratados internacionales) de antemano ha pasado por diversas revisiones y cotejos de compatibilidad con las normas internas.

### Caracterización de los vicios de forma

En 102 dictámenes emitidos entre 1989 y 2013, la Sala Constitucional encontró 122 vicios de forma, los cuales pueden agruparse en 22 tipos (Echandi, 2014). Los cinco tipos más frecuentes abarcan el 60% de los fallos y se muestran en el gráfico 7.5. Sobresale la recurrencia de la violación del derecho de enmienda (que

## ► Gráfico 7.4

### Leyes aprobadas y consultas facultativas, según periodo<sup>a/</sup>. 1986-2013



a/ No hay datos disponibles para tres legislaturas: 2006-2007, 2009-2010 y 2012-2013. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información de la Asamblea Legislativa y base de datos de consultas de constitucionalidad.

da cuenta de 27 de los 122 vicios identificados, es decir, un 22,1%). Le siguen la violación del Reglamento de la Asamblea Legislativa (14 casos, 11,5%) y la no consulta a instituciones autónomas o al Poder Judicial cuando así lo exige la Constitución (15 registros, 12,3%). Los otros dos vicios que destacan por ser reiterados son el

### ► Cuadro 7.3

#### Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas<sup>a/</sup>. 1989-2013

| Tipo                      | Total      | Porcentaje   | Preceptiva |              | Facultativa |              |
|---------------------------|------------|--------------|------------|--------------|-------------|--------------|
|                           |            |              | Total      | Porcentaje   | Total       | Porcentaje   |
| Solo de fondo             | 95         | 14,5         | 12         | 2,8          | 83          | 37,2         |
| Solo de forma             | 87         | 13,3         | 46         | 10,6         | 41          | 18,4         |
| De fondo y forma          | 15         | 2,3          | 1          | 0,2          | 14          | 6,3          |
| Ninguno                   | 457        | 69,6         | 374        | 86,4         | 83          | 37,2         |
| Remisión a vicio de fondo | 2          | 0,3          | 0          | 0            | 2           | 0,9          |
| <b>Total</b>              | <b>656</b> | <b>100,0</b> | <b>433</b> | <b>100,0</b> | <b>223</b>  | <b>100,0</b> |

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

### ► Gráfico 7.5

#### Presencia de vicios de forma en los dictámenes sobre consultas previas, según tipo de vicio. 1991-2013<sup>a/</sup>

| Año  | Violación del derecho de enmienda | Violación del Reglamento de la Asamblea Legislativa | Ausencia de consulta | Violación del principio de publicidad | Violación del principio democrático |
|------|-----------------------------------|---|----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 1991 | ●                                 |   | ●                    |                                       |                                     |
| 1993 | ●                                 |   |                      |                                       |                                     |
| 1994 |                                   |   | ●                    |                                       |                                     |
| 1995 | ●                                 |   |                      |                                       | ●                                   |
| 1996 | ●                                 |   |                      |                                       |                                     |
| 1998 | ●                                 |   |                      |                                       |                                     |
| 1999 | ●                                 | ●   |                      |                                       |                                     |
| 2000 | ●                                 | ●   |                      | ●                                     | ●                                   |
| 2001 | ●                                 |   | ●                    |                                       |                                     |
| 2002 | ●                                 |   |                      | ●                                     |                                     |
| 2003 | ●                                 | ●   |                      |                                       |                                     |
| 2005 | ●                                 |   | ●                    |                                       |                                     |
| 2006 | ●                                 | ●   | ●                    | ●                                     | ●                                   |
| 2007 | ●                                 |   |                      |                                       | ●                                   |
| 2008 |                                   | ●   | ●                    | ●                                     |                                     |
| 2009 |                                   |   | ●                    |                                       |                                     |
| 2010 | ●                                 |   |                      |                                       |                                     |
| 2011 | ●                                 | ●   |                      | ●                                     |                                     |
| 2012 |                                   | ●   |                      | ●                                     |                                     |
| 2013 |                                   |   | ●                    | ●                                     |                                     |

a/ En algunos años no se dieron dictámenes sobre consultas previas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.



quebranto del principio de publicidad en nueve ocasiones (7,4%) y del principio democrático en ocho oportunidades (6,6%). Por último figuran tres casos (2,5%) en los que se delegó materia propia del Plenario Legislativo a una comisión plena.

Como se observa, los vicios de forma en el trámite parlamentario se han mantenido en el tiempo. La tónica ha sido constante, especialmente, en los casos de violación del derecho de enmienda y de las normas del Reglamento Legislativo.

### Congreso acata la mayoría de los dictámenes sobre vicios de fondo

Como se mencionó, los dictámenes que señalan vicios de fondo no son vinculantes por expresa disposición normativa (artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)<sup>23</sup>. No obstante, esta investigación comprobó que, en la gran mayoría de los casos, la Asamblea Legislativa opta por atender los pronunciamientos de la Sala Constitucional, ya sea gestionando las reformas pertinentes en los proyectos de ley o bien desistiendo de aprobarlos, salvo en el caso de los proyectos de Presupuesto de la República.

En las consultas preceptivas solo hubo dos casos de vicios de fondo que no fueron corregidos, uno en 1994 y otro en 2000. Los restantes diez vicios de fondo detectados en el período 1989-2013 fueron subsanados en los proyectos de ley.

En el caso de las consultas facultativas hubo 23 dictámenes que no fueron acatados, 16 de ellos relacionados con proyectos de Presupuesto de la República. Como se ha dicho, estos proyectos tienen un plazo fijo para su aprobación<sup>24</sup>, de modo que es probable que la Asamblea Legislativa no atendiera los señalamientos de la Sala debido a que las resoluciones se dictaron luego de la fecha de vencimiento del plazo o muy cerca de ella.

En suma, en los veinticinco años de vigencia del control a priori de constitucionalidad (1989-2013) se emitieron 95 fallos (sobre 12 consultas preceptivas y 83 facultativas) que señalaron vicios de fondo (gráfico 7.6). De ellos, 16 se referían a proyectos presupuestarios sujetos a un plazo fijo de aprobación y 79 a normas sin ese límite temporal. De esos 79 dictámenes el Poder Legislativo acató 65 en su totalidad (82,3%) y 5 parcialmente (6,3%). Los nueve restantes (11,4%), siete sobre consultas facultativas y dos sobre preceptivas, no fueron acogidos. Es decir, el Congreso acató señalamientos de fondo de la Sala Constitucional en el 88,6% de las ocasiones (salvo en el caso de los proyectos de Presupuesto de la República).

### ¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad?

La tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional es un efecto del control previo de constitucionalidad. Sin embargo, la creciente animadversión que el control preventivo ha generado en el sistema político obliga a examinar, con especial detalle, si la fricción causada por ese instrumento se debe al alcance de los fallos de la Sala. Para ahondar en este tema se han elegido tres indicadores: i) casos en que se han realizado múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley, ii) gestiones de nulidad de fallos de la Sala y iii) materias en las cuales de manera reiterada se han señalado vicios esenciales de forma o de fondo.

### Dos proyectos de ley tuvieron cinco consultas preventivas de constitucionalidad

Tal como se comentó en una sección anterior, en el presente estudio se determinó que solo en dos casos se han producido cinco consultas sobre una misma

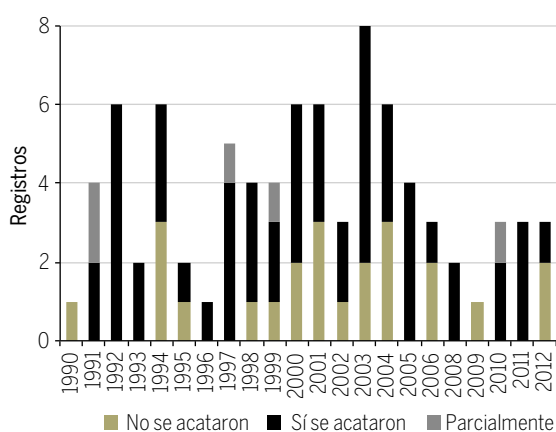
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### VICIOS DETECTADOS Y SENTENCIAS

véase Echandi, 2014, y la base de datos de consultas de constitucionalidad, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Gráfico 7.6

#### Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas facultativas. 1990-2012<sup>a/</sup>



a/ No hay datos para el 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

23 Véase las sentencias 121-89, 1102-90, 2488-91, 1438-95, 6346-97, 7292-98, 9873-99, 10473-00, 12494-01, 9603-02, 5404-03, 11066-04, 10695-05, 15486-06, 13665-07, 18218-08, 18940-09, 19701-10, 1630-11, 18351-12, 127-13 y 2296-13

24 El artículo 178 constitucional dispone que la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre de cada año.

iniciativa. Se trata del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer y el proyecto de modificación de varios artículos de la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, n° 7744.

El primer caso permite extraer algunas reflexiones. Una de ellas se relaciona con la política de la Sala Constitucional, de no pronunciarse sobre el fondo de las consultas cuando encuentra vicios de forma. Esto fue lo que sucedió en la primera, segunda y quinta consultas sobre el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, tal como se observa en el cuadro 7.4. Este hecho alarga innecesariamente el debate sobre una iniciativa de ley, e incentiva a los diputados a reiterar la consulta por el fondo.

El segundo aspecto que merece comentario es la problemática que se presenta cuando la Sala advierte sobre vicios de forma (como ocurrió en los dos primeros pronunciamientos) o de fondo (como sucedió en el tercero y el cuarto) y la Asamblea Legislativa no logra sanear el proyecto adecuadamente, lo que obliga a una nueva intervención del tribunal constitucional. En este caso, en dos ocasiones sucesivas el Congreso fue incapaz de corregir un vicio de procedimiento, lo que se hizo evidente en la quinta consulta.

Asimismo, los vicios de fondo señalados en la respuesta a la tercera consulta no fueron corregidos por la Asamblea Legislativa, tal como declaró la Sala en la cuarta ocasión en que examinó el proyecto. Tal renuencia condujo a un innecesario control a posteriori que dio lugar a dos pronunciamientos de inconstitucionalidad adicionales.

En cuanto a los proponentes, la primera consulta fue firmada mayoritariamente por representantes del Partido Liberación Nacional, la segunda por el Partido Unidad Social Cristiana, la tercera por 37 diputados de

todos los partidos políticos y las dos últimas por una mayoría de legisladores socialcristianos.

Con respecto al proyecto de modificación de la Ley 7744 es posible indicar que una de las causas de la reiterada evaluación preventiva obedece a que los vicios de fondo aducidos no fueron expuestos, en su totalidad, desde la primera consulta. Eso hizo que en tres ocasiones la Sala señalara errores de fondo que no habían sido objeto de pronunciamiento, porque los consultantes no lo habían solicitado. Recuérdese que la Sala ha definido que únicamente resuelve la duda concreta planteada por los diputados y omite la revisión del resto del documento. Se trata, sin embargo, de una práctica que queda superada a partir del criterio antes referido (sentencia 14965-11) de no admitir consultas relativas a un mismo proyecto que no presente enmiendas sustanciales.

La otra causa de la reiteración de las consultas en este caso, al igual que en el anterior, reside en las dificultades que tiene el Congreso para sanear procedimientos que la Sala aprecia como viciados. En el proyecto de reforma a la Ley 7744 ese tribunal declaró ilegítima la actuación de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, porque decidió modificar el proyecto en atención a uno de los pronunciamientos de la Sala, siendo esa una potestad exclusiva del Plenario Legislativo (cuadro 7.5).

De las cinco consultas facultativas relacionadas con este proyecto, la tercera fue remitida por la Defensoría de los Habitantes y las cuatro restantes fueron firmadas por una mayoría de diputados del Partido Acción Ciudadana.

#### Mayoría de solicitudes de nulidad fue relativa al TLC

Las resoluciones de la Sala Constitucional carecen de todo recurso, pues así lo dispone el artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por esta razón,

### ► Cuadro 7.4

#### Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13.874

| Fallo    | Vicios | Resultado de la votación   |
|----------|--------|--|
| 11129-01 | Forma  | Unánime.   |
| 00058-02 | Forma  | Unánime.   |
| 03441-04 | Fondo  | Unánime en cuanto a vicio de fondo en el artículo 31. Por mayoría, con votos salvados y nota sobre vicios de fondo en otros artículos.           |
| 01800-05 | Fondo  | Por mayoría. Constan votos salvados y nota.  |
| 05298-06 | Forma  | Unánime en cuanto a vicio de forma en el artículo 45 y la inclusión del artículo 30. Por mayoría, con voto salvado y notas sobre vicio de forma. |

## ► Cuadro 7.5

### Consultas preventivas de constitucionalidad sobre el proyecto de reforma a la Ley 7744, de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, expediente 14.836

| Fallo    | Vicios        | Resultado de la votación  |
|----------|---------------|---|
| 15760-08 | Fondo y forma | Declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo en votación unánime.<br>Declaratoria de inconstitucionalidad por la forma en votación de mayoría.<br>Consta voto salvado. |
| 16563-08 | Fondo         | Se reiteró lo señalado en el fallo emitido anteriormente sobre este mismo proyecto (voto 15760-08).   |
| 17511-09 | Fondo         | Unánime, constan notas.   |
| 12026-10 | Forma         | Mayoría, consta voto salvado.   |
| 18702-10 | Fondo         | Mayoría, consta voto salvado.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

según la misma Sala, sus fallos “adquieren firmeza y son ejecutorios desde el momento en que se emite el Por Tanto de la sentencia” (sentencia 12894-05), de modo que las gestiones de adición y aclaración, nulidades y otras gestiones, no enervan la eficacia jurídica de lo decidido por ese tribunal en su respuesta a una consulta.

No obstante lo anterior, este estudio indagó acerca de la presentación de solicitudes de reconsideración, nulidad o revocatoria de los dictámenes de la Sala, que, de existir, darían cuenta de una reacción de los legisladores en contra de lo resuelto. Se encontró que, efectivamente, en el curso de los veinticinco años de ejercicio del control preventivo de constitucionalidad hubo gestiones como las mencionadas, pero se trató de situaciones muy puntuales, ocasionadas, sin duda, por la especial sensibilidad de algunos de los temas sometidos a control previo. La gran mayoría se relacionó con el TLC con Estados Unidos (TLC) y su agenda complementaria<sup>25</sup>.

#### Recurrencia de vicios de forma

Es vital para el sistema democrático examinar los incumplimientos formales en que incurre la Asamblea Legislativa y que son detectados por la Sala Constitucional. Un caso especialmente representativo es la recurrencia de vicios de forma en los casos relacionados con temas fiscales. En dos ocasiones de gran trascendencia pública la Sala anuló el procedimiento seguido para aprobar sendos proyectos de índole tributaria, que eran prioridades para el Poder Ejecutivo. Se intentó aprobar las iniciativas con base en el artículo 208 bis del Reglamento Legislativo y el trámite expedito que se diseñó para cada caso.

La reiterada intervención correctiva de la Sala en estos dos casos generó fricciones entre ésta y los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Los fallos, sin embargo, fueron dictados de modo unánime, lo que evidencia la uniformidad de criterios a lo interno del tribunal constitucional.

El otro tema que es recurrente y causa tensión es el de los vicios relativos al derecho de enmienda, el principio de conexidad y, en algunos casos, el principio de publicidad (gráfico 7.7). En el taller de expertos realizado durante la

## ► Gráfico 7.7

### Principales vicios de forma detectados en las consultas previas de constitucionalidad<sup>a/</sup>. 1989-2013



a/ Dado que varias resoluciones señalan más de un vicio de forma, puede haber registros en más de una categoría que hacen referencia a una misma resolución.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

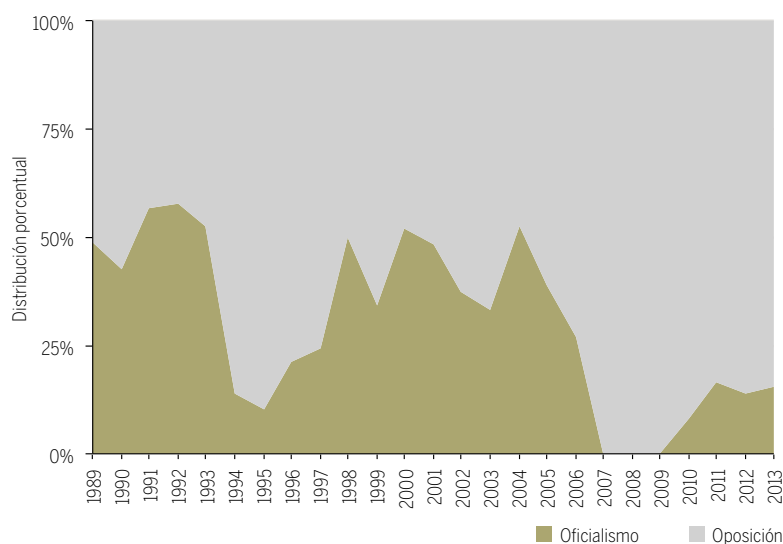
25 Véase las sentencias 13162-07, 1065-09, 3197-12, 10693-08, 17972-09 y 1065-09.

preparación de este capítulo, se señaló que entre los legisladores existe incertidumbre jurídica acerca de la aplicación de esos parámetros, que la Sala reitera en sus fallos anulatorios. Estos no están en la Constitución Política, ni tampoco claramente definidos en el Reglamento Legislativo, por lo que corresponde a la Sala determinar sus alcances. Por ejemplo, en el principio de publicidad de los proyectos de ley, los magistrados establecieron como norma la publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

Existe evidencia de un debate a lo interno de la Sala en cuanto a los temas mencionados, ya que, en efecto, están sujetos a la apreciación subjetiva del juzgador. A diferencia de vicios que son fácilmente valorados, como la falta de competencia de una comisión plena o la ausencia de consulta al Poder Judicial o a alguna entidad autónoma, en los vicios por quebranto del derecho de enmienda y el principio de conexidad en las leyes ordinarias existe un margen de apreciación más amplio. Esto se observa en las quince resoluciones<sup>26</sup> emitidas entre 1989 y 2013 sobre violación del derecho de enmienda en el trámite de leyes ordinarias; en ellas la Sala busca delimitar las potestades de los legisladores para incorporar modificaciones en los proyectos de ley. Este es uno de los ámbitos en el que se ha dado una mayor fricción entre los poderes Legislativo y Judicial.

## Gráfico 7.8

### Consultas facultativas presentadas por las fracciones de oposición y por el oficialismo. 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

### Materia presupuestaria concentra los vicios de fondo

Una materia en la cual son muy recurrentes los vicios de fondo es la presupuestaria. De un total de 44 consultas relacionadas con proyectos de Presupuesto de la República, en 18 casos (es decir, alrededor de un 40%) se declararon vicios de este tipo.

Tal como se comentó en una sección anterior, resulta llamativo que en 16 de esos 18 casos (88,9%) no se acogió el señalamiento del tribunal constitucional. En contraste, en el resto de las materias sometidas a examen de fondo en el control previo, el Congreso incorporó las recomendaciones de la Sala en el 88,6% de las ocasiones. La falta de acatamiento de las sentencias sobre el Presupuesto de la República se debe en gran parte, como se ha expuesto ya, al plazo constitucional a que está sujeta la aprobación de esas leyes. Pese a ello, también es posible considerar que es una evidencia de fricción entre la Sala Constitucional y los poderes Legislativo y Ejecutivo.

### ¿Se usa la consulta facultativa como herramienta de control político?

Este apartado presenta algunos hallazgos preliminares sobre el uso de la consulta facultativa en la dinámica partidaria de la Asamblea Legislativa. Para guiar el análisis se formularon dos preguntas: ¿alguna fuerza política en particular ha utilizado este mecanismo como herramienta de control político? y ¿existe en las respuestas de la Sala Constitucional algún patrón diferenciado según el momento o el partido proponente de la consulta?

Se estudió únicamente la consulta facultativa porque es la que los diputados tienen la potestad de utilizar, mientras que la consulta preceptiva es obligatoria y no requiere la voluntad política de los congresistas.

Para identificar a los proponentes de las consultas se revisó el expediente físico de cada proyecto de ley en el archivo de la Asamblea Legislativa (en la sección "Metodología" se comentan algunas limitaciones y vacíos de información encontrados en este tema). Dado que la mayor parte de las solicitudes es presentada por diputados de varias fracciones<sup>27</sup>, se utilizó el criterio de la mayoría de los legisladores proponentes, es decir, para efectos del análisis se imputó la iniciativa de la consulta al partido que aportó más firmas.

### Las consultas facultativas son presentadas principalmente por la oposición

En las últimas seis administraciones, más del 70% de las consultas previas de constitucionalidad fue iniciativa de los diputados que representan a los partidos de oposición (gráfico 7.8). Las bancadas oficialistas usan menos

26 Véase las sentencias 5833-93, 5544-95, 6774-99, 58-02, 5404-03, 5298-06, 15486-06, 2901-07, 9866-10, 9867-10, 10100-10, 12025-10, 12026-10, 16335-10 y 992-11.

27 En el período 1989-2013 solo un 5,3% del total de consultas previas fue presentado por un único partido (todos los proponentes pertenecían a una sola agrupación).

esta herramienta, hasta el extremo de que en algunas legislaturas el partido de gobierno no participó del todo en las consultas previas.

Este patrón varía por cuatrienio, pues al desagregar los datos se observa que en tres períodos gubernamentales el oficialismo tuvo mayor participación. Se encuentran firmas de diputados del partido de gobierno –aunque no sean la mayoría– en un 47,1% de las consultas del período 1990-1994, el 55,3% en 1998-2002 y un 43,8% en 2002-2006.

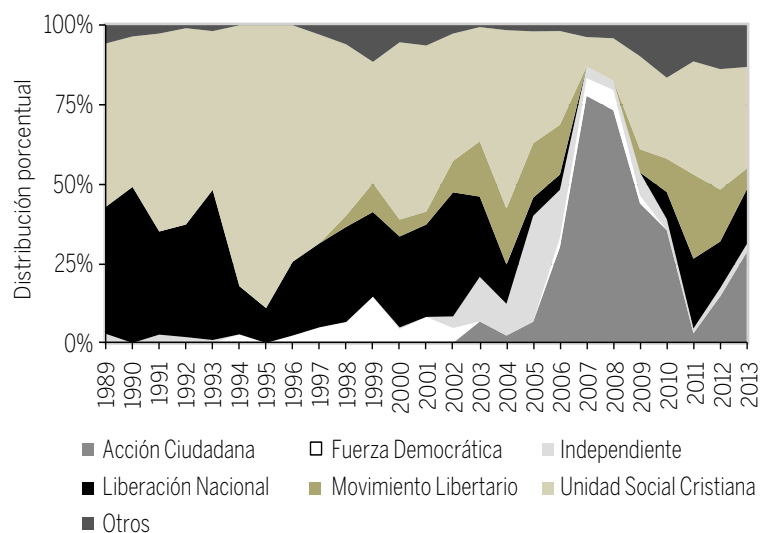
Según partidos políticos, los diputados de Liberación Nacional (PLN), Unidad Social Cristiana (PUSC) y Acción Ciudadana (PAC) fueron los gestores de la mayor cantidad de consultas previas planteadas entre 1989 y 2013. Claramente en los primeros años de funcionamiento de la Sala Constitucional, cuando aún prevalecía en el país un sistema bipartidista, el protagonismo se distribuyó entre el PLN y el PUSC, de manera alternada según cuál de ellos estuviera en el poder. Sin embargo, a partir de 2002 la conformación del Congreso se fue tornando multipartidista y comenzaron a aparecer los legisladores de las nuevas fuerzas políticas como proponentes de las consultas previas. Esta tendencia se acentuó de 2006 en adelante. Así por ejemplo, los diputados del PAC firmaron más del 75% de las consultas de 2007 y 2008, años en que la Asamblea Legislativa discutía el TLC y sus leyes complementarias (gráfico 7.9).

### Pocos diputados son usuarios frecuentes de las consultas

La lista de los legisladores que más solicitaron consultas facultativas durante el período de estudio es encabezada por dos miembros de partidos de oposición y minoritarios: los diputados Merino del Río, de Fuerza Democrática (FD) y –luego– del Frente Amplio (FA), y Guevara Guth, del Movimiento Libertario (ML)<sup>28</sup>, con un total de 56 y 47 peticiones, respectivamente, en las que sus nombres figuran como proponentes (gráfico 7.10). Para el primero se reportan datos de las dos ocasiones en que fue congresista, mientras que para el segundo solo se contabilizan cifras de su primera gestión como diputado, pues aunque en la actualidad ocupa una curul por segunda vez, la información del último año rebasa la cobertura temporal del presente Informe. Dado que el total de consultas facultativas del período analizado fue 268, se tiene que estos dos diputados juntos participaron en el 38% de ellas.

### Gráfico 7.9

#### Proponentes de las consultas facultativas, según partido<sup>a/</sup>. 1989-2013

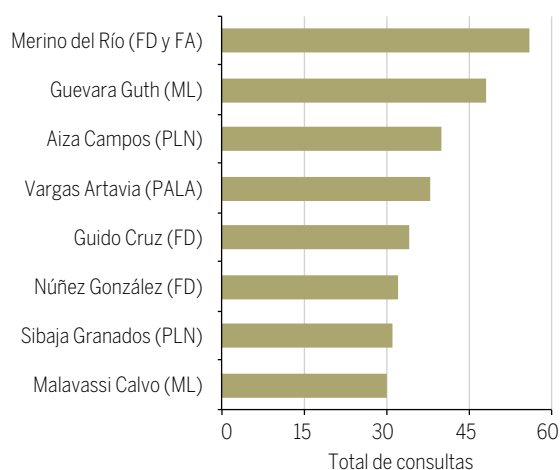


a/ Se contabilizó un total de 2.683 proponentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

### Gráfico 7.10

#### Diputados que presentaron el mayor número de consultas facultativas, según partido<sup>a/</sup>. 1989-2013



a/ Las siglas que figuran en el gráfico corresponden a los siguientes partidos: FD: Fuerza Democrática, FA: Frente Amplio, ML: Movimiento Libertario, PLN: Partido Liberación Nacional, PALA: Partido Acción Laborista Agrícola.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

28 Echeverría (2000) reporta que hasta el año 2000, durante su primera gestión en la Asamblea Legislativa (1998-2002) el diputado Guevara Guth había presentado veintitrés consultas facultativas, con lo cual se convirtió en el único legislador que hasta aquel momento había usado este mecanismo para efectos de control político.

Cabe recordar que uno de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas es que deben ser presentadas por al menos diez legisladores, y que los dos partidos mencionados contaban con fracciones muy pequeñas (de uno o dos diputados), por lo que no podrían haber gestionado las consultas sin conseguir las firmas de compañeros diputados de otras bancadas. Echeverría (2000) señala que las negociaciones para promover estas iniciativas suelen incluir ofrecimientos de apoyo para otras consultas, para votar determinados proyectos o para retirar mociones que obstaculizan algún trámite.

Cuatro diputados del PLN sobresalen entre los que más frecuentemente propusieron consultas facultativas, lo cual demuestra que esta herramienta no solo ha sido empleada por las agrupaciones pequeñas o emergentes. En este caso resultaba más fácil impulsar iniciativas de este tipo cuando así lo decidía el partido, pues el PLN siempre tuvo más de diez diputados en su fracción legislativa durante todo el período y no necesitaba buscar apoyo en otras bancadas.

### Un período de gobierno concentró un alto porcentaje de consultas

En esta sección se analiza el comportamiento en el tiempo de las consultas facultativas, una variable que puede indicar si su presentación se ha concentrado en ciertas coyunturas políticas, en algunas legislaturas o contra algún gobierno o partido.

El uso de la consulta facultativa tuvo un récord en la administración Rodríguez Echeverría, del PUSC. En ese cuatrienio (1998-2002) se registraron 76 consultas y se acumuló un porcentaje mayor (26,5% del total) que el de los tres presidentes anteriores juntos (1986-1998). Debe recordarse que en estos años se dio una alta conflictividad social en torno al proyecto de “Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y la participación del Estado” (conocido como el “Combo del ICE”), que de hecho fue enviado a consulta facultativa (expediente 2411-00 de la Sala Constitucional, voto 3220-00). El proyecto de Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer, mencionado antes como uno de los que tuvieron cinco consultas facultativas, también se tramitó en esos años. Después de ese período, en las tres administraciones más recientes el porcentaje de consultas bajó y se ha estabilizado en cerca de 16% del total, esto es, entre 45 y 50 en cada gobierno.

Tomando en cuenta el calendario legislativo para cada período de gobierno, es decir, las cuatro legislaturas que abarcan del 1° de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente, la segunda y la cuarta son las más dinámicas en términos de presentación de consultas facultativas. En la segunda legislatura también se suelen proponer y aprobar más proyectos de ley, debido a que tanto los

diputados como el gobierno han tenido un primer año de acomodo y están listos para impulsar sus propuestas. En la última legislatura las discusiones están claramente permeadas por el ciclo electoral.

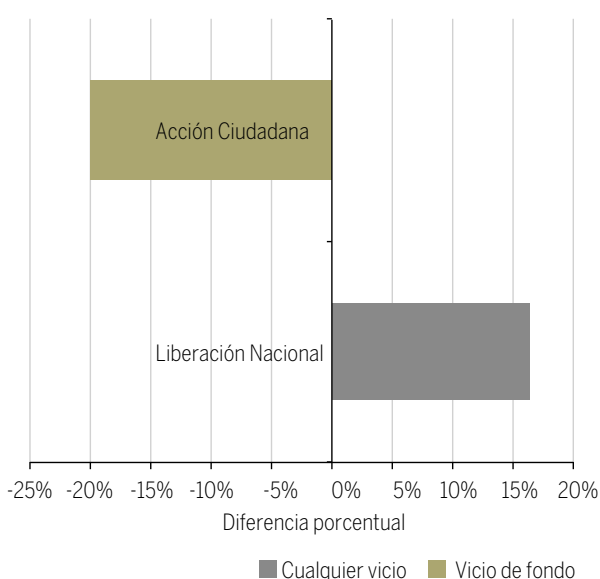
### ¿Generan los proponentes algún efecto diferenciado en el tipo de respuesta de la Sala?

La probabilidad de que el fallo de la Sala Constitucional señale vicios en el proyecto de ley examinado varía dependiendo del partido proponente de la consulta (definido según el criterio de mayoría de firmas). Se requiere investigación cualitativa para identificar y describir con mayor precisión estas diferencias.

Al contrastar los proponentes con los posibles tipos de vicios de constitucionalidad se encontró una relación estadística significativa entre los vicios de fondo y los casos en que los principales proponentes de las consultas fueron el PAC y el PLN (gráfico 7.11). Esto significa que las respuestas de la Sala tienden a comportarse de manera diferente con estos partidos políticos.

### Gráfico 7.11

#### Probabilidad del resultado de la consulta facultativa, según partido político proponente<sup>a/</sup>. 1989-2013



a/ Los parámetros de la regresión logística tienen una significancia estadística del 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

A partir de la base de datos de consultas facultativas se realizó un análisis de regresión logística y se determinó que las variables que tienen una asociación estadística robusta son las siguientes:

- ▶ En las consultas propuestas mayoritariamente por diputados del PAC, la probabilidad de que se encuentren vicios de fondo es un 20,0% menor que en los casos de los demás partidos.
- ▶ Cuando el proponente es el PLN existe un 16,4% más de probabilidades de que se detecte algún vicio.

# Metodología

La unidad de análisis en esta investigación fueron las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional al ejercer el control preventivo de constitucionalidad, desde su creación en 1989 hasta el final del año 2013. Se excluyeron las resoluciones interlocutorias, las adiciones, las aclaraciones, las solicitudes de anulación y las recusaciones.

La principal fuente de información para este trabajo fue una rica base de datos sobre consultas de constitucionalidad construida por el Programa Estado de la Nación (PEN), que contiene información relativa a: número de resolución, año de entrada, año de salida, tipo de vicios encontrados, duración en días, tipo de consulta, magistrado redactor, número, nombre y tema del proyecto de ley consultado, detalle de la votación, existencia de votos salvados o notas de magistrados, acatamiento de las disposiciones por parte de la Asamblea Legislativa, proponente del proyecto de ley, tipo y número de consultantes, fracciones

legislativas consultantes, número de partidos políticos en la Asamblea Legislativa, fracción oficial y número de diputados, Directorio Legislativo, período de sesiones, legislatura y administración presidencial. También se estudió la conceptualización de la consulta de constitucionalidad en la doctrina jurídica, la normativa existente en la materia y el tratamiento del tema en la prensa escrita. A partir de estos insumos se procuró reca-

bar evidencia que contribuyera a esclarecer el problema que interesaba analizar.

La investigación tuvo como objetivo estudiar la intervención de la Sala Constitucional en el procedimiento parlamentario por medio de las consultas de control previo, especialmente las de carácter facultativo (Echandi, 2014). El análisis se enfocó en cuatro grandes temas: i) la interpretación que hace la Sala de sus competencias en materia de control preventivo, ii) las implicaciones prácticas de sus sentencias para el trámite legislativo, iii) algunos proyectos en particular que han generado tensión entre el Congreso y el tribunal constitucional, y iv) el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político. Para cada una de estas áreas se desagregó la información que se requería en los indicadores

que muestra el cuadro 7.6.

También se consideró relevante analizar si, al definir sus propias competencias, la Sala se ha autocontenido, asumiendo una posición conservadora, o más bien ha interpretado de manera amplia sus potestades (activismo judicial). La premisa de la investigación fue que si la Sala se extralimita en la interpretación de sus competencias, se podría estar frente a una invasión de competencias legislativas. Para explorar este aspecto se estudiaron los factores incluidos en el cuadro 7.7.

La sección sobre el uso de la consulta como herramienta de control político fue realizada a partir de los indicadores incluidos en la base de datos de consultas facultativas, relacionados con los diputados que enviaron las solicitudes a la Sala Constitucional. Para identificar a los proponentes se revisó el expediente físico de cada uno de los proyectos de ley sometidos a examen, en el archivo de la Asamblea Legislativa. Este ejercicio enfrentó dos limitaciones. En primer lugar, en algunos casos es imposible determinar a quiénes corresponden las firmas, pues no siempre éstas van acompañadas del nombre completo de cada persona. En segundo lugar, hay consultas en las que se omitieron todos los nombres, pues únicamente interesó cumplir con el requisito mínimo de diez firmantes y luego se incluyeron leyendas como “y otros 5 diputados más”. En total se logró conocer los nombres completos de 2.683 proponentes, de las 712 consultas previas contabilizadas en el período 1989-2013 (cuadro 7.8).

No obstante estos vacíos, el análisis preliminar en esta sección exploró a cuáles partidos políticos pertenecían los proponentes y cuál partido aportó la mayor cantidad de diputados firmantes para hacer cada consulta facultativa, es decir, se imputó la iniciativa al partido que proporcionó más firmas.

Finalmente, se analizaron los factores que inciden en la ocurrencia de vicios de constitucionalidad, para lo cual se realizó un análisis de regresión logística<sup>29</sup> que contrastó los distintos tipos de vicios con la fracción proponente de la consulta. Se compararon las probabilidades de que un resultado en particular esté asociado estadísticamente al partido gestor de la consulta, y para evaluar el efecto se mostraron los resultados como efectos marginales. Estos últimos reflejan la diferencia en la probabilidad esperada de una categoría (un partido político, por ejemplo) frente a otra categoría utilizada como referencia (Williams, 2015).

## LA BASE DE DATOS DE CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y SU MANUAL DEL USUARIO

pueden descargarse en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

29 Los modelos de regresión logística permiten determinar si una variable dependiente binaria (0 = inexistencia, 1 = existencia) está asociada estadísticamente, o no, con otra u otras variables, llamadas independientes (Abraira y Pérez, 1996).



## ► Cuadro 7.6

### Descripción de objetivos e indicadores analizados en la investigación

| Objetivos de investigación   | Indicadores   |
|--|---|
| Determinar el alcance del control preventivo de constitucionalidad que ha sido definido por la Sala mediante su interpretación de las normas que la regulan. | <p>Fallos referidos a la exigencia de que diez diputados mantengan su interés en conocer el criterio de la Sala hasta que ésta se pronuncie.</p> <p>Fallos en los que la Sala define si está dentro de sus competencias valorar aspectos propios de la técnica legislativa y de interpretación jurídica.</p> <p>Fallos en los que la Sala se refiere al alcance de su examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas.</p> <p>Fallos en los que la Sala evita declarar vicios de constitucionalidad, optando por la interpretación conforme al Derecho de la Constitución de las normas sometidas a consulta.</p> <p>Fallos en los que la Sala señala cuáles deben ser los efectos de sus pronunciamientos en el control previo de constitucionalidad.</p> <p>Fallos de la Sala sobre la posibilidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley.</p>   |
| Establecer las implicaciones del control preventivo de constitucionalidad en el trámite de aprobación de normas.   | <p>Fallos que definen la forma en que debe computarse el plazo de un mes para que la Sala se pronuncie, a partir de la presentación de una consulta previa.</p> <p>Duración del trámite de las consultas previas de constitucionalidad.</p> <p>Plazos de aprobación de las leyes por parte de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Casos en que se han producido múltiples consultas previas de constitucionalidad relativas a un mismo proyecto de ley.</p> <p>Cantidad de casos en los que se han encontrado vicios de forma o fondo según se trate de consultas preceptivas o facultativas.</p> <p>Fallos que señalaron ajustes de forma que debían ser introducidos en los proyectos de ley.</p> <p>Fallos que señalan cuáles deben ser los efectos de los pronunciamientos de la Sala sobre vicios de fondo, con motivo del control previo de constitucionalidad.</p> <p>Fallos que encontraron vicios de fondo en los proyectos sometidos a examen previo de constitucionalidad.</p> <p>Expedientes de proyectos de ley en los que la Sala detectó vicios de fondo mediante consulta previa.</p> |
| Determinar si existen temas o materias en las cuales se ha producido tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional.                            | <p>Casos en que se han producido múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley.</p> <p>Gestiones de nulidad de fallos de la Sala Constitucional.</p> <p>Materias en las cuales se han señalado vicios formales esenciales o de fondo, de modo reiterado en el tiempo.</p>  |
| Explorar el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político  | <p>Proponentes de las consultas por partido político y pertenencia a la oposición o el oficialismo.</p> <p>Períodos de presentación de las consultas.</p> <p>Tipos de votos de la Sala Constitucional según proponente de la consulta.</p>  |

### ► Cuadro 7.7

#### Temas de análisis en torno a la interpretación que realiza la Sala Constitucional de sus propias competencias en materia de control preventivo

| Temas   | Descripción  |
|---|--|
| Interpretación del marco legal para la admisibilidad de consultas previas               | Rigidez o flexibilidad de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas.<br>Interpretación y aplicación, por parte de la Sala, de las exigencias referidas a la legitimación de los actores para plantear consultas preceptivas o facultativas.  |
| Interpretación sobre los ámbitos de competencia de la Sala en materia de control previo | Definición que hace la Sala de sus ámbitos de competencia en materia de control preventivo, para determinar si ésta se ha autocontenido o ha optado por pronunciarse sobre aspectos que, técnicamente, trascienden su potestad de evaluar la constitucionalidad del procedimiento legislativo y de los proyectos sometidos a su conocimiento.  |
| Alcance de las sentencias de consultas previas  | Resultados del examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas, para determinar si la Sala valora solo lo que los diputados le plantean, o si se extiende más allá de la temática consultada.<br>Existencia de interpretaciones conformes al Derecho de la Constitución de las normas sometidas a consulta preventiva. Se estima que, de hacer tales interpretaciones, la Sala evidenciaría una actitud de autocontención; en caso contrario, con la declaración abierta de inconstitucionalidad se observaría un ejercicio más invasivo de los poderes del legislador. |
| Efectos de las sentencias   | Amplitud o carácter restrictivo de las interpretaciones que hace la Sala sobre el alcance de su control a priori. Específicamente, interesa conocer la forma en que determina cuán amplios son los efectos de los pronunciamientos que adopta en ejercicio de sus potestades de control preventivo.<br>Interpretación que realiza la Sala acerca de las normas que regulan los procedimientos de control a priori, específicamente en cuanto a la posibilidad o no de reiterar consultas sobre un mismo proyecto de ley.   |

### ► Cuadro 7.8

#### Vacíos de información en el registro de proponentes de las consultas facultativas, por administración de gobierno. 1990-2014<sup>a/</sup>

| Período   | Total de consultas | Consultas sin datos | Porcentaje sin datos |
|-----------|--------------------|---------------------|----------------------|
| 1990-1994 | 35                 | 2                   | 5,8                  |
| 1994-1998 | 29                 | 0                   | 0,0                  |
| 1998-2002 | 76                 | 4                   | 5,2                  |
| 2002-2006 | 48                 | 5                   | 10,4                 |
| 2006-2010 | 45                 | 10                  | 22,2                 |
| 2010-2014 | 51                 | 7                   | 13,7                 |

a/ Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Toda variable que tenga un p-valor inferior a 0,05 en el test de Wald<sup>30</sup> indica que hay evidencia estadística de que existe una relación entre la variable dependiente y las variables independientes integradas en el modelo.

Las variables de interés se extrajeron de la base de datos confeccionada por el PEN y los resultados se obtuvieron a partir del *software* estadístico Stata.

### Agenda de investigación futura

Este acercamiento al fenómeno de la consulta previa debe sentar las bases para seguir investigando la evolución de la línea jurisprudencial y los alcances reales y prácticos de esta figura jurídica en casos concretos, esfuerzo que adquiere especial importancia de cara a una eventual reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En primer lugar, se debe profundizar en la percepción que tienen los legisladores, y en general los funcionarios del Congreso, sobre la consulta previa. Este estudio se ha centrado en la Sala Constitucional, pero cabe seguirse preguntando si la alta recurrencia de los vicios encontrados en las consultas previas obedece a un exceso de intervención de ese tribunal, o bien a un descuidado ejercicio de las potestades legislativas, que “no toma nota” de los pronunciamientos que en repetidas ocasiones destacan quebrantos relacionados con una misma noción jurídica. Aun más, ¿se está frente a una denodada postura de desobediencia por parte del Poder Legislativo a los fallos de la Sala Constitucional, pese a que los vicios de fondo son vinculantes? Para abordar

estas interrogantes se requiere un análisis desde la perspectiva de la Asamblea Legislativa, cuyos resultados serían de relevancia considerando que, en esencia, las consultas previas buscan asegurar el respeto al principio de pluralismo democrático y sus derivados.

Los hallazgos expuestos en este capítulo demuestran la necesidad de diálogo y acercamiento entre los asesores técnicos del Poder Legislativo y los letrados y magistrados de la Sala Constitucional, a fin de conciliar posiciones y buscar soluciones que eviten al máximo posible la ocurrencia de conflictos entre ambos, en el ya de por sí complejo trámite de leyes.

En segundo lugar, queda pendiente analizar los efectos de los dictámenes de la Sala en la aprobación final (o no) de los proyectos consultados, por ejemplo, según la materia, los tipos de vicios y las coaliciones legislativas que impulsan las iniciativas de ley.

En tercer lugar, es necesario relacionar sistemáticamente las dos secciones principales de este capítulo, es decir, combinar la lectura cuantitativa y jurídica, con la visión de los actores, su participación y sus propósitos. Sobre este punto el estudio tan solo llegó a explorar algunos aspectos básicos.

Por último, sería interesante analizar el contexto político en que se ha utilizado el control previo de constitucionalidad, para así dilucidar qué coyunturas podrían llevar a una más frecuente interposición de consultas, un mayor activismo de la Sala Constitucional y otros efectos que pueden variar según la sensibilidad política de cada caso.

---

30 La prueba de Wald se utiliza para poner a prueba el verdadero valor del parámetro basado en la estimación de la muestra (Abraira y Pérez, 1996).

### ■ Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*, de María Lourdes Echandi (ver recuadro abajo).

### ■ Créditos

**Borrador del capítulo:** Amelia Brenes.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal.

**Asistente de investigación:** Mónica Lara.

**Revisión de cifras:** Obryan Poyser y Emilio Solana.

**Ilustraciones:** Obryan Poyser.

**Lectores críticos:** María Lourdes Echandi, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Carlos Rodríguez y Marcela Román.

**Participantes en el taller de consulta:**

Ricardo Agüero, Carlos Arguedas, Amelia Brenes, Ana Virginia Calzada, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María Lourdes Echandi, Marco Feoli, Alejandro Fernández, Aldo Milano, Luis Paulino Mora, Juan Manuel Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Raymond Porter, Alejandro Robles, Juan Carlos Rodríguez, Enrique Ulate, Constantino Urcuyo y Lena White.

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad* de María Lourdes Echandi Gurdíán. Dicha investigación de base fue elaborada conforme a criterios jurídicos, no así de corte politológico. En ese sentido, aunque la información empírica y la gran mayor parte de los contenidos de este capítulo provienen de la ponencia citada, se advierte que las valoraciones de dicha información no son atribuibles a la autora de la citada ponencia ni refleja su criterio. De esta manera, el contenido de este capítulo es responsabilidad única y exclusiva del equipo técnico del PEN y es sólo atribuible a éste.