



SEGUNDO INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

LA ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO INDICADOR DE APERTURA Y AUTOCONTENCIÓN EN EL COMPORTAMIENTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL (2005-2015)

Investigador:
Carlos Humberto Cascante Segura

Marzo 2017



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el II Informe Estado de la Justicia en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen

Este texto aborda el problema de la admisibilidad en las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional de Costa Rica. En tal sentido, se concibe la admisibilidad como un mecanismo de autocontención, en la medida que al reducir el alcance de su competencia la Sala reduce su capacidad de intervención en el sistema político. El artículo establece la debilidad de los datos existentes para establecer el perfil del usuario de la Sala, la existencia de alianzas dentro del alto tribunal y la existencia de zonas controversiales en el examen de admisibilidad tales como la materia electoral y los actos de la Presidencia del Poder Legislativo.

Palabras clave

Sala Constitucional, autocontención, admisibilidad, actos legislativos, acción de inconstitucionalidad.

Tabla de contenido

Consideraciones preliminares	1
Comportamientos generales vinculados con el examen de admisibilidad.....	3
Comportamiento de la presidencia y magistrados en la determinación de la admisibilidad.....	11
Análisis de dos temas controversiales de admisibilidad: material electoral y acuerdos de la Asamblea Legislativa	19
Síntesis de hallazgos y conclusiones	22
Referencias bibliográficas	24

Consideraciones preliminares

El siguiente documento forma parte de la investigación de fondo “El control de constitucionalidad y sus efectos en el balance de poderes republicano”, que se enmarca dentro del Segundo Informe del Estado de la Justicia. En este sentido, constituye el primer producto de la mencionada investigación y tiene como propósito analizar el comportamiento de la Sala Constitucional respecto de los casos de acciones de inconstitucionalidad que no son admitidos para su consideración (tanto por la forma como por el fondo), como un indicador de su capacidad de autocontención respecto de diversas materias, así como los límites que pueden evitar el acceso de diversos actores al control de constitucionalidad. No se abordan las consultas legislativas, que fueron abordadas durante el Primer Informe ni las consultas judiciales, dada la necesidad de concentrar los esfuerzos que se hacen en este tipo de procesos de investigación.

¿Por qué el examen de admisibilidad constituye un mecanismo de autocontención? Si bien desde el punto de vista jurídico formal, definido por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, define claramente los supuestos en los cuales una petición presentada mediante una acción de constitucionalidad resulta admisible, lo cierto es que esa definición constituye una decisión que toma la Presidencia de la Sala Constitucional y el rechazo (por el fondo o por la forma) requiere la votación de los miembros de este tribunal (Jinesta Lobo, 2014: 414). Sobre esta decisión no cabe recurso alguno, de forma que Sala constituye un tribunal que define el alcance de su competencia y, por consiguiente, puede mediante este mecanismo establecer límites a su intervención dentro del sistema político.

De tal forma, son objetos específicos de este producto:

- a) Identificar patrones generales del comportamiento de la Sala Constitucional en el examen de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, para determinar los factores que influyen en este proceso, así como los principales objetos de impugnación.
- b) Analizar el acceso al control de constitucionalidad, para determinar el perfil de los usuarios de este mecanismo jurídico, de forma que se determinen las características sociodemográficas de los recurrentes, según tema y territorio.

Adicionalmente, resulta relevante señalar que esta investigación no tiene como fin cuestionar jurídicamente las posiciones de la Sala, por ende, no se califica desde el punto de vista técnico jurídico las decisiones tomadas. La pretensión de esta investigación consiste en abrir el espacio para discusión del comportamiento judicial como un actor relevante dentro de la estructuración del sistema político costarricense.

En lo fundamental, se emplearán el compendio de estadísticas judiciales, así como la base de admisibilidad (2005-2015), elaborada específicamente para esta investigación por el Programa Estado de la Nación y que fue suministrada al investigador, la cual reúne un total de 2247, que fueron rechazados de plano (ante la falta de requisitos de forma de la acción) o por el fondo (por existencia de un precedente aplicable al caso planteado) por la Sala, en que se registraron características generales del accionante, así como las líneas de votación de los magistrados integrantes de la Sala Constitucional. No obstante, esta no reúne todos los casos tramitados durante el periodo en cuestión, cuenta con la suficiente cantidad de estos para conformar una muestra representativa de la totalidad de asuntos resueltos por la Sala como rechazo por el fondo o rechazo de plano. Asimismo, se utiliza la base de causas declaradas “Con y sin lugar (2005-2015)”, en esta se lograron incorporar 501 sentencias, de acuerdo con la estadística que lleva el Poder Judicial, durante ese periodo se produjeron un total de 693. En este sentido, se ha revisado como material complementario la información periodística del periodo, para determinar la existencia de casos mediáticos relevantes que no fueron incluidos en dichas bases.

Además, debe indicarse que la clasificación por materia que se realizó en las bases de datos tuvieron como fundamento las categorías preestablecidas por la base de datos del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, no hay evidencia de que esa clasificación siguiera parámetros definidos, de forma que es factible que existan inconsistencias en la medida que a lo largo del tiempo que dicho Centro trabajó estos instrumentos diversas personas que contribuyeron en su llenado estableciesen categorizaciones propias. Esta falencia se intentó corregir al llenar la base por parte de los investigadores del PEN, pero esa deficiencia no pudo resolverse en su totalidad al momento de realizar este estudio. Asimismo, se intentó corregir dicha situación mediante la utilización de otras variables de la base, tales como la norma u acto directamente impugnada y la categoría del impugnante. Asimismo, se contrastó que aquellos grupos de casos escogidos en razón de la materia para hacer un estudio más minucioso fueran atinentes a esta. A pesar de este problema metodológico, el ejercicio de categorización brinda un acercamiento a la realidad de la Sala.

Por otra parte, esta investigación tiene como límites el uso únicamente de los casos relativos a las acciones de inconstitucionalidad, que excluye las otras formas del control de constitucionalidad: las consulta judicial y legislativa –tanto preceptiva como facultativa-. Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación son parciales y deben ser trianguladas con las investigaciones precedentes y futuras.

Para cumplir estos objetivos, este documento se encuentra compuesto por tres partes. La primera estudia los comportamientos generales de la Sala entorno al problema de admisibilidad, con especial atención al ingreso de causas al tribunal constitucional. La segunda se concentra en analizar el comportamiento de los magistrados respecto de la admisibilidad mediante la revisión de sus líneas de votación en tales casos. En la tercera, se analiza el comportamiento de los magistrados en causas con mayor grado de controversia, que fueron resueltas por votaciones de cinco contra dos y cuatro contra tres. Por último, se efectuará un breve resumen de los hallazgos del producto.

Comportamientos generales vinculados con el examen de admisibilidad

El análisis del comportamiento de la Sala, respecto de los exámenes de admisibilidad en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, permite estudiar la capacidad de los usuarios para acceder a la justicia constitucional. Empero, todo análisis de la justicia constitucional, debe partir de su carácter excepcional, pues esta se basa sobre los principios de la determinación de nulidades, es decir, sobre el principio de que éstas son patologías en el sistema jurídico que se presentan de forma discontinua y, por consiguiente, su declaratoria resulta excepcional.¹ Adicionalmente, la Sala tiene la capacidad normativa de autodefinir sin lugar a cualquier recurso su competencia, de acuerdo a la interpretación que haga de la normativa establecida por la Ley de la Jurisdicción Constitucional y su propia jurisprudencia.

Asimismo, cabe señalar que la acción de inconstitucionalidad se aparta de las tendencias que muestra la Sala, específicamente, con los mecanismos de protección de derechos y garantías establecidos en el bloque de constitucionalidad que constituyen la inmensa mayoría de los asuntos que ingresan a este tribunal. En este sentido, las acciones de constitucionalidad durante el periodo en estudio no significaron más que el 2,7 % (2012) de los asuntos que ingresan anualmente a la Sala, para 2015 representaron, apenas el 1,5%. Asimismo, el aumento o reducción de causas totales no se encuentran directamente relacionados con la cantidad de acciones de inconstitucionalidad que ingresan a la Sala, al punto de que existe entre ambas una correlación inversa (el coeficiente de correlación entre ambas es de -0,28).

Este sentido, a diferencia del amparo, donde existe una alta correlación entre los rechazos de plano y la cantidad de asuntos ingresados por año (0,92), la relación entre ingreso de causas totales y rechazo de plano o por el fondo en la acción de

¹ Un amplio estudio sobre las reglas de admisibilidad que rigen la acción de inconstitucionalidad, junto con el desarrollo jurisprudencial de la Sala en Jinesta Lobo, E. (2014). Derecho Procesal Constitucional, Editorial Guayacán, San José.

inconstitucionalidad no parecen tan vinculados (el coeficiente de correlación es 0,26). Dichos datos permiten comprender que el aumento de trabajo de la Sala no necesariamente causa efectos en el aumento de las acciones de inconstitucionalidad que esta conoce.

En este sentido, como puede apreciarse en el cuadro 1, las acciones de inconstitucionalidad representan un porcentaje pequeño de las causas que son sometidas al conocimiento de la Sala a lo largo de su historia. En este sentido, la revisión de asuntos de constitucionalidad, salvo por 1990, presenta un promedio de rechazo por fondo o de plano de 77,1 por ciento de las causas que ingresan para su conocimiento. En el periodo que cubre este estudio, es decir del 2005 al 2015, solo en dos años se produjo un aumento de los casos admitidos superior al 30 por ciento de estos (2006 y 2012), mientras que en los últimos dos años que cubre este estudio se ha producido un aumento del porcentaje de rechazo que sobrepasa el porcentaje promedio de rechazo de toda la existencia de la Sala.

Cuadro1.
Resultados y porcentajes de acciones de inconstitucionalidad conocidos por la Sala Constitucional. 1990-2015.

Año	Casos ingresados a la Sala	Acciones de inconstitucionalidad ingresadas	Total de resoluciones	% del total de casos de la Sala	Total de acciones sometidas a conocimiento	% acciones acogidas para el conocimiento	Total acciones de rechazadas en el examen de admisibilidad	% de acciones rechazadas (por el fondo o de plano)
1990	2.296	46	106	4,6	49	46,2	57	53,8
1991	3.550	573	87	2,5	23	26,4	64	73,6
1992	4.683	611	195	4,2	52	26,7	143	73,3
1993	5.355	421	207	3,9	61	29,5	146	70,5
1994	6.373	398	392	6,2	91	23,2	301	76,8
1995	6.768	315	436	6,4	109	25,0	327	75,0
1996	7.421	338	330	4,4	64	19,4	266	80,6
1997	8.916	345	342	3,8	65	19,0	277	81,0
1998	8.885	350	322	3,6	63	19,6	259	80,4
1999	9.741	369	274	2,8	84	30,7	190	69,3
2000	10.808	329	280	2,6	61	21,8	219	78,2
2001	12.572	338	294	2,3	68	23,1	226	76,9
2002	13.421	289	272	2,0	48	17,6	224	82,4
2003	13.302	291	236	1,8	55	23,3	181	76,7
2004	13.420	338	295	2,2	52	17,6	243	82,4
2005	16.574	303	288	1,7	55	19,1	233	80,9
2006	15.958	240	274	1,7	85	31,0	189	69,0

Año	Casos ingresados a la Sala	Acciones de inconstitucionalidad ingresadas	Total de resoluciones	% del total de casos de la Sala	Total de acciones sometidas a conocimiento	% acciones acogidas para el conocimiento	Total acciones de rechazadas en el examen de admisibilidad	% de acciones rechazadas (por el fondo o de plano)
2007	16.952	222	241	1,4	52	21,6	189	78,4
2008	17.972	252	229	1,3	59	25,8	170	74,2
2009	18.856	317	243	1,3	50	20,6	193	79,4
2010	17.689	258	258	1,5	49	19,0	209	81,0
2011	16.293	237	256	1,6	58	22,7	198	77,3
2012	17.002	415	311	1,8	110	35,4	201	64,6
2013	15.259	351	391	2,6	86	22,0	305	78,0
2014	19.476	280	310	1,6	45	14,5	265	85,5
2015	18.569	233	279	1,5	44	15,8	235	84,2

Fuente: elaboración propia a partir de PEN 2015 y Anuario Judicial 2015.

Por otra parte, el cuadro 1 también refleja que durante el periodo que cubre esta investigación (2005-2015), en años específicos el número de acciones de inconstitucionalidad que se presentan ante la Sala aumentan considerablemente, tal es el caso de los años 2011, 2012 y 2013. Estos aumentos en el caudal de acciones presentadas coinciden con la existencia de ciertos momentos de rechazo popular a la aprobación de ciertas normas específicas. Es así como entre 2011 y 2012 se produjo la impugnación por decenas de casos de la Ley 7331 de Tránsito por las vías terrestres, la cual establecía un aumento de las multas (ver producto No. 2). En esta línea, se detectó que la Sala conoció 38 acciones en 2011 (10 fueron acogidas para conocimiento, 18 fueron rechazadas de plano y 10 fueron rechazadas por el fondo) y 88 en 2012 (22 fueron acogidas para conocimiento, 27 fueron rechazadas por el fondo y 39 fueron rechazadas de plano).

Adicionalmente, en 2012 se presentaron 25 causas contra la Ley 9024, denominada “Impuesto a personas jurídicas”. Esta ley que tuvo aspectos muy polémicos en su implementación (ver producto No. 2), lo que produjo críticas de diversos contribuyentes, especialmente, de aquellos que tenían sociedades inactivas. Igualmente, se generó una dura oposición de algunos partidos en la Asamblea Legislativa (entre ellos el Movimiento Libertario) (Rodríguez Valverde, 2016). Así las cosas, se detectó que se presentaron a la Sala Constitucional 25 causas, se acogieron dos para su conocimiento, se rechazaron por el fondo cinco y de plano 18 (cuyas consecuencias se expondrán en el producto No. 2 de esta investigación).

Ambas normas tenían en común que causaban una afectación inmediata a la economía de los ciudadanos, por lo que este tipo de situaciones parecen confirmar la posición política de la Sala en la sociedad costarricense como una institución don-

de se canaliza el malestar de estos, causado por diversos actos que se consideran afectan directamente su vida cotidiana. En otros términos, puede plantearse un proceso de judicialización del malestar, que busca una solución rápida a tales problemáticas en la justicia constitucional y que puede condicionar la percepción que sobre está mantiene el público en general sobre esta institución.²

Un ejemplo más de esta situación fue estudiada por Román (2014), al analizar la judicialización de los medicamentos como ejemplo de la intervención de la Sala en un campo de preocupación constante del costarricense. Asimismo, un caso similar de esta situación lo constituyen los reglamentos vinculados con los regímenes de pensiones (un total de 66 rechazadas y 36 admitidas), en esta línea se han detectado 29 causas contra el Reglamento No. 6898 del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, que constituye el reglamento más impugnado en sede constitucional a lo largo del periodo que cubre esta investigación).

Ante del aumento de los cuestionamientos de normas específicas, la Sala determina un precedente jurisprudencial que permite desahogar el sistema mediante el rechazo por el fondo. Así, en la medida que aumenta el ingreso de acciones de inconstitucionalidad por año, debido a la impugnación repetitiva de cuerpos normativos específicos, la Sala aumentó la cantidad de rechazos por el fondo (el coeficiente de correlación entre ambas series es de 0,56).

La información recopilada revela, asimismo, que pese a la diversidad normas impugnadas, en ámbitos distintos, la acción de inconstitucionalidad se utiliza más asiduamente en materia penal y laboral. A lo largo del periodo se detectaron 301 y 340 casos vinculado con dichas materias, aunque con niveles éxito distintos al enfrentar el examen de admisibilidad, donde penal mantiene un porcentaje bajo (7,6) y trabajo con uno de los más altos (24,4); aunque en estos casos son los asuntos vinculados con convenciones colectivas las que aumentan el porcentaje de éxito (de 28 ocasiones en que se cuestionaron convenciones colectivas, 21 sobrepasaron el examen de admisibilidad).

Además, al analizar la relación entre aquellos casos que fueron rechazados por la forma y por el fondo (ver anexo 1), en comparación con aquellos que fueron admitidos puede notarse como materias tales como ambiente (50 por ciento), tránsito (22,6 por ciento) y regímenes de pensión (35,3 por ciento), cuentan con mayor nivel de éxito en el examen de admisibilidad que las otras materias. En esta línea,

² El Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (Ciep), mediante encuestas de opinión bimensual, ha seguido la percepción de la labor de la Sala Constitucional desde noviembre de 2012. Para ese momento, se calificaba a la Sala con un promedio 6,6 sobre un máximo de 10,0. A partir de esa fecha, las calificaciones en promedio brindadas por la encuesta no superan el 6,4, pero no bajan el 5,9, que se produjo en agosto de 2013 y agosto de 2016 (CIEP, 2016: 43).

la acción de inconstitucionalidad, cuyo diseño jurídico se encuentra vinculado tanto para la protección de intereses personales como de intereses colectivos y difusos, facilita que se produzca tal diversidad de reclamos.

Por otra parte, el cuadro 2 demuestra cómo, a pesar de que los actos impugnados provenientes del Poder Ejecutivo (actos administrativos y decretos ejecutivos) son objeto de un menor número de acciones de inconstitucionalidad que las leyes, existe mayor nivel de éxito para los impugnantes al momento de superar el examen de admisibilidad. Al analizar cada uno de estos actos, tanto los actos administrativos como los decretos ejecutivos tienen un menor porcentaje de rechazos por el fondo (13 y 13,9 por ciento respectivamente), en comparación con las leyes (31,5 por ciento).

Cuadro 2.
Resultado del examen de admisibilidad por tipo de acto impugnado. 2005-2015.

Tipo de acto ^{a/}	RF ^{b/}	RP ^{c/}	Sin dato	% de rechazo	Admitidos	% de admitidos	Total
Acto administrativo	71	349		77,1	125	22,9	545
Decreto ejecutivo	44	198	1	76,7	74	23,3	317
Acto legislativo (diferente a una ley)	10	12		81,4	5	18,6	27
Constitución Política	1	11		92,3	1	7,7	13
Convención colectiva	4	19		62,2	14	37,8	37
Instrumento internacional	3	7		83,3	2	26,7	12
Ley	493	811		83,4	259	26,6	1563
Omisión	4	26		85,7	5	24,3	35
Otros		6		100		0	6
Sentencia	28	149		91,7	16	8,3	193
Total	658	1588	1		501		2748

a/ El tipo de acto corresponde al asignado por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

b/ Rechazo de fondo

c/ Rechazo de plano

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)

Si bien no se puede establecer una explicación definitiva, existe una mayor reiteración de las leyes impugnadas (por ejemplo, la Ley de Tránsito, el Código Penal, el Código Procesal Penal, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, entre otros), mientras que al existir una mayor cantidad de decretos ejecutivos y actos administrativos existen menos repeticiones, lo que, por ende, implica que menos casos se resuelvan mediante rechazos de fondo, lo que obliga a la Sala a acoger para conocimiento un porcentaje mayor de estos. Esta tendencia también puede notarse en el nivel de éxito que tiene la impugnación de la constitucionalidad de un acto administrativo y los decretos ejecutivos al ser resueltos por la Sala

tras sobrepasar el examen de admisibilidad, como se observará en el producto No. 2 de esta investigación.

¿Quiénes tienen mayor éxito al sobrepasar el examen de admisibilidad? No resulta una tarea sencilla construir el perfil de los usuarios que tienen más posibilidad de alcanzar éxito en la impugnación de normas mediante la acción de inconstitucionalidad. La Sala mantiene estrictos controles para salvaguardar la confidencialidad de los impugnantes, lo que evita tener una visión completa de los usuarios de la Sala, asimismo, se mantiene vacíos de información relativa a domicilio de los usuarios (un total de 929 registros de los 2247 casos que componen una de las bases, asimismo, el domicilio se registra por provincia lo que no puede brindar un acercamiento en el ámbito regional del solicitante). A pesar de ello, como muestra el cuadro 3, los registros de la Sala mantienen varias tipologías sobre sus usuarios, por una parte, el usuario que actúa de forma personal ante dicho tribunal (que se describe como femenino y masculino), por otro lado, los actores que lo hacen en representación de una persona física (defensores) o jurídicas (empresa privada, instituciones públicas, municipalidades, ONG's, partidos políticos), así como usuarios que ocupan cargos en los supremos poderes. Asimismo, se conservan dos categorías para usuarios colectivos "vecinos" y "trabajadores".

Cuadro 3

Resultados de acciones de inconstitucionalidad distribuidos por categorías de actores que presentan acciones de inconstitucionalidad. 2005-2015

	CL ^{a/}	CLP ^{b/}	SL ^{c/}	Total Admitidos para conocimiento	% del total	RF ^{d/}	RF y curso	RP ^{e/}	RP y curso	Total Rechazado de fondo y de plano	Total
Defensores	2		4	6	14,0	19		18		37	43
Empresa privada	10	11	50	71	18,4	84	1	230		315	386
Femenina	35	4	37	76	20,6	66	1	226		293	369
Instituciones Públicas	4		4	8	22,2	6		22		28	36
Masculino	66	13	107	186	13,0	356		889		1245	1431
Miembros de los supremos poderes	12	5	17	34	39,5	12		39	1	52	86
Municipalidad	2		4	6	13,3	11		28		39	45
ND	16	3	33	52	28,6	34		95	1	130	182
ONGs	8	4	19	31	50,8	9		21		30	61
Otros	1		2	3	10,7	10		15		25	28
Partido político	3		2	5	38,5	3		5		8	13
Trabajadores	5	1	13	19	32,8	13		26		39	58
Vecinos	1		3	4	40,0	1		5		6	10

a/ Con lugar

b/ Con lugar parcial

c/ Sin lugar

d/ Rechazo de fondo

e/ Rechazo de plano

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016).

Pese a las advertencias efectuadas en los párrafos, puede notarse cómo existen categorías de usuarios que tienen un mayor porcentaje de éxito al superar el examen de admisibilidad, con fundamento en las amplias muestras que recogen ambas bases de datos. En esta línea, las ONG's sobrepasan este filtro el 50,8 por ciento de las ocasiones en que presentan acciones de inconstitucionalidad. La lista de temas que la ONG's llevan a la Sala es amplia; sin embargo, se destaca la materia ambiental donde se detectaron 13 casos, de los cuales 9 sobrepasaron el filtro de admisibilidad. También tienen un considerable éxito pasando este filtro las acciones presentadas por los miembros de los supremos poderes (a los cuales se dedicará especial atención en el producto No. 2 de este estudio), así como los partidos políticos (que recurren actos de materia electoral que será analizada en el producto No. 2 de este estudio), los que a pesar de presentar un número reducido de acciones consiguen superar el examen de admisibilidad.

Cuadro 4.

Origen registrado de los impugnantes en las acciones de inconstitucionalidad por provincia. 2005-2015

Provincia	Admitidas	Rechazadas	% de admisión
Alajuela	36	138	20,7
Cartago	6	101	5,6
Guanacaste	5	46	9,8
Heredia	18	100	15,2
Limón	10	33	23,3
Puntarenas	7	76	8,4
San José	184	824	18,3
ND	245	929	

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016) y base de datos Con-Sin Lugar (2016)

Los datos sobre origen de los impugnantes son poco concluyentes. Lo anterior dado que los datos suministrados por el Poder Judicial no se encuentran completos, en razón de la política de confidencialidad de la Corte, por lo que se registra un faltante de 42,7 por ciento. Asimismo, como puede apreciarse en el Cuadro 4, los domicilios de los impugnantes se encuentran distribuidos por provincia y no por cantón, lo que imposibilita establecer el origen regional, que brinde un mejor acercamiento a la influencia de las condiciones socioeconómicas en superar el examen de admisibilidad. Sin embargo, como puede observarse los casos identificados la provincia de Limón tiene el porcentaje más elevado de éxito, seguido por Alajuela, San José y Heredia. Mientras que Guanacaste, Puntarenas y Cartago mantienen los porcentajes más bajos de éxito.

Por otro lado, al examinar la duración del examen de admisibilidad, puede señalarse que la Sala ha establecido un sistema expedito. En este sentido, al menos un 77,1 por ciento de las causas que no sobrepasan el examen de admisibilidad o son rechazadas por el fondo se resuelven en menos de tres meses (ver cuadro 5). Asimismo, solo en ocho casos se tiene detectado una duración superior a los dos años. No se cuenta con la información necesaria para determinar en las causas en cuestión los motivos para este retraso.

Cuadro 5.

Duración de las causas que son rechazadas por el fondo o de plano por la Sala Constitucional. 2005-2015

Duración	RF^{a/}	RF y Curso	RP^{b/}	RP y Curso	Total
De 0 a 3 meses	445	1	1285	2	1733
De más de 3 meses a 6 meses	92		148		240
De más de 6 meses a 12 meses	43	1	73		117
De más de 12 meses a 18 meses	4		20		24
De más de 18 meses a 24 meses	7		6		13
Más de 24 meses	2		6		8
Sin datos	31		81		112
Total	624	2	1619	2	2247

a/ Rechazo de fondo

b/ Rechazo de plano

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016).

En esta línea, constituye un componente importante establecer la diferencia entre causas resueltas en el examen de admisibilidad de aquellas que pasan al conocimiento de la Sala, pues permite apreciar la duración real de las causas de inconstitucionalidad dentro de la Sala Constitucional, sin que esto se convierta en un simple promedio de días que no reconoce el diferente tratamiento que tienen las acciones que superan este filtro de los que no. De tal forma, aquellas estadísticas de resolución de casos que no toman en cuenta dicha diferencia, tal es el caso de algunas estadísticas judiciales, pueden motivar una ilusión de eficiencia judicial que no es real. Pues dada la cantidad de causas que se resuelven de esa manera,

Comportamiento de la presidencia y magistrados en la determinación de la admisibilidad

El análisis de admisibilidad presenta un elemento fundamental en el comportamiento de la Sala Constitucional. Este consiste en que *“la Presidencia de la Sala Constitucional es la que valora, prima facie, la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad, de modo que, en muchas ocasiones, estima que debe ser rechazada de plano y de fondo, decisión que requiere de un proyecto de resolución que debe ser sometido a conocimiento del pleno de la Sala”* (Jinesta Lobo, 2014:

414). Ese elemento normativo concede a la Presidencia un rol fundamental no solo en el manejo del debate, sino también en plantear líneas de autocontención respecto de los asuntos que Sala entra a conocer. Adicionalmente, la base de datos de admisibilidad permite observar las relaciones de votación entre los magistrados que componen la Sala, lo que permite ver las tendencias de comportamiento de los jueces constitucionales ante determinadas materias.

Al analizar la función de la Presidencia de la Sala Constitucional a lo largo del periodo bajo estudio, está ha sido ocupada por cuatro magistrados Luis Fernando Solano Carrera (1-31-2005 al 1-31-2008), Ana Virginia Calzada Miranda (1-2-2008 al 5-31-2013), Gilbert Armijo Sancho (6-3-2013 al 10-31-2015) y Ernesto Jinesta Lobo (desde el 11-23-2015) (sobre el cual no existe suficiente información para su valoración). Como puede apreciarse en el Cuadro 6, las tres presidencias mantuvieron un porcentaje alto de rechazo de asuntos en el examen de admisibilidad, no obstante, Solano Carrera mantuvo un porcentaje más alto de causas rechazadas. En todo caso, debe hacerle la salvedad que la base no cubre todo el periodo de presidencia del magistrado Solano Carrera y las presidencias de Calzada Miranda y Armijo Sancho tuvieron una duración distinta.

Cuadro 6.
Resultado de acciones de inconstitucionalidad/ según presidente de la Sala Constitucional. 2005-2015

Presidente	RF ^{b/}	RP ^{c/}	Total de rechazados	% de rechazo	Total de admitidos	% de admisión
Adrián Vargas Benavides ^d	5	20	25	56,8	19	44,2
Ana V. Calzada Miranda	294	738	1022	82,0	227	18
Ernesto Jinesta Lobo ^d	8	23	31	66,0	16	34
Fernando Cruz Castro ^d	9	30	39	90,7	4	9,3
Fernando Castillo Víquez ^d	3	11	14	73,7	5	27,3
Gilbert Armijo Sancho	181	455	636	79,3	166	19,7
Luis Fernando Solano Carrera	124	338	462	88,7	59	16,3
Otros		4	4	44,4	5	55,6
Total	624	1619	2243	81,7	501	18,3

a/ Se excluyen aquellos casos que fueron rechazadas en uno de sus componentes y se dio curso a los otros.

b/ Rechazo de fondo

c/ Rechazo de plano

d/ Ocuparon la Presidencia de forma interina, por periodos muy cortos durante el periodo cubierto por la base de datos.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016) y base de datos de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Por otra parte, al revisar las presidencias interinas, de las cuales se recogieron un total de 146 casos, puede notarse como el porcentaje de rechazo se mantiene cercano al de las presidencias titulares (77,4 por ciento). No obstante, ese porcentaje se encuentra condicionado por la labor del magistrado Cruz Castro, quien tie-

ne el porcentaje más alto de rechazo entre quienes han ocupado el cargo interinamente.

Por otra parte, de la revisión de las votaciones de la Sala (ver Cuadro 7), puede colegirse que esta resuelve un alto porcentaje de los casos declarados inadmisibles por unanimidad. Es así como solo en 183 ocasiones de las 2247 registradas se produjeron votos salvados (8,1 por ciento). Lo anterior contrasta con la situación que se presenta una vez se sobrepasa el examen de admisibilidad, donde existe un mayor porcentaje de causas de inconstitucionalidad resueltas por votación dividida (ver producto No. 2 de esta investigación).

Cuadro 7.

Acciones de inconstitucionalidad resultas en el examen de admisibilidad, divididas por motivos del rechazo y resultado de la votación. 2005-2015

Resultado	RF ^{a/}	Causas con voto salvado	%	RP ^{b/}	Causas con voto salvado	%
7-0	546	3 ^{c/}		1518	2 ^{c/}	
6-1	-	29		-	41 ^{d/}	
5-2	-	26		-	52 ^{d/}	
4-3	-	21		-	9	
Totales	625	79	12,64	1622	104	6,4

a/ Rechazo por el fondo.

b/ Rechazo de plano

c/ Casos en que una parte se resuelve por unanimidad de la votación, pero una parte de la causa recibe un voto salvado de uno de los magistrados.

d/ En estos casos se contabilizan causas en las cuales los magistrados Hernández López y Rueda Leal, conjunta o separadamente, salvan el voto en razón de no haberse realizado la prevención prevista por la Ley de Jurisdicción Constitucional, en casos que la acción no cumple con los requisitos formales, pero tiene indicios de admisibilidad.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)

¿Cuánto pesa la posición de la presidencia en las votaciones divididas? En el periodo que cubre la base de datos utilizadas en este trabajo se desarrollaron cuatro presidencias distintas, no obstante, los datos sobre la actual presidencia son escasos para ser concluyentes. Por ende, se estudiaron los datos de los presidentes Solano Carrera, Calzada Miranda y Armijo Sancho.

Cuadro 8.**Votación del presidente de la Sala en relación con el resultado final del examen de admisibilidad. 2005-2015**

	Total de causas	Resultado RF ^{a/}	Votó por dar curso	% voto por dar curso	Resultado RP ^{b/}	Votó por dar curso	% voto por dar curso
Luis Fernando Solano Carrera	24	9	0	0	15	0	0
Ana Virginia Calzada Miranda	76	42	18	42,8	34	18	52,9
Gilbert Armijo Sancho	67	23	6	26,1	44	4	9

a/ Rechazo por el fondo.

b/ Rechazo de plano

c/ En estos casos se contabilizan causas en las cuales los magistrados Hernández López y Rueda Leal, conjunta o separadamente, salvan el voto en razón de no haberse realizado la prevención prevista por la Ley de Jurisdicción Constitucional, en casos que la acción no cumple con los requisitos formales, pero tiene indicios de admisibilidad.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)

Como puede apreciarse en el Cuadro 8, la posición de la Presidencia de la Sala en casos con votación dividida ha variado según quién ocupe el cargo. En este sentido, en las resoluciones en que el rechazo se presenta por el fondo y, por ende, se encuentra más vinculado con los precedentes de la Sala, la posición de la Presidencia resulta menos influyente, dado posiblemente han sido ya analizados por el resto de los miembros del tribunal constitucional. Por el contrario, aquellos casos en que se debate el rechazo por la forma se trata generalmente de asuntos novedosos, donde el presidente puede establecer su posición.

Para el caso concreto, la presidencia del magistrado Solano Carrera se caracterizó por que este participó en todas las ocasiones registradas dentro del grupo de mayoría que resolvía las causas controvertidas de admisibilidad, tanto de en razón de la forma como del fondo. La magistrada Calzada por el contrario participaba alternativamente de posiciones de minoría en debates de admisibilidad por la forma y el fondo, pero sus posiciones en un amplio porcentaje correspondían a las posiciones de minoría en este tipo de asuntos. Por último, el magistrado Armijo Sancho se encontraba dentro de posiciones de mayoría en asuntos de forma, mientras que su participación con minorías era más frecuente en discusiones de admisibilidad por el fondo.

En esta línea, puede concluirse que en casos controvertidos la presidencia de Solano Carrera influenciaba más una mayoría dentro de la Sala, mientras que la posición de Calzada resultaba menos aceptada por el resto de sus colegas. Por su parte, la posición de Armijo resultaba sólida respecto de los elementos de forma,

donde solo en un nuevo por ciento se encontró en minoría, pero menos influyente en relación con los de fondo, donde ese porcentaje subió a 26,1 por ciento.

¿Resulta factible determinar cuáles magistrados son más propensos a la apertura de la competencia de la Sala o su restricción? De los casos en que se registran votos salvados, 104 corresponden a rechazos por la forma; mientras que 79 son rechazados por el fondo, la participación de los magistrados titulares se resume en los cuadros 9 y 10. Cada magistrado titular tiene registros de votación distinta en ambas situaciones, pues esta depende del tiempo que el magistrado se ha mantenido como miembro de la Sala, durante el periodo que cubre la base de datos empleada para este trabajo (2005-2015).

Cuadro 9.

Votos totales y votos en favor de dar curso de los magistrados propietarios de la Sala Constitucional en causas rechazadas por el fondo en que se produjo votación dividida. 2005-2015

Magistrado	Causas RF^{a/}	Votos p/dar curso	% de votos para dar curso
Adrián Vargas Benavides	17	7	41,2
Ana Virginia Calzada	50	24	48,0
Ernesto Jinesta Lobo	47	17	36,2
Fernando Cruz Castro	68	19	27,9
Fernando Castillo Víquez	53	6	11,3
Gilbert Armijo Sancho	64	19	29,7
Luis Fernando Salazar Alvarado	19	0	0,0
Luis Fernando Solano Carrera	8	0	0,0
Luis Paulino Mora	37	2	5,4
Nancy Hernández López	14	3	21,4
Paul Rueda Leal	43	8	18,6

a/Rechazo de fondo.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)

Los casos rechazados por el fondo reflejan la jurisprudencia de la Sala respecto de impugnaciones a normas específicas, por lo que implica la aplicación del precedente como mecanismo de resolución de nuevos casos. En esta línea, la existencia de casos de rechazos por el fondo, con votación dividida nos muestra aquellos precedentes que no son compartidos por la totalidad de los miembros del tribunal constitucional, cuyas materias más disputadas pueden apreciarse en el Cuadro 12.

De tal forma, el Cuadro 9 nos permite observar aquellos magistrados que guardan posiciones diversas respecto a precedentes que por mayoría de votos se han establecido dentro de la Sala. Así puede señalarse que dentro de los magistrados

titulares estudiados Carrera Solano, Mora Mora, Castillo Víquez y, recientemente, Salazar Alvarado han mantenido las posiciones de mayoría en este tipo de asuntos, dado que en estos casos no presentan votos salvados. Por su parte, en el otro extremo se encuentra los magistrados Calzada Miranda, Jinesta Lobo y Vargas Benavides, aunque en el caso de este último se registran mucho menos casos con esas características dado que no permaneció en la Sala durante los diez años que recoge la base de datos. En una posición intermedia se encuentran Armijo Sancho, Cruz Castro y, recientemente, Rueda Leal y Hernández López.

Cuadro 10.

Votos totales y votos en favor de dar curso de los magistrados propietarios de la Sala Constitucional en causas rechazadas de plano en que se produjo votación dividida. 2005-2015

Magistrado	Causas RP ^{a/}	Votos p/dar curso	% de votos para dar curso
Adrián Vargas Benavides	23	8	34,8
Ana Virginia Calzada	48	25	52,1
Ernesto Jinesta Lobo	71	9	12,7
Fernando Cruz Castro	94	12	12,8
Fernando Castillo Víquez	70	11	15,7
Gilbert Armijo Sancho	88	12	13,6
Luis Fernando Salazar Alvarado	42	0	0,0
Luis Fernando Solano Carrera	13	0	0,0
Luis Paulino Mora Mora	37	1	2,7
Nancy Hernández López	8	4	50,0
Paul Rueda Leal	19	5	26,3

a/Rechazo de fondo.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)

Al analizar, los votos referentes a casos con votación dividida que fueron rechazadas por la forma, puede notarse una mayor polarización dentro de la Sala. La forma abarca tanto la evaluación de la materia (es decir, si el acto impugnado es objeto de la acción de inconstitucionalidad) y la legitimidad del accionante (si este se encuentra presente dentro de los sujetos previstos por la ley de la Jurisdicción Constitucional).

En este sentido, la magistrada Calzada Miranda, a lo largo de los diez años que reúne la base, tuvo una votación consistente por dar curso a acciones de inconstitucionalidad en que se debatían dichos elementos formales. Recientemente, los magistrados Hernández López y Rueda Leal han mantenido la postura de salvar su voto en situaciones en las que consideran que deben realizarse una prevención al accionante, sin que esto implique dar curso a la acción, para que este complete

los elementos formales de su impugnación, en casos en que la mayoría de la Sala prefiere dar por terminado el proceso mediante el rechazo de plano. Así por ejemplo en el voto 2015-012434, la magistrada Hernández señaló que:

“En este asunto, se echa de menos una fundamentación adecuada y suficiente tal y como la exige el artículo 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que resulta de incuestionable aplicación la prevención al accionante para remedie las omisiones detectadas.- De igual forma, no sobra en absoluto dejar sentado además que -en mi criterio- tanto la interpretación de los artículos 78 y 79 como la del propio 80 de la Ley que rige esta jurisdicción, debe ser amplia en beneficio de quienes acuden a esta Sala, de modo el acceso a la justicia constitucional no se resulte innecesariamente limitado (Voto No. 2015-012434, 2015).”

En una posición contraria a la apertura en aspectos formales se encuentran los magistrados Mora Mora, Solano Carrera, Salazar Alvarado, Armijo Sancho, Cruz Castro y Jinesta Lobo, quien ante casos de votación dividida han mantenido una posición de rechazar de plano las acciones, los mencionados jueces han votado por dar curso a las acciones en menos de un 20 por ciento de las ocasiones en que les ha correspondido votar el examen de admisibilidad en una votación dividida.

Para analizar la cercanía de votación en el examen de admisibilidad, se procedió a efectuar un análisis de correlación estadística. Esta permite observar como entre más se acerquen la relación de los magistrados a 1 habrán votado más veces de igual forma en las votaciones en que hayan estado ambos presentes. Por el contrario, la cercanía a -1 representa que los magistrados no se encontraban presentes al mismo tiempo en esa la votación (lo que puede darse en razón de no estar nombrados en un mismo momento en la Sala o por ausencia de alguno a una votación específica). Los magistrados aparecen codificados de acuerdo con el Cuadro 11.

Cuadro 11.**Codificación de los magistrados propietarios sometidos al cálculo de correlación de la base de datos de admisibilidad (RF-RP) (2016)**

Código	Nombre	Periodo
AVB	Adrián Vargas Benavides	1996-2004/2004-2010
AVCM	Ana Virginia Calzada Miranda	1993-2001/2001-2009/2009-2013
EJL	Ernesto Jinesta Lobo	2002-2010/2010-actualidad
FCC	Fernando Cruz Castro	2004-2012/2012-actualidad
FCV	Fernando Castillo Víquez	2009-actualidad
GAS	Gilbert Armijo Sancho	2002-2010/2010-2016
LFSA	Luis Fernando Salazar Alvarado	2013-actualidad
LFSC	Luis Fernando Solano Carrera	1997-2005/2005-2008
LPMM	Luis Paulino Mora Mora	1997-2005/2005-2013
NHL	Nancy Hernández López	2013-actualidad
PRL	Paul Rueda Leal	2011-actualidad

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 12**Correlaciones de votos de magistrados. 2005-2015**

	AVB	AVCM	EJL	FCC	FCV	GAS	LFSA	LFSC	LPMM	NHL	PRL
AVB	1										
AVCM	0,2845	1									
EJL	0,1915	0,2681	1								
FCC	0,0858	0,2949	0,387	1							
FCV	-0,6015	-0,1595	-0,0333	0,1633	1						
GAS	0,0247	0,1789	0,3501	0,4409	0,1185	1					
LFSA	-0,1492	-0,2584	-0,188	-0,3071	-0,0351	-0,243	1				
LFSC	0,5332	0,1219	0,1147	0,0786	-0,5252	0,026	-0,1151	1			
LPMM	0,2917	0,4696	0,1535	0,2241	-0,2114	0,0812	-0,2323	0,2222	1		
NHL	-0,2506	-0,4341	-0,0812	-0,0822	0,2321	-0,0456	0,3852	-0,1933	-0,3903	1	
PRL	-0,497	-0,2463	-0,0806	0,0393	0,5548	0,0978	0,0491	-0,3834	-0,3247	0,2501	1

Fuente: elaboración propia.

Como puede verse en el cuadro adjunto, las correlaciones (coincidencia de votación entre magistrados) demuestra que existen agrupaciones entre magistrados específicos, donde las relaciones más fuertes se dan entre los magistrados Rueda Leal y Castillo Víquez (0,5548), Solano Carrera y Vargas Benavides (0,5332), Mora Mora y Calzada Miranda (0,4696), así como Cruz Castro y Armijo Sancho (0,4409). Este elemento resulta clave, dado que permite observar que la formación de alianzas dentro de la Sala desde que se presenta el examen de admisibilidad, aunque no necesariamente se mantenga las mismas correlaciones o el grado de intensidad de estas al tratar el fondo del asunto. Las relaciones de votación serán analizadas con mayor profundidad en el producto No. 2.

Análisis de dos temas controversiales de admisibilidad: material electoral y acuerdos de la Asamblea Legislativa

Pese a la consistencia en votaciones unánimes de rechazo, tal situación no implica la ausencia de temas controvertidos, como se describió líneas atrás. Como se señaló anteriormente, se presentaron 183 causas en las cuales se redactó al menos un voto salvado. Dado la gran cantidad de materias que ha analizado la Sala y la imposibilidad de abordar todas las materias, se escogieron para efectos de esta ponencia se tomarán dos casos: (1) la materia electoral respecto del artículo 138 del Código Electoral y (2) aquellas decisiones relativas a la revisión del artículo 208 bis y los acuerdos de presidencia de la Asamblea Legislativa.

En materia electoral, los artículos 134 y siguientes del Código electoral establecen el sistema de elección de diputados por cociente y subcociente. Dentro de la base de datos elaborada para esta investigación, se recopilieron cuatro casos en que el artículo 138 del Código Electoral de 2009 fue sometido al control de constitucionalidad. En ellos la tesis de mayoría consistió en sostener el precedente y rechazar por el fondo los nuevos casos. Así han sostenido la posición de mayoría Solano Carrera, Mora Mora, Armijo Sancho, Jinesta Lobo, entre otros. Por otra parte, han tenido posiciones de minoría los magistrados Vargas Benavides, Cruz Castro y Calzada Miranda.

Asimismo, en esta materia también fue cuestionado el artículo 197 del 2009. En esta ocasión en tres ocasiones la Sala por votación dividida decidió rechazar de plano la acción, dado que existía un pronunciamiento previo sobre la constitucionalidad de dicho artículo realizado por el Tribunal Supremos de Elecciones. Desde esta perspectiva, la discusión versó sobre la competencia de la Sala para entrar a conocer la constitucionalidad de un artículo que regulaba materia electoral, cuando este ya había sido analizado por el TSE. Mantuvieron la línea de rechazar por la forma la acción los magistrados titulares Castillo Víquez, Armijo Sancho, Mora Mora, Cruz Castro y Vargas Benavides; mientras que votaron en minoría por entrar a conocer el asunto Calzada Miranda y Jinesta Lobo, alegando que la revisión de una norma por el TSE no excluía la posibilidad de la Sala de revisar su constitucionalidad.

Este caso refleja cómo la definición de la admisibilidad, al delimitar la competencia de la Sala, funciona como un mecanismo de autocontención, dado que pese a tener la potestad para definir su competencia, la mayoría de la Sala prefirió no entrar en conflicto con el TSE. Un ejemplo similar en la relación con esta materia se encuentra constituido por la decisión de la Sala de entrar a conocer la jurisprudencia del TSE, que se estudiará en el producto No. 2 de esta investigación.

Por otra parte, se encuentran cuatro casos relativos a actos vinculados con la Asamblea Legislativa. Tres de ellos relativos a la constitucionalidad del artículo 208 bis del Reglamento de Asamblea Legislativa, que fueron rechazados por el fondo, dada la revisión previa que había realizado la Sala sobre esta norma. En esta línea, el cuestionamiento a dicho procedimiento representa un caso relevante dado que supone la intervención de la Sala en el proceso de definición de procedimiento de la Asamblea Legislativa. Este caso dividió completamente a la Sala dado que una mayoría (compuesta por Jinesta Lobo, Castillo Víquez, Vargas Benavides, Mora Mora, posteriormente, la tesis fue aceptada por Rueda Leal) ha considerado que es constitucional y se encuentra conforme con el principio democrático, seguridad jurídica y publicidad, mientras que una minoría (integrada por los magistrados Calzada Miranda, Armijo Sancho y Cruz Castro) consideró que el artículo no establecía una regulación clara del procedimiento abreviado, lo que suponía una violación a esos principios.

El cuarto caso reviste especial interés, dado que se trata de una acción incoada contra la resolución tomada por el presidente de la Asamblea Legislativa, en la sesión No. 92 de 4 de noviembre de 2013, dicha resolución establecía una agenda para que el Congreso conociese en un tiempo determinado los nombramientos de magistrados a la Sala Constitucional. Este caso va más allá de las tradicionales críticas que se han hecho a la Sala en razón del control previo de constitucionalidad; sino que aborda otro componente de dicha intervención que son los acuerdos legislativos, que han sido menos estudiados y que se encuentra dentro la doctrina del *acta interna corporis*.³

En esta línea, la Sala había señaló en el voto 2005-7961 que la competencia de la Sala sobre actos que se consideren *interna corporis* se presenta únicamente cuando *“la violación de las normas de organización, funcionamiento y procedimiento parlamentario - constitucional o reglamentario- en la adopción del acto in-*

³ Sobre el Acta Interna Corporis ver el estudio de Madrigal Jiménez y Pozuelo Kelley, quienes tienen un buen resumen de la doctrina de la Sala sobre esta tesis. De tal forma, los autores definen dicha doctrina de la siguiente manera:

El concepto mismo del "acto interno corporis", como su nombre lo refiere, se basa en la idea de la existencia de actos internos a la corporación u órgano público, cuyo sustrato no es esencialmente jurídico, sino político. Normalmente se trata de determinaciones internas, en algunas ocasiones sin manifestación hacia particular alguno; pero obviamente, en la medida que generen esa afectación se emiten por los medios que el mismo ordenamiento genera. Se trata de un núcleo duro, de autonomía limitada de la estructura pública, donde repele en uno, varios o todos los aspectos la intervención externa, especialmente la del ejecutivo, pero eventualmente podría incluir la judicial. Eventualmente puede incluir conductas particulares, como generales e incluso normativas, según sea el caso. Naturalmente, esta condición interna no se circunscribe exclusivamente al poder legislativo, en la medida en que todo órgano político lo presenta; no obstante, entre más grande es la conformación del órgano, su manifestación es mayor. En el caso del cuerpo legislativo, se suma que su vocación es política por sí, lo que lleva aparejado que sus manifestaciones son más obvias y palpables (2011, 4).

terno, se traduce en una violación de trámites substanciales en el procedimiento de formación de leyes o de acuerdos legislativos o cuando se aprueban convenios internacionales de derechos fundamentales, lesión que, en este último caso, únicamente sería revisable por la vía del amparo.”

En el caso concreto los accionantes, diputados opositores a la Presidencia del Legislativo, alegaron que dicha resolución reformaba el Reglamento de la Asamblea; posición que no fue respaldada por la mayoría de Sala (que estuvo conformada por los magistrados Castillo Víquez, Jinesta Lobo y tres suplentes), quienes decidieron no conocer del caso, esgrimiendo entre otras cosas que este no constituía un “trámite sustancial” del quehacer parlamentario, donde se reconocía la existencia de la teoría del *Acta Interna Corporis*, en este sentido, señalaron que:

“Por último, consideramos que en estos asuntos, donde está de por medio la Acta Interna Corporis de la Asamblea Legislativa, este Tribunal debe tener autocontención, pues de lo contrario la Sala Constitucional se convertiría en una alza de todas las controversias jurídicas y políticas que se presente en el iter procedimental de la formación de las leyes y la adopción de los acuerdos legislativos, toda lo cual impactaría el buen funcionamiento de un órgano fundamental del Estado, con el consiguiente perjuicio a los intereses generales y a la independencia del Poder Legislativo (Voto No. 2013-015694, 2013).”

La posición de minoría (conformada por los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro), por el contrario, consideraron que el acuerdo en cuestión no resultaba solo de trámite y si establecía efectos específicos, que justifican su revisión constitucional. Asimismo, alegaron que la Sala en otros casos había tenido una posición más abierta de actos similares, tal fue el caso de la resolución 2005-9380; en la que la Sala si entró a conocer la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa que fijo un plazo para la elección del subcontralor general de la República. En esa ocasión la Sala sostuvo (en una votación de seis contra uno, dentro de los que se encontraban los magistrados titulares Vargas Benavides, Solano Carrera, Calzada Miranda y Cruz Castro) que:

“De ese modo, los actos constitutivos del procedimiento parlamentario son susceptibles de revisión, aun cuando se trate de aspectos parciales que forman parte de un todo: el procedimiento visto en su integridad. En estos casos, la Sala debe analizar el respeto que en la tramitación del proyecto se ha tenido de las referidas reglas esenciales, para determinar si el resultado final del procedimiento -la ley o acuerdo legislativo- es válido a la luz del Derecho de la Constitución. La “esencialidad”

de los requisitos y trámites legislativos no es un concepto explícitamente determinado por el ordenamiento, sino que ha correspondido a la Sala Constitucional determinar su contenido (Voto No. 2005-9380, 2005).”

Ambos casos reflejan una interesante controversia dentro de la Sala, en su relación con la Asamblea Legislativa. En esta línea, el tribunal constitucional parece debatirse en los últimos años entre la intervención o no en los asuntos legislativos. La discusión en este caso versó sobre el impacto de los efectos del acto y no necesariamente sobre el acto mismo, es decir, el acto legislativo solo podría revisarse si produce efectos gravosos dada la violación de las normas del proceso legislativo. Este acercamiento permite un alto grado de discrecionalidad al momento de definir si se entra a conocer o no un acto específico; en la medida que se plantea de esa forma los magistrados pueden definir cuando un acto no violenta sustantivamente dicho proceso, con lo cual pueden ampliar o, como en el caso concreto, reducir su competencia.

Asimismo, resulta interesante señalar cómo en estos casos los magistrados se dividen en torno entrar a conocer asuntos vinculados con el quehacer de la Asamblea Legislativa, donde tienen una tendencia de autocontención Jinesta Lobo, Castillo Víquez y los exmagistrados Vargas Benavides y Mora; mientras que mostraron una posición contraria y más “activista” los magistrados Calzada Miranda, Armijo Sancho y Cruz Castro, quienes plantearon que debía entrar a conocer del asunto.

Asimismo, estos muestran que las tendencias de los jueces constitucionales de abrir o restringir (autocontener) la competencia de la Sala varía según la materia. Por ejemplo, los magistrados Jinesta Lobo voto por la apertura respecto al conocimiento de asuntos vistos por el TSE, pero a mantener un acercamiento restrictivo hacia los actos de la presidencia de la Asamblea Legislativa. Por otra parte, el magistrado Cruz Castro mantuvo la tesis respetar la competencia del TSE, pero fue más abierto en torno a revisar los actos del Poder Legislativo. Lo que contrastaba con los posicionamientos de los magistrados Calzada Miranda (partidaria de admitir los casos en cuestión) y Castillo Víquez (cuya posición fue no admitir ninguno).

Síntesis de hallazgos y conclusiones

1.- A lo largo de su trayectoria la Sala ha mantenido porcentajes constantes de rechazo de las acciones de constitucionalidad. Este comportamiento, a diferencia de otros instrumentos constitucionales, no se encuentra correlacionado con el aumento de las causas que ingresan a la Sala. No obstante, los últimos dos años del

periodo muestran un aumento significativo del porcentaje de resoluciones de rechazo de plano y de fondo en comparación con el resto del periodo.

2.- El aumento de ingreso anual se encuentra vinculado en algunas ocasiones con la impugnación de normas que una vez aprobadas provocan la impugnación en un alto número de ocasiones de determinadas normas ante la Sala, para evitar las consecuencias de estas. Ejemplos claros de esta situación fueron la “Ley de Tránsito” y la ley “Impuesto a las personas jurídicas”. Ambos casos, junto con otros que fueron estudiados recientemente proponen la hipótesis de que en la población costarricense el malestar puede canalizarse judicialmente mediante los mecanismos constitucionales existentes. Pese a que en la mayoría de los casos la Sala rechaza de plano o por el fondo este tipo de causas, el hecho de que algunas alcancen su propósito sigue motivando al costarricense a recurrir a estos mecanismos.

3.- Pese a que no se cuenta con los datos necesarios para construir un perfil completo del usuario de la Sala Constitucional (para ello se requeriría contar con información que la Sala protege en razón del derecho a la confidencialidad de las personas), puede notarse que hay grupos de usuarios que consiguen sobrepasar con mayor frecuencia el examen de admisibilidad: los miembros de los supremos poderes y los partidos políticos son dos de esos grupos, lo que refuerza el vínculo del entramado de relaciones entre la Sala y el sistema político; dado que como se estudiará en el producto 2 de esta investigación la Sala se ha convertido en un espacio más en el que actúan estos actores. En el cual estos sujetos consideran a la Sala como un instrumento útil en sus controversias y, por ende, en un espacio necesario de influencia.

4.- Existe un grado alto de correlaciones en los votos de magistrados en el examen de admisibilidad, dado que la enorme mayoría de los casos se resuelve mediante votación unánime. El aumento de causas resueltas por votación dividida en el filtro de admisibilidad no es constante, sino fluctuante dado que cambia año con año, lo cual contrasta con el fenómeno de aumento de este tipo de comportamiento en las causas que sobrepasan este examen y que se estudiarán en el producto No. 2 de esta investigación.

5.- Al analizar con mayor detenimiento las causas resueltas con votaciones disputadas (cinco contra dos y cuatro contra tres) pueden notarse con mayor precisión las diferencias entre los magistrados, en este sentido, hay diferencias en torno al rechazo de plano y el rechazo de fondo. En el primer caso, la evidencia disponible demuestra una mayor tendencia a la apertura de la competencia por algunos magistrados en los casos que se resuelven por votaciones disputadas; incluso la posición de algunos por no cerrar excesivamente la competencia de la Sala.

6.- Asimismo, se pueden identificar a aquellos que mantienen posiciones más rígidas; lamentablemente, la base de datos cubre solo diez años, por lo que no se pueden tener conclusiones definitivas en esta materia. Por otra parte, en los rechazos por el fondo se pueden identificar en materias específicas aquellas tesis que han sido defendidas por minorías dentro de la Sala; en estos puede apreciarse la diversidad de posicionamientos de los magistrados, de forma que las posiciones varían en razón del tema de que se trate. En esta línea, un mismo magistrado puede tener posiciones muy “conservadoras” en algunas materias, mientras que puede postular soluciones más “novedosas” en otros campos. Este componente abre un espacio para el estudio del comportamiento particular de los magistrados ante situaciones y casos específicos.

Referencias bibliográficas

- CIEP. (2016). *Encuesta de opinión. Agosto 2016. Informe de resultados*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Jinesta Lobo, E. (2014). *Derecho Procesal Constitucional*. San José: Ediciones Guayacán.
- Madrigal Jiménez, R., & Pozuelo Kelley, J. (2011). El “acto interna corporis” en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. *Rhombus-Derecho*, 1, 1-18.
- Rodríguez Valverde, A. (28 de junio de 2016). Impuesto a sociedades alista regreso. *El Financiero*, págs. http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/impuesto_a_sociedades-hacienda-asamblea_legislativa-nuevo_proyecto_0_710928923.html.
- Román, M. (2014). *Judicialización de la salud: revisión de los recursos de amparo relacionados con medicamentos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Voto No. 2005-7961 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 21 de junio de 2005).
- Voto No. 2013-015694 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 13 de noviembre de 2013).
- Voto No. 2015-012434 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 12 de agosto de 2015).
- Voto No. 9380 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 13 de julio de 2005).

Anexo 1. Número de acciones de inconstitucionalidad distribuidas por materia y resultado del examen de admisibilidad (2005-2015)

	PENAL		TRABAJO		TRANSITO		COMERCIO		TRIBUTARIO		PODER CIAL		JUDI-		NOTARIADO	
	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido
2005	37	1	10	4	1	1	33	1	8		8				9	
2006	17	3	9	6			15	3	9	4	18		1		7	
2007	30	2	8	7	2	1	11	2	6	3	10				8	1
2008	23	2	20	7	3	1	6	1	8		15		1		13	1
2009	24		30	5	9		8	6	4	2	12				14	3
2010	16	7	16	13	10	4	4	5	10	6	17				13	
2011	25	2	35	15	29	11	2	5	10	2	3		2		6	
2012	28	5	44	10	69	22	24	5	32	5	7		2		6	1
2013	38		36	8	6		13	1	9	2	11		2		10	2
2014	16	1	29	6	4		13	1	21	1	4		1		5	
2015	24		20	2	4		9		10		4				8	
Total	278	23	257	83	137	40	138	30	127	25	109		9		99	8
%	92,4	7,6	75,6	24,4	77,4	22,6	82,1	17,9	83,6	16,4	92,4		7,6		92,5	7,5

	MUNICIPALIDAD		ADMINISTRATIVO		PENSION		CIVIL		PROPIEDAD		PODER TIVO		EJECU-		COLEGIO PRO-	
	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido	RF-RP	Admitido
2005	8	5	15	2	3	2	4	2	5					1	5	3
2006	9	2	14	1	5	1		1	6	1	4				1	2
2007	12	3	9	1	3	3			11		2				4	2
2008	14	2	18	2	5	5			2		3		1		1	1
2009	5	5	26	2	5	4			7		4				3	

	MUNICIPALIDAD		ADMINISTRATIVO		PENSION		CIVIL		PROPIEDAD		PODER TIVO		EJECU- COLEGIO PRO- FESIONAL	
	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido	RF- RP	Admitido
2010	12	1	4		6	5	6	2	4	4	17		6	
2011	7		8		8	8	18		3		13		7	2
2012	6	3			9	2	12		5	1	5	2	6	1
2013	6	2			7	4	11	1	4		5		10	
2014	12				11	2	17	1	7		6	2	12	
2015	8				4		7		8		5		7	
Total	99	23	94	8	66	36	75	7	62	6	64	6	62	11
	81,1	18,9	92,2	7,8	64,7	35,3	91,5	8,5	91,2	8,8	91,4	8,6	84,9	15,1

	SALUD		FAMILIA		ELECTORAL		AMBIENTE		PODER LEGIS- LATIVO		EDUCACION		PENSIONES ALIMENTARIAS	
	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do	RF- RP	Admiti- do
2005	8	1	8	2	3	2	6	6	3	1	5	3		
2006	15		9		4		5	5	1	1	1			
2007	3		4	2	7		4	7	2		5			
2008	6		5	4	4		4	8	3		1		4	
2009	3	3	4	2	6		8	1	3		5	1	1	
2010	8	2	1	2	6	4		5	5	1	6			
2011	4	1	4		1	2	3	7	5	1	1	2	1	
2012	2		8		4		4	3	9	4	4	1	7	
2013	3		3		4	1	5	1	3	1	4		6	1
2014	4		5		5	1	2	2	3	1	2		7	
2015	3		3	1	4	1	4		2	2	2		6	
	59	7	54	13	48	11	45	45	39	12	36	7	32	1
	89,4	10,6	80,6	19,4	81,4	18,6	50,0	50,0	76,5	23,5	83,7	16,3	97,0	3,0

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de admisibilidad (2015).