

Capítulo 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional

5

Síntesis de hallazgos y desafíos

Al estudiar el comportamiento de la Sala Constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad (AI) se encontró una diferencia entre el período 1990-2010, en el que ese tribunal ejercía un control más activista, y el último lustro, en el que ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo.

La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las AI, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran la inconstitucionalidad del acto cuestionado. No obstante, estas tendencias se revierten en temas y años específicos, en los que la Sala muestra un comportamiento diferenciado. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y la materia de tránsito.

En la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consensos, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Los magistrados y magistradas que votan en minoría varían según el tema. El tribunal suele tener una posición muy consolidada y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas. El análisis de los patrones de votación permitió identificar tres grupos de jueces que tienden a votar de modo similar en los mismos temas, independientemente del contenido de la resolución y de los cambios en la integración de la Sala.

Estas agrupaciones no son coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación de acuerdo con filosofías políticas y jurídicas reconocibles. La mayoría de los magistrados y magistradas tiene importantes áreas de convergencia, con algunas divergencias, que varían según el tema. Si fue posible identificar claras oposiciones individuales en diversos ámbitos, es decir, personas que nunca votan igual entre sí.

Una de las causas de las alineaciones puede ser los antecedentes compartidos (experiencia laboral, edad, especialidad, entre otros). Esto se exploró con el análisis prosopográfico de los jueces y juezas propietarios, el cual sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren entre sí por su trayectoria previa y sus áreas de especialidad. La poca información disponible sugiere que los antecedentes inciden en las alianzas, que se conforman a partir no solo de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de características comunes de las personas.

Aporte del capítulo

El enfoque de investigación, los productos elaborados y los hallazgos de este capítulo son un aporte a la incipiente literatura sobre *judicial politics* en Costa Rica, inaugurada por el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015). Interesa analizar “la política de las políticas públicas judiciales”, para entender las relaciones de poder que subyacen al diseño institucional y las decisiones que toma el Poder Judicial. Cabe indicar que en el país no existen estudios empíricos sobre los patrones de involucramiento político de la Sala Constitucional en el contexto de la presentación, trámite y resolución de las AI.

Desde una perspectiva jurídica, el capítulo cobra importancia para entender el funcionamiento de las AI, cuyos parámetros son más rigurosos que las otras figuras que atiende la Sala: recursos de amparo y *habeas corpus*. Un hallazgo interesante de este trabajo tiene que ver con el margen de discrecionalidad en la admisión de casos, que sigue un conjunto de reglas, no siempre escritas, sobre la facultad para decidir que tiene la persona que preside la Sala. Ello se constata en las votaciones divididas para aceptar o no una acción, así como en los cambios de criterios de admisibilidad según la conformación del tribunal. Este estudio muestra que desde el examen de la legitimidad para interponer una AI es posible distinguir un criterio en cuanto a qué tan activa o autocontenida debe ser la Sala.

Con base en la literatura internacional sobre *judicial politics*, el aporte del capítulo se centra en conocer tres temas hasta ahora no tratados en el país, a saber:

- ▶ La legitimación de las AI: ¿quiénes utilizan esta figura y para qué?
- ▶ Los resultados del control constitucional ejercido mediante las AI: ¿cómo vota la Sala Constitucional estas acciones?, ¿existen patrones de votación según los temas y la conformación de este órgano?
- ▶ La relación entre el control constitucional y los demás poderes del Estado en el trámite y resolución de las AI: ¿cómo se manifiesta la judicialización de la política en la tramitación de las AI?

El acceso al control de constitucionalidad se estudió por medio del examen de admisibilidad de las AI. Se analizaron los requisitos de legitimación del recurrente y la naturaleza del acto, así como los datos y razones de admisibilidad e inadmisibilidad, específicamente los motivos por los que una acción se rechaza de plano o por el fondo, y su frecuencia, por año, temática y norma impugnada (una ley, un reglamento o una decisión administrativa, entre otros). Asimismo, se construyó un perfil de la persona usuaria -con algunas limitaciones debido a omisiones

en la fuente de información- que incluye las características sociodemográficas según tema y lugar de proveniencia y si se trata de usuarios individuales o colectivos, pues estos últimos tienen un trato diferenciado en la tramitación de AI.

La segunda parte del estudio buscó identificar cómo se resuelven las AI, las líneas de votación de la Sala Constitucional y su evolución histórica. Se recopilieron los datos de las acciones declaradas con lugar, con lugar parcial y sin lugar, por tipo de temas, año y norma sometida a control. Interesó analizar los votos de minoría y salvados, según tema y tipo de recurrente, con el fin de responder varias preguntas: ¿es la Sala un órgano que vota de forma compacta y unánime, o tiende a dividirse?, ¿hay líneas claras en la votación por temas o por períodos, o se trata de una aproximación casuística? y ¿existen coaliciones estables entre las y los magistrados de este tribunal?

Por último, el tema de la judicialización de la política a través de las AI se examinó mediante una revisión cualitativa de las sentencias en un conjunto de casos de alto perfil, en los que la Sala Constitucional se involucró en el quehacer de otros actores políticos y les definió sus límites, específicamente en los siguientes ámbitos:

- ▶ contestación de los actos de otras instancias (cuando revierten los actos de los otros poderes de la República),
- ▶ reconocimiento o ampliación de derechos laborales por medio de convenciones colectivas,
- ▶ disposiciones en materia tributaria, por lo general relacionadas con propuestas del Ejecutivo para modificar impuestos.

A partir de estos tres temas de investigación (legitimación, resultados de sentencias y judicialización de la política) se espera aportar al conocimiento del control de constitucionalidad a *posteriori*, que debe limitar el poder estatal, evitar los abusos y asegurar las libertades fundamentales de las personas.

Este trabajo se fundamenta en tres fuentes de información, a saber: i) la base de datos prosopográfica de magistrados (2016), ii) la base de datos de acciones de inconstitucionalidad sin-con lugar 2005-2015 (Base Resueltos) y iii) la base de datos de admisibilidad 2005-2015 (Base Admisibilidad), que incluye las AI que fueron rechazadas. Fueron construidas bajo la dirección del Programa Estado de la Nación, con los registros facilitados por la Sala Constitucional (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

Para la contextualización se empleó la técnica de estudio de casos y la revisión cualitativa de sus expedientes, así como la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial elaborada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, insumos

que a la vez sirvieron para comprender mejor la relevancia pública de las acciones de inconstitucionalidad atendidas por la Sala.

Desde la perspectiva de la investigación política o sociológica, el análisis sobre cómo y por qué votan los jueces de las cortes supremas se inspira en la literatura norteamericana sobre el tema (Brace et. al, 2000; Epstein et. al., 1998; Hammond et. al., 2005; Segal et. al., 1995; Posner, 2011).

El desarrollo de ambas bases de datos implicó la revisión de 2.733 casos de la última década (rechazados y admitidos), para construir una serie de variables que incluyen cómo votó cada integrante de la Sala, quién redactó la resolución, la norma recurrida y quién la impugnó, entre otras (cuadro 5.1). Se indagó sobre el origen de las y los magistrados, para tratar de identificar vínculos que expliquen sus tendencias de voto. Pese a ser un trabajo explorato-

rio, se pudo identificar una relación ligada a la generación o el año de ingreso de cada juez o jueza.

Los hallazgos refutan la creencia generalizada de que los votos se dividen en una relación 4-3 en los temas polémicos, y dan cuenta de patrones más complejos (6-1, 5-2), en los que las minorías cambian casi siempre en función del tema y la conformación de la Sala. Se determinó que en años recientes ha aumentado la dificultad de lograr votaciones de consenso.

El fin de esta investigación no es examinar las posiciones desde el punto de vista técnico-jurídico, para respaldar o criticar las decisiones tomadas. La intención es abrir un espacio para analizar el comportamiento del Poder Judicial como un actor relevante en el sistema político costarricense.

► Cuadro 5.1

Bases de datos utilizadas en el estudio de las acciones de inconstitucionalidad. 2005-2015

| | Base Admisibilidad | Base Resueltos |
|--|---------------------------|-----------------------|
| Cantidad de acciones revisadas en el Sistema Costarricense de Información Jurídica | 2.237 | 496 |
| Cantidad de variables | 92 | 78 |

► Hallazgos relevantes

- Entre 1990 y 2015 se presentaron 8.754 acciones de inconstitucionalidad, que representan un 2,75% del total de casos ingresados y menos del 1% de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional. Según la clasificación realizada por la misma Sala, sobresalen los temas penales, de trabajo, de tránsito, comerciales y tributarios, así como asuntos del Poder Judicial.
- En esos veinticinco años, en promedio, un 18% de las acciones superó el examen de admisibilidad (1.640) y recibió una votación por el fondo. Entre ellas, un 47% se declaró con lugar total o parcial, es decir, se determinó que la norma impugnada era inconstitucional; el otro 53% se declaró sin lugar.
- Diez temas concentran el 63% de las acciones resueltas con votación por el fondo. En esos casos predomina la tendencia a declarar inconstitucionales las normas (64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo).
- Ha disminuido la capacidad de la Sala Constitucional para llegar a consensos: mientras en 2005 más del 80% de los votos por el fondo eran unánimes, en 2015 esa proporción fue de tan solo un 48%.

CAPÍTULO 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional

Justificación

A partir del último cuarto del siglo XX, en varios países del mundo se afianzó una tendencia hacia una mayor participación de la justicia constitucional en la vida política, lo que incrementó el protagonismo de la judicatura como un actor clave de la gobernanza democrática. Costa Rica no fue ajena a esa corriente internacional: al Poder Judicial se le confirió la potestad exclusiva de asegurar que la Constitución Política sea respetada por los poderes del Estado y la ciudadanía en general y se creó una instancia especializada para desarrollar esa función¹.

Puede decirse que los tribunales constitucionales se han convertido en uno de los más activos y poderosos mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1999), es decir, un ente público de control sobre la constitucionalidad de las actuaciones de la administración pública y el sistema político. “El control de constitucionalidad constituye la principal herramienta de control del poder estatal, un presupuesto básico del equilibrio de poderes y una garantía de la supremacía constitucional” (Highton, s.f.).

Con frecuencia, este mayor involucramiento ha implicado una relación directa, no siempre armoniosa, con los actores políticos, que ven limitadas sus decisiones por la intervención de jueces que deciden sobre el destino de políticas públicas y procesos sociales en general. En este marco surge el fenómeno de la judicialización de la política² y se empiezan a utilizar categorías de análisis como activismo judicial, juez-gobernante, juez-coadministrador,

entre otros, para dar cuenta de la creciente influencia de las Cortes en los asuntos públicos.

Este capítulo trata un aspecto específico de la compleja relación ente la justicia y el sistema político en Costa Rica: la potestad que tiene la Sala Constitucional para declarar inconstitucionales las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa. Los fallos en esta materia dan pie a enfrentamientos entre las decisiones parlamentarias y los criterios legales, de oportunidad y de proporcionalidad, de la Sala. Por medio de este análisis se pretende ampliar el conocimiento actual sobre la judicialización de la política costarricense, ya iniciado en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (capítulos 6 y 7).

Debe recordarse que, desde su creación en 1989, esta jurisdicción especializada ejerce el control constitucional de manera concentrada, es decir como órgano único, y puede revisar cualquier acto o norma de la administración pública. Esta instancia vino a reemplazar el sistema que rigió de 1938 a 1989, basado en el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. Según este principio, los recursos eran desestimados de no existir una razón muy poderosa en contra de la ley cuestionada. Durante los 51 años de vigencia de este sistema solo se plantearon 155 casos de posibles roces de la legislación con la Constitución Política (a razón de tres por año) y la mayoría fue desestimada (PEN, 1999).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) dio cuenta detallada del funcionamiento del control previo

¹ Para más detalles sobre el surgimiento del control constitucional, véase Sieder, Schjolden y Angell, 2002 y Feoli, 2012.

² La judicialización de la política es un concepto “sombrija” que abarca distintos fenómenos en los cuales las Cortes ejercen una creciente influencia sobre los asuntos políticos (Tate y Vallinder, 1995). Para un mayor desarrollo de este concepto véase el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015).

de constitucionalidad (capítulo 7: ¿Actúa la Sala como un Senado?). Continuando en esta línea, y con el propósito de ampliar el conocimiento sobre el tema, el presente capítulo analiza las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI). Esta figura permite a los habitantes de la República solicitar un pronunciamiento final y vinculante acerca del apego o no de una norma o un acto jurídico sujeto al Derecho Público, al texto constitucional, siempre que esa norma deba ser aplicada al ciudadano que la impugna y que la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, n° 7135; PEN, 1996).

La importancia de las AI es indiscutible. A diferencia de las resoluciones sobre los recursos de amparo—que anulan actos concretos de personas e instituciones por violaciones a derechos ciudadanos específicos—, las AI tienen un efecto universal y obligatorio sobre el marco normativo del país, pues pueden anular leyes, tratados y hasta reformas constitucionales. Al declararse inconstitucional una medida, ésta desaparece del sistema legal, y se pueden dejar sin efecto todos los actos previos (sentencia retroactiva) y actuales asociados a ella. Sus repercusiones también pueden extenderse a otras leyes relacionadas y generan un vacío legal inmediato.

Desde el punto de vista político, los fallos sobre las AI significan una intervención de la judicatura en la función parlamentaria. Plantean una discusión sobre la legitimidad de la Sala Constitucional para eliminar leyes, incluso algunas que han tenido amplio respaldo de los representantes electos ante la Asamblea Legislativa. Especialmente álgido es el debate cuando la Sala utiliza como argumento de inconstitucionalidad criterios formales, de aplicación de procedimientos, en los que no siempre concuerdan el derecho constitucional y el parlamentario.

Conceptos básicos

Control de constitucionalidad

En breve, por control de constitucionalidad se entiende el mecanismo por el cual se garantiza la supremacía de la Constitución Política en un Estado de derecho. El control es de varios tipos, según el órgano al que se le asigne esa función, es decir el modelo constitucional que se diseñe, y según el momento en que se ejerza.

Fundamentalmente, existen dos modelos: el difuso (*judicial review*) y el concentrado. El primero nació en Estados Unidos y supone que todos los jueces pueden controlar la constitucionalidad de las normas y ordenar su no aplicación (aunque no su anulación) para el caso concreto que están resolviendo.

El segundo, también llamado austriaco porque en ese contexto se utilizó por primera vez —aunque con poco éxito—, propone la creación de un solo órgano que elimine del ordenamiento jurídico las normas que considere inconstitucionales. En los orígenes de este modelo se encuentran dos posturas sobre quién debe ejercer ese control. Según Carl Schmitt (1931), la defensa de la Constitución implica a todos los medios, instrumentos e instituciones que el constituyente ha estimado necesarios para mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones. Para este autor alemán las mejores credenciales las tiene el jefe de Estado, ya que la soberanía reside en el pueblo y sus representantes electos, y únicamente ellos pueden preservar la constitucionalidad, en tanto que los jueces solo deben aplicarla.

En la segunda postura, Hans Kelsen señala que la revisión sobre el apego de la legislación ordinaria al texto constitucional debe encomendarse a un órgano imparcial y ajeno, tanto al Poder Judicial como al Legislativo, que actúe como un “legislador negativo”.

Primó, en principio, la tesis de Kelsen. Sin embargo, el planteamiento del jurista vienés dista mucho del esquema hoy vigente. La propuesta original defendía al legislador frente a un quehacer judicial beligerante, y por ello el tribunal constitucional se situaba fuera de los poderes del Estado. Sin embargo, no suponía una ruptura de la prevalencia del legislador, todo lo contrario. Kelsen desarrolló un modelo muy peculiar, que concibe a un juez técnico, neutral y científico, cuya misión se reduce a verificar un juicio de compatibilidad lógica. Desde esta perspectiva el tribunal constitucional se limita a realizar un juicio abstracto y negativo, esto es, a eliminar una norma incompatible, pero no crea nuevas normas ni interpreta las existentes con libertad o creatividad.

Este modelo sirve de inspiración a los tribunales constitucionales actuales, pero solo en lo estructural y en algunas cuestiones de procedimiento, como su condición de órganos concentrados, por ejemplo. En lo medular, hoy el ejercicio de estas instancias se asemeja más al *judicial review* norteamericano y combina características de ambos modelos.

El control jurisdiccional de la Constitución es aquel que ejercen los jueces y magistrados encargados de dictar el derecho en el Estado. Se encomienda la función a una rama del poder (la judicial), siguiendo el principio democrático de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial³. Ello implica superar el concepto decimonónico de la división tajante entre poderes, según el cual ninguno de estos podía invadir las

3 En Costa Rica, el artículo 9 de la Constitución Política de 1949 establece: “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

competencias del otro. En esta tesitura puede incluirse la perspectiva de Cascajo y Gimeno (1984), quienes recalcan que “frente a un escrupuloso y superado entendimiento formal del principio de separación de poderes como organización fija de las competencias estatales (...) el fin último y sustancial del citado principio liberal no es otro que la garantía del individuo frente a los actos que exceden los límites establecidos a los poderes públicos.” En definitiva, la separación de poderes no significa sumisión ni aislamiento funcional.

Cuando el control es jurisdiccional (porque, como en Francia, también podría ser político) puede adoptar tres formas: difuso, concentrado o una mezcla de ambos.

En el modelo difuso –como el de Estados Unidos– cualquier juez, sin importar su nivel o competencia, puede analizar la constitucionalidad de las leyes en que se basan los actos de las autoridades públicas. Sin embargo, la resolución solo tiene efectos para el caso concreto que está resolviendo y únicamente para él no es aplicable la norma considerada inconstitucional.

Si el control está concentrado, existe un órgano jurisdiccional (tribunales, salas o cortes) al que se le encomienda exclusivamente la tarea de revisar la constitucionalidad. Esta es realizada por un juez, magistrado o ministro especialista en la materia, que en países como España y Colombia está fuera del Poder Judicial, en un esquema muy parecido a la manera en que funciona el Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica. Las resoluciones son *erga omnes*, es decir, tienen efectos generales y no solo para un caso concreto.

Los sistemas mixtos tienen un órgano especializado y, además, la judicatura puede ejercer control difuso. Esta fórmula se aplica de distintas formas; por ejemplo, cuando los jueces elevan a un tribunal específico los recursos de inconstitucionalidad, o cuando, aun existiendo control difuso en la judicatura, se crea un único órgano para que unifique la jurisprudencia.

El control de constitucionalidad se ejerce por muy variadas vías, según el diseño institucional de cada país. En Costa Rica, donde existe un modelo de máxima concentración, se puede ejercer a través del recurso de amparo, la consulta previa de constitucionalidad, la consulta judicial, la acción de inconstitucionalidad y el conflicto de constitucionalidad. El único órgano con potestad para resolver los asuntos tramitados por medio de estos instrumentos es la Sala Constitucional. Ya se ha dicho que el presente capítulo se enfoca en la acción de inconstitucionalidad (AI) que, como se verá, no es el recurso que presenta el mayor volumen de casos, pero sí el más complejo y el que implica mayores tiempos de resolución e impactos en el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la literatura existente sobre esta jurisdicción en Costa Rica, en particular sobre la Sala

Constitucional, los trabajos de los juristas se han orientado, por una parte, al tema de los procedimientos, como es el caso de Hernández Valle (1993) y, más recientemente, el de Jinesta Lobo (2014), cuya amplia bibliografía recopila la doctrina nacional en esta materia. Por otra parte, el interés se ha centrado en los avances jurisprudenciales en el ámbito de los derechos humanos, como en los estudios de varios autores recopilados en el libro *La Sala Constitucional dos décadas después* (2001). También se ha analizado el peso político de la actuación de la Sala (Cruz, 2001), asunto que fue retomado por Romero Pérez (2013) a raíz del sonado caso en que la Asamblea Legislativa intentó no reelegir a un magistrado de ese tribunal.

En los últimos años destacan los estudios de Wilson (2007 y 2010) sobre derechos de las minorías y un texto más sintetizador sobre el mismo tema escrito por Castillo (2011). Una línea igualmente relevante, además de novedosa, ha sido la evaluación sobre la observancia de las sentencias de la Sala, en particular los trabajos de Wilson y Rodríguez (2013) y Gauri et al. (2015), quienes además ligan el cumplimiento con la cobertura que los medios de prensa han dado a ciertas resoluciones.

Activismo y comportamiento judicial

El concepto de activismo judicial se refiere a la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública. Se usa especialmente para caracterizar el comportamiento de jueces y juezas cuando se analiza si, en sus decisiones, estos se apegan de manera estricta a la ley o bien se apartan de la literalidad y se basan en sus propias interpretaciones, incluso en contra del criterio de otros poderes del Estado (PEN, 2015; Courtis, 2005).

A la luz de este concepto, el presente capítulo se enfoca en investigar si los miembros de la Sala Constitucional son activistas o se autorrestringen al resolver las AI. Se entiende que un tribunal es autocontenido en cuanto al control constitucional cuando: i) aplica claros y firmes controles de admisibilidad, ii) al votar, mantiene mayoritariamente el criterio de presunción de constitucionalidad, y iii) restringe su intervención solo a casos de evidente y grave contradicción con la Carta Magna.

En la investigación empírica sobre el activismo judicial es clave observar el comportamiento de los jueces al votar. La ciencia política estadounidense (Tumonis, 2012) distingue cuatro variantes o causas principales por las cuales los órganos jurisdiccionales toman sus decisiones: legalista formal, actitudinal, estratégica y la relación con múltiples audiencias (Cascajo, 2016b). Este estudio pretende iniciar un proceso de refinamiento de la información que permita, en un primer momento, describir los patrones de votación de los jueces

y juezas superiores y, en trabajos posteriores, realizar análisis más profundos a la luz de los modelos teóricos sobre el tema.

En Costa Rica la toma de decisiones en los órganos jurisdiccionales no constituye un tema central de los estudios sobre el Poder Judicial. Las ponencias elaboradas para el Primer Informe Estado de la Justicia (2015), el trabajo de Arias (2012) y la tesis doctoral de Feoli (2012) (sintetizada como libro en 2015 y como artículo en 2016), se han enfocado en el Poder Judicial como actor político y han explorado sus mecanismos internos de toma de decisiones. Este capítulo pretende ampliar la frontera de conocimiento en esa temática, específicamente en lo que concierne a los patrones de votaciones de las AI.

Contexto

Control de constitucionalidad vigente en Costa Rica

El sistema de control constitucional vigente en Costa Rica surgió con la aprobación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1989. Abarca el conocimiento de los recursos de *habeas corpus* y amparo, los conflictos de competencias entre los poderes de la República y el control de constitucionalidad. Estas potestades fueron centralizadas en un tribunal que se agregó como una nueva sala de la Corte Suprema Justicia, a cuyas tareas y funcionarios es aplicable la normativa que regula al Poder Judicial. Así, Costa Rica optó por el modelo que establece un órgano especializado dentro del conglomerado judicial, a diferencia de otros países en los que es independiente de los demás poderes del Estado (España, Italia y Guatemala, por ejemplo).

La Sala Constitucional, popularmente denominada “Sala Cuarta”⁴, está conformada por siete magistrados y magistradas, electos por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, por períodos de ocho años, al cabo de los cuales se consideran reelectos en sus cargos, salvo votación en contrario de dos terceras partes de los miembros del Congreso. No existe un límite en la cantidad de reelecciones que puede alcanzar un magistrado.

El Parlamento dio amplias potestades a la Sala, pues además de las acciones de inconstitucionalidad, le encargó el conocimiento de recursos que inciden de manera directa en la protección de los derechos humanos de los habitantes de Costa Rica. Asimismo, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional: “Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia, así como conocer de

las cuestiones incidentales que surjan ante ella y de las prejudiciales conexas”. Esta potestad le permite al tribunal definir el alcance de sus funciones y decidir los casos que debe conocer, sin que al respecto exista recurso alguno.

Según lo dispone la citada Ley, en este ámbito existen tres procesos para revisar un acto jurídico: la acción de inconstitucionalidad (AI), la consulta de constitucionalidad (preceptiva y facultativa) y las consultas judiciales de constitucionalidad. Específicamente, la AI permite un control de normas o actos vigentes, ya sea para resolver casos concretos o para evitar que se lesionen intereses difusos o se afecte a la colectividad en su conjunto.

Así pues, cualquier persona que se considere afectada por una norma específica puede interponer una AI. Además hay algunos sujetos legitimados en razón de su cargo (las y los máximos jefes de la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía General de la República, así como de la Defensoría de los Habitantes). Adicionalmente, dado que se examinan actos que pueden lesionar intereses difusos o afectara la colectividad, se permite el uso de este instrumento a otros actores de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y asociaciones de vecinos, entre otros. Sin embargo, la legitimidad para presentar la acción es valorada caso por caso por la Sala Constitucional, sin apelación posible.

De los tres procesos de revisión de constitucionalidad existentes, en este capítulo interesa describir la AI en términos de los actos que son impugnables, los sujetos legitimados para presentar una acción y los efectos jurídicos de las sentencias en esta materia⁵.

Los actos impugnables mediante una AI son las leyes y otras disposiciones generales, así como los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando se cumplen los siguientes supuestos:

- en la formación de las leyes o en acuerdos legislativos se viola algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución;
- se aprueba una reforma constitucional sin cumplir las respectivas normas de procedimiento;
- se violan tratados debidamente incorporados al sistema jurídico;
- en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos, se infringe una norma o principio constitucional, o el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa; y

⁴ Se le denomina Sala Cuarta porque se agregó a las tres salas previamente existentes, las cuales fungen como tribunales de última instancia o casación: la primera en las materias civil y contencioso-administrativa, la segunda en derecho de familia y del trabajo y la tercera en el ámbito penal.

⁵ Véase más detalle sobre la legitimación para interponer una AI en Feoli (2015) y Saborío (1991).

- ▮ existe inercia, omisiones o abstenciones de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus deberes.

Las resoluciones que deniegan la acción surten efecto entre las partes involucradas en el caso concreto y no producen cosa juzgada. La acción puede ejercerse contra normas o actos previamente declarados constitucionales y en casos o procesos distintos.

Las sentencias que dictaminan inconstitucionalidad producen cosa juzgada y eliminan del ordenamiento la norma o acto impugnado. La resolución tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La sentencia de anulación puede graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictar las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales.

A diferencia de los recursos de amparo y hábeas corpus, que no exigen mayores requisitos, la AI debe cumplir con varios, entre ellos los siguientes:

- ▮ Tener un asunto pendiente en los tribunales, incluso un recurso de amparo o *habeas corpus*. Si se trata de un asunto administrativo debe comprobarse que se agotó esta vía y la resolución impugnada ha sido realizada por el órgano máximo de esa instancia. No es necesario cumplir esta exigencia cuando la acción se presenta a favor de los intereses de la colectividad, o es interpuesta por la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía General de la República, así como por la Defensoría de los Habitantes.
- ▮ La solicitud debe ser autenticada por un abogado.
- ▮ Se debe aportar una certificación de la norma sobre la que se pide la inconstitucionalidad. Por ejemplo, si se impugna una ley se debe presentar una fotocopia certificada de la misma, o cualquier documento que compruebe la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, o bien el agotamiento de la vía administrativa.
- ▮ Anteriormente se solicitaban siete copias para los magistrados, más las necesarias para la Procuraduría General de la República y las partes involucradas, pero a partir de 2010 se digitalizó el proceso de tramitación, por lo cual todo documento que es

agregado se encuentra incorporado al expediente virtual y no hay que adjuntar copias⁶.

Veinticinco años de acciones de inconstitucionalidad

Las AI son un porcentaje pequeño de las causas sometidas a conocimiento de la Sala Constitucional. En la primera década de operación de ese tribunal representaron en promedio un 5,9% de los casos entrados anualmente, proporción que bajó a 2% a partir del 2000 (cuadro 5.2). En promedio, el 72,8% de las AI presentadas cada año se rechazó de plano o por el fondo.

En el diagrama 5.1 se presenta la ruta típica que siguieron las AI en el período 2005-2010, con sus respectivas modalidades y porcentajes de resolución, de acuerdo con la base de datos de control de constitucionalidad de la Sala⁷. Cada tipo de fallo será examinado a profundidad a lo largo de este capítulo.

En términos absolutos, el número de AI presentadas en los primeros años de la Sala fue particularmente alto, y en 1992 alcanzó la cifra récord de 611 (cuadro 5.2). Los datos de la última década confirman el papel de esta instancia como vía para canalizar el malestar ciudadano ante decisiones políticas. Los aumentos en el caudal de acciones coinciden con momentos de rechazo popular a ciertas normas, como por ejemplo la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres (n° 7331), entre 2011 y 2012, y la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (n° 9024), en 2012 (Rodríguez, 2016).

Otro ejemplo fue estudiado por Román (2014), al analizar la judicialización del acceso a los medicamentos como ejemplo de la intervención de la Sala en un asunto de preocupación constante para la ciudadanía. Un caso similar es el de los reglamentos vinculados a los regímenes de pensiones (66 AI rechazadas y 36 admitidas), entre los cuales destaca el del seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (n° 6898), que fue el reglamento más impugnado a lo largo del período de esta investigación, con 32 acciones.

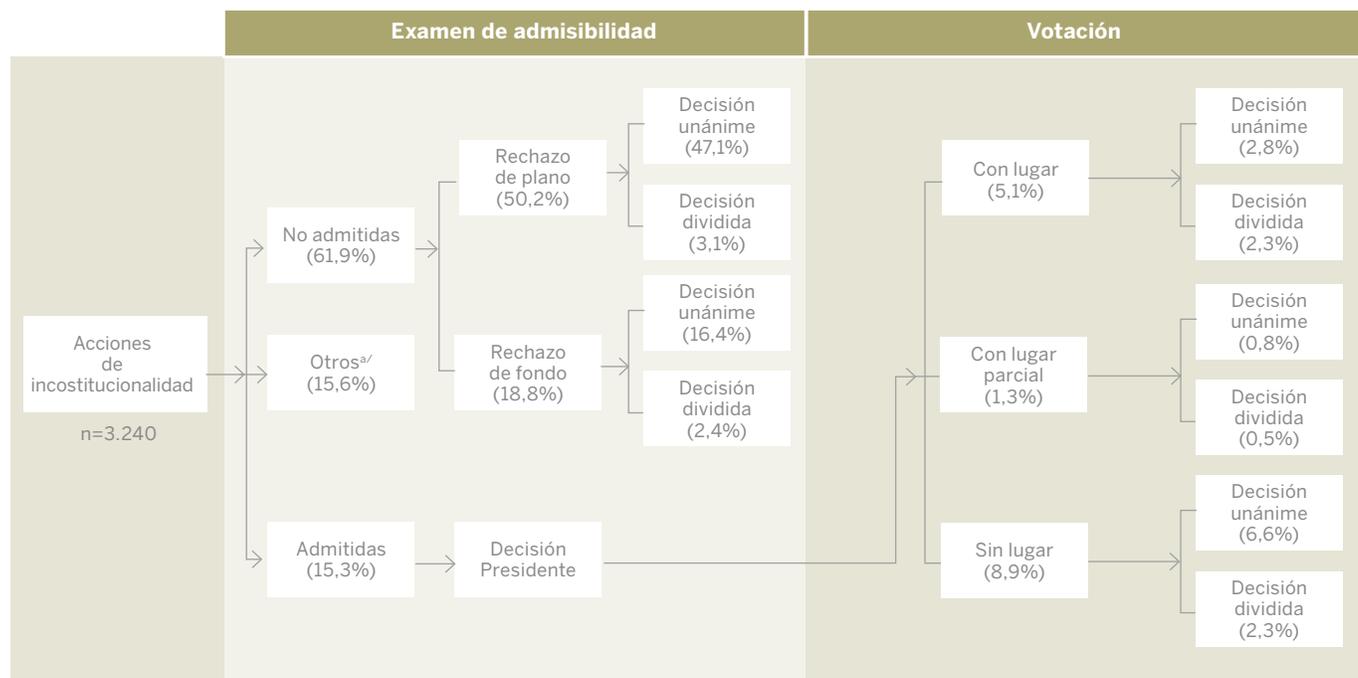
Los resultados que se presentan a continuación muestran el comportamiento de la Sala en respuesta a las AI, tanto las que no son admitidas (por la forma o por el fondo), como las que sí lo son. Además se analiza el acceso de diversos actores al control de constitucionalidad y el fenómeno de judicialización de la política expresado a través de las AI y de los patrones de votación en esta materia.

⁶ Los requisitos fueron tomados de la página web de la Sala Constitucional, en la cual hay un área de apoyo sobre cómo presentar cada recurso (<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/accion-inconstitucionalidad>).

⁷ Esta base de datos compila información desde 1990 y fue elaborada por la Sala Constitucional. Sirvió como insumo para la construcción de la Base Admisibilidad y la Base Resueltos.

Diagrama 5.1

Ruta de una acción de inconstitucionalidad. 2005-2015



a/ El grupo "Otros" corresponde a acciones declaradas "no ha lugar" (que es diferente a sin lugar). Incluye las siguientes categorías, creadas por la Sala: se deniega trámite, estese, se aclara, se acumula, se adiciona, se corrige, se anula, se archiva, se desglosa, se incumple y se suspende. Ninguna de ellas genera una resolución de fondo y cada una abarca una proporción muy baja de los casos ingresados. Estas no fueron tomadas en cuenta en las bases de datos elaboradas para este capítulo, ya que responden a asuntos que fueron conocidos y resueltos previamente por la Sala, o quedaron supeditados a un voto posterior.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Resultados de la investigación

Admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad

El estudio de la justicia constitucional debe partir de su carácter excepcional, puesto que se basa en el principio de la determinación de nulidades, es decir, en que estas últimas son patologías en el sistema jurídico que se presentan de forma discontinua y, por ende, su declaratoria resulta excepcional⁸. En este primer apartado se identifican los actores que más utilizan las AI y cuántos de ellos logran sobrepasar el análisis de admisibilidad para ser votados por el fondo.

Al decidir si admite o no un caso,

la Sala Constitucional también establece el alcance de sus competencias y, por consiguiente, a través de este mecanismo puede fijar límites a su intervención en el sistema político. ¿Por qué el examen de admisibilidad constituye un mecanismo de autocontención o judicialización? Si bien desde el punto de vista formal, la Ley de la Jurisdicción Constitucional define claramente los supuestos bajo los cuales una AI resulta admisible, lo cierto es que la decisión de darle curso es facultad exclusiva de la Presidencia de la Sala⁹, mientras que el rechazo (por el fondo o por la forma) requiere la votación de los demás miembros del tribunal (Jinesta, 2014; Orozco y Salas, 2016). Sobre estas decisiones no cabe recurso alguno. De esta manera, tanto la persona que ocupa la Presidencia como la Sala en su conjunto pueden ampliar o no su participación en la toma de decisiones nacionales, de acuerdo con parámetros de admisibilidad que van más allá de la revisión de requisitos formales.

VÉASE LA

BASE ADMISIBILIDAD

disponible en
www.estadonacion.or.cr/justicia2017

⁸ En Jinesta, 2014, puede encontrarse un amplio estudio sobre las reglas de admisibilidad de las AI, junto con el desarrollo jurisprudencial de la Sala.

⁹ En el período 2005-2015 la Presidencia de la Sala Constitucional fue ocupada por tres magistrados y una magistrada: Luis Fernando Solano Carrera (2005-2008), Ana Virginia Calzada Miranda (2008-2013), Gilbert Armijo Sancho (2013-2015) y Ernesto Jinesta Lobo (desde 2015). La gestión de este último prácticamente no está cubierta por la presente investigación, que generó bases de datos hasta noviembre de 2015.

► Cuadro 5.2

Casos y acciones de inconstitucionalidad ingresadas en la Sala Constitucional y porcentaje que son rechazadas

| Año | Casos ingresados | Acciones de inconstitucionalidad ingresadas | Acciones como porcentaje del total de casos | Porcentaje de acciones rechazadas (por el fondo o de plano) |
|------|------------------|---|---|---|
| 1990 | 2.296 | 46 | 2,0 | 53,8 |
| 1991 | 3.550 | 573 | 16,1 | 73,6 |
| 1992 | 4.683 | 611 | 13,0 | 73,3 |
| 1993 | 5.355 | 421 | 7,9 | 70,5 |
| 1994 | 6.373 | 398 | 6,2 | 76,8 |
| 1995 | 6.768 | 315 | 4,7 | 75,0 |
| 1996 | 7.421 | 338 | 4,6 | 80,6 |
| 1997 | 8.916 | 345 | 3,9 | 81,0 |
| 1998 | 8.885 | 350 | 3,9 | 80,4 |
| 1999 | 9.741 | 369 | 3,8 | 69,3 |
| 2000 | 10.808 | 329 | 3,0 | 78,2 |
| 2001 | 12.752 | 338 | 2,7 | 76,9 |
| 2002 | 13.431 | 289 | 2,2 | 82,4 |
| 2003 | 13.302 | 291 | 2,2 | 76,7 |
| 2004 | 13.420 | 338 | 2,5 | 82,4 |
| 2005 | 16.574 | 303 | 1,8 | 80,9 |
| 2006 | 15.958 | 240 | 1,5 | 69,0 |
| 2007 | 16.952 | 256 | 1,5 | 76,6 |
| 2008 | 17.972 | 292 | 1,6 | 58,7 |
| 2009 | 18.856 | 315 | 1,7 | 65,9 |
| 2010 | 17.689 | 290 | 1,6 | 68,3 |
| 2011 | 16.293 | 341 | 2,1 | 55,5 |
| 2012 | 17.002 | 455 | 2,7 | 73,5 |
| 2013 | 15.259 | 341 | 2,2 | 63,5 |
| 2014 | 19.476 | 293 | 1,5 | 83,9 |
| 2015 | 18.569 | 277 | 1,5 | 67,3 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Mayoría de acciones se rechaza de plano por unanimidad

El registro de las acciones interpuestas entre enero de 2005 y noviembre de 2015 permitió constatar que el comportamiento de la Sala Constitucional en la admisión de los casos estuvo apegado al principio de excepcionalidad: la gran mayoría (2.237 acciones, el 82%) no fue admitida y solo un 18% (496 casos) avanzó a la siguiente fase del proceso.

A través del tiempo, los rechazos de plano han fluctuado entre el 70% y el 80% de las AI. Llamamos la atención algunos años en los que esta proporción ha disminuido a

menos del 60%, (1990, 2008 y 2011). Por el contrario, en 2014 el rechazo ascendió al 85% (gráfico 5.1).

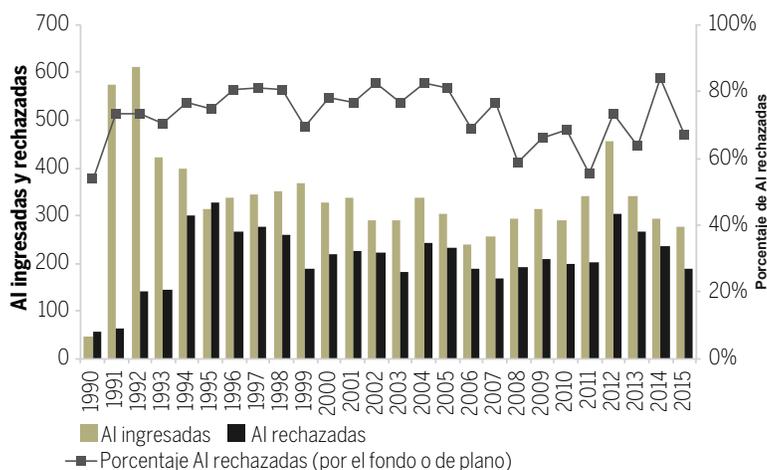
Entre las acciones rechazadas destaca el grupo de materias¹⁰ que tiene más de cien expedientes ingresados: penal (277), trabajo (257), tránsito (139), comercio (136), asuntos tributarios (125) y asuntos del Poder Judicial (117).

Una acción puede recibir dos tipos de rechazo: de plano o por el fondo. El primero se da cuando la denuncia no cumple con los requisitos mínimos para ser objeto de revisión (véase la sección “Contexto”). Por este motivo se objetaron 1.627 (73%) de las AI registradas en la Base Admisibilidad. Los rechazos por el fondo pueden

¹⁰ De acuerdo con la clasificación realizada por la misma Sala Constitucional.

Gráfico 5.1

Acciones de inconstitucionalidad (AI) ingresadas y rechazadas. 1990-2015^{a/}



a/ El eje izquierdo muestra las AI ingresadas y rechazadas. El eje derecho señala las AI rechazadas como porcentaje de todas las AI que fueron votadas o rechazadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial

deberse a que el tema en cuestión no es materia de control constitucional, sino que pertenece a otra jurisdicción (laboral, contencioso, civil, etc.), o a que el caso no tiene asidero legal suficiente para avanzar a la siguiente etapa. Los registros muestran que 610 acciones (27% del total no admitido) fueron refutadas por estas razones.

La responsabilidad y la decisión sobre la admisibilidad de las AI, como se indicó, es competencia exclusiva de la Presidencia de la Sala Constitucional, que revisa y decide en primera instancia sobre cada asunto que ingresa¹¹. Si el caso es admitido, se distribuye “según un turno riguroso que maneja la presidencia, utilizando un criterio de distribución de cargas de trabajo, sin tener en consideración la materia que corresponde a cada acción”, es decir, no hay especialización temática de los jueces (Orozco y Salas, 2016). Si, por el contrario, la acción es rechazada, sea de plano, o por el fondo, la redacción del fallo está a cargo de la Presidencia, a menos que ésta haga un voto salvado, en cuyo caso el criterio de mayoría es redactado por otro magistrado o magistrada, de común acuerdo con los otros miembros del tribunal. La propuesta de sentencia requiere la votación del pleno de la Sala. Los demás jueces suelen acuerpar el planteamiento del Presidente o Presidenta: en los últimos diez años, la decisión de no admitir un expediente fue unánime en el 88% de los casos (2.058).

En muy pocas ocasiones los magistrados se separaron del criterio de la Presidencia y emitieron uno distinto, situación que se registra como una votación dividida en la Base Admisibilidad: solo 179 de los 2.237 asuntos ingresados en el período de estudio (8%; diagrama 5.2).

No hay un patrón claro que explique las diferencias de criterio en relación con la admisibilidad de un caso. Las tres materias que registran más votaciones divididas son las mismas que destacan por la mayor cantidad de casos ingresados: penal, trabajo y tránsito. En cuarto lugar, aparecen los temas electorales, en los que sí se observa una mayor proporción de votos divididos con respecto al flujo total de casos. Se requiere mayor análisis para determinar las causas de este fenómeno.

Al examinar con mayor detenimiento las causas resueltas con votaciones disputadas (5-2 y 4-3) se nota que hay discrepancias en torno al rechazo de plano y por el fondo (recuadro 5.1). En el primer caso, la evidencia muestra magistrados más proclives a la apertura de la competencia de la Sala e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente. Y en los rechazos por el fondo se pueden identificar tesis en materias específicas que han sido defendidas por minorías dentro del tribunal y que ilustran la diversidad de posiciones de las y los jueces en temas como derecho parlamentario, asuntos electorales y medio ambiente, entre otros.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ADMISIBILIDAD EN TEMAS CONFLICTIVOS

véase Cascante, 2016a, en www.estadonacion.or.cr

Ley de Tránsito disparó las acciones de inconstitucionalidad en 2012

El flujo de AI ha sido estable desde que se tienen registros (enero de 2005), con excepción de un aumento considerable a finales de 2011 e inicios de 2012. En promedio ingresan veinte casos mensuales. Sin embargo, ha habido meses atípicos, situación que es posible identificar mediante el cálculo de un umbral o límite superior. Con ese fin se estimó la segunda desviación estándar con respecto a la media de todo el período, para localizar los meses que más se alejaron de ese promedio, y se determinó que, en noviembre de 2011, febrero, marzo y mayo de 2012, la presentación de acciones de inconstitucionalidad fue inusualmente alta (gráfico 5.2).

11 Para realizar los análisis de admisibilidad, cada Presidente o Presidenta tiene la prerrogativa de organizar su despacho, crear equipos de trabajo y protocolos o reglas de revisión que son de uso interno y válidos para el período en que está ejerciendo el cargo (Orozco y Salas, 2016).

► Diagrama 5.2

Flujo de acciones de inconstitucionalidad (AI), según sus resultados. 2005-2015



► Recuadro 5.1

Votaciones divididas en acciones rechazadas de plano en la fase de admisibilidad

En las resoluciones de admisibilidad con votación dividida que fueron rechazadas por la forma, puede notarse una mayor polarización dentro de la Sala Constitucional. La evaluación de la forma abarca tanto la materia (si el acto impugnado puede ser efectivamente objeto de la acción) como la legitimidad del accionante (si este es uno de los sujetos previstos por la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

“Entre los errores de forma más comunes se pueden mencionar, sin ánimo de hacer una revista exhaustiva, la falta de invocación de la inconstitucionalidad en el asunto previo, la falta de fundamentación de los motivos de la impugnación, la no presentación de la copia certificada en que se invocó la inconstitucionalidad en el asunto base, la falta de la autenticación del abogado director de la causa, así como la omisión de sustentar la situación que lo legitima para promover la acción de inconstitucionalidad, en los supuestos del párrafo 2º, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional” (Orozco y Salas, 2016).

En este sentido, a lo largo de los diez años que abarca la base de datos construida para este Informe, la magistrada Calzada Miranda votó de manera consistente por dar curso a acciones en las que se debatían los elementos formales mencionados.

Recientemente, en casos en que la mayoría de la Sala ha preferido dar por terminado el proceso mediante el rechazo de plano, los magistrados Hernández López y Rueda Leal han salvado sus votos por considerar que se debe realizar una prevención al accionante, sin que ello implique dar curso a la acción, para que este complete los elementos formales de su impugnación. 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

CONTINÚA >>

► Recuadro 5.1 > CONTINUÍA

Votaciones divididas en acciones rechazadas de plano en la fase de admisibilidad

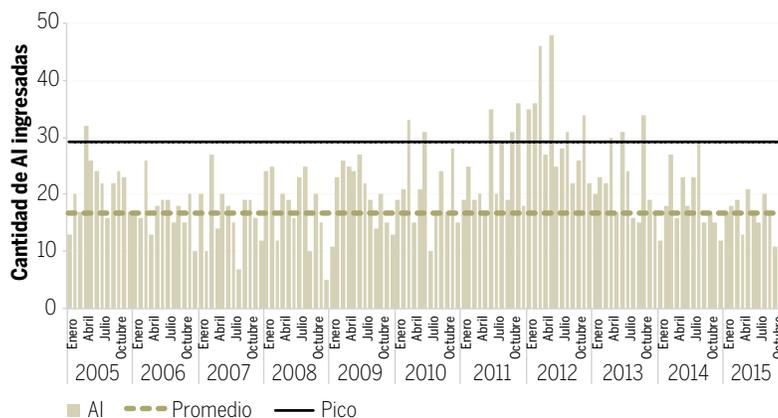
Constitucional, por lo que resulta de incuestionable aplicación la prevención al accionante para que remedie las omisiones detectadas. De igual forma, no sobra en absoluto dejar sentado además que -en mi criterio- tanto la interpretación de los artículos 78 y 79 como la del propio 80 de la Ley que rige esta jurisdicción, debe ser amplia en beneficio de quienes acuden a esta Sala, de modo el acceso a la justicia constitucional no resulte innecesariamente limitado.

Por el contrario, en casos de votación dividida los magistrados Mora Mora, Solano Carrera, Salazar Alvarado, Armijo Sancho, Cruz Castro y Jinesta Lobo han mantenido la posición de rechazar de plano las acciones. Estos jueces han optado por dar curso a los expedientes en un 18% de las ocasiones en que les ha correspondido decidir sobre el examen de admisibilidad en una votación dividida.

Fuente: Cascante, 2016a.

► Gráfico 5.2

Cantidad de acciones de inconstitucionalidad^{a/} ingresadas. 2005-2015



a/ Se excluyen 48 acciones de inconstitucionalidad sobre las que no existe certeza de la fecha de ingreso a la Sala Constitucional.

Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

En noviembre de 2011 entraron 36 acciones (80% por encima del promedio mensual). En este período predominaron los asuntos de trabajo, aunque sin un patrón definido, pues la temática no se concentra en un solo ámbito de legislación laboral en particular. En 2012, en cambio, sí hubo un tema que acaparó la presentación de recursos ante la Sala: la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres (conocida como “Ley de Tránsito”), cuya discusión inició en 2006 y se prolongó por más de seis años. Esta normativa generó buena parte de las acciones interpuestas en febrero (10 de 36), marzo (11 de 46) y

mayo (13 de 48) por el fuerte aumento de las multas en relación con las que existían previamente.

En efecto, por disposición de la Ley de Tránsito a partir de enero de 2012 se produjo un incremento automático de las multas, mientras en la corriente legislativa se tramitaba un proyecto que buscaba reducirlas (Arrieta, 2011). Ese año se presentaron 89 acciones contra esta ley y la Sala admitió 23, incluidas 20 que impugnaban las sanciones. De ellas, 11 fueron declaradas con lugar (55%). Además del alto porcentaje de éxito para los estándares del periodo, la finalización de estos casos fue sumamente rápida: 7 se resolvieron en menos de tres meses, 7 en un lapso de entre tres y seis meses, 8 tardaron entre seis meses y un año y cuatro meses, y un único caso se prolongó por cerca de dos años y medio (Cascante, 2016b).

El aumento en los casos ingresados se explica en buena medida por los errores que presentó la Ley de Tránsito desde su origen, pese a las advertencias de los órganos técnicos competentes y la gran controversia que suscitó en el Congreso y en la sociedad civil.

El Programa Estado de la Nación (PEN) ha dado seguimiento a la calidad de la legislación con base en datos empíricos obtenidos del Departamento de Servicios Parlamentarios del Congreso. Con ello ha sido posible ahondar en casos que, como el aquí comentado, constituyen procesos largos y llenos de errores, tanto de forma como de fondo. Como indicó el Decimosexto Informe Estado de la Nación:

Un ejemplo notorio de las diferencias entre criterios técnicos y consideraciones políticas fue la tramitación de la Ley de Tránsito. El Congreso aprobó la primera reforma en 2008, habiendo sido prevenido por el cuerpo técnico de las serias inconsistencias que contenía su articulado. En 2009, cuando se tramitó la segunda reforma, que corregía los errores citados, los diputados optaron

por aprobar un texto con posibles vicios de constitucionalidad, de acuerdo con el Departamento de Servicios Técnicos. Esto comprueba que, en última instancia, son los criterios políticos los que deciden la agenda legislativa. Si la decisión política contempla las recomendaciones técnicas, la calidad de la legislación resulta mejor que si se obvia (PEN, 2010).

Según el PEN, la Ley de Tránsito de 2012 constituye un “ejemplo de la deficiente gestión parlamentaria, que en este caso culminó con una ley defectuosa e imposible de aplicar. Esta experiencia, además, ha hecho evidentes las serias dificultades que tiene el Legislativo, y que a menudo son agudizadas por el Ejecutivo, para sacar adelante un proyecto de ley. A esto se agrega que el proceso en cuestión ha estado marcado por fuertes antagonismos, entre aquellos que favorecen el endurecimiento de las sanciones y levantan la bandera de la “cero tolerancia” en el tema de la conducción bajos los efectos del alcohol, y aquellos que consideran que las multas propuestas son desmedidas y afectarían los intereses económicos de diversos sectores” (PEN, 2011).

Particulares y empresa privada son los usuarios más frecuentes de las AI

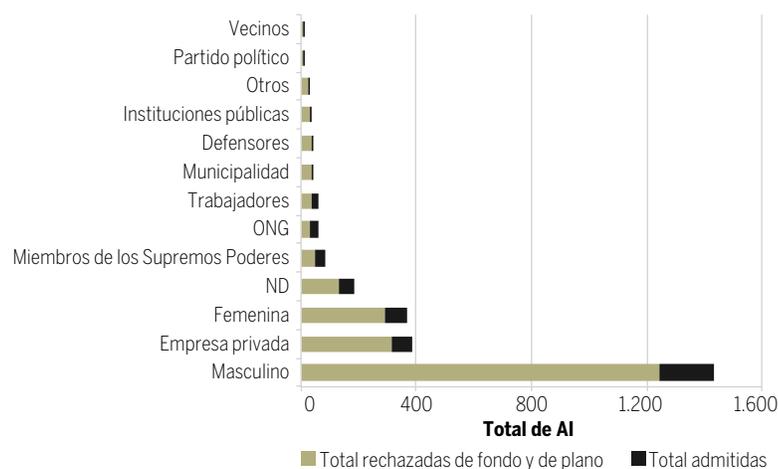
No se cuenta con datos suficientes para construir un perfil completo de las y los usuarios de la Sala Constitucional en lo que concierne a la presentación de AI; para ello se requeriría información que la Sala protege en razón del derecho a la confidencialidad de las personas. Tampoco los expedientes tienen datos uniformes de todas las partes. Por ejemplo, en 1.309 casos de los 2.237 que componen la Base Admisibilidad, en variables como domicilio se registra únicamente la provincia, lo que impide una ubicación más precisa de los recurrentes.

Aun con estas limitaciones, las bases de datos registran varias tipologías que hacen posible una exploración inicial. En primer lugar, están las personas que actúan de forma individual, y entre ellas sobresalen por mucho los hombres, con más de la mitad de las AI del período. En segundo lugar, figuran los actores que interponen acciones en representación de personas físicas (abogados litigantes) o jurídicas (empresas, instituciones públicas, municipalidades, ONG, partidos políticos), así como jerarcas de los Supremos Poderes. Asimismo, pese a que no son muy numerosas, hay dos categorías de usuarios colectivos que son relevantes: “vecinos” y “trabajadores” (gráfico 5.3).

Hay grupos que con mayor frecuencia pasan el examen de admisibilidad, entre ellos los miembros de los Supremos Poderes y los partidos políticos, lo que refuerza la idea del vínculo existente entre la Sala y el sistema político. Asimismo, las ONG superan este filtro en el 51% de los casos. La lista de asuntos que estas llevan a la

Gráfico 5.3

Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

Sala es amplia, pero destaca el tema ambiental con trece acciones, de las cuales nueve fueron admitidas.

En síntesis, el examen de admisibilidad de las AI muestra la evolución del control activista de los primeros años de la Sala, hacia uno más autocontenido en fecha más reciente. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo. Sin embargo, para tener una explicación más exhaustiva sería necesario profundizar la investigación a futuro.

En una sección anterior se mostró que la admisibilidad opera como un mecanismo de autocontención de la Sala, en dos sentidos: en primer lugar, porque mantiene estrictos controles de requisitos formales, lo cual hace que la mayoría de las AI se rechace de plano por la forma, sobre todo en los últimos dos años. En segundo lugar, porque al definir el alcance de su competencia la Sala reduce su capacidad de intervención en el sistema político.

La admisibilidad no es un mecanismo de constatación de requisitos formales y puede generar situaciones conflictivas. Aunque la mayoría de los rechazos se decide por unanimidad, hay asuntos controversiales, como los actos de la Presidencia del Poder Legislativo, en los que se dividen los criterios jurídicos sobre lo que la Sala debería o no considerar.

Pese a la debilidad de los datos existentes para establecer el perfil del usuario de la Sala, se pudo constatar que en su mayoría son hombres y, en segundo lugar, entes

del sector privado. No obstante, los miembros de los Supremos Poderes, las ONG y los partidos políticos son los que parecen tener mayores probabilidades de que sus casos sean cursados y reciban una votación por el fondo.

Votación de acciones de inconstitucionalidad por el fondo

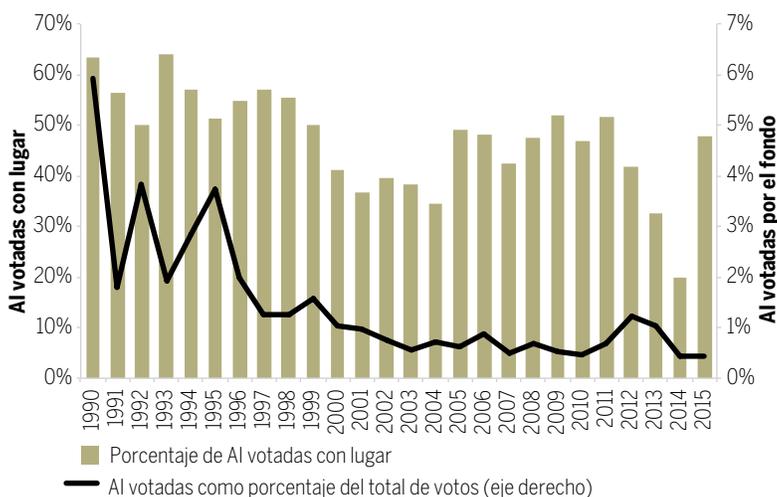
En esta sección se analizan las líneas de votación predominantes en las acciones de constitucionalidad, una vez que estas superan el examen de admisibilidad. Con información de la Base Resueltos inicialmente se presentan datos agregados, para identificar tendencias generales de votación según resultado, tema, año y tipo de norma. Luego se indaga si existen alianzas internas que ayuden a explicar el comportamiento de la Sala en la resolución de las AI.

Mayoría de normas impugnadas se mantiene por votaciones de consenso

En veintiséis años de funcionamiento de la Sala Constitucional (1990-2015) 1.640 acciones de inconstitucionalidad superaron el examen de admisibilidad y pasaron a una votación por el fondo en el pleno del tribunal. Esto representa un 2,8% de las AI presentadas y menos del 1% de las sentencias dictadas en ese período, en el cual la labor se concentró en los recursos de amparo y hábeas corpus, como se mostró en el apartado “Contexto” (véase el cuadro 5.2).

Gráfico 5.4

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado de la causa. 1990-2015^{a/}



a/ El eje de la izquierda (barras) refleja las AI declaradas con lugar, como porcentaje del total de acciones resueltas por el fondo. El eje de la derecha (línea) representa la proporción de AI votadas con respecto al total de votos de la Sala.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

VÉASE BASE DE DATOS

ADMISIBILIDAD Y RESUELTOS

www.estadonacion.or.cr/justicia2017

El promedio general para los veintiséis años muestra un relativo balance entre los fallos que ordenaron la nulidad de una norma (con lugar) y los que mantuvieron vigentes las leyes impugnadas (sin lugar). De las AI votadas por el fondo, poco más de la mitad, el 53%, se declaró sin lugar, es decir, el órgano constitucional no dio la razón al recurrente y, por tanto, mantuvo la norma. El 47% restante se declaró con lugar total o parcial y generó un impacto en el marco normativo, pues la Sala eliminó total o parcialmente el acto cuestionado (gráfico 5.4).

Entre 2005 y 2015 la proporción de AI admitidas se redujo al 12%. En esta fase, el expediente se asigna a un magistrado o magistrada, quien lo estudia a fondo y emite su criterio ante los otros miembros del tribunal. Ello implica una discusión del tema y su posterior votación de manera colegiada.

De los 496 asuntos admitidos en el período, 289 (58%) fueron declarados sin lugar. Ello significa que, luego de la revisión a fondo, los jueces decidieron que no había argumentos suficientes para anular la norma cuestionada. Esta decisión fue tomada por unanimidad en el 75% de las ocasiones y por votación dividida en el 25% restante.

El 33% de las acciones admitidas (164) se declaró con lugar, lo que provocó la anulación de la norma. Finalmente, hay un grupo de 43 acciones declaradas con lugar de manera parcial, lo cual significa que algunos de los aspectos impugnados por el denunciante reñían con principios constitucionales (véase el diagrama 5.1).

Visto el período 2005-2015 en su conjunto, solo el 7,6% de las normas impugnadas fue aceptado como una violación directa a la Constitución Política.

Mayor autocontención al anular normas

Este patrón de votación, distribuido en dos grandes mitades entre lo que se anula y lo que se mantiene, podría indicar un comportamiento poco autocontenido de la Sala, pues elimina una de cada dos normas que se le consultan y de manera consensuada entre los magistrados y magistradas, o con claras mayorías. Sin embargo, este panorama varía cuando el análisis se afina según el año, el tema y el tipo de norma impugnada.

Con el transcurso del tiempo, cada vez menos actos jurídicos se declaran inconstitucionales. Así, en cada

año de la primera década de funcionamiento de la Sala se reportó una mayoría de AI con lugar, lo cual implicó la anulación de 392 normas. Esto es más del doble de las acciones recibidas entre 1938 y 1989, en la época previa a la creación del tribunal constitucional. De hecho, en aquella década las AI representaron un 1,9% de las sentencias, proporción que descendió a 0,7% en los decenios siguientes.

En sus inicios la Sala heredó una importante carga de trabajo. Debe recordarse que, antes de que existiera esta jurisdicción, en Costa Rica imperaba el principio de presunción de constitucionalidad, conforme al cual se suponía que la Asamblea Legislativa respetaba la Carta Magna, de modo que las leyes no eran anuladas si no se demostraba de modo indiscutible un roce constitucional. Al eliminarse este criterio de la jurisprudencia, la Sala tuvo que enmendar, por ejemplo, una gran cantidad de las denominadas “normas atípicas” contenidas en las leyes de presupuesto de la República.

En sus resoluciones, la Sala ha argumentado que, cuando se “incluyen disposiciones que no tienen contenido propiamente presupuestario en las leyes de presupuesto”, estas son atípicas, ya que por su materia “deben regularse por las reglas dispuestas para las leyes comunes u ordinarias”. La consecuencia de este razonamiento es “la declaratoria de la inconstitucionalidad de la norma por razones formales”¹². Un estudio realizado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (Vega, 2016) encontró una concentración del uso de normas atípicas en el período presidencial 1982-1986, cuando se contabilizaron 595 disposiciones de este tipo en los presupuestos ordinario y extraordinario de la República (recuadro 5.2). Por varios años la Sala exhibió un comportamiento activista, orientado a enmendar vicios de constitucionalidad en esta materia.

En 1999, en un primer balance de la labor de la Sala a diez años de su creación, el Programa Estado de la Nación reportó que eran frecuentes los conflictos políticos entre poderes del Estado, por la decisión del órgano constitucional de anular leyes con base en criterios de racionalidad y proporcionalidad. Se señalaba que ello era indicativo de que la Sala colegisla, pues esos criterios no son formales, relativos a la violación de procedimientos parlamentarios, sino subjetivos. Una mayor cantidad de normas habría sobrevivido de haberse empleado parámetros objetivos (PEN, 1999). Inicialmente, además, la Sala anuló leyes por errores de procedimiento, como no consignar en el acta correspondiente de la Asamblea

Legislativa el número calificado de votos necesario para imponer limitaciones a la propiedad, como sucedió en los casos de la Ley Forestal y la Ley de Inquilinato. Sin embargo, debido a que las y los abogados litigantes impugnaron un gran número de leyes importantes empleando los mismos criterios de racionalidad y proporcionalidad, tras un cambio en la integración del tribunal esa tesis fue abandonada.

Un cambio trascendental que ha contribuido a la autocontención de la Sala es la anulación de solo un artículo, una frase o hasta una palabra de una ley. A partir de este tipo de resoluciones, en adelante las sentencias “con lugar” no declaran inconstitucional toda la norma, sino una parte de ella. Lamentablemente, estos fallos no empezaron a registrarse en las estadísticas hasta el 2006, cuando se incluyó la categoría “con lugar parcial”, aunque su aplicación inició mucho antes (PEN, 1999).

En la segunda década de funcionamiento de la Sala, específicamente a partir de 2000, este patrón activista se atenuó y las leyes anuladas se volvieron minoritarias. Esta tendencia se ha consolidado en los últimos años, cuando el porcentaje incluso cayó a un 20% de las AI declaradas con lugar en 2014, aunque en 2015 se recuperó un poco. En la práctica parece estar operando de nuevo, si bien de manera menos acentuada que en el período 1935-1989, el principio de presunción de constitucionalidad.

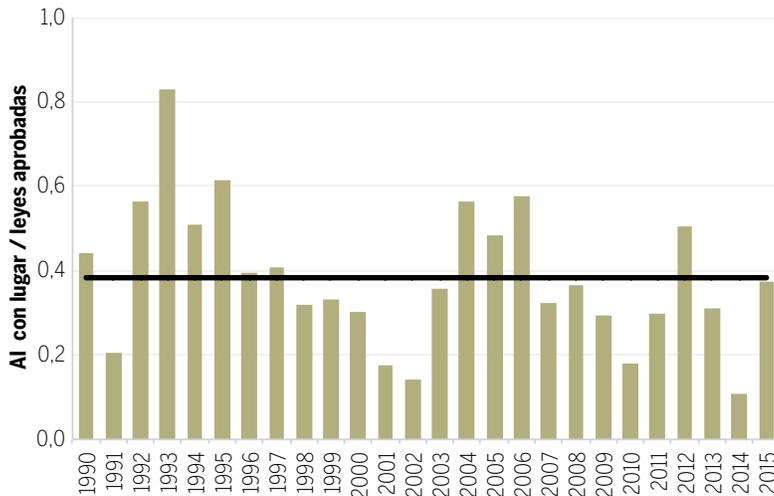
Hay tres hipótesis que podrían explicar esta mayor autocontención de la Sala, aunque requieren más investigación. En primer lugar, conforme se ha ido asentando la jurisdicción constitucional, es de esperar que cada vez más el Congreso haya adaptado sus procedimientos, y por ende las leyes promulgadas, a la jurisprudencia en la materia. En el caso antes mencionado, de las normas atípicas en los presupuestos públicos, se constató que a partir de 1998 ese tipo de disposiciones desapareció de los registros de la Asamblea Legislativa (Vega, 2016).

Un indicador de una mayor sintonía entre los poderes Legislativo y Judicial es la relación entre leyes aprobadas y leyes declaradas inconstitucionales, que se ha ido reduciendo de modo significativo, con excepción del año 2012, ya comentado (véase el gráfico 5.4). Paralelamente, cabe anotar que persiste un número importante de otros actos considerados inconstitucionales (decretos ejecutivos, tratados internacionales, entre otros), pero no es posible saber si su proporción ha crecido con el tiempo, pues no existe un registro total de este tipo de acciones.

12 Hay dos elementos diferenciadores entre las leyes de presupuesto y las iniciativas de ley ordinarias. Por una parte, la Constitución establece que la preparación del presupuesto (ordinario y extraordinario) le corresponde al Poder Ejecutivo, mientras que el Legislativo solo lo discute y aprueba, es decir, no tiene derecho de iniciativa. Por otra parte, existe una limitación respecto a la materia: por mandato constitucional los presupuestos deben circunscribirse a normas estrictamente presupuestarias, en tanto que en las iniciativas ordinarias no hay restricción alguna (Vega, 2016).

► Gráfico 5.5

Razón^{a/} entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015



a/ La cifra corresponde al cociente: número de acciones declaradas con lugar dividido entre el número de leyes aprobadas. La línea horizontal indica el promedio de AI declaradas con lugar en el periodo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y cifras de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Una segunda hipótesis es que, como las y los diputados disponen de la consulta previa como filtro efectivo para prevenir roces con la Constitución en las nuevas leyes, ello reduce la necesidad de presentar AI una vez aprobada la legislación. En el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) se afirmó que el 90% de las recomendaciones de la Sala en consultas previas es acatado por la Asamblea Legislativa, con lo cual se evitan posteriores denuncias (PEN, 2015).

La tercera hipótesis es que la mayor autocontención de la Sala obedece a modificaciones en la legislación que motivan cambios en los patrones de votación, con el fin de delegar asuntos en otras jurisdicciones. Así por ejemplo, después de la promulgación del nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley 8508, de 2008), es cada vez más frecuente que a esa jurisdicción se trasladen asuntos que antes resolvía la Sala Constitucional¹³.

En los últimos años, también los jueces y juezas han señalado que debe existir un límite más preciso entre el derecho legislativo y el constitucional. Así, la Sala solo está considerando AI cuando se “viola un trámite sustancial contrario a la Constitución y al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa”, tal como se indica en la sentencia 2014-007280 (citando la sentencia 1997-004262):

...en casos similares, donde está de por medio la [sic] 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 presenten 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.

Temas frecuentes son los que generan más roces constitucionales

Diez temas concentran el 63% de las AI resueltas con votación por el fondo¹⁴. La materia de trabajo fue la predominante en el periodo analizado, y si se agregan categorías relacionadas, como convenciones colectivas y pensiones, se identifica un área de influencia de la Sala Constitucional en torno a las políticas de empleo en el país, que podría ser objeto de futuras investigaciones.

La tendencia mayoritaria en estos temas frecuentes es declarar inconstitucionales las normas cuestionadas. Las sentencias que sí conceden el reclamo se distribuyen de la siguiente manera: 64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo (gráfico 5.6).

Mayor fragmentación en las votaciones de fondo

En el periodo bajo análisis, el 88% de las resoluciones de AI se tomó por consenso, incluyendo rechazos por inadmisibilidad y votos por el fondo. Si se consideran nada más estos últimos la proporción disminuye al 68% (bases de datos Admisibilidad y Resueltos). Desafortunadamente, la información desagregada por magistrado se tiene solo para las resoluciones de fondo (con o sin lugar), del periodo 2005-2015. El 68% de ellas registró votaciones unánimes, sin importar el tipo de fallo. El análisis muestra que la capacidad de llegar a consensos ha disminuido: mientras en 2005 más del 80% de las votaciones por el fondo era unánime, en 2015 solo lo fue un 48% (gráfico 5.7).

En las decisiones que no se toman por consenso pueden existir varios escenarios, desde una polarización de la Sala en votaciones 4-3, hasta la presencia de claras mayorías (6-1 o 5-2). En los últimos diez años, el extremo de una votación polarizada 4-3 se ha dado en pocas ocasiones, una de cada doce sentencias (7,6%). En un 21% de los casos que no se resuelven por votación unánime se mantienen mayorías consistentes (6-1 y 5-2; gráfico 5.8).

13 Ejemplos de esta tendencia son las resoluciones 2009-015459, 2013-016146, 2008-000249, 2008-001426, 2007-014364 y 2012-012622.

14 Debe recordarse que aquí se trabaja con la clasificación temática que utiliza la propia Sala Constitucional en su Centro de Jurisprudencia. Estas categorías no cuentan con un glosario y son asignadas según el criterio de la persona que alimenta la base de datos.

▮ Recuadro 5.2

Inconstitucionalidad en los presupuestos de la República

El Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación llevaron a cabo un análisis de 1.298 normas atípicas identificadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República aprobados durante el período 1953-2016. Se llama “atípicas” a las normas que no son estrictamente presupuestarias, sino que refieren a otras materias que deben ser reguladas por leyes comunes, no por medio de la Ley de Presupuesto. Una misma ley puede contener varias de estas disposiciones, que pueden estar en un acápite, un artículo o un inciso. La investigación identificó normas atípicas en 52 de los 65 años del período, y constató que en los últimos cinco años estas desaparecieron. También se encontró que, de las 1.298 disposiciones analizadas, 270 fueron reformadas por una ley posterior, que las dejó sin efecto parcial o totalmente y las reemplazó por otro texto. En el estudio esos casos se denominaron “normas con afectaciones”, que pueden considerarse como no vigentes. En las restantes no se hallaron reformas expresas, es decir, no tienen afectaciones, por lo que se asumieron como vigentes.

Para analizar más a fondo las disposiciones atípicas, se construyeron seis categorías temáticas, de las cuales dos concentran el mayor número de casos, a saber:

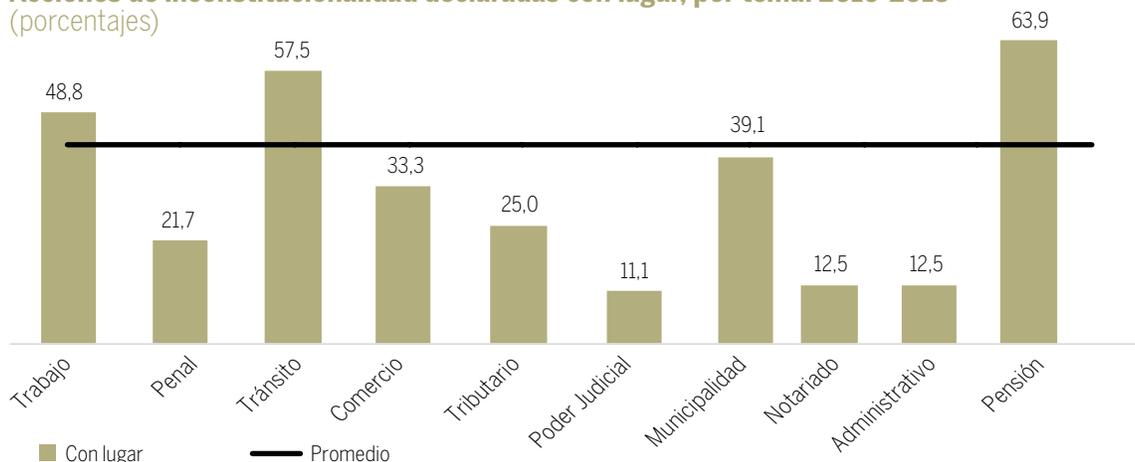
- ▮ **Mandato a entidades públicas:** se utiliza para autorizar una serie de procedimientos de trámite o gestión que van desde condonar deudas a instituciones públicas, hasta eximir o no aplicar total o parcialmente funciones o procesos definidos por una ley ordinaria, o bien crear o suprimir órganos estatales. En esta categoría hay 31 normas declaradas inconstitucionales, 32 derogadas, 35 con afectaciones y 2 vetadas.
- ▮ **Modificaciones a instrumentos fiscales:** se emplean para derogar o crear impuestos y otorgar exoneraciones. En este grupo, 54 normas se declararon inconstitucionales, 20 tienen afectaciones, 17 fueron derogadas y 9 vetadas.

En mucho menor cantidad se identificaron disposiciones atípicas que pretendían reformar los regímenes de empleo público y pensiones, o la derogatoria total o parcial de leyes ordinarias.

Fuente: Vega, 2016.

▮ Gráfico 5.6

Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015^{a/} (porcentajes)

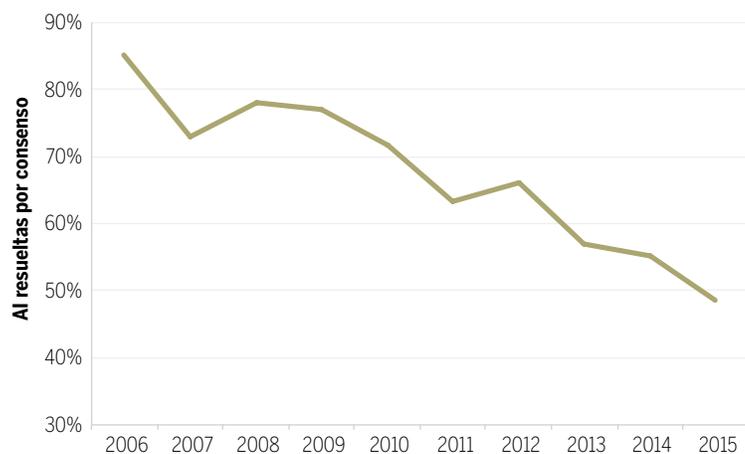


a/ Se incluyen únicamente los diez temas que presentaron más acciones de inconstitucionalidad. Juntos agrupan el 63% del total de casos.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Gráfico 5.7

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015^{a/} (porcentajes)



a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados votan de la misma forma.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Gráfico 5.8

Distribución de votos de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado final. 2005-2015^{a/}



a/ La categoría "Otra votación" incluye los resultados en los que algún magistrado no emitió un voto por el fondo de la AI, sino que se refirió a su admisibilidad. Se trata entonces de los casos en que menos de siete magistrados votaron la acción por el fondo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Los votos divididos muestran una clara dispersión de las justificaciones. En un 34% de los casos se presentan notas separadas (criterios que se apartan de la mayoría). De las 94 sentencias resueltas por votación de 5-2 y 4-3, en 31 hubo más de un voto salvado.

Al comparar la relación entre el tema y el voto (gráfico 5.9) se nota que hay materias en las que el consenso aumenta: impuestos, familia, presupuestos públicos, colegios profesionales, derecho administrativo, protección de derechos de minorías y actos del Poder Judicial. Por su parte, el disenso se incrementa en los asuntos concernientes a regímenes de pensiones, actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y contratación pública. Las variaciones detectadas indican que el quehacer de la Sala no puede estudiarse de modo uniforme, sino que se debe tratar de identificar las raíces del consenso y el disenso. En este capítulo se profundiza sobre el comportamiento de las votaciones en algunas temáticas.

Duración de las acciones de inconstitucionalidad

El *Anuario Judicial 2015* reporta que, en promedio, y considerando la totalidad de las sentencias dictadas ese año, el tiempo para resolver una AI es de cuatro meses y tres semanas, duración que se reduce a dos meses y una semana si se eliminan los casos extremos. En las acciones que se resuelven con una votación por el fondo, el plazo promedio se amplía a quince meses y dos semanas. Este es el recurso que tarda más en resolverse de todos los que atiende la Sala Constitucional (Poder Judicial, 2016).

No obstante, los promedios anuales ocultan una gran variabilidad de situaciones que es posible identificar con el análisis de las bases de datos elaboradas para este capítulo. A continuación, se profundiza en este tema y se presentan tipologías más específicas en cuanto a la duración de las AI.

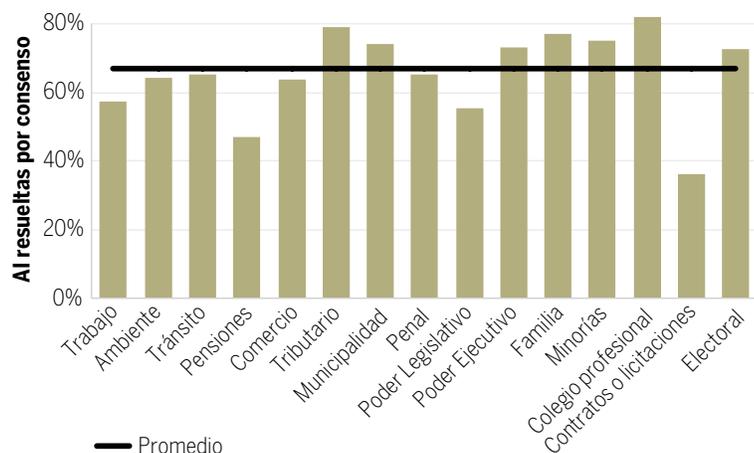
Examen de admisibilidad dura tres meses en promedio

La Sala ha establecido un sistema ágil para el examen de admisibilidad de las AI, de modo que al menos el 69% de las causas que no superan esa evaluación se resuelve en menos de tres meses (cuadro 5.3). En los rechazos por el fondo la duración es levemente mayor. Solo en veintidós casos se registra un tiempo superior a dos años. No se cuenta con información suficiente para determinar los motivos de este retraso.

Así pues, este primer paso de valoración resulta expedito para las personas que buscan soluciones mediante las AI y, cuando menos, les da certeza sobre la pertinencia de su gestión, para tomar rumbos alternativos o volver a plantear la AI con las correcciones necesarias.

Gráfico 5.9

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por votación consensuada^{a/}, según tema. 2005-2015^{b/} (porcentajes)



a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados votan de la misma forma.

b/ Se incluyen únicamente los quince temas que presentan más AI votadas por el fondo. Juntos agrupan el 80% del total de votaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Cuadro 5.3

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

| Duración | Rechazo de fondo ^{a/} (porcentaje) | Rechazo de plano ^{b/} (porcentaje) | Total |
|-------------------------------|---|---|--------------|
| De 0 a 3 meses | 62,5 | 70,7 | 1.533 |
| De más de 3 meses a 6 meses | 19,8 | 15,7 | 374 |
| De más de 6 meses a 12 meses | 11,6 | 8,1 | 202 |
| De más de 12 meses a 18 meses | 2,9 | 1,6 | 44 |
| De más de 18 meses a 24 meses | 0,7 | 1,1 | 22 |
| Más de 24 meses | 1,5 | 0,7 | 21 |
| Sin datos | 1,0 | 2,1 | 41 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 2.237 |

a/ Incluye AI declaradas como rechazo de fondo y curso, lo cual significa que se le da curso a una parte de ella y el resto se rechaza.

b/ Incluye AI declaradas como rechazo de plano y curso.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Admisibilidad del PEN.

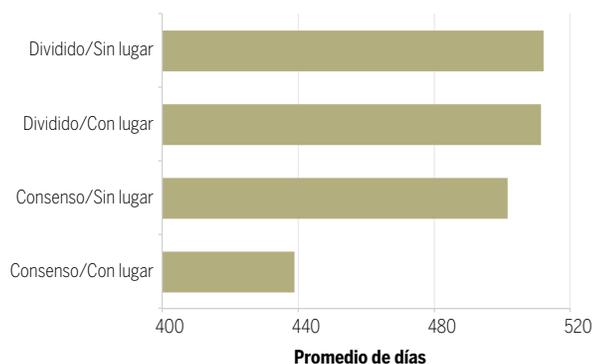
Duración de las acciones votadas por el fondo supera el año

Como se mencionó, las AI que se resuelven mediante votos por el fondo son las que más tardan en la Sala Constitucional. Ello se debe a lo complejo y delicado que puede ser el proceso de anulación de un acto o ley, aunque cuando la decisión ha sido consensuada disminuye el tiempo de resolución. Entre 2005 y 2015 la duración promedio general fue de 466 días, pero ascendió a 512 días en las votaciones divididas (tanto en los casos declarados con lugar como sin lugar; gráfico 5.10)

Otra forma de analizar las resoluciones de fondo consiste en desagregarlas según el juez redactor. Tomando en cuenta once magistrados y magistradas que fueron miembros de la Sala en la década examinada, los datos muestran que ocho de ellos se mantuvieron cerca de la moda estadística (el valor más frecuente, es decir 13-24 meses), uno registró una duración menor al promedio (resolución temprana), otro lo superó (resolución tardía) y uno tuvo una moda inferior y otra superior al promedio (caso atípico; gráfico 5.11). Este indicador puede estar afectado por múltiples variables (complejidad de los casos, circulante por despacho, ausencias, entre otras) y requiere más desarrollo para poder ser usado como un *proxy* de desempeño individual.

Gráfico 5.10

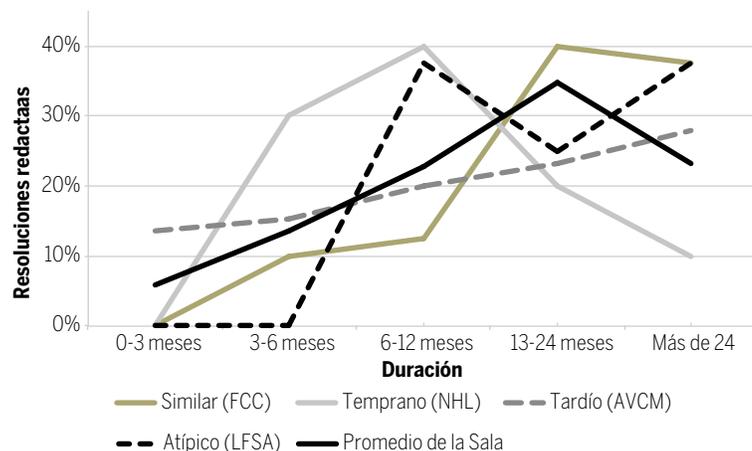
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad según resultado de la votación. 2005-2015 (días)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

► Gráfico 5.11

Distribución de la duración de las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad redactadas, según comportamiento de magistrados específicos^{a/}
(porcentajes)



a/ Se identificaron cuatro tipos de comportamientos de las y los magistrados, a saber: Similar: la moda o valor más frecuente en la distribución de duraciones, coincide con la totalidad de casos de la Sala (ejemplo FCC).

Temprano: la moda en la distribución de duraciones es menor que el promedio de la Sala (ejemplo NHL).

Tardío: la moda en la distribución de duraciones es mayor que el promedio de la Sala (ejemplo AVCM).

Atípico: Presenta una moda inferior y otra superior a la Sala (ejemplo LFSA).

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

En síntesis, la votación por el fondo evidencia que, respecto de sus primeros años, en el período 2005-2015 la Sala tendió a rechazar la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que le fueron presentadas. No obstante, como se indicó en una sección anterior, hay una serie de temas en los que se registran altos porcentajes de AI declaradas con lugar, entre ellos las convenciones colectivas, los asuntos ambientales, la materia de tránsito y los regímenes de pensiones.

Además, en el mismo período disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Las agrupaciones y tipos de votación difieren según el tema. La Sala puede tener una posición consolidada

y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, con respecto a las convenciones colectivas. Esas divergencias demuestran lo incorrectas que pueden ser las generalizaciones sobre el comportamiento de este tribunal.

El análisis de las duraciones de las AI presenta datos variados según el tipo de resolución. Obviamente las que no pasan el examen de admisibilidad son las que se resuelven más rápido, la mayoría en menos de tres meses. La duración de las sentencias por el fondo varía según se trate de votaciones divididas o de consenso, y también según el redactor o redactora del fallo.

Patrones de votación en la Sala Constitucional

Esta sección examina los patrones de votación de las y los jueces que conformaron la Sala Constitucional durante el período 2005-2015, con el propósito de tener una primera aproximación empírica a la dinámica política dentro de ese tribunal. Aunque este tipo de análisis es frecuente en otros países y conforma una amplia literatura (Brace et al., 2000; Epstein et al., 1998; Hammond et al., 2005; Segal et al., 1995), es la primera vez que se realiza en Costa Rica. Procura entender las relaciones que revelan los votos de la Sala: ¿cuánto acuerdo existe entre los jueces en las distintas materias? y cuando hay disenso, ¿es posible identificar alianzas relativamente estables entre subgrupos de magistrados?

El estudio se realizó con las votaciones efectuadas por las y los magistrados propietarios. A partir de la Base Resueltos se efectuó un “análisis de redes” para determinar si los jueces –y cuáles– tienen patrones de comportamiento similares, independientemente de la decisión específica (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo) (recuadro 5.3). Es importante subrayar que estas personas no siempre coinciden en el tiempo, debido a la jubilación de varias de ellas y el inicio de labores de otras (cuadro 5.4).

Los únicos magistrados que se mantuvieron durante todo el periodo fueron Jinesta Lobo, Cruz Castro y Armijo Sancho. Por consiguiente, este procesamiento tiene la debilidad de que para algunos jueces registra una cantidad baja de casos; tal es la situación de los magistrados Vargas Benavides, Solano Carrera, Hernández López y Salazar Alvarado.

Se excluyó del ejercicio a los magistrados suplentes, ya que su alto número y la variabilidad de su participación entre casos complica el análisis. No obstante, en los diagramas de redes se incluye un círculo con la sigla “SUP”, que los agrupa, de tal forma que se pueda visualizar hacia cuál coalición se inclinan más, pero no se incorporan como variable.

► Cuadro 5.4

Codificación de las y los magistrados propietarios sometidos al cálculo de porcentajes de coincidencias en votos con lugar y sin lugar y número de sentencias

| Código | Nombre | Periodo | Número de sentencias |
|--------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| AVB | Adrián Vargas Benavides | 1996-2004 / 2004-2010 | 26 |
| AVCM | Ana Virginia Calzada Miranda | 1993-2001 / 2001-2009 / 2009-2013 | 81 |
| EJL | Ernesto Jinesta Lobo | 2002-2010 / 2010-actualidad | 120 |
| FCC | Fernando Cruz Castro | 2004-2012 / 2012-actualidad | 141 |
| FCV | Fernando Castillo Víquez | 2009-actualidad | 118 |
| GAS | Gilbert Armijo Sancho | 2002-2010 / 2010-2016 | 135 |
| LFSA | Luis F. Salazar Alvarado | 2013-actualidad | 32 |
| LFSC | Luis F. Solano Carrera | 1997-2005 / 2005-2008 | 12 |
| LPMM | Luis Paulino Mora Mora | 1997-2005 / 2005-2013 | 80 |
| NHL | Nancy Hernández López | 2013-actualidad | 32 |
| PRL | Paul Rueda Leal | 2011-actualidad | 92 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos y de la de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

Los temas que dividen a la Sala

Las convenciones colectivas han sido objeto de un intenso debate en la sociedad costarricense. En el período 2005-2015 la Sala Constitucional rechazó, por la forma o por el fondo, veintitrés acciones relacionadas con este tema, y admitió once. De estas últimas, tres fueron presentadas por miembros de los Supremos Poderes, cinco por trabajadores no vinculados con el sector sindical, dos por autoridades municipales y una por sindicatos.

En la mayoría de los casos la intención de las partes fue que la declaratoria de inconstitucionalidad produjera una limitación de los derechos contenidos en esos instrumentos. Así por ejemplo, hubo dos ocasiones en que diputados solicitaron la nulidad de toda una convención. En ambos casos por votación unánime la Sala rechazó la acción, pues se cuestionaba la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público (cuadro 5.5).

Las votaciones en esta materia denotan criterios encontrados. La opinión mayoritaria es que la Sala está facultada para revisar las convenciones colectivas, pero en las votaciones de 7-0 o 6-1 que declaran sin lugar una acción, las y los jueces suelen presentar notas separadas. Por una parte, quienes están a favor de la revisión (magistrados Cruz Castro, Rueda Leal, Mora Mora, Vargas Benavides, Solano Carrera y Hernández López) analizan el fondo del caso para determinar la proporcionalidad de los derechos negociados, mientras que quienes están en

► Cuadro 5.5

Distribución de la votación en causas relacionadas con convenciones colectivas. 2005-2015

| Votación | Con lugar | Con lugar parcial | Sin lugar | Total |
|-----------------------------|-----------|-------------------|-----------------|-------|
| 4-3 | | | | 0 |
| 4-3 (rechazo) ^{a/} | 1 | 2 | 2 ^{b/} | 5 |
| 5-2 | | | | 0 |
| 5-2 (rechazo) | 2 | | | 2 |
| 6-1 | | 1 | | 1 |
| 6-1 (rechazo) | | | 2 | 2 |
| 7-0 | | | 1 | 1 |
| Total | 3 | 3 | 5 | 11 |

a/ Se refiere a las votaciones en las que el grupo minoritario realizó un voto salvado de rechazo, es decir, cuando los magistrados se refirieron a la admisibilidad de la AI.

b/ En uno de estos casos uno de los tres jueces declaró sin lugar la acción y, por lo tanto, no se refirió a la admisibilidad del caso.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

contra lo hacen señalando la inadmisibilidad del examen de constitucionalidad (magistrados Jinesta Lobo, Armijo Sancho y Calzada Miranda).

Dos casos en esta materia resueltos en votación de 4-3 muestran cómo convergen y se contraponen ambas visiones. En la sentencia 2007-18485 estuvieron a favor de conocer por el fondo el asunto los magistrados Cruz Castro, Solano Carrera, Vargas Benavides y Mora Mora, mientras que los magistrados Calzada Miranda, Jinesta Lobo y Armijo Sancho lo rechazaron de plano. Por otra parte, al adoptarse la resolución 2013-011087¹⁵, interpuesta contra disposiciones de la convención colectiva del Banco Popular, se encontraban presentes los titulares Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Rueda Leal, Cruz Castro y Castillo Víquez, así como los suplentes Hernández Gutiérrez y Pacheco Salazar. Los primeros, con la excepción del magistrado Castillo Víquez, quien no participó en el primer caso analizado, mantuvieron sus posturas, mientras que cada uno de los suplentes se inclinó por una de las posiciones en disputa, con lo que prevaleció la tesis de mayoría, en cuanto a la competencia de la Sala para conocer este tipo de norma¹⁶.

Otro tema que genera controversia es la materia electoral. En este ámbito la Sala Constitucional ha debido resolver conflictos entre partidos políticos y ciudadanos particulares, por un lado, y entre el Código Electoral y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por otro. En la base de datos construida para este Informe se registran 11 casos que pasaron el examen de admisibilidad y 48 que fueron rechazados.

Las principales impugnaciones admitidas fueron interpuestas por partidos políticos, en especial minoritarios y algunos cantonales. Igualmente, en las acciones individuales la mayoría de los recurrentes tenían vínculos con la actividad política. De las 48 causas que no superaron el examen de admisibilidad hubo 12 que fueron resueltas por votaciones divididas 5-2 y 4-3 (seis cada una). Además, de esas votaciones divididas, seis fueron sobre casos relacionados con el sistema de elección de diputados¹⁷. Estos procesos se resolvieron con celeridad: de las 11 acciones resueltas por el fondo solo 4 superaron el año de duración, a diferencia de lo que suele suceder con los asuntos laborales y tributarios (Cascante, 2016b).

¹⁵ Esta AI no aparece en la Base Resueltos debido a que fue interpuesta por la Contraloría General de la República. Sin embargo, se estimó que era pertinente incluirla para fundamentar el análisis realizado.

¹⁶ La Sala no declaró inconstitucionales las normas específicas de las convenciones colectivas, pero aclaró la interpretación que debe hacerse para evitar que los derechos negociados puedan caer en inconstitucionalidad. Un ejemplo es el límite de veinte años señalado como razonable para el tope de cesantía. Así, en el caso contra el artículo 45 de la convención colectiva del Banco Popular, el tribunal determinó que, al no existir un tope de cesantía expreso, la norma no resultaba inconstitucional, siempre y cuando se interpretase que ese tope no podía superar los veinte años (voto 2014-013758). Por otra parte, declaró inconstitucionales las normas contenidas en la convención colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca, que superaban el límite mencionado (voto 2013-011455). Estos ejemplos llaman la atención sobre la conveniencia de definir con claridad los indicadores para observar la actuación del tribunal constitucional. En otros términos, cuando los magistrados fallan sin lugar a acción, no necesariamente significa que tienen una postura autocontenida o activista. La posición de la Sala debe analizarse, en cada caso, según las características del tema en discusión.

¹⁷ Entre los partidos que impugnaron normas electorales se encuentran: Accesibilidad sin Exclusión, Frente Amplio, Puente y Caminos del Cantón de Mora, Renovación Costarricense, Restauración Nacional y Curridabat Siglo XXI. Y entre los recurrentes sin representación partidaria están: Walter Coto Molina (quien fue dirigente y diputado por el PLN), Maureen Ballesteros Vargas (dirigente y exdiputada por el PLN), José Miguel Corrales Bolaños (quien fue alto dirigente del PLN y luego pasó por los partidos Unión Patriótica e Integración Nacional), Célmo Guido Cruz (ex diputado de Fuerza Democrática) y Walter Muñoz Céspedes (fundador y diputado por el Partido Integración Nacional).

¹⁸ De acuerdo con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, están excluidos de la revisión de constitucionalidad las actividades del TSE como la declaratoria de elecciones y los actos relativos al ejercicio de la función electoral (Jinesta, 2014).

► Recuadro 5.3

¿Cómo leer los diagramas de redes?

En este análisis, los diagramas de redes se emplean para facilitar la visualización de coaliciones de magistrados y magistradas que tienen patrones de votación similares según los temas sometidos a su consideración. Aunque el detalle de la metodología se presenta al final del capítulo, interesa mencionar aquí algunos conceptos necesarios para su comprensión:

- **Nodo o círculo:** representa un magistrado o magistrada.
- **Color del nodo:** representa una comunidad que tiende a coincidir en sus votaciones, identificada mediante un algoritmo.
- **Distancia entre nodos:** debe verse en términos comparativos, de modo tal que cuanto más cercanos están los nodos, más homogénea es la comunidad, y viceversa.
- **Tamaño del nodo:** representa la cantidad de sentencias redactadas por cada juez.
- **Línea que une dos círculos:** significa que estas personas estuvieron de acuerdo al votar al menos una acción de inconstitucionalidad, ya fuera con o sin lugar.
- **Ancho de la línea:** indica el número de veces en que dos personas estuvieron de acuerdo. A mayor grosor, mayor coincidencia.

Las sentencias reflejan conflictos de competencias entre el TSE y el tribunal constitucional¹⁸. En cuatro de

nueve casos admitidos por la Sala hubo diferencias de criterio entre ambas entidades, tanto sobre la admisibilidad de la causa como sobre el fondo de esta (cuadro 5.6).

La mayor discrepancia entre ambos poderes se da en los casos relacionados con la jurisprudencia del TSE y, en ese contexto, un tema muy relevante es la competencia de la Sala para realizar exámenes de constitucionalidad en materia electoral. En votos de la década de 1990 e inicios del presente siglo se reivindicó tal potestad, pero ese criterio fue rechazado mediante la sentencia 2010-15048 (Jinesta Lobo, 2014), por una votación dividida de 5 (Mora Mora, Armijo Sancho, Cruz Castro, Castillo Víquez y Hernández Gutiérrez) contra 2 (Calzada Miranda y Jinesta Lobo). La posición volvió a cambiar en 2015, con la resolución 2015-16070, en la cual la Sala se declaró competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las líneas jurisprudenciales del TSE, en una votación dividida de 5 (Jinesta Lobo, Hernández López, Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Garro Vargas) contra 2 (Armijo Sancho y Rueda Leal). Este es un ejemplo de cómo los cambios en la integración del tribunal constitucional afectan las decisiones en determinadas materias. Además, permite observar que la opinión de las y los jueces puede variar con el tiempo (en este caso el del magistrado Castillo Víquez).

En términos generales, las votaciones en las sentencias sobre temas relacionados con los poderes del Estado

► Cuadro 5.6

Relación entre la posición del Tribunal Supremo de Elecciones y la resolución de la Sala Constitucional, en acciones sobre asuntos electorales. 2005-2015

| Resolución | Posición del TSE | Resolución de la Sala | Resultado de la votación ^{a/} |
|-------------|------------------|-----------------------|--|
| 2007-00456 | Sin lugar | Sin lugar | 7-0 |
| 2010-08297 | Con lugar | Con lugar | 7-0 |
| 2010-011352 | Sin lugar | Con lugar | 5-2 |
| 2011-08989 | Inadmisible | Sin lugar | 7-0 |
| 2011-16592 | Sin lugar | Con lugar | 7-0 |
| 2012-01966 | Sin lugar | Sin lugar | 7-0 |
| 2012-013627 | Sin lugar | Sin lugar | 7-0 |
| 2013-08988 | Sin lugar | Sin lugar | 7-0 |
| 2015-016070 | Inadmisible | Con lugar | 5-2 |

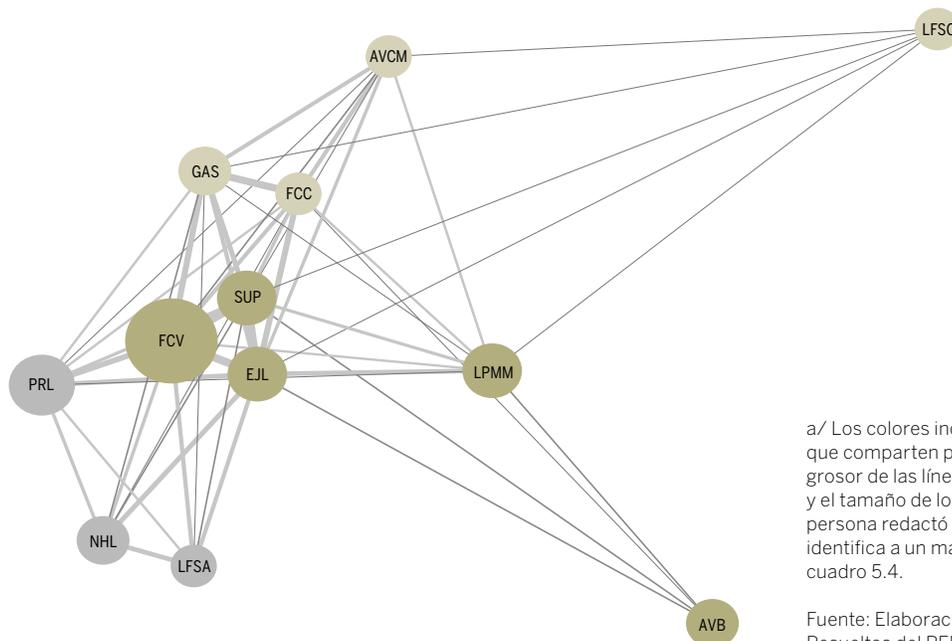
a/ Se refiere a la votación de la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

durante el período 2005-2015 sugieren un notable fraccionamiento. Tomando en cuenta los votos que emitieron los once magistrados propietarios de esos años, es posible identificar tres grupos con tamaños relativamente similares (diagrama 5.3)

► Diagrama 5.3

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre poderes del Estado. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

A diferencia de los fallos sobre convenciones colectivas y asuntos electorales, en materia tributaria hay mayor consenso en la Sala. El 79% de las acciones admitidas durante el período 2005-2015 (19 de 24) se resolvió por unanimidad. Adicionalmente, en cinco casos hubo notas separadas y solo dos se resolvieron por votación de 4-3. Un total de 125 causas no pasó el examen de admisibilidad (85% de las acciones recibidas).

La Sala ha valorado la constitucionalidad de la normativa contenida en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y las leyes de impuesto sobre la renta, bienes inmuebles e impuestos municipales, y ha declarado sin lugar la mayoría de los reclamos, al señalar que la fijación de la base impositiva es una de las

atribuciones de las autoridades públicas, a partir de los principios de legalidad e igualdad¹⁹. Gran parte de las impugnaciones provino de contribuyentes que actuaron a título personal o en representación de empresas privadas (grandes contribuyentes como Nestlé y Alimentos Jack's, entre otros).

Las tendencias de votación, tanto en la unanimidad como en el rechazo de este tipo de asuntos (al menos por vía de AI) fueron rotas en un caso políticamente relevante: el expediente relativo a la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (n° 9024). Contra esa normativa la Sala conoció veinticinco acciones y admitió solo dos. Una fue declarada sin lugar por unanimidad (voto 2013-007228), mientras que la otra, resuelta mediante el voto 2015-01241, tuvo una duración excepcional: del 30 de noviembre de 2012 al 28 de enero de 2015²⁰. En ese caso la Sala tuvo una votación dividida de 4 (Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Rueda Leal y Salazar Alvarado) contra 3 (Cruz Castro, Hernández López y Castillo Víquez); estos últimos presentaron en conjunto un voto salvado con lugar, al cual el magistrado Castillo Víquez le incorporó razones adicionales.

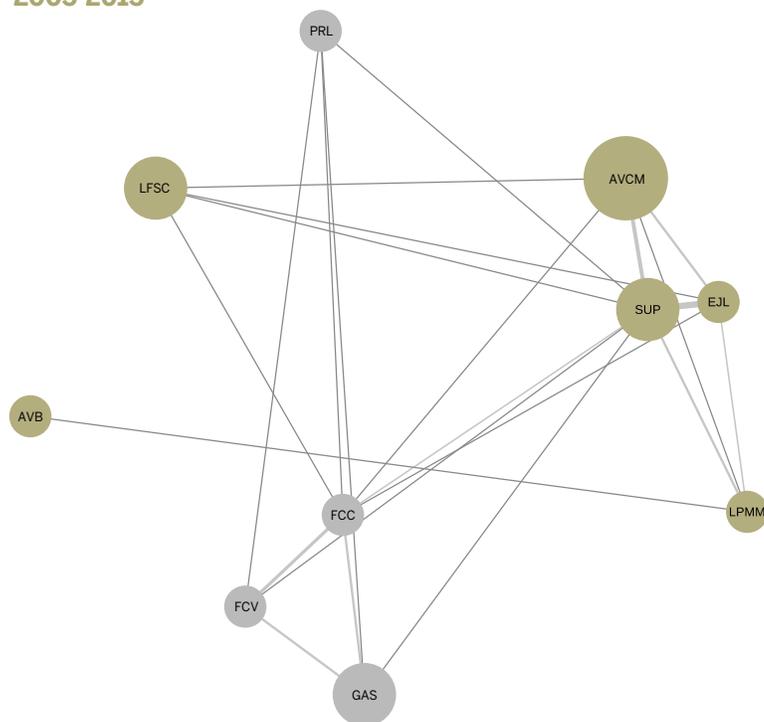
Pese al alto grado de acuerdo en materia tributaria, cuando se analizan los patrones de votación a lo largo de diez años, se observa que los jueces se alinean en dos grupos claramente definidos y con fuerte interacción en su interior, uno de mayoría y otro de minoría (diagrama 5.4).

Por último, cabe hacer una breve mención de los patrones de votación en dos áreas sensibles: la ambiental y la penal. Los temas relacionados con el ambiente fueron la segunda fuente de AI durante el período 2005-2015: 44 de las 496 acciones resueltas por la Sala (9%) pertenecen a esta materia. El 64% de las sentencias se dictó por unanimidad, razón por la cual podría pensarse que la mayoría de las y los magistrados converge en una línea jurisprudencial en asuntos ambientales. Sin embargo, un análisis más fino revela que los once jueces propietarios que votaron estos casos tendieron a conformar tres grupos de tamaños relativamente similares. Asimismo, quienes tramitaron más acciones de este tipo (los nodos al centro del diagrama 5.5 enlazados por líneas gruesas) por lo general se agruparon en dos tendencias definidas.

Por su parte, los temas penales fueron la octava fuente de AI durante el período, con 23 de 496 casos (5%). La resolución fue unánime en quince ocasiones y en las otras ocho los resultados se distribuyeron de la siguiente manera: tres votaciones de 4-3, tres de 5-2 y dos de 6-2.

Diagrama 5.4

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos tributarios, 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

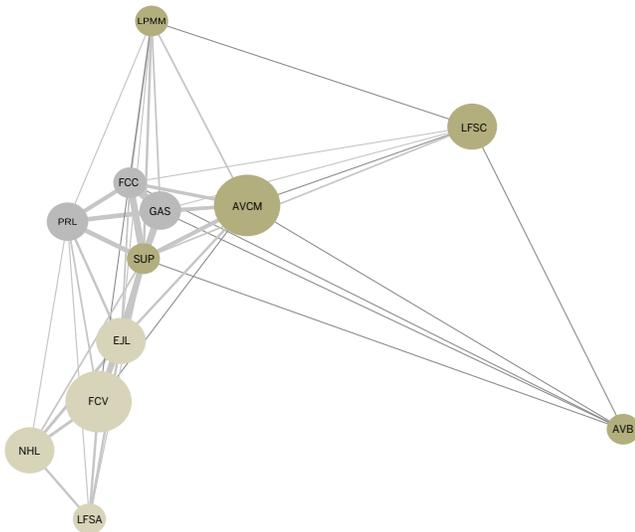
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

¹⁹ Un resumen de la jurisprudencia en esta materia puede consultarse en el voto 2012-02510.

²⁰ Un detalle relevante en los casos relacionados con materia tributaria es su duración. El 75% de las causas supera el año, lo que se aparta del patrón general de la Sala. Por ahora no se cuenta con información que ayude a explicar este comportamiento.

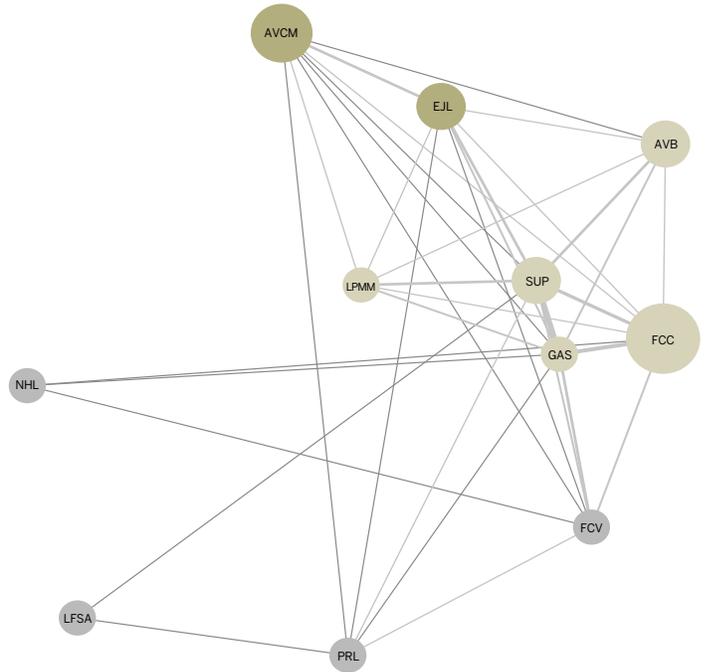
► Diagrama 5.5

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos ambientales. 2005-2015^{a/}



► Diagrama 5.6

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos penales. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Once magistrados propietarios participaron en estos procesos y tendieron a formar tres grupos, dos de ellos del mismo tamaño. No obstante, entre los que más votaron estos temas la mayoría se alineó en un mismo grupo (diagrama 5.6).

Los temas que unifican a la Sala

No en todos los temas existe una dinámica política de mayorías y minorías entre las y los magistrados de la Sala Constitucional. El análisis de redes aplicado a los patrones de votación permitió identificar ciertos asuntos en los que el tribunal exhibió un comportamiento relativamente unificado a lo largo de la década, más allá de los cambios en su integración y el contenido de las resoluciones. Este es el caso de las AI relativas a pensiones y la materia de tránsito. En el primer caso, los once magistrados propietarios que en distintos momentos conocieron AI tendieron a votar del mismo modo, lo que sugiere que existe una línea jurisprudencial definida que no es afectada por los cambios en la conformación de la Sala. En el se-

gundo caso –tránsito–, nueve jueces tendieron a votar las mismas tesis y, como en el caso anterior, formaron un grupo relativamente homogéneo en el que las diferencias no fueron tan grandes como para alterar el clima consensual (diagrama 5.7).

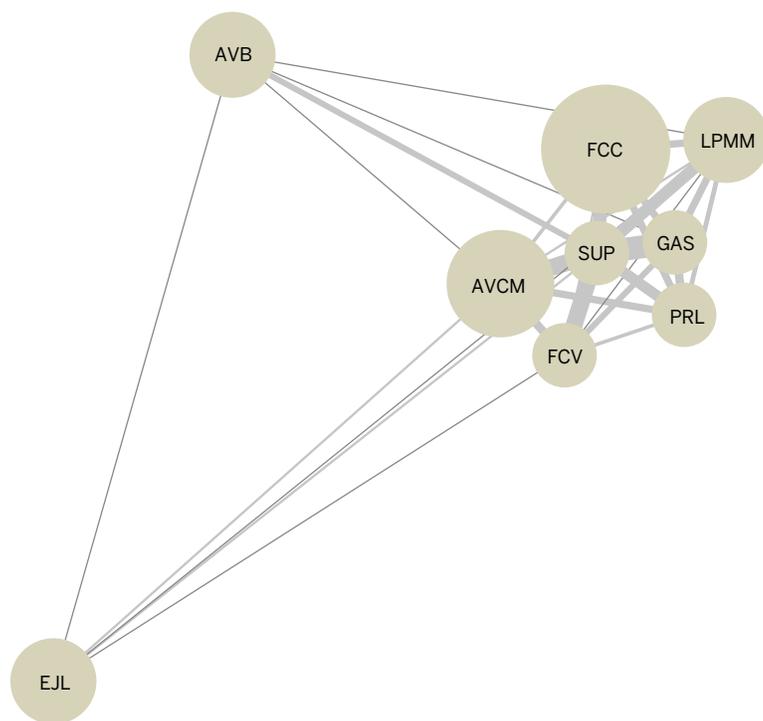
Una mirada a la estabilidad de las alianzas entre magistrados y magistradas

En los apartados anteriores se examinaron los patrones de votación en las acciones de inconstitucionalidad según temas específicos. Se determinó que en ciertas materias los jueces se agrupan en alianzas contrapuestas, y en otros tienden a votar de manera parecida. Sin embargo, este análisis no permite discernir si las alianzas están circunscritas a un solo tema o si se mantienen en distintos asuntos, es decir, si son multidimensionales.

Si se constatará que las alianzas son multidimensionales, habría un primer indicador de la existencia de coaliciones relativamente estables, articuladas por filosofías políticas o jurídicas que trascienden los asuntos concretos

► Diagrama 5.7

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en asuntos de tránsito. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

en discusión. A su vez, la inexistencia de patrones de votación convergentes entre dos o más magistrados a lo largo de una multiplicidad de temas podría ser indicativa de posiciones filosóficas distintas. En esta sección se hace un primer acercamiento a este tema, a partir del análisis de redes ya utilizado en los acápite previos. Se procuró identificar pares de jueces que coincidieron en sus votos sobre temas específicos, siguiendo la metodología que se detalla en el recuadro 5.4.

Un primer hallazgo muestra un grupo de jueces que convergen de manera estable en varios temas²¹. Esos son los casos de FCV, NHL, PRL y LFSA,²² quienes se alinean entre sí en un alto porcentaje de los tópicos

► Recuadro 5.4

Metodología para el análisis de la estabilidad de las coaliciones de magistrados

Para examinar la estabilidad de las coaliciones a lo interno de la Sala Constitucional se trató de identificar pares de jueces que coincidieron en un grupo que votó de manera semejante sobre un tema específico. Luego, se efectuó un conteo de los asuntos en los que cada par estuvo en un mismo grupo. Como no todos los magistrados registran votaciones en todas las materias, se contó el número de temas en los que cada par de jueces aparecía como votante, para tener una medida de las posibles coincidencias entre dos personas. En total, el análisis de redes se aplicó a diez temas: ambiente, comercio, contratos, sector municipal, justicia penal, pensiones, relaciones entre poderes del Estado, trabajo, tránsito y sistema tributario.

Luego de dividir el número de coincidencias entre la cantidad de temas en los que las y los magistrados votaron, se construyó una escala ordinal de cuatro grados: nunca (los magistrados no coincidieron en el mismo momento en la Sala Constitucional), bajo (menos de 33% del número máximo posible de coincidencias), medio (entre 33% y 66% de coincidencias posibles) y alto (más del 66% de coincidencias posibles).

Es importante indicar que este procedimiento identifica pares de jueces según la similitud/disimilitud de sus patrones de votación, pero no permite observar de manera directa la coalición más amplia a la que puedan pertenecer.

analizados. En contraste, FCC y GAS forman parte de la misma coalición en el 100% de los casos, sin embargo, ninguno de ellos cuenta con alineamientos altos con otros magistrados.

Un segundo hallazgo, relacionado con el anterior,

21 Los temas estudiados fueron: ambiente, comercio, contratos, sector municipal, justicia penal, pensiones, relaciones entre poderes del Estado, trabajo, tránsito y asuntos tributarios.

22 Las siglas que se presentan en esta sección identifican a las y los magistrados según la codificación mostrada en el cuadro 5.4.

muestra que FCC y GAS se alinean en muy pocos temas con NHL y LFSA (menos de un 33%), lo cual indica que los grupos identificados en el párrafo anterior podrían ser el resultado de una división en la Sala. Sin embargo, se puede observar que la mayoría de pares de magistrados tiene un nivel medio de convergencia, lo que sugiere que no existen coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación con base en filosofías políticas y jurídicas reconocibles.

Nota exploratoria: cambios en la composición de la Sala Constitucional

Como ya se mencionó, la literatura sobre *judicial politics* examina los cambios en la composición de los tribunales constitucionales, la trayectoria y filosofía de sus jueces, con el fin de explicar los resultados de sus votaciones. Se argumenta que esas votaciones reflejan la existencia de alianzas entre magistrados de pensamiento similar, quienes también pueden compartir otras características, como su historia laboral, su especialidad y hasta su perfil

demográfico. Desafortunadamente, en Costa Rica no existen estudios previos en esta línea, un vacío notable habida cuenta de la influencia de la Sala Constitucional en la vida social y política del país.

Esta sección realiza un primer acercamiento al tema, con el fin de elaborar hipótesis para estudios futuros. Con la información disponible sobre los perfiles de las y los magistrados es posible registrar los cambios en la composición de la Sala desde su creación, en 1989. Esta exploración es relevante en la medida en que modificaciones en esa integración pueden alterar el enfoque constitucional y político a lo interno del tribunal y, por ende, sus actos y decisiones.

Se utilizó el método prosopográfico para reconstruir los perfiles demográficos y laborales de las y los magistrados en seis momentos de la historia de la Sala Constitucional: 1989, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015. En este acápite se presentan los resultados desde el punto de vista laboral, área en la que se encontraron los principales cambios.

► Cuadro 5.7

Estabilidad^{a/} en las coaliciones de magistrados propietarios en la votación de acciones de inconstitucionalidad sobre diez temas. 2005-2015^{b/}

| | AVCM | EJL | FCC | FCV | GAS | LFSA | LFSC | LPMM | NHL | PRL |
|------|------|-----|-----|-----|-----|------|------|------|-----|-----|
| AVB | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| AVCM | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| EJL | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| FCC | | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| FCV | | | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| GAS | | | | | | ● | ● | ● | ● | ● |
| LFSA | | | | | | | ● | ● | ● | ● |
| LFSC | | | | | | | | ● | ● | ● |
| LPMM | | | | | | | | | ● | ● |
| NHL | | | | | | | | | | ● |

● Bajo ● Medio ● Alto ● Nunca

a/ Para medir la estabilidad se utilizó la siguiente clasificación: nunca: no se registra pertenencia a un mismo grupo en los diez temas examinados o los magistrados no estuvieron en el mismo momento en la Sala Constitucional; bajo: de 1% a menos de 33% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente; medio: de 33% a menos de 66% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente; alto: más de un 66% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente acciones.

b/ Las siglas identifican a las y los magistrados según lo indicado en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

El primer hallazgo es un cambio radical en la trayectoria laboral de las y los magistrados (cuadro 5.8). En su primera década la Sala estuvo compuesta por juristas con amplia experiencia en otras instituciones públicas, y algunos fuertemente vinculados con la militancia político-electoral. Los ejemplos más destacados de este perfil fueron Luis Paulino Mora Mora, quien fue ministro de Justicia por el Partido Liberación Nacional (PLN) y Rodolfo Piza Escalante, quien fue diplomático y diputado en partidos de oposición al PLN, así como Luis Fernando Solano Carrera y Adrián Vargas Benavides, ambos funcionarios de carrera en la Procuraduría General de la República.

Esa situación cambió a partir de la segunda década, cuando empezaron a predominar jueces que forjaron su carrera dentro del Poder Judicial. Aunque se requiere más estudio, una posible explicación de este fenómeno puede estar en el fin del bipartidismo y el desgaste de las agrupaciones políticas tradicionales (el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana, PUSC), que perdieron influencia en el nombramiento de magistrados. El tránsito hacia el multipartidismo amplió la lista de partidos y candidatos con posibilidad de participar en un proceso antes totalmente dominado por el PLN y el PUSC. Ello no implica que las y los aspirantes a la magistratura estén desvinculados del sistema de partidos sino que, en el marco de una negociación política más compleja, contar con trayectoria judicial les ha dado una buena posibilidad de éxito en este campo. La creciente presencia

de funcionarios con carrera judicial en las magistraturas no es novedosa, y más bien constituye un elemento estructural en la historia del Poder Judicial costarricense (Cascante, 2014).

También ha cambiado la integración de la Sala en términos de especialidades (cuadro 5.9). En su primera década esta instancia estuvo dominada por administrativistas y en la segunda por penalistas. No es sino hasta época muy reciente que ha ganado importancia la especialización en Derecho Constitucional, sobre todo con posgrados, aunque todavía no es el perfil mayoritario. Ese elemento puede ser clave para comprender las variaciones en el comportamiento de la Sala y, particularmente, en los efectos políticos de sus decisiones.

Por último, en términos de años de servicio puede decirse que la rotación de magistrados propietarios no ha modificado el “balance generacional” en la Sala (cuadro 5.10). En la primera década el comportamiento fue el esperado: un grupo mayoritario ganó experiencia en el cargo. A partir del 2000, hay un núcleo de personas con amplia trayectoria (más de diez años en la magistratura), pero también una renovación (siempre hay jueces “nuevos” y otros con experiencia de entre cinco y diez años). Esto significa que no hay un grupo que se haya “enquistado”, sino que el tribunal ha tenido un flujo constante de nuevos integrantes. Sin embargo, el ritmo del cambio no ha sido tan intenso como para alterar el equilibrio entre “nuevos y viejos magistrados”: varían las personas, pero no la estructura por experiencia.

► Cuadro 5.8

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados en otras instituciones del Estado y en la carrera judicial. 1989-2015

| Año | Magistrados con carrera pública ^{a/} | Magistrados con carrera judicial ^{b/} | Balance de votos para magistrados con carrera pública |
|------|---|--|---|
| 1989 | 4 | 3 | Mayoría simple |
| 1995 | 4 | 3 | Mayoría simple |
| 2000 | 5 | 2 | Mayoría calificada |
| 2005 | 3 | 4 | Minoría simple |
| 2010 | 3 | 4 | Minoría simple |
| 2015 | 2 ^{c/} | 5 | Minoría calificada |

a/ Nombramientos previos en el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

b/ Sin nombramientos fuera del Poder Judicial.

c/ La magistrada Hernández López se desempeñó tanto en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia) como en el Poder Judicial (Sala Constitucional). Se clasificó como magistrada con carrera judicial debido a que el cargo político lo desempeñó más de veinte años antes de ser electa en la Sala.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

► Cuadro 5.9

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por área de especialización de las y los magistrados. 1989-2015

| Año | Derecho Constitucional | Derecho Administrativo | Derecho Penal | Derecho Privado (Civil/Comercial) | Derecho Ambiental | Derecho Laboral |
|------|------------------------|------------------------|---------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| 1989 | 1 | 3 | 1 | 2 | | |
| 1995 | 1 | 4 | 1 | | 1 | |
| 2000 | 1 | 4 | 1 | | 1 | |
| 2005 | 2 | 1 | 3 | | 1 | |
| 2010 | 2 | 1 | 3 | | 1 | |
| 2015 | 3 | 1 | 2 | | | 1 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

► Cuadro 5.10

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados. 1989-2015

| Año | Magistrados con más de 10 años en el ejercicio del cargo | Magistrado con 5 a 9 en el ejercicio del cargo | Magistrados con 0 a 4 años en el ejercicio del cargo | Promedio de tiempo en el ejercicio del cargo para el año específico |
|------|--|--|--|---|
| 1989 | | | 7 | 0,0 |
| 1995 | | 5 | 2 | 4,9 |
| 2000 | 4 | 2 | 1 | 8,9 |
| 2005 | 3 | 1 | 3 | 8,6 |
| 2010 | 3 | 3 | 1 | 10,7 |
| 2015 | 3 | 1 | 3 | 7,3 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

En síntesis, el análisis prosopográfico sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren por su trayectoria previa y áreas de especialidad. La teoría del comportamiento judicial sugiere que estos cambios deberían afectar las alianzas entre jueces, que se conforman no solo a partir de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de las afinidades de sus integrantes. Hay evidencia circunstancial que apunta a que este es el caso de la Sala Constitucional, pero la información disponible no permite plantearlo sino como hipótesis para investigaciones futuras.

Metodología

Bases de datos

En las investigaciones realizadas se empleó el *Compendio de Estadísticas Judiciales*, así como las bases de datos Admisibilidad y Resueltos (período 2005-2015), elaboradas específicamente para este capítulo.

La base Admisibilidad contiene información de 2.237 acciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas de plano (por incumplimiento de requisitos formales) o por el fondo (por existencia de un precedente aplicable al caso planteado). Para cada expediente se registraron las características del recurrente y el detalle de la votación. Aunque la base no abarca todos los casos del período, reúne una cantidad de casos suficiente para conformar una muestra representativa de los asuntos tramitados por la Sala.

En la base Resueltos se incluyeron 496 sentencias, de un total de 693 acciones de inconstitucionalidad registradas por el Poder Judicial. Complementariamente se revisó la información periodística del período, para determinar si hubo casos que tuvieron trascendencia mediática y no fueron tomados en cuenta.

Cabe destacar que la clasificación por materia se basó en las categorías preestablecidas en la base de datos del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional. No hay evidencia de que en el desarrollo de ese instrumento se siguieran parámetros definidos, por lo que es factible que haya inconsistencias, en la medida en que a lo largo del tiempo diversas personas incluyeron información sin un protocolo ni supervisión sistemática. Esta falencia fue corregida parcialmente por el equipo técnico del PEN, mediante la verificación cruzada con otras variables de la base, como la norma o acto impugnado y las características del recurrente. Además se seleccionaron casos por materia, para hacer un estudio más minucioso de la consistencia de los datos. Aunque no se pudo subsanar del todo este problema metodológico, las correcciones efectuadas permiten un acercamiento a las sentencias de la Sala Constitucional según áreas temáticas.

Como se ha visto, este trabajo se circunscribe a las acciones de inconstitucionalidad, es decir, no toma en cuenta otras formas de control de constitucionalidad como las consulta judicial y legislativa, tanto preceptiva como facultativa. Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado no pueden generalizarse al conjunto de la labor de la Sala.

Análisis de redes

El estudio de los patrones de votación se realizó mediante un análisis de redes desarrollado a partir de la base Resueltos. Cada círculo o nodo representa un magistrado. El tamaño del nodo ilustra la cantidad de sentencias redactadas por cada persona. Una línea une a dos jueces cuando estos estuvieron de acuerdo al votar en al menos una acción de inconstitucionalidad, ya fuera con o sin lugar. El ancho de la línea que los conecta indica el número de veces en que estuvieron de acuerdo; a mayor grosor, mayor coincidencia.

Se utiliza el algoritmo Force Atlas 2 desarrollado por Jacomy et al. (2011) e implementado en el *software* Gephi versión 0.9.1. Este simula un sistema físico en el que los nodos se repelen entre sí, mientras las aristas o vínculos atraen los nodos que conectan. Para la interpretación no se considera la ubicación de un nodo, sino su posición con respecto a los otros nodos. El algoritmo convierte proximidades estructurales en proximidades visuales, con lo cual se facilita el análisis. Noak (2008) ha demostrado que las proximidades reflejan comunidades. De esta forma, es posible analizar e interpretar la posición de los nodos en cada red y hacer comparaciones entre temas. Los magistrados que se encuentran más cercanos entre sí, en relación con las demás personas en la red, pertenecen a un mismo "grupo" o "comunidad".

Con el propósito de examinar más a fondo estos grupos, se empleó un algoritmo para la detección de comunidades basado en la "modularidad". Este algoritmo se representa en las redes ubicadas a la derecha. Se asignan colores de acuerdo con el algoritmo de identificación de comunidades por "modularidad" desarrollado por Blondel et al. (2008) e implementado en el *software* Gephi versión 0.9.1. Los nodos con el mismo color representan una comunidad identificada por el algoritmo.

El algoritmo se basa en el cálculo de la "modularidad", es decir, en la densidad de vínculos **dentro** de una comunidad, en comparación con la densidad de vínculos **entre** comunidades. Este indicador mide qué tan bien se descompone una red en otras subredes (o comunidades) y se ha comprobado que estas agrupaciones pueden tener significado en el mundo real.

Agenda de investigación futura

Las conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación son parciales y deben ser contrastadas con las investigaciones precedentes, así como con esfuerzos futuros que vayan completando el panorama. Asimismo, en algunas partes este trabajo se plantean hipótesis que deberán ser corroboradas.

Es importante tener una visión de conjunto sobre el desempeño de la Sala Constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad, lo cual será posible con nuevos reprocesamientos de la información. Finalmente, no ha sido posible analizar asuntos de interés como el contenido de líneas jurisprudenciales en los dictámenes de mayoría y minoría en materias específicas, en razón del tiempo y la necesidad plantear un aparato de indicadores indispensable para acometer esa tarea.

Sobre los factores que explican el comportamiento judicial, se sugiere investigar en sucesivas aproximaciones los siguientes temas:

- Los cambios en la integración de la Sala y en las posturas ideológicas de sus miembros. Se ha dado una lenta transición, de un tribunal compuesto por juristas externos a la Corte, a uno formado por miembros de la carrera judicial, y de una visión que concebía esta instancia como

“un freno al poder” (Mitchel, 1999), a una que prefiere mitigar el conflicto con otros actores del sistema político, para conservar la estructura que se ha desarrollado. Determinar el peso de las visiones ideológicas de las y los magistrados sobre los temas controversiales en los que las votaciones se polarizan, y sobre otros que se debaten en la sociedad costarricense (derechos de minorías, fertilización in vitro, aborto, etc.), brindaría un aporte significativo para comprender esta materia.

- Consecuencias de los enfrentamientos entre la Sala y otros poderes del Estado. Las amenazas de reforma a la jurisdicción constitucional se han materializado en proyectos de ley y en el caso en que se pretendió no reelegir a un magistrado. Estas tensiones pueden inclinar a las y los jueces hacia la autocontención y cambiar las formas en que los candidatos a la magistratura abordan el proceso de selección, moderando la manifestación de sus ideas y preferencias.

Por último, se debe estudiar en qué medida la actuación del tribunal constitucional contribuye a su legitimidad social. Se conoce poco sobre la opinión que tiene la ciudadanía acerca del trabajo de la Sala.

► Insumo principal

Este capítulo se elaboró con base en los siguientes insumos: *La admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad como indicador de apertura y autocontención en el comportamiento de la Sala Constitucional (2005-2015)* y *Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015)*, de Carlos Humberto Cascante, y *Jueces protagonistas: ¿un replanteamiento de la relación entre política y justicia?*, de Marco Feoli, quien preparó la sección Control de Constitucionalidad de este capítulo.

Las bases de datos fueron desarrolladas por Luis González, Andrea Elizondo y Yasmín Granados. El análisis de redes lo ejecutó Esteban Durán.

► Créditos

Borrador del capítulo:

Steffan Gómez, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

Asistentes de investigación:

Luis González y Nancy Rodríguez

Revisión de cifras: Mario Herrera y Luis González.

Diagramas y gráficos: Mario Herrera, Esteban Durán y Ariel Solórzano.

Lectores críticos: Amelia Brenes, Marco Feoli,

Aníbal Pérez-Liñán, Juan Carlos Rodríguez

y Nancy Hernández. Se agradece a Kattia Salas, Sonia Villegas y Víctor Orozco, de la Sala Constitucional, por sus orientaciones en el transcurso de este estudio.

Participantes en el taller de consulta:

Marvin Carvajal, Julio Jurado y Sonia Villegas.