



SEGUNDO INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

POLÍTICA Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL: TEMAS Y LÍNEAS DE VOTACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD (2005-2015)

Investigador:
Carlos Humberto Cascante Segura

Marzo 2017



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

Resumen

Este texto aborda el análisis de las líneas temáticas predominantes en las acciones de constitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional de Costa Rica. A partir de dicha información se estudia y describe con detalle el comportamiento de la Sala en esta materia, especialmente, la existencia de alianzas internas dentro dicho tribunal que contribuyen a condicionar su comportamiento. Adicionalmente, se pretende establecer causas posibles de este comportamiento y se analizan casos controversiales en razón de la materia, así como por su impacto en el sistema político.

Palabras clave

Sala Constitucional, autocontención, admisibilidad, actos legislativos, actos del Poder Ejecutivo, acción de inconstitucionalidad.

Tabla de contenido

Consideraciones preliminares	1
Apuntes para un estado de la cuestión: en busca de algunos conceptos básicos .	3
Tendencias generales en el comportamiento de la Sala Constitucional: consensos que disminuyen y acciones específicas específicos.....	7
Tendencias de conformación y votación de los integrantes de la Sala Constitucional.....	19
Una mirada a materias específicas: convenciones colectivas, tributos y materia electoral.....	25
Acciones de constitucionalidad y supremos poderes: los instrumentos de la justicia constitucional en el juego político	34
Síntesis de hallazgos y conclusiones	42
Referencias bibliográficas	48

Consideraciones preliminares

El siguiente documento forma parte de la investigación de fondo “El control de constitucionalidad y sus efectos en el balance de poderes republicano”, que se enmarca dentro del Segundo Informe del Estado de la Justicia. En este sentido, constituye el segundo producto de la mencionada investigación y tiene como propósito analizar las líneas de votación de la Sala Constitucional, como un indicador de las posiciones que se encuentran inmersas dentro de esta y su impacto político en la vida nacional. De tal forma, se pretende establecer los elementos estructurales que condicionan la votación, así como sus efectos, para lo cual se han tomado aquellos asuntos sometidos al control de constitucionalidad “a posteriori”.

En esta línea son objetos específicos:

- a) Establecer las líneas temáticas predominantes en las acciones de inconstitucionalidad e identificar sus características fundamentales, así como su vinculación con los procesos de mayor impacto político nacional.
- b) Determinar los patrones de votación (acuerdo – conflictividad) en las acciones de inconstitucionalidad para identificar características de las decisiones de este Sala Constitucional, así como posiciones internas dentro de este tribunal respecto de temas específicos.
- c) Identificar los elementos generales que caracterizan a los jueces constitucionales costarricenses (propietarios y suplentes) durante el periodo 2005-2015, para establecer componentes que condicionan la toma de decisiones en torno a los asuntos sometidos a su conocimiento.

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

En lo fundamental, se emplearán en la base de datos de magistrados (2016) y la base de datos de Acciones de Inconstitucionalidad Sin-Con Lugar (2005-2015) y de admisibilidad (2005-2015), las que serán sometidas a análisis estadístico contextualizado. Para tal contextualización se emplearon el estudio de casos concretos, así como la base de datos de Eventos Mediáticos del Poder Judicial, que a su vez sirven como un medio para acercarse a la determinación de la relevancia mediática de casos atendidos por la Sala mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Dichas bases han sido elaboradas bajo la dirección del Programa Estado de la Nación, no obstante, resulta importante realizar las siguientes advertencias respecto de las bases

de datos. Con estas se pretendía incluir cada sentencia producida por la Sala Constitucional durante el periodo, sin embargo, ese resultado no se consiguió. De tal forma, en la base de datos “Sin-con lugar” se lograron incorporar 501 sentencias, de acuerdo con la estadística que lleva el Poder Judicial, durante ese periodo se produjeron un total de 693. Por otra parte, en la base de admisibilidad se lograron integrar un total de 2342 sentencias, según la estadística oficial del Poder Judicial, durante ese periodo se produjeron 2387. Por consiguiente, ambas bases constituyen una muestra lo suficientemente robusta y con la información necesaria para establecer algunos patrones más detallados votación y uso de instrumento por parte de los usuarios de la Sala entre esos años.

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

De tal forma, esta investigación tiene como límites el uso de los casos relativos a las acciones de inconstitucionalidad, no incluye a las otras formas del control de constitucionalidad: las consulta judicial y legislativa –tanto preceptiva como facultativa- (esta última ha sido abordada en los trabajos de Arias Ramírez (2013) y Echandi Gurdian (2014), ambos con distintos periodos y enfoques). Tampoco se toman en cuenta los recursos de amparo, que requería un esfuerzo investigativo de profundo calado que deberá emprenderse en futuras investigaciones.

Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación son parciales y deben ser trianguladas con las investigaciones precedentes, esfuerzo que se realizará en la sección de conclusiones. Asimismo, en algunos partes este trabajo plantear apenas visiones generales del problema, dada la inmensa cantidad de información que aportan las bases de datos y la necesidad de contar con una visión de conjunto de esta, no obstante, no ha sido posible entrar a analizar asuntos específicos (por ejemplo, el contenido de líneas jurisprudenciales de mayoría y minoría en materias específicas, en razón del tiempo y la necesidad plantear un aparato de indicadores indispensable para acometer esa tarea).

De tal forma este trabajo se encuentra articulado en cuatro apartados: el primero, se dirige a establecer los patrones generales que caracterizan la conducta de la Sala; la segunda, plantea un ejercicio para determinar la correlación de la votación de cada magistrado con sus colegas y agrupamientos dentro de la Sala; la tercera, establece análisis concretos sobre dos materias específicas: convenciones colectivas y tributos; mientras que la cuarta, estudia procesos específicos que permiten observar detalles de la relación de la Sala con otros actores del sistema político.

Apuntes para un estado de la cuestión: en busca de algunos conceptos básicos

El estudio de la toma de decisiones en los órganos judiciales y sus relaciones de causalidad con el sistema político no constituye un eje central de las investigaciones costarricenses sobre el Poder Judicial. En particular, sobre la Sala Constitucional los trabajos de los juristas costarricense se han orientado, por una parte, a los procedimientos de este tipo de jurisdicción, el primero de Hernández Valle (1993), y más recientemente el texto de Jinesta Lobo (2014) (que reúne una amplia bibliografía que recopila la doctrina nacional sobre esta materia); y, por otra, a los avances jurisprudenciales en materia de derechos humanos como los presentes en libro conjunto *La Sala Constitucional dos décadas después* (2001), y en los últimos años por su propuesta se destacan los textos de Bruce Wilson sobre derechos de minorías (Wilson, 2007; Wilson, 2010) y un texto más sintetizador de esos avances y conflictos escrito por Castillo Víquez (2011). Una línea igualmente relevante, además de novedosa, ha sido la evaluación sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, en este campo se encuentran los trabajos de Wilson y Rodríguez (2013) (Wilson & Rodríguez, 2013) y Gauri, Staton y Cullel (2015); quienes, además, ligan el cumplimiento de las sentencias con el comportamiento de la Sala en como actor en los medios de prensa en una situación específica.

En efecto, con los estudios realizados al amparo del Primer Informe Estado de la Justicia (2015), el citado trabajo de Arias Ramírez (2012), la tesis doctoral de Feoli Villalobos (2012) (sintetizado como artículo en 2016), es que se ha retomado la relación del Poder Judicial como un actor político, tanto en su construcción histórica como en sus relaciones contemporáneas; no obstante, que previamente existieron esfuerzos tales como el de Cruz Castro, quien había planteado el peso político de la actuación de la Sala (2001) y Romero Pérez que había estudiado esa relación en la no reelección propio magistrado Cruz Castro hace algunos años (Romero Pérez, 2013). A pesar de ello, puede decirse que en nuestro país no se ha desarrollado literatura especializada en torno a temas vinculados con las relaciones políticas y sociológicas a lo interno y externo del sistema judicial.

Esta línea de investigación político – sociológica se han configurado a partir del concepto de “expansión judicial”, entendido como un fenómeno en el cual se atribuye a los órganos del sistema judicial un aumento de sus funciones dentro del sistema político. La

expansión se ha estructurado conceptualmente en dos tipos de situaciones la “judicialización de la política” y el “activismo judicial” (Arce Gómez, 2008; Feoli, 2012; Feoli, 2016). El concepto de judicialización de la política describe situaciones en las cuales los temas propios de escenarios políticos en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o los partidos políticos son llevados a estrados judiciales. Para el caso costarricense, el trabajo de Arias Ramírez (2013) describe y sugiere como el uso de la consulta legislativa de constitucionalidad por parte de algunos partidos políticos tendría tales razgos; sin embargo, el periodo de estudio es corto como para llegar a conclusiones definitivas.

Por otra lado, el concepto de “activismo judicial” refiere a la actitud de los jueces de tener un rol más activo en la definición de las políticas públicas, que para algunos autores puede detectarse cuando este realiza interpretaciones sin ceñirse a la literalidad normativa, anula decisiones de los otros poderes del estado o reconoce nuevos derechos (Feoli, 2016). En esta línea, el trabajo doctoral de Feoli (2012) se dirige a valorar mediante el estudio de las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad el grado de activismo de la Sala Constitucional costarricense, mediante la clasificación de las resoluciones de estos casos en el periodo comprendido entre 1989 y 2010. A partir de esa clasificación, el autor llega a concluir que no ha existido un exacerbadado activismo judicial por parte de la Sala. No obstante, los criterios de calificación de las sentencias de la Sala como activistas o no pueden ser cuestionados en razón de los indicadores escogidos por el autor, asimismo, el trabajo no tiene como objetivo estudiar las líneas de votación de los miembros de la Sala Constitucional y su evolución en el tiempo.

Tanto el concepto de “judicialización de la política” como el de “activismo judicial” se enmarcan dentro de un enfoque más amplio para entender la relación entre la política y la actuación jurisdiccional que corresponde a las investigaciones sobre el comportamiento judicial –“judicial behaviour”-. Este ha sido definido como el estudio de las causas y los procedimientos mediante los cuales los jueces (término amplio que incluye a los tribunales colegiados) toman sus decisiones y establecen sus líneas jurisprudenciales (Tate, 1983; Baum, 2006). Dicha veta de investigación ha tenido un desarrollo profundo en la ciencia política estadounidense y ya cuenta con algunos estudios de valor en el contexto latinoamericano, dentro de los que se destacan los trabajos de Bassabe (2009) y Bassabe y Valdivieso (2014) para el caso ecuatoriano; Boscan (2007) para el venezolano; Henao (2013) para el colombiano; Sagüez (2010) para el argentino, Ayala (2013) para el caso mexicano, Martínez Barahona (2009) en conjunto con Martínez Brenes Barahona (2012) para el caso centroamericano y Feoli (2012) para el costarricense.

En los trabajos citados se han seguido, con algunas precisiones de los casos concretos, los modelos propios de la ciencia política estadounidense, que en cierta medida ha permeado la discusión europea sobre la materia (Tumonis, 2012), en la que se distinguen cuatro variantes o causas principales por las cuales los órganos jurisdiccionales deciden

su voto: (a) legalista formal, (b) actitudinal, (c) estratégico y (d) relación con múltiples audiencias.

El modelo legalista formal, que surge a principios del siglo XX, sostiene que los jueces determinan sus decisiones por el mérito jurídico de los casos, sin prestar mayor atención a las consecuencias sociales de este, pues su objetivo será realizar la interpretación más correcta de la normativa. Esta visión entra en crisis a mediados del siglo XX, y, en contraposición, surgió el modelo actitudinal, que se consolida a mediados del siglo XX.

El modelo actitudinal sostiene que las resoluciones judiciales se encuentran ligadas con la ideología del juez, quien pretende a partir de sus decisiones aplicar sus valores y difundir estos en la sociedad, desde esta perspectiva se transforma en un creador de políticas públicas (bajo este modelo se encontrarían muchos de los estudios sobre activismo judicial). En esta línea, el juez buscaría establecer sus valores sin considerar el éxito o fracaso que ese posicionamiento puede tener con otros actores sociales (Epstein, Martin, Quinn, & Segal, 2007).

Metodológicamente, este tipo de estudios se encuentran dirigidos a determinar los valores del juez y comparar la relación de estos con sus líneas de votación. No obstante, tienen la limitación de encontrar los medios para definir la posición ideológica del juez, asimismo, parten del supuesto de la existencia de posiciones extremas e invariables, pero estudios empíricos han demostrado que las posiciones de los jueces varían en relación con la materia y en momentos particulares en su carrera (Segal & Cover, 1989; Rayburn-Yung, 2010; Shapiro, 2010). Igualmente, ha existido un intenso debate sobre si la ideología tiene el mismo peso en diferentes órdenes jerárquicos de un sistema judicial, de forma que ha llegado a afirmarse que en niveles inferiores de la judicatura el posicionamiento ideológico pesa menos que en niveles superiores (Sisk y Heise, 2005).

El modelo actitudinal entró en crisis a finales del siglo XX, cuando se planteó que el comportamiento judicial tiene un componente estratégico, es decir, los jueces en muchos momentos realizan una consideración prospectiva de las consecuencias que tienen sus decisiones. Existen dos enfoques sobre el paradigma estratégico, el primero plantea el problema desde las necesidades ideológicas del juzgador, es decir, el juez buscará tomar la decisión que favorezca en el largo plazo sus visiones personales y las políticas públicas que pretenda impulsar (incluso podría negociar sus planteamientos, si eso contribuye a lograr avances en el posicionamiento de sus valores) (Baum, 2006; Kastellec & Lax, 2008).

El segundo enfoque cuenta con una visión vinculada con las interrelaciones de la judicatura con el sistema político. En esta versión los jueces tomarán decisiones en razón de las consecuencias que puedan afectarlos como actores en este, de forma que pueden entrar a considerar las acciones que otros actores puedan emprender como consecuen-

cia de sus decisiones. Metodológicamente, los trabajos en esta línea parten de consideración en torno a la relación de los jueces, especialmente, las cortes supremas en relación con los otros poderes del Estado, que han tenido resultados diversos en cuanto a la intensidad y realidad del pensamiento estratégico (Revesz, 2001; Perino, 2006).

En el caso latinoamericano se encuentran trabajos que han seguido este modelo para producir investigaciones sumamente sugerentes. Dentro de estas pueden citarse el análisis de la actuación de la Corte Suprema argentina durante el gobierno de Menem efectuado por Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000); la determinación de la relación entre la inestabilidad laboral y las líneas ideológicas en los patrones de votación en la Corte Suprema ecuatoriana realizada por Bassabe-Serrano (2009); así como la determinación de la relación entre las expectativas de ascenso en la carrera judicial como condicionante de las resoluciones de los jueces de tribunales inferiores en Bolivia, que fue abordado por Pérez Liñan, Armes y Selligson (2006). Así como el trabajo de Kapiszewski (2012) sobre las relaciones entre los líderes políticos de Argentina y Brasil y sus respectivas Cortes Supremas, en temas vinculados con las reformas económicas neoliberales. En estos casos se han aplicado, a semejanza de los estudios realizados en los Estados Unidos, la recopilación de una vasta cantidad de datos, así como el empleo de modelos de regresiones lineales múltiples para contrastar el modelo teórico seleccionado.

Por último, más recientemente, se ha planteado el cuarto modelo, que establece la influencia de las “audiencias” o públicos sobre las decisiones judiciales. En tal sentido, la propuesta de Baum (2006) sostiene que el juez puede ser condicionado por presión de audiencias internas y externas al aparato judicial, tanto en rol de legitimación, como un mecanismo para llevar adelante sus visiones de política pública. En otros términos, los jueces valoran situaciones sociales al resolver asuntos llevados a su conocimiento, con el fin de garantizar la estabilidad del aparato judicial.

Los modelos descritos han sido ampliamente debatidos y criticados. Entre los cuestionamientos, se encuentran la univocidad causal que parecen mantener los tres primeros modelos, que no toman en consideración causas menos evidentes que pueden condicionar las decisiones judiciales, entre estas se encuentran la cantidad de trabajo existente en órganos judiciales, la estabilidad y crecimiento laboral, los incentivos salariales y las relaciones en un órgano colegiado (Posner citado por Ayala, 2013). Igualmente, no establecen una relación clara entre componentes de índole estructural (institucionalidad, valores de la cultura política del país o la región en que se ubican) con elementos de carácter personal (valores del juzgador, formación del juzgador y carrera del juzgador) (Macfarlane, 2009).

No obstante estas críticas, la bibliografía revisada para este trabajo brinda conclusiones claras sobre la necesidad de establecer causalidades variadas para la particularidad de cada caso concreto. En otros términos, los modelos teóricos no son universales, pero sí brindan causas posibles que pueden ser empleadas para acercarse a realidades

específicas. Adicionalmente, han revelado cómo para abordar esta temática resulta indispensable establecer un proceso de construcción de fuentes para el estudio del comportamiento judicial. En este sentido, como se estableció previamente, este estudio pretende iniciar ese proceso de refinamiento de fuentes, que en un primer momento lleve a la descripción de este comportamiento y, posteriormente, en un segundo esfuerzo a plantear las causas (estructurales y de micro nivel) que pueden explicar estos patrones.

Tendencias generales en el comportamiento de la Sala Constitucional: consensos que disminuyen y acciones específicas específicos

Este acápite tiene como objetivo establecer las tendencias generales de resultados de los casos, materias, distribución de la votación, duración del proceso y composición que en los últimos diez años ha tenido el control de constitucionalidad que se efectúa mediante las acciones de inconstitucionalidad que han sido admitidas y resueltas por el fondo por la Sala Constitucional.

En el cuadro 1, pueden distinguirse dos etapas respecto de los resultados que se obtienen al impugnar una norma ante la Sala. La primera que abarca desde 1990 hasta 1999, cuando al menos un 50 por ciento de los casos que se admitieron y resolvieron por el fondo se declaraban con lugar. La segunda que inicia a partir del 2000, primer año en que las causas admitidas y resueltas por el fondo como “sin lugar” superan a las “con lugar”, a partir de ese año solo en dos (2009 y 2011) lograron los impugnantes alcanzar ese 50 por ciento de éxito. Este componente permite contextualizar que este estudio se enmarca dentro de esa segunda etapa, donde se reduce significativamente el porcentaje de asuntos resueltos a favor de los accionantes por la Sala.

Cuadro 1.
Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, por resultado de la causa. 2010-2015

Año	Con lugar		Con lugar parcial		Sin lugar		Total	% del total del total resoluciones
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%		
1990	31	63,3		0,0	18	36,7	49	7,6
1991	13	56,5		0,0	10	43,5	23	4,6
1992	27	50,0		0,0	27	50,0	54	6,0
1993	39	63,9		0,0	22	36,1	61	3,8
1994	52	57,1		0,0	39	42,9	91	5,6
1995	56	51,4		0,0	53	48,6	109	6,8
1996	35	54,7		0,0	29	45,3	64	5,1
1997	37	56,9		0,0	28	43,1	65	4,1
1998	35	55,6		0,0	28	44,4	63	3,8
1999	42	50,0		0,0	42	50,0	84	3,2
2000	25	41,0		0,0	36	59,0	61	2,8
2001	25	36,8		0,0	43	63,2	68	2,6
2002	19	39,6		0,0	29	60,4	48	2,5
2003	21	38,2		0,0	34	61,8	55	1,7
2004	18	34,6		0,0	34	65,4	52	2,2
2005	27	49,1		0,0	28	50,9	55	1,9
2006	34	40,0	7	8,2	44	51,8	85	1,7
2007	10	19,2	12	23,1	30	57,7	52	1,4
2008	22	37,3	6	10,2	31	52,5	59	1,3
2009	20	40,0	6	12,0	24	48,0	50	1,3
2010	17	34,7	6	12,2	26	53,1	49	1,2
2011	22	37,9	8	13,8	28	48,3	58	1,4
2012	38	34,5	8	7,3	64	58,2	110	2,6
2013	22	25,6	6	7,0	58	67,4	86	2,0
2014	6	13,3	3	6,7	36	80,0	45	1,3
2015	16	36,3	5	11,4	23	52,3	44	1,5

Fuente: elaboración propia a partir de Compendio Estadístico (PEN, 2015).

Como puede observarse en el cuadro 2, basado en la base de datos Con – Sin Lugar (2005-2015), existe una gran variedad de materias que han sido llevadas a la jurisdicción constitucional. No obstante, esta dispersión inicial, el trabajo de la Sala tiene fuerte concentración en las materias laboral, ambiente, tránsito, pensiones, comercio, tributario, municipal y penal.

Junto con la diversidad de materias conocidas, existe la tendencia de la Sala, como se indicó anteriormente, de declarar sin lugar y, por ende, sostener la constitucionalidad de las normas jurídicas impugnadas. En esta línea, del total de casos admitidos, en un 58,9 la Sala declaró sin lugar la acción, mientras que solamente en un 41,1 por ciento declaró con lugar al menos una parte de los reclamos presentados por los accionantes (en un 32,9 declaró la totalidad de la petición con lugar y en 8,2 por ciento la Sala brindó parcialmente la razón al accionante). Lo que concuerda con la tendencia del total de resoluciones, que según la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial se han producido durante el periodo.

Cuadro 2.

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo y rechazadas por forma o fondo, distribuidos por materia y resultado de la causa. 2010-2015

Materia ^{a/}	CL ^{b/}	CLP ^{c/}	SL ^{d/}	Total	% del total de resueltas por el fondo	Rechazadas por de plano y por el fondo
Trabajo	33	8	42	83	16,6	257
Ambiente	18	5	23	46	9,2	45
Tránsito	21	1	18	40	8,0	137
Pension	22	1	13	36	7,2	66
Comercio	10	1	21	32	6,4	137
Tributario	3	3	19	25	5,0	123
Municipalidad	6	3	15	24	4,8	99
Penal	3	2	19	24	4,8	278
Familia	4	1	8	13	2,6	54
Minorías	6	1	6	13	2,6	20
Poder legislativo	4	2	6	12	2,4	109
Presupuesto	7	1	4	12	2,4	6
Colegio profesional	3	3	5	11	2,2	62
Contratos o licitaciones	1	3	7	11	2,2	29
Electoral	4	1	6	11	2,2	48
Poder judicial	1		8	9	1,8	116
Administrativo		1	7	8	1,6	98
Educación	2	1	5	8	1,6	36
Notariado		1	7	8	1,6	99
Salud	2		6	8	1,6	59
Civil	3		4	7	1,4	75
Financiero	1	1	5	7	1,4	10
Poder ejecutivo	3	1	3	7	1,4	64
Constitucional			6	6	1,2	1
Contencioso	2		4	6	1,2	21
Propiedad	1		5	6	1,2	62
Migración	1		4	5	1,0	10
Seguros	1		3	4	0,8	12

Servicios públicos		4	4	0,8	16
Bancario		3	3	0,6	9
Contraloría	1	2	3	0,6	10
Asociación		2	2	0,4	7
Extranjeros	1	1	2	0,4	2
Penitenciario	1	1	2	0,4	6
Arbitraje		1	1	0,2	4
Libertad de asociación		1	1	0,2	6
Pensiones alimentarias		1	1	0,2	32
Total		165	41	295	501
%		32,9	8,2	58,9	100

a/ La materia tiene la advertencia señalada anteriormente

b/ CL: Con lugar

c/ CLP: Con lugar parcialmente

d/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

La tendencia de sostener la norma impugnada se invierte en varias materias relevantes dentro del quehacer de dicho tribunal. Así, por ejemplo, de los casos que sobrepasan el examen de admisibilidad, en materia de trabajo (especialmente en aquellos referidos a convenciones colectivas) la Sala declaró la inconstitucionalidad en 49,4 por ciento de las veces; en ambiente en un 50 por ciento; en tránsito en un 55 por ciento; en pensiones el 63,9 por ciento; y en normas sobre presupuesto nacional el 60,0 por ciento. En esta línea, debe señalarse que las clasificaciones que se hagan de la labor de la Sala como activista (participar más de la conformación de la política pública) o autoconenida no pueden plantearse de forma absoluta, sino que requieren de un análisis de materias concretas, dado que la Sala parece seguir criterios diferenciados.

Por otro lado, si se realiza una distribución de las causas en razón del tipo de acto impugnado (cuadro 3), cuya identificación proviene de la base original elaborada por la Sala Constitucional, predominan los cuestionamientos a leyes y actos administrativos-decretos ejecutivos. Resulta relevante señalar que el porcentaje de éxito en la impugnación de normas se reduce en casos donde el cuestionamiento recae sobre leyes, en las que alcanza el 37,8 por ciento; mientras que aumenta significativamente en los actos administrativos y decretos ejecutivos, pues sube hasta el 46,6 por ciento.

Cuadro 3.**Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, distribuidos por tipo de acto impugnado y resultado de la causa. 2010-2015.**

Tipo de acto^{a/}	CL^{b/}	CLP^{c/}	SL^{d/}	Total general	%
Ley	82	16	161	259	51,7
Acto Administrativo/ Decreto Ejecutivo	76	22	101	189	39,8
Sentencia	1		15	16	3,2
Convención Colectiva	5	3	6	14	2,8
Acto legislativo			5	5	1,0
Omisión	1		4	5	1,0
Instrumento Internacional			2	2	0,4
Constitución Política			1	1	0,2
Total general	165	41	295	501	100,0

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

b/ CL: Con lugar

c/ CLP: Con lugar parcialmente

d/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

No se cuenta con la evidencia necesaria para establecer las causas de este fenómeno. Sin embargo, dentro de las razones que pueden plantearse como posible explicación se encuentran: la existencia de la consulta previa de constitucionalidad, que resuelve puntos controvertidos de una determinada norma. Igualmente, la materia reglamentaria, dado que cuenta con un mayor nivel de detalle y especificidad que la ley, provoca que exista más riesgo de que se lesionen normas constitucionales, riesgo que aumenta con la gran cantidad de normas de este tipo que se emiten en el sistema jurídico costarricense. El hecho de que la Sala anule normas contenidas en decretos ejecutivos y decretos administrativos refleja un mecanismo de control del Poder Ejecutivo que debe ser estudiada con mayor precisión y que establece cómo la Sala no solo condiciona el trabajo de creación normativa del Congreso, sino también de los órganos de la administración pública del Poder Ejecutivo.

El patrón predominante de declarar sin lugar las acciones de inconstitucionalidad se rompe únicamente al analizar el caso de las convenciones colectivas, donde la Sala ha declarado con lugar, al menos parcialmente, un 57,1 por ciento de los casos que ha juzgado. En esta línea, la posición de la Sala en esta materia puede constituir un buen caso de estudio para analizar la capacidad de los jueces constitucionales costarricenses para incidir dentro de las políticas de empleo público, como se planteará más adelante.

Asimismo, la Sala se caracteriza, durante el periodo estudiado, en términos generales, por contar con un alto porcentaje de unanimidad al emitir sus resoluciones. En esta línea, como denota el cuadro 4, un 67,6 por ciento de las resoluciones se toman por votación de siete contra cero, sin importar el resultado del fallo. Además, en los casos resueltos

por unanimidad se cuentan pocas notas separadas por parte de los magistrados (13,9 por ciento de esos casos). Adicionalmente, en los casos que no se resuelven por votación de siete a cero, en un 24,2 por ciento se mantienen mayorías consistentes (6-1 y 5-2). Empero, entre las votaciones seis contra uno y cinco contra dos existe una leve diferencia, consistente en que con mayor frecuencia se declaró con lugar, al menos parcial, la acción de inconstitucionalidad en causas resueltas por seis contra uno; mientras que fueron declaradas sin lugar más causas con votación cinco contra dos.

Por otra parte, existe un número reducido de ocasiones (8,2 por ciento) en que se llega al extremo de votación 4-3, donde predomina la línea de declarar sin lugar la acción.

Cuadro 4

Acciones inconstitucionales resueltas por el fondo según distribución de la votación y el resultado de la causa. 2005-2015

Distribución	Con lugar	Con lugar parcial	Sin lugar	Total General	%
4-3	14	4	23	41	8,2
5-2	27	6	29	62	12,4
6-1	32	6	21	59	11,8
7-0	92	25	222	339	67,6
Total	165	41	295	501	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

No obstante, en aquellos casos donde la votación se divide, se produce una mayor dispersión de las justificaciones de los votos a favor o en contra de un caso específico. Así se produce un aumento de las notas separadas (consideraciones que se apartan de las razones de la mayoría para declarar con lugar o sin lugar una causa), que se producen en un 32,1 por ciento de los casos. Por por otra parte, de las sentencias resueltas por votación de 5-2 y 4-3, que constituyen un total de 103, en 37 se produce más de un voto salvado (36,3 por ciento).

Sin embargo, al analizar esa conducta a lo largo del periodo bajo estudio, resulta relevante señalar que con el paso de los años se ha producido una reducción de consenso en las resoluciones por parte de los miembros del tribunal constitucional. En este sentido, el cuadro 5 presenta como a partir del 2006, en que se tiene un panorama más completo de resoluciones, se produce una tendencia decreciente de los porcentajes de votaciones de siete contra cero, de forma que mientras que en los primeros cuatro (2006-2010) se sobrepasaba el 70% de resoluciones unánimes, en los últimos tres años (2013-2015) dichas votaciones no alcanzan el 60%. Las restantes causas, que se resuelven por votación dividida, mantienen comportamientos oscilantes; en que los resultados de 4 contra 3 siguen siendo minoritarios para todos los años, con excepción del año 2011.

Cuadro 5

Acciones inconstitucionales resueltas por el fondo por año y según distribución de la votación. 2006-2015

Año	4-3		5-2		6-1		7-0		Total
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
2006	1	3,7	3	11,1		0,0	23	85,2	27
2007	3	8,1	4	10,8	4	10,8	26	70,3	37
2008	1	2,4	4	9,8	4	9,8	32	78,0	41
2009		0,0	6	12,8	5	10,6	36	76,6	47
2010	5	10,9	3	6,5	5	10,9	33	71,7	46
2011	10	20,4	4	8,2	4	8,2	31	63,3	49
2012	8	7,8	13	12,6	12	11,7	70	68,0	103
2013	5	6,8	11	14,9	16	21,6	42	56,8	74
2014	4	10,3	8	20,5	4	10,3	23	59,0	39
2015	4	12,1	6	18,2	5	15,2	18	54,5	33
Total	41	8,2	62	12,4	59	11,8	334	67,7	496

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Al revisar los datos obtenidos para la base de datos elaborada por el PEN para el estudio de Echandi Gurdíán (2014), relativo a las consultas legislativas de los asuntos ingresados entre el 2005 y 2014, en que se revisaron un total de 765 causas, en 476 la Sala determinó que no existían violaciones al bloque de constitucionalidad, en 84 se dictaminó que la consulta no era aplicable, entre ambas variables suman el 73,2 por ciento de los casos recopilados. Asimismo, 611 casos conocidos fueron resueltos por unanimidad (79,8 por ciento). Ambos datos reflejan el patrón de la Sala de sostener la constitucionalidad tanto en las acciones de inconstitucionalidad como en las consultas legislativas; además, en ambas situaciones existe un predominio de resolver por unanimidad, no obstante, no se ha podido cotejar si en ese caso también se produjo la disminución del consenso como fenómeno en el tiempo.

Al comparar la relación entre distribución de la votación y materia (cuadro 6) puede notarse que existen algunas materias donde el consenso dentro de la Sala aumenta, tal es el caso los asuntos tributarios, familia, minorías, presupuestos públicos, colegios profesionales, derecho administrativo, protección de derechos de minorías y actos del Poder Judicial. Asimismo, el disenso se incrementa en los asuntos concernientes a regímenes de pensión, actos del Poder Legislativo, contratación pública y actos del Poder Ejecutivo. Las variaciones detectadas en cada materia señalan nuevamente la necesidad de estudiar cómo el comportamiento de la Sala no puede estudiarse de forma unitaria, sino que debe profundizarse para determinar las implicaciones del consenso y disenso, en esta investigación se profundizará sobre el comportamiento de la Sala en relación con actos del Poder Legislativo y actos del Poder Ejecutivo, más adelante.

Cuadro 6

Distribución de la votación en las acciones de inconstitucionalidad por materia. 2005-2015

Materia	Votación		4-3		5-2		6-1		7-0		Total general
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%			
Trabajo	7	8,4	11	13,3	15	18,1	50	60,2	83		
Ambiente	4	8,7	6	13,0	4	8,7	32	69,6	46		
Transito	2	5,0	5	12,5	7	17,5	26	65,0	40		
Pensión	1	2,8	7	19,4	11	30,6	17	47,2	36		
Comercio	6	18,8	3	9,4	3	9,4	20	62,5	32		
Tributario	2	8,0	3	12,0		0,0	20	80,0	25		
Municipalidad	2	8,3	3	12,5	3	12,5	16	66,7	24		
Penal	3	12,5	3	12,5	3	12,5	15	62,5	24		
Familia	1	7,7	1	7,7	1	7,7	10	76,9	13		
Minorías	1	7,7	2	15,4		0,0	10	76,9	13		
Poder legislativo	2	16,7	2	16,7	1	8,3	7	58,3	12		
Presupuesto		0,0	1	8,3		0,0	11	91,7	12		
Colegio profesional	2	18,2		0,0		0,0	9	81,8	11		
Contratos o licitaciones	2	18,2	3	27,3	1	9,1	5	45,5	11		
Electoral		0,0	3	27,3		0,0	8	72,7	11		
Poder judicial		0,0	1	11,1	3	33,3	5	55,6	9		
Administrativo		0,0		0,0	1	12,5	7	87,5	8		
Educación	1	12,5	1	12,5	1	12,5	5	62,5	8		
Notariado		0,0		0,0		0,0	8	100,0	8		
Salud	1	12,5		0,0	1	12,5	6	75,0	8		
Civil		0,0		0,0		0,0	7	100,0	7		
Financiero		0,0		0,0	1	14,3	6	85,7	7		
Poder ejecutivo	1	14,3	2	28,6		0,0	4	57,1	7		
Constitucional	1	16,7	1	16,7		0,0	4	66,7	6		
Contencioso		0,0	1	16,7		0,0	5	83,3	6		
Propiedad		0,0	1	16,7		0,0	5	83,3	6		
Migración		0,0	1	20,0	1	20,0	3	60,0	5		
Seguros		0,0	1	25,0		0,0	3	75,0	4		
Servicios públicos	1	25,0		0,0		0,0	3	75,0	4		
Bancario		0,0		0,0		0,0	3	100,0	3		
Contraloría		0,0		0,0	2	66,7	1	33,3	3		
Asociación		0,0		0,0		0,0	2	100,0	2		
Extranjeros		0,0		0,0		0,0	2	100,0	2		
Penitenciario	1	50,0		0,0		0,0	1	50,0	2		
Arbitraje		0,0		0,0		0,0	1	100,0	1		
Libertad de asociación		0,0		0,0		0,0	1	100,0	1		
Pensiones alimentarias		0,0		0,0		0,0	1	100,0	1		
Total		40		62		60	339	339	501		

Fuente: elaboración propia a partir de Base de datos de acciones de inconstitucionalidad con y sin lugar (2016).

En otro orden de ideas, otro elemento relevante del comportamiento de un órgano judicial se encuentra constituido por la duración de sus procesos. Tanto en razón del principio

de justicia pronta y cumplida, como por los efectos políticos que puede causar el tiempo que tome el tribunal constitucional en resolver una causa. Como puede apreciarse en el cuadro 7, la mayoría de las causas se resuelven en un lapso de un año, existe una relación entre el nivel de consenso y el tiempo que se dedica a resolver un expediente, dado que aquellos casos resueltos mediante votación de 4-3 son aquellos que tiende a prolongarse más. Sin embargo, esa relación no es absoluta, dado que en todo tipo de votación se presentan expedientes que sobrepasan el año de duración, asimismo, las votaciones distribuidas en una relación de 5-2 se resuelven levemente más rápido que aquellos que se resuelven por 6-1.

Cuadro 7. Duración de los procesos de acciones de inconstitucionalidad por distribución de la votación. 2005-2015

Duración	Votación 4-3		5-2		6-1		7-0		Total	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%		
De 0 a 3 meses	1	2,5	7	12,9	7	11,9	45	13,3	60	12,0
De más de 3 meses a 6 meses	9	22,5	14	21,0	14	23,7	51	15,0	88	17,6
De más de 6 meses a un año	9	22,5	20	32,3	16	27,1	125	36,9	170	33,9
Total un año o menos	19	46,3	41	66,2	37	62,7	221	65,2	318	63,5
De más de 12 meses a 18 meses	6	15,0	8	12,9	12	20,3	55	16,2	81	16,2
Desde más de 18 meses a 24 meses	8	20,0	10	16,1	6	10,2	30	8,8	54	10,8
Más de 24 meses	8	17,5	3	4,8	3	5,1	26	7,7	40	8,0
Total más de un año	22	53,7	21	33,8	21	35,6	111	34,8	175	33
ND ¹	-	-	-	-	1	1,7	7	2,1	8	1,6
Total	41		62		59		339		501	

¹ No hay información disponible sobre ocho casos.

Fuente: elaboración propia a partir de Base de datos de acciones de inconstitucionalidad con y sin lugar (2016).

De los 175 casos que sobrepasan el año de tramitación, 41,1 por ciento fueron declarados con lugar total o parcialmente, mientras que 58,9 fueron rechazados; de forma que la duración no parece alterar la proporción que se mantiene en la totalidad del conjunto de casos. Asimismo, dentro de ese grupo de casos las temáticas más frecuentes son trabajo (18,9 por ciento), ambiente (13,7 por ciento), régimen de pensiones (8,6 por ciento), tributario (8,0 por ciento) y comercio (7,4), lo que es idéntico a los que encabezan el conjunto total, salvo por la reducción de los casos vinculados con la materia de tránsito. Esta última materia tiene la particularidad que de los 40 casos registrados 38 (95,0 por

ciento) se resolvieron en el transcurso de un año, lo que amerita algunas precisiones que se harán en el recuadro 1.

Cuadro 8.
Duración de los procesos de acciones de inconstitucionalidad por magistrado redactor.
2005-2015

Magis- trado	0-3 meses	%	3 a 6 meses	%	6 me- ses a un año	%	De uno a dos años	%	Dos años o más	%	Total
AVB		0,0	4	25,0	8	50,0	3	18,8	1	6,3	16
AVCM	26	17,3	21	14,0	34	22,7	31	20,7	18	12,0	150
EJL		0,0	2	7,1	11	39,3	11	39,3	4	14,3	28
FCC	1	2,8	6	16,7	6	16,7	21	58,3	2	5,6	36
FCV	4	7,4	12	22,2	26	48,1	10	18,5	2	3,7	54
GAS	4	10,3	5	12,8	11	28,2	16	41,0	3	7,7	39
LFSA		0,0	1	14,3	3	42,9	3	42,9		0,0	7
LFSC	15	28,8	8	15,4	14	26,9	14	26,9	1	1,9	52
LPMM		0,0	5	15,6	19	59,4	4	12,5	4	12,5	32
NHL	1	11,1	5	55,6	3	33,3		0,0		0,0	9
PRL	3	8,8	5	14,7	15	44,1	8	23,5	3	8,8	34
Total	54	12,4	74	16,9	150	34,3	121	27,7	38	8,7	437

Fuente: elaboración propia a partir de Base de datos de acciones de inconstitucionalidad con y sin lugar (2016).

Si se distribuyen las duraciones por magistrado titular que redactaron los votos de mayoría, puede notarse como si bien la una buena parte de los casos se resuelve los casos en los tiempos promedio descritos anteriormente, existe una diversidad respecto de los magistrados que tardan más o menos en la instrucción o redacción de ciertos casos. Dado que la base de datos no recoge la totalidad de las sentencias, los datos que muestra el Cuadro 8 pueden no ser definitivos, adicionalmente, no necesariamente los atrasos son atribuibles al magistrado, pues existen casos donde la redacción del voto salvado también puede causar atraso.

Recuadro 1. Sala Constitucional y la “Ley de Tránsito”

Uno de los casos más repetidos de cuestionamiento a la constitucionalidad que se produjo durante el periodo bajo estudio fue el cuestionamiento de la Ley 7331, denominada la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres (conocida como “Ley de Tránsito”). La definición de multas, su incremento y su rebajo ha sido un tema recurrente de la política pública en Costa Rica; en especial ha creado una tensión dentro de la población costarricense la intención de legislar un aumento de las sanciones y de los requisitos técnicos.

De tal forma, se han detectado 40 casos relativos a esta materia, además, de 113 que no pasaron el examen de admisibilidad. En un total de 37 ocasiones artículos de la citada norma han sido

impugnados como inconstitucionales que lograron sobrepasar el examen de admisibilidad, la mayoría de estos entre 2011 (10) y 2012 (22). El 2012 fue un año especialmente polémico en torno a esta materia, dado que a partir del 1° de enero de ese año se produjo un incremento automático de las multas, establecido por la misma ley y el trámite de una nueva ley que disminuyese estas se encontraba dentro del trámite legislativo (Arrieta, 2011). En este sentido, además de los 22 casos que fueron resueltos por el fondo, se han detectado 27 que fueron rechazados por el fondo y 42 que fueron rechazados de plano.

Ante esta situación, de los 22 casos presentados en 2012, 21 correspondiente a impugnaciones de las normas sancionatorias de dicha ley, de las cuales fueron declaradas con lugar 12 causas (57,1 por ciento). No obstante, más allá de ese alto porcentaje de éxito para los estándares estudiados durante el periodo, la resolución de estos casos fue sumamente rápida, 12 se resolvieron en menos de tres meses, cinco se resolvieron entre tres y seis meses; mientras que cinco se resolvieron entre seis meses y un año de su interposición.

Si bien es cierto no se cuenta para esta investigación con la evidencia requerida para comprender en profundidad los elementos que condicionan el comportamiento de la Sala, lo cierto es que este caso en particular brinda un ejemplo de cómo la labor jurisdiccional de la Sala entra a cuestionar la definición de las políticas públicas que realizan otros actores del sistema político. En otros términos, la Sala es llevada por la estructura del sistema a jugar un papel como aplicador o contralor de políticas públicas.

En otro orden de ideas, si se revisa la composición de la Sala puede apreciarse que existe una amplia participación de magistrados suplentes, pues en un 86,6 de las acciones resueltas por el fondo la Sala estuvo integrada por al menos un magistrado suplente. Por ende, la excepción en el comportamiento de la Sala consiste en que haya una participación completa de los magistrados titulares, como puede apreciarse en el cuadro 9.

Cuadro 9.

Participación de magistrados suplentes en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad por resultado del caso. 2005-2015

Resultado	Hay magistrados suplentes		No hay magistrados suplentes		Total
	Abs.	%	Abs.	%	Abs
Con lugar	139	32,0	26	38,8	165
Con lugar parcial	38	8,8	3	4,5	41
Sin lugar	257	59,2	38	56,7	295
Total	434	86,6	67	14,4	501

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

La participación de magistrados suplentes ha estado condicionada por las dificultades de elección de los magistrados titulares, en razón de las disputas que sobre estos procesos se han generado en la Asamblea Legislativa. En este, según Muñoz, la elección de magistrados a la Sala Constitucional resulta más compleja que de otras salas de la Corte Suprema, por ejemplo, el nombramiento del sustituto del magistrado Solano Carrera

tardó un total de 670 días entre enero de 2008 y noviembre de 2009 (Muñoz Portillo, 2014, 47-48). En esta línea, durante el periodo estudiado, se produjeron vacantes durante periodos largos, lo cual se refleja en la participación de magistrados titulares en el cuadro 10. El fenómeno de duración de los procesos de elección de magistrados propietarios debe estudiarse con profundidad, dado que constituye un indicador claro de la relación política entre la Sala y el Poder Legislativo.

Cuadro 10

Participación de magistrados suplentes en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad. 2006-2015

Número de suplentes	0	1	2	3	4	5	6	7	Total
2006	3	9	12	3					27
2007	11	13	11	2					37
2008		8	23	5	5				41
2009	1	11	24	11					47
2010	1	17	13	10	5				46
2011	4	22	11	12					49
2012	11	49	24	16	3				103
2013	2	9	33	23	7				74
2014	16	8	5	5	3	1		1	39
2015	16	7	4	5			1		33
Total	65	153	160	92	23	1	1	1	496

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Al realizar el cruce de los datos de participación con la distribución de la votación (ver cuadro 11), en la medida que la Sala está completa, puede notarse que en casos donde existe votaciones más cerradas, el porcentaje de participación de suplentes se reduce. Adicionalmente, al revisar los casos de participación en pleno de los miembros propietarios, puede detectarse que al menos cuatro casos resultaban sumamente polémicos y con alto impacto mediático y político. El primero, acaecido en 2012, referente a la extensión del régimen de seguridad social al conviviente de hecho del mismo sexo; el segundo, que se presentó en 2014, referente a la constitucionalidad del ministro de la Presidencia Melvin Jiménez, al ser ministro de la Iglesia Anglicana. El tercero y cuarto, se producen en 2015, referentes a los sendos levantamientos de los vetos de la actual Presidencia de la República a leyes para la “desafectación del uso público de la Calle 13 Bis” (el caso del Mercado de Artesanías contiguo a la Fundación Arias); y el levantamiento del veto concerniente a la denominada reforma laboral. Si bien estos casos sugieren que en ocasiones particularmente controversiales y de alto impacto social son los magistrados titulares los que asumen la decisión, la evidencia no resulta definitiva.

Cuadro 11.**Participación de magistrados suplentes en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad por resultado del caso. 2005-2015**

Votación	4-3		5-2		6-1		7-0		Total
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Hay magistrados suplentes	32	80,0	49	79,0	55	91,7	298	87,9	434
No hay magistrados suplentes	8	20,0	13	21,0	5	8,3	41	12,1	67
Total	40		62		60		339		501

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Tendencias de conformación y votación de los integrantes de la Sala Constitucional

Como se apuntó en el acápite anterior, el comportamiento de la Sala durante el periodo en estudio revela una reducción de las decisiones tomadas por unanimidad. En este sentido, un componente interesante en el análisis del comportamiento judicial de un tribunal colegiado consiste en determinar las agrupaciones que se van generando entre sus miembros. De tal forma, se procedió a establecer agrupaciones de votación, que pueden identificarse mediante un proceso estadístico, en que se establecen los porcentajes de coincidencia del voto entre magistrados, en aquellas votaciones en que estuvieron presentes. En este sentido, se establece una relación de votación entre cada magistrado, que permite observar la tendencia de cada uno de votar igual que sus compañeros.

Con tal fin, se procedió a separar aquellas resoluciones en que se produjo al menos un voto salvado (es decir, los casos resueltos por seis contra uno, cinco contra dos y cuatro contra tres), un total de 160 sentencias con información de votación disponible (el total son 162, pero dos casos no cuentan con dicha información). Asimismo, solo toma en cuenta las votaciones en asuntos que se resolvieron por el fondo, no sobre la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

Únicamente, se hizo un conteo con los magistrados propietarios de la Sala durante el periodo 2005-2015, los cuales no necesariamente coinciden en el tiempo, dado las jubilaciones que se han presentado (ver Cuadro 12). En esta línea, los magistrados que se mantuvieron durante todo el periodo del estudio fueron Jinesta Lobo, Cruz Castro y Armijo Sancho. Asimismo, se excluyó del ejercicio a los magistrados suplentes, quienes varían de caso a caso y su elevado número complica este proceso. Por consiguiente, este procesamiento tiene la debilidad de que para algunos magistrados reúne una cantidad baja de casos, tal es la situación de los magistrados Vargas Benavides, Solano Carrera, Hernández López y Salazar Alvarado.

Cuadro 12

Codificación de los magistrados propietarios sometidos al cálculo de porcentajes coincidencias de votos CL y SL y número de sentencias en que participaron recopilados durante el periodo en estudio

Código	Nombre	Periodo	Número de sentencias
AVB	Adrián Vargas Benavides	1996-2004/2004-2010	24
AVCM	Ana Virginia Calzada Miranda	1993-2001/2001-2009/2009-2013	70
EJL	Ernesto Jinesta Lobo	2002-2010/2010-actualidad	114
FCC	Fernando Cruz Castro	2004-2012/2012-actualidad	137
FCV	Fernando Castillo Víquez	2009-actualidad	114
GAS	Gilbert Armijo Sancho	2002-2010/2010-2016	129
LFSA	Luis F. Salazar Alvarado	2013-actualidad	36
LFSC	Luis F. Solano Carrera	1997-2005/2005-2008	13
LPMM	Luis Paulino Mora Mora	1997-2005/2005-2013	39
NHL	Nancy Hernández López	2013-actualidad	27
PRL	Paul Rueda Leal	2011-actualidad	81

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 13 muestra los porcentajes de coincidencia de cada magistrado con los restantes titulares de la Sala, el porcentaje es el resultado de dividir el total de votos coincidentes entre el total de veces en que ambos magistrados estuvieron presentes en la votación de un caso concreto. Por ejemplo, los magistrados Vargas Benavides y Calzada Miranda se encontraron en 20 votaciones, de las cuales coincidieron en su voto en diez ocasiones, por lo que se obtiene un porcentaje de 50 por ciento. Los casos en que se produce cero, son aquellos correspondientes a magistrados que no fueron miembros en el mismo momento del tribunal constitucional, por lo que la casilla se dejó en blanco.

Cuadro 13.

Porcentaje de votación coincidente por magistrado titular (2005-2015)

Magistrado	AVB	AVCM	EJL	FCC	FCV	GAS	LFSA	LFSC	LPMM	NHL	PRL
AVB	-	50	54,5	42,1		43,5		55,5	66,6		
AVCM	50	-	35,5	42,3	41,6	50		66,6	51,1		52
EJL	54,5	35,5	-	50	53,7	35,6	65	50	61,1	76,2	46
FCC	42,1	42,3	50	-	52	77,6	25	21,1	58,8	25	62,7
FCV		41,6	53,7	52	-	43,3	80		51,2	70,4	50,6
GAS	43,5	50	35,6	77,6	43,3	-	18,7	41,2	45,2	31,5	53,2
LFSA			65	25	80	18,7	-			86,9	65,2
LFSC	55,5	66,6	50	21,1		41,2		-	60		
LPMM	66,6	51,1	61,1	58,8	51,2	45,2		60	-		69,5
NHL			76,2	25	70,4	31,5	86,9			-	56,5
PRL		52	46	62,7	50,6	53,2	65		69,5	56,5	-

Fuente: elaborado propia

El ejercicio en cuestión establece un total de 43 relaciones, dado que existen otras 12 en que los magistrados integraron en periodos distintos la Sala. De las 43 relaciones posibles, solo en dos se sobrepasó el 80 por ciento de coincidencias, 11 se mantuvieron en el rango de 60 a 80 por ciento, en 23 relaciones el rango fue de 40 a la 60 por ciento; y

en siete fue inferior a 40 por ciento. El promedio de coincidencia de las relaciones en cuestión es de 51,4 por ciento. Los datos en cuestión refuerzan la tendencia, descrita líneas atrás, de la reducción de los acuerdos unánimes dentro de la Sala, a lo largo del periodo que estudia esta ponencia.

Dentro de estas relaciones se destacan por el alto porcentaje de coincidencia en votación las de los magistrados Hernández López y Salazar Alvarado (89,6 por ciento de 23 casos), Castillo Víquez y Salazar Alvarado (80 por ciento de 25 casos), Cruz Castro y Armijo Sancho (77,6 por ciento de 107 casos), Jinesta Lobo y Hernández López (76,2 por ciento de 21 casos), Castillo Víquez y Hernández López (70,4 por ciento de 27 casos), Mora Mora y Rueda Leal (69,5 por ciento de 23 casos).

Como puede apreciarse, en los patrones de votación hay coincidencias entre los magistrados Cruz Castro y Armijo Sancho (jubilado en este año), ambos tienen en común la cercanía de sus nombramientos (Armijo en el 2002 y Cruz en el 2004), su especialización en Ciencias Penales y su carrera judicial. Ambos presentan coincidencias en temas tales como ambiente, casos que involucran al Poder Legislativo y al Ejecutivo, asuntos penales y materia laboral.

No obstante, el formar parte de una “oleada” de en su momento nuevos magistrados no necesariamente asegura agrupamientos; pues tanto Cruz Castro como Armijo Sancho no guardan niveles similares de coincidencia con el magistrado Jinesta Lobo, quien ingresó en el mismo año que Armijo y también contaba con una trayectoria judicial; en votaciones en que participan los tres (94) solo coinciden en 24 ocasiones (26,6 por ciento).

En el caso de Cruz Castro y Armijo Sancho resulta significativo que aparezcan cada uno de ellos relativamente alejados de los otros magistrados con quienes les tocó integrar la Sala; salvo con el magistrado Rueda Leal, quien constituye en ambos casos la segunda relación en coincidencias, aunque el porcentaje resulta considerablemente más bajo para ambos. En esta línea, se ha registrado que los tres magistrados en cuestión han estado presentes al mismo momento en 48 votaciones, en las cuales han coincidido en su voto en 23 de estas (47,9 por ciento).

El fenómeno de coincidencia en razón de la cercanía de ingreso a la Sala se repite para los magistrados Hernández López y Salazar Alvarado; quienes ingresaron en 2013. A su vez, cada uno de estos magistrados tiene un alto porcentaje de coincidencia en la votación con Jinesta Lobo y Castillo Víquez. No obstante, entre Jinesta Lobo y Castillo Víquez el porcentaje de coincidencia no es tan alto, si logra sobrepasar el 50 por ciento (estos último han participado conjuntamente en 80 casos).

Así, en el caso de la relación Hernández López, Salazar Alvarado y Castillo Víquez se han recopilado 20 casos en que han estado presentes al mismo momento, de los cuales

han votado igual en 16 de esas ocasiones (80 por ciento). Por otra parte, en el caso de Jinesta Lobo, Hernández López y Salazar Alvarado, se han registrado 19 casos en que estuvieron presentes, de los cuales han votado coincidentemente en 12 ocasiones (63,2 por ciento). Por otra parte, el conjunto de magistrados integrados por Jinesta Lobo, Castillo Víquez, Hernández López y Salazar Alvarado han estado presentes en un total de 19 votaciones, de las cuales han coincidido en su voto en 12 ocasiones (63,1 por ciento).

Un caso diferente lo constituye el magistro Rueda Leal, quien mantiene coincidencias con miembros de ambos grupos, en su caso los magistrados Cruz Castro y Castillo Víquez, además, no mantiene porcentajes menores al 50 por ciento, salvo por la relación con el magistrado Jinesta Lobo.

Por otra parte, en relaciones de magistrados que habían pasado una buena cantidad de años en la Sala previo a 2005, que, por ende, son recopilados solo en parte en la base de datos se distingue la relación entre los magistrados Vargas Benavides y Mora Mora; así como la relación fuerte de Mora Mora con Jinesta Lobo y, también con Solano Carrera. Por otra parte, el caso de la magistrada Calzada Miranda es singular, pues solo cuenta con una relación fuerte en este caso con el magistrado Solano Carrera.

No obstante, con los datos recopilados no pueden establecerse para el caso de estos magistrados tendencias concluyente, en esta línea se contabilizaron dentro de la base un total nueve casos en que coincidieron Mora Mora, Solano Carrera y Calzada Miranda, de los cuales su voto fue coincidente en tres ocasiones (33,3 por ciento); mientras que los magistrados Solano Carrera, Calzada Miranda y Vargas Benavides se registran apenas siete votaciones y coinciden apenas en dos.

¿Qué elementos condicionan las controversias dentro de la Sala? No es factible con la evidencia disponible brindar respuestas absolutas, no obstante, pueden establecerse algunas hipótesis a partir de los cambios en la composición de la Sala desde su formación. Los cambios en la composición del tribunal constitucional abarcan modificaciones presentes tanto en las ideologías dentro de este, así como cambios en las actitudes y visiones de la actuación como actor político. Con tal fin, mediante el método prosopográfico, se puede reconstruir los perfiles que han identificado a la Sala desde su primera conformación en 1989. En esta línea, se han establecido seis momentos para dicho ejercicio: 1989, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015; para los cuales se han trabajado con la edad de los magistrados para cada uno de esos momentos, el tiempo en el ejercicio del cargo de cada magistrado en cada momento, la pertenencia o no de cada magistrado a la carrera judicial, la experiencia de cada magistrado para ese momento, así como su especialidad.

Un primer acercamiento, nos permite observar cómo el perfil de los magistrados y su relación con los otros poderes del Estado ha cambiado. En este sentido, como muestra

el Cuadro 14, existe cada vez menos vinculación entre los magistrados y puestos públicos en los poderes Legislativo y Judicial, así como más presencia de magistrados con carrera judicial.

Cuadro 14.

Transformación de la composición de la Sala Constitucional por experiencia en otras instituciones del Estado y la carrera judicial de los magistrados (1989-2016)

Año	Magistrados con nombramiento previo en el Ejecutivo o Legislativo	Magistrados con carrera judicial (sin nombramientos fuera del P. Judicial)
1989	4	3
1995	5	2
2000	6	1
2005	3	4
2010	3	4
2015	2	5
2016 ^{a/}	2	4

a/ No se ha nombrado el sustituto del magistrado Armijo Sancho.

Fuente: elaboración propia a partir de Base datos: prosopografía de los magistrados de la Sala Constitucional (Pen, 2014-2016).

En este sentido, puede notarse que durante la primera década de su funcionamiento, la Sala estuvo compuesta por magistrados con amplio pasado en otras instituciones públicas del Estado costarricense, algunos con fuerte vinculación con la militancia político-electoral costarricense (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), otros vinculados a la Procuraduría General de la República (entre ellos Luis Fernando Solano Carrera y Adrián Vargas Benavides). Esa tendencia inició un proceso de reversión en la segunda década de funcionamiento de la Sala, cuando han empezado a predominar magistrados con un perfil ligado a una carrera dentro del Poder Judicial. Los motivos para ese cambio se encuentran -a manera de hipótesis- en el desgaste de los partidos políticos tradicionales (el partido Liberación Nacional y el partido Unidad Social Cristiana), que perdieron con el cambio en el sistema político su influencia absoluta en el nombramiento de magistrados, ese debilitamiento permitió que al ampliarse la lista de partidos con capacidad de participar en la elección, los candidatos con experiencia judicial pudieran entrar dentro de este tipo de procesos (lo que no implica que los candidatos a la magistratura se encuentren desvinculados del sistema de partidos), en que contar con trayectoria judicial les ha dado una buena posibilidad de participar con éxito en este campo. Este fenómeno mediante el cual funcionarios con carrera judicial copan las magistraturas no resulta novedosa, sino que constituye un elemento estructural de la historia del Poder Judicial en Costa Rica (Cascante Segura, 2014).

No obstante, esa transformación constituye, por si misma, un tema que debe ser estudiado con mayor profundidad en estudios que se realicen más adelante. Las variaciones en el comportamiento de un tribunal constitucional integrado por jueces de carrera y una integrada por actores externos con experiencia en el sistema de partidos solo puede estudiarse con una investigación que aborde los primeros diez años de funcionamiento de la Sala.

Por otra parte, los integrantes de la Sala han cambiado respecto de sus especialidades jurídicas. Como se presenta en el Cuadro 15, el Derecho Constitucional como área de especialización, especialmente en posgrados, de los magistrados fue lentamente ganando predominio en la composición de la Sala, que fue durante su primera década dominada por administrativistas y en la segunda década por penalistas. Ese elemento puede ser clave para comprender los cambios en el comportamiento de la Sala, especialmente en el ámbito de los efectos políticos de las decisiones judiciales.

Cuadro 15.

Transformación de la composición de la Sala Constitucional por experiencia en otras instituciones del Estado y la carrera judicial de los magistrados (1989-2015)

Año	Constitucional	Administrativo	Penal	Privado (Civil/Comercial)	Ambiental	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 a partir de Base datos: prosopografía de los magistrados de la Sala Constitucional (Pen, 2014-2016).

Adicionalmente, la Sala es cada vez más diversa no solo en relación con las edades de los magistrados que la componen, sino en relación con el tiempo que cada uno de sus integrantes tiene en el cargo. En este sentido, como puede notarse en el Cuadro 16, la Sala cada vez se encuentra segmentada en razón del tiempo en el cargo que tienen sus integrantes. De tal forma, si en el 2000 había un grupo predominante de magistrados con más de diez años de experiencia en el cargo, para 2005 se había producido una reagrupación en virtud de los cambios presentados, donde se formaron dos agrupaciones de magistrados, aquellos con más de diez años de experiencia y los que no superaban los cinco años. Para 2010, ese agrupamiento se mantuvo; sin embargo, en 2015 si bien había un grupo de magistrados con más de diez años de servicio, se constituyeron parejas de magistrados con más de cinco años y con menos de cinco años, lo que no se había producido anteriormente.

Cuadro 16

Transformación de la composición de la Sala Constitucional por experiencia de los magistrados en ese cargo. 1989-2015

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

Fuente: elaboración propia a partir de Base datos: magistrados de la Sala Constitucional (Pen, 2014-2016).

En síntesis, existe evidencia que la Sala se encuentra fraccionada, lo cual puede notarse en aquellos casos en que existe votación dividida. En este proceso contribuye la existencia de diversas “generaciones” de magistrados dentro de la Sala, aunque este no resulta el único factor condicionante. La teoría del comportamiento judicial, supone que las alianzas entre jueces 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 sus integrantes. Asimismo, influye la visión estratégica que (sea por la conveniencia institucional u otras razones políticas). No obstante, con la información disponible en este momento no resulta posible determinar los elementos ideológicos o estratégicos que también contribuyen a la formación de dichas alianzas de forma general, aunque si pueden establecerse las cercanías en casos específicos, como los que se estudiarán en los acápite siguientes.

Una mirada a materias específicas: convenciones colectivas, tributos y materia electoral

Como se señaló con anterioridad, no resulta apropiado realizar un acercamiento al comportamiento de la Sala de forma general. Por el contrario, resulta indispensable abordar temáticas específicas, pues resulta factible que como institución la Sala tenga tendencias distintas de conducta según la materia de que se trate. Para este informe se tomó la decisión de abordar tres temas relevantes en la coyuntura política costarricense: las convenciones colectivas como instrumento de organización del empleo público, las causas que abordan tributos, que se encuentran dentro de la discusión por el problema fiscal.; y los casos electorales, que vinculan y establecen una relación entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las convenciones colectivas han sido objeto de un intenso debate entre diversos grupos de la sociedad costarricense, lo que ha provocado por un lado promesas de revisión y

reforma; mientras que por otro refleja uno de los disparadores del gasto público y privilegios del empleo público en Costa Rica. Sobre la materia de convenciones colectivas se ha detectado (durante los diez años que cubre este estudio) la presencia de 19 causas que sobrepasaron el examen de admisibilidad y 24 que fueron rechazadas por la forma o por el fondo; por lo que hay un considerable nivel de admisibilidad considerando el promedio de asuntos admitidos por la Sala en este tipo de procesos. De esas 19, siete fueron presentados por miembros de los supremos poderes, siete por trabajadores no vinculados con acción sindical, dos por autoridades municipales, dos por parte de los sindicatos y uno por autoridades de las instituciones públicas (ver Cuadro 17).

Cuadro 17. Resultado de las acciones interpuestas según tipo de impugnante relativas a convenciones colectivas. 2005-2015

Tipo de Accionante	CL^{a/}	CLP^{b/}	SL^{c/}	Total
Femenina			2	2
Instituciones Públicas	1			1
Masculino	2	2	1	5
Miembros de los supremos poderes	2	2	3	7
Municipalidad	2			2
Trabajadores			2	2
Total	7	4	8	19

a/ CL: Con lugar

b/ CLP: Con lugar parcialmente

c/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

La intención de las partes, en la mayoría de los casos, ha sido que la declaratoria de inconstitucionalidad produzca una limitación de los derechos contenidos en dichos instrumentos. Así, por ejemplo, en dos casos, han sido algunos diputados quienes han establecido el proceso dirigido a declarar la nulidad de toda la Convención. En ambos casos, por votación de siete contra cero, la Sala rechazó la acción, pues el cuestionamiento era sobre la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público.

Cuadro 18.**Distribución de la votación en causas relativas a convenciones colectivas del trabajo (2005-2015)**

Votación	CL^{a/}	CLP^{b/}	SL^{c/}	Total
4-3	1		1	2
5-2	2	1	1	4
6-1	2	3	2	7
7-0	2		4	6
Total	7	4	8	19

a/ CL: Con lugar

b/ CLP: Con lugar parcialmente

c/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

No obstante, en esta materia la Sala ha establecido posiciones encontradas (ver Cuadro 18). Por una parte, existe una mayoría que ha establecido la posibilidad de la Sala de revisar las convenciones colectivas, por otra existe una tendencia a señalar la imposibilidad de revisar dichos instrumentos. En esta línea, las votaciones de siete contra cero o seis contra uno resultan un claro ejemplo de tal situación, dado que cuando se declara sin lugar la acción, los magistrados señalan razones separadas. Por una parte, quienes están a favor de la revisión de las convenciones colectivas analizan el fondo del caso (para determinar la proporcionalidad de los derechos contenidos en dicho instrumento); mientras que los que se posicionan en contra de la revisión lo hacen señalando la inadmisibilidad del examen de constitucionalidad para este tipo de instrumentos. Es así como durante su magistratura han sido contrarios a la revisión de convenciones colectivas los magistrados Jinesta Lobo, Armijo Sancho y Calzada Miranda; mientras que han estado a favor de la revisión los magistrados Cruz Castro, Rueda Leal, Mora Mora, Vargas Benavides, Solano Carrera y Hernández López.

Son paradigmáticos de esta conducta los dos casos resueltos en votación de cuatro contra tres que se presentan en esta materia, donde han confluído y chocado ambas visiones dentro de la Sala y donde puede verse el rol que pueden tener los magistrados suplentes. Así, por ejemplo, en la sentencia número 2007-18485, votaron a favor de conocer por el fondo el asunto los magistrados Cruz Castro, Solano Carrera, Vargas Benavides y Mora Mora; y rechazaron de plano los magistrados Calzada Miranda, Jinesta Lobo y Armijo Sancho (2007). Por otra parte, en la resolución 2013-011087, interpuesto contra disposiciones de la Convención Colectiva del Banco Popular se encontraban los magistrados titulares Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Rueda Leal, Cruz Castro y Castillo Víquez; así como los magistrados suplentes Hernández Gutiérrez y Pacheco S. (2013). Los magistrados titulares mantuvieron sus posturas, mientras que cada uno de los magistrados suplentes se inclinó por una de las posiciones en disputa, con lo que se mantuvo la tesis de mayoría de la Sala de conocer este tipo de norma.

Por otra parte, la Sala no declaró la inconstitucionalidad de normas específicas de estos instrumentos, pero señaló qué interpretación debía brindarse para evitar que los derechos negociados con los trabajadores pudieran provocar inconstitucionalidad. Tal es el caso de las normas sobre tope de cesantía, en que la Sala ha señalado como razonable el tope de 20 años. Así, por ejemplo, en el caso seguido para determinar la constitucionalidad del artículo 45 de la convención colectiva del Banco Popular, la Sala determinó, al no existir un tope de cesantía expreso, que no resultaba una norma inconstitucional, siempre y cuando se interpretase que ese tope no podía superar los 20 años (Voto No. 2014-013758, 2014). Por otra parte, declaró inconstitucional las normas contenidas en la convención colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca, que contenía una norma expresa en que se superaban los 20 años de cesantía (Voto No. 2013-011455, 2013). Estos ejemplos llaman la atención sobre la necesidad de definir claramente los indicadores que permitan observar correctamente la actuación de la Sala. En otros términos, no necesariamente cuando la Sala falla sin lugar la acción tiene una posición de autocontención o activista, sino que debe atenderse a cuidadosamente en cada caso según las características de materia la posición que asuma la Sala.

Como puede observarse en el Cuadro 20, en este tema la Sala mantiene comportamientos similares en el tiempo de resolución de las causas. Sin embargo, existen algunas que se han extendido más de dos años. Estas corresponden a casos interpuestos contra la Convención Colectiva del Banco Nacional y contra el Instituto Nacional de Seguros. En el primer caso, no se indican razones para el retraso, pero en los "resultados" del voto se aprecia una inmovilidad del expediente entre 2007 y 2009 (Voto No. 2011-006351, 2011), mientras que en el segundo proceso se hace una referencia sobre la desaparición del expediente, que tuvo que ser reconstruido y provocó el retraso de los procedimientos (Voto No. 2012-008891, 2012).

Cuadro 20.
Duración de las causas relativas a convenciones colectivas del trabajo. 2005-2015

Duración	No. Causas	%
De 0 a 3 meses	1	5,3
De más de 3 meses a 6 meses	6	31,6
De más de 6 meses a 12 meses	3	15,8
De más de 12 meses a 18 meses	5	26,3
De más de 18 meses a 24 meses	2	10,5
Más de 24 meses	2	10,5
Total	19	

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

A diferencia del trabajo sobre convenciones colectivas, en materia tributaria se denota un amplio grado de consenso en la conducta de la Sala, como puede observarse en el Cuadro 21, donde el 80% de los casos se han resuelto por siete votos contra cero. Adicionalmente, solo en cinco de los casos detectados se ha determinado la existencia de

notas separadas, y solo dos han sido resueltos por votación de cuatro contra tres. Además, no pasaron el examen de admisibilidad un total de 127 causas sobre esta materia.

Cuadro 21.

Distribución de la votación en causas relativas a materia tributaria. 2005-2015

Votación	No. Causas	%
4-3	2	8,0
5-2	3	12,0
6-1	0	0,0
7-0	20	80,0
Total	25	

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Gran parte de las impugnaciones proviene de contribuyentes que cuestionan las normas de imposición de tributos de forma personal o bien como representantes de empresas privadas (se han detectado grandes contribuyentes como Nestlé o Alimentos Jack's, por ejemplo).

Desde esta perspectiva, la Sala ha entrado a valorar la constitucionalidad de las normas que se encuentran fundamentalmente en la Ley 4755 Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley del Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Bienes Inmuebles y las leyes de creación de impuestos municipales. En esta línea la Sala ha reiterado la capacidad del Estado de fijar una política impositiva, tanto a nivel nacional como municipal. Igualmente, la Sala ha considerado que la determinación de la base impositiva forma parte de las atribuciones de las autoridades públicas, a partir del principio de legalidad e igualdad (ver un resumen de la jurisprudencia de la Sala en esta materia en el Voto No 2012-02510).

En esta línea, como puede apreciarse en el Cuadro 21, la Sala ha tenido una conducta de rechazar ampliamente estas solicitudes (86 por ciento) y muy excepcionalmente ha declarado con lugar las solicitudes, específicamente respecto de tres normas legales y tres actos administrativos.

Cuadro 21.

Resultado de las acciones interpuestas según tipo de impugnante relativas a materia tributaria. 2005-2015

Impugnante	Resultado	CL ^{a/}	CLP ^{b/}	SL ^{c/}	Total
Empresa privada		1	2	9	12
Femenina				1	1
Instituciones Públicas				1	1
Masculino		2	1	4	7
ND				3	3
Trabajadores				1	1

Impugnante	Resultado			Total
	CL ^{a/}	CLP ^{b/}	SL ^{c/}	
Total	3	3	19	25

a/ CL: Con lugar

b/ CLP: Con lugar parcialmente

c/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

No obstante, tanto la unanimidad como la tendencia a rechazar este tipo de casos (al menos por vía de la acción de inconstitucionalidad) fue rota en un caso políticamente muy relevante: el expediente relativo a la Ley 9024, denominada de “Impuestos a las Personas Jurídicas”. La Sala conoció una gran cantidad de acciones interpuestas contra dicha ley, 25 causas, de las cuales solo dos sobrepasaron la evaluación de admisibilidad. Una de esas causas fue declarada sin lugar por unanimidad, mediante el Voto No. 2013 – 007228. No obstante, el otro caso, resuelto mediante el Voto No. 2015-01241, tuvo una duración excepcional, pues inició el 30 de noviembre de 2012 y concluyó el 28 de enero de 2015, es decir, más de dos años. En esa ocasión, la Sala quedó dividida en una votación de cuatro (Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Rueda Leal y Salazar Alvarado) contra tres (Cruz Castro, Hernández López y Castillo Víquez), no obstante, tres de los votantes a favor brindaron razones adicionales respecto de la resolución.

Un detalle relevante en los casos vinculados con materia tributaria es su duración. Como puede apreciarse en el Cuadro 22, un 60 por ciento de las causas sobrepasa el año, lo que se aparta del patrón general que sigue la Sala. Al revisar cada una de estas causas, en las sentencias correspondientes no se indican motivos de atraso y, salvo por un caso de cuatro contra tres, todas fueron resueltas por votación de siete contra cero. De forma tal que existe, hasta el momento, dificultad para comprender las razones que provoquen que en esta materia se produzca este comportamiento.

Cuadro 22. Duración de la causar relativas a materia tributaria. 2005-2015

Duración	No. Causas	%
De 0 a 3 meses	1	4,0
De más de 3 meses a 6 meses	3	12,0
De más de 6 meses a 12 meses	6	24,0
De más de 12 meses a 18 meses	5	20,0
De más de 18 meses a 24 meses	5	20,0
Más de 24 meses	5	20,0
Total	25	

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

En materia electoral la Sala ha enfrentado el conflicto entre partidos políticos y particulares en relación con el Código Electoral y el Tribunal Supremo de Elecciones. En la base de datos se han detectado un total 11 causas vinculadas con la materia electoral que

pasaron el examen de admisibilidad (ver Cuadro 23), asimismo, se han detectado 48 casos que no fueron admitidos por la Sala. Los principales impugnantes de normas electorales admitidas para conocimiento del tribunal constitucional son los partidos políticos, especialmente, aquellos que son minoritarios y algunos cantonales. Igualmente, cuando se trata de acciones individuales, los impugnantes han tenido en la mayoría de los casos cercanía con la política. De las 48 causas que no superaron el examen de admisibilidad se detectaron 12 causas que fueron resueltas por votación dividida de cinco contra dos (seis acciones) y cuatro contra tres (seis acciones), a su vez, de esas votaciones divididas, seis se encontraban vinculadas con el sistema de elección de diputados que se estudiarán más adelante.

Cuadro 23.

Resultado de las acciones interpuestas según tipo de impugnante relativas a materia electoral que pasaron examen de admisibilidad. 2005-2015

Tipo de Accionante	CL	CLP	SL	Total
Femenina	1	1		2
Masculino			3	3
ND			1	1
Partido político	3		2	5
Total	4	1	7	11

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Dentro de los partidos que han impugnado normas de carácter electoral se encuentran Accesibilidad sin Exclusión, Frente Amplio, Puente y Caminos del Cantón de Mora, Renovación Costarricense, Restauración Nacional y Político Curridabat Siglo XXI. Asimismo, dentro de los impugnantes sin representación de partido se encuentran 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 paso por los partidos Unión Patriótica e Integración Nacional), Celimo Guido Cruz (ex diputado por el Partido Fuerza Democrática) y Walter Muñoz Céspedes (fundador y diputado por el Partido Integración Nacional). De forma tal que esta materia reviste un interés político especial, muchas veces vinculado con problemas de representación de partidos minoritarios y como se verá posteriormente con problemas de representación política.

Igualmente, la característica de estos procesos es que se resuelven con celeridad. Dado que, como puede apreciarse en el Cuadro 24, solo tres causas han sobrepasado el año de duración. Lo cual plantea una diferencia de las otras dos materias analizadas en este apartado.

Cuadro 24.**Duración de la causar relativas a materia electoral resueltas por el fondo (2005-2015)**

Duración	No. de causas	%
De 0 a 3 meses	1	9.1
De más de 3 meses a 6 meses	5	45.5
De más de 6 meses a 12 meses	2	18.1
De más de 12 meses a 18 meses	3	27.3
Total	11	

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Estos casos también reflejan la relación entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional,¹ que se da a partir de diversas diferencias de criterio, como puede apreciarse en el Cuadro 25. Así, de 11 casos recopilados en que la Sala ha admitido para su conocimiento la acción, en cinco el TSE y la Sala Constitucional han mantenido criterios distintos, tanto sobre la admisibilidad de la causa como sobre el fondo de esta.

Cuadro 24.**Relación entre la solicitud del Tribunal Supremo de Elecciones y resolución de la Sala Constitucional. 2005-2015)**

Resolución	Posición del TSE	Resolución de la Sala	Distribución de la votación de los magistrados	
2006-01590	Sin lugar	Con lugar	7	0
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	Inadmisibile	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
2014-01887	Sin lugar	Sin lugar	5	2
2015-016070	Inadmisibile	Con lugar	5	2

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Posiblemente, la mayor discrepancia entre ambos entes se encuentra en los casos que son admitidos contra la posición del TSE. Uno de los temas de mayor relevancia se encuentra en la competencia de la Sala para examinar la constitucionalidad de la jurisprudencia del TSE. En este sentido, la Sala en votos de la década de 1990 e inicios de este siglo había señalado la posibilidad de someter a control de constitucionalidad las pautas jurisprudenciales del TSE. En 2010, mediante la sentencia 2010-15048, cerró la puerta

¹ De acuerdo con la Ley de Jurisdicción Constitucional están excluidos de la revisión de constitucionalidad los actos del TSE tales como: la declaratoria de elecciones y los actos y disposiciones del TSE relativos al ejercicio de la función electoral (Jinesta Lobo, 2014: 380-324).

a revisar la jurisprudencia de este ente (Jinesta Lobo, 2014: 386-387), por una votación dividida de cinco (Mora Mora, Armijo Sancho, Cruz Castro, Castillo Víquez y Hernández G.) contra dos (Calzada Miranda y Jinesta Lobo). No obstante, en 2015 se produjo un cambio en esta línea jurisprudencial, mediante la sentencia 2015-16070, en la cual la Sala se declaró competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las líneas jurisprudenciales del TSE, mediante una votación dividida de cinco votos (Jinesta Lobo, Hernández López, Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Garro Vargas) contra dos (Armijo Sancho y Rueda Leal). El caso en cuestión constituye un ejemplo de cómo los cambios en la integración de la Sala afectan los presidentes de esta en determinadas materias, además, permiten observar cómo el comportamiento de los miembros de la Sala no puede pensarse estático, sino que pueden producirse variaciones de posiciones a lo largo de su estadía en tribunal constitucional (en este caso el magistrado Castillo Víquez).

El cambio de línea jurisprudencia fue fundamental para que la Sala Constitucional se resolviera un problema de fondo: la equidad de género en los puestos de elección de los partidos políticos, vinculada con la participación y distribución equitativa horizontal, al señalar que:

Por ende, la Sala afirma que -conforme al tenor literal y sistemático del Código Electoral- sí resulta exigido a los partidos políticos el respeto de la paridad no solo a lo interno de cada nómina sino a lo largo de todas las nóminas de elección popular, es decir la paridad en los encabezamientos o paridad horizontal, por lo cual dichas organizaciones deben tomar las acciones, acuerdos y procedimientos que juzguen más apropiados (incluyendo por supuesto las posibles consultas al Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano competente) para dar cabal cumplimiento al mandato legal que se origina especialmente en los artículos 2 y 52 incisos ñ) y o) del recién citado cuerpo legal, según se ha explicado. (Voto No. 2015-16070, 2015).

Por otra parte, un problema fundamental vinculado con estas causas se encuentra constituido por la representación política, vinculada con la repartición escaños en la Asamblea Legislativa. Bajo las reglas actuales de cociente y subcociente (establepor el Código Electoral aprobado en 2009, que siguen al Código Electoral de 1965). Según dicho sistema, solo pueden acceder a la repartición de diputaciones aquellos partidos que alcancen como mínimo un subcociente. Esta discusión, en la cual la mayoría de la Sala, desde la sentencia 1997-07383, mantuvo una posición de rechazar las acciones de inconstitucionalidad que solicitaban la anulación de esta norma y, por ende, del sistema de repartición de curules, volvió a ser debatida con el cambio de Código Electoral. Durante los años que cubre este estudio en las sentencias 2006-02871, 2006-04954, 2006-12396, 2007-11272, 2008-06050, 2009-03694 y 2009-08284, se configuró una división de los

magistrados titulares de cuatro votos a favor de mantener el precedente (en esta línea votaron Mora Mora, Carrera Solano, Jinesta Lobo y Armijo Sancho) y tres contra este (en esta línea votaron Vargas Benavides, Calzada Miranda y Cruz Castro). Con el nuevo Código Electoral, este asunto volvió a discutirse y resolverse en el voto 2014-018887, en esta ocasión integraban la Sala cuatro nuevos magistrados Castillo Víquez, Rueda Leal, Hernández López y Salazar Alvarado. Nuevamente, volvió a imponerse el precedente y se mantuvo el sistema de repartición vigente esta vez por votación de cinco (Armijo Sancho, Castillo Víquez, Hernández López, Salazar Alvarado y Jinesta Lobo) contra dos (Cruz Castro y Rueda Leal).

En síntesis, la revisión de estas materias permite comprobar que el comportamiento de la Sala como objeto de estudio requiere de precisiones en razón de la temática que se aborde. El establecer criterios generales no permite observar con claridad las variaciones que tienen las posiciones de sus integrantes dentro de materias específicas. En otros términos, el comportamiento individual de cada magistrado de la Sala puede variar de acuerdo de la materia que se esté tratando y el paso del tiempo por dicho puesto, por lo que tampoco resulta adecuado generalizar el comportamiento de estos.

Acciones de constitucionalidad y supremos poderes: los instrumentos de la justicia constitucional en el juego político

En las causas incluidas dentro de la base de datos, se detectaron un total de 34 causas iniciadas por miembros de los supremos poderes (no se cuenta con una especificación de las personas que interpusieron las acciones, pero en la mayoría de estas se indica que la impugnación provino de diputados) (6,7 por ciento), además, se detectaron 51 que no fueron admitidas en su totalidad (12 fueron rechazadas por el fondo y 39 fueron rechazadas de plano). Como puede apreciarse en las causas que fueron admitidas (ver Cuadro 26), los accionantes cuentan con un considerable éxito, dado que alcanzan en el 50 por ciento de los casos, al menos parcialmente, que la Sala declare con lugar la acción. Asimismo, si se analiza la duración de los procesos en cuestión 64,3 por ciento se resolvieron en menos de un año, el cual se acerca mucho al promedio general de duración de los procesos ante la Sala.

Cuadro 26.

Acciones de inconstitucionalidad cuyo accionante es un miembro de los supremos poderes distribuido según resultado. 2005-2015

Materia	Resultado			Total
	CL ^{a/}	CLP ^{b/}	SL ^{c/}	
Poder Legislativo	3	2	4	9
Presupuesto	3		2	5
Ambiente		1	2	3
Constitucional			3	3
Poder Ejecutivo	2			2

Materia	Resultado	CL^{a/}	CLP^{b/}	SL^{c/}	Total
Servicios públicos				2	2
Penal		1			1
Propiedad		1			1
Total		12	5	17	34

a/ CL: Con lugar

b/ CLP: Con lugar parcialmente

c/ SL: Sin lugar

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Acciones de Constitucional Con/Sin Lugar (2016).

Dentro de la base se han detectado 34 casos que atañen específicamente a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Estos casos revisten especial importancia, pues la Sala en muchos de ellos entró a valorar un acto que bajo un procedimiento jurídico cuestiona una decisión política. Si bien esto constituye un proceso regulado jurídicamente, lo cierto es que no solo produce consecuencias jurídicas, sino también políticas, en la medida que sostiene o cuestiona una posición de otro poder del Estado. Asimismo, este tipo de causas reciben mucha atención mediática, lo que pone a la Sala en un escenario donde el lenguaje técnico jurídico deja paso a la interpretación que realicen los medios.

La temática se reduce a temas muy específicos, que en la mayoría de los casos tienen consecuencias relevantes dentro del sistema político. Uno de los más reiterados consiste en los procesos iniciados por los diputados contra los actos de la Presidencia del Poder Legislativo, de los que en seis ocasiones se ha detectado que se encontraban dirigidos contra la integración de las comisiones parlamentarias, acto que reviste una especial importancia dentro del sistema político costarricense y, específicamente, dentro del ejercicio del poder político dentro del parlamento (Alcántara Sáez, García Montero, & Sánchez López, 2005).

En este sentido, la Sala se involucró en este tema desde la década de 1990, cuando inició una línea jurisprudencial dirigida a determinar la proporcionalidad de las comisiones legislativas en un escenario muy distinto al actual, que en su momento se valoró como un mecanismo mediante el cual los partidos minoritarios empleaban a la Sala como un instrumento para defenderse de los partidos mayoritarios, como lo planteó Armijo Sancho (2006).

Sin embargo, cabe señalar que estas impugnaciones se presentan en el marco de una Asamblea Legislativa muy resquebrajada. En esta línea, para el periodo 2010-2014, el Congreso contó con ocho partidos políticos, donde el Partido Liberación Nacional (PLN) sumaban 24 diputados, el Partido Acción Ciudadana (PAC) con 11, el Movimiento Libertario (ML) con nueve, la Unidad Social Cristiana (PUSC) con cinco, Accesibilidad sin Exclusión (PASE) con cuatro y tres partidos con un diputado cada uno. En el periodo 2014-2018, los escaños se dividieron en nueve partidos, además, se repartieron más equitativamente en cuatro partidos, así la fracción del PLN se redujo a 18 diputados, el PAC

creció a 13 diputados, la del Frente Amplio subió de uno a nueve, el PUSC incremento su presencia a ocho diputados, el ML bajó a cuatro diputados, además, existe una fracción de dos diputados y quedaron tres fracciones unipersonales.

Durante el periodo que cubre este estudio la Sala resolvió a favor de los recurrentes en todos sus extremos en dos ocasiones, parcialmente en otras dos y declaró sin lugar los dos restantes. En cinco la votación fue unánime, en una fue resuelto por seis contra una, lo que demuestra un considerable nivel de consenso en esta materia. No obstante, más allá del resultado, la Sala es llevada a conocer un asunto que implica una disputa entre la Presidencia del Legislativo y diputados opositores, tanto en situación de minoría como de mayoría. En este sentido, fueron recurrentes detectados en estos casos el PLN (en 2011, durante la presidencia del PAC, con el apoyo de una coalición legislativa), PAC (en 2013 durante la presidencia legislativa del PLN; también en 2014, varios diputados de este partido se presentaron como accionantes contra un acto de integración de comisiones de un presidente de su propio partido), y el ML (en el 2014 contra la presidencia del PAC), lo que demuestra que el mecanismo es empleado sin importar el tamaño de la fracción, sino que depende más de la situación concreta en que esta se encuentre en la organización de las comisiones.

En este sentido, un instrumento que estaba destinado a ser utilizado por fracciones minoritarias, ahora se ha ampliado a cualquier fracción que se encuentre ajena a las negociaciones para la conformación del directorio de la Asamblea Legislativa, pues en los últimos años la Presidencia del Poder Legislativo se obtiene mediante negociaciones entre partidos, lo que no necesariamente implica que los partidos con mayor cantidad de diputados dominen la formación de las comisiones legislativas. Asimismo, resulta relevante señalar que en los casos en que la Sala anula el acto, toma una de decisión de conveniencia institucional en que dimensiona los efectos de la nulidad del acto hacia futuro. Es decir, si bien la Sala en este tipo de casos ha sido llevada a la arena política, ha ido configurando un principio de autocontención,² mediante el dimensionamiento de los efectos de sus resoluciones, para limitar los efectos que puedan causar sus incursiones en este tipo de situaciones.

Por otra parte, se encuentran los cuestionamientos a la tramitación del presupuesto nacional. Precisamente, uno de esos casos atañe al ejercicio 2015 (ley 9289, del 15 de diciembre de 2014). En esta ocasión los diputados accionantes (todos de oposición pertenecientes a los partidos Alianza Demócrata Cristiana, Liberación Nacional y Movimiento Libertario) cuestionaron la decisión del presidente del Poder Legislativo de, una vez rechazado el informe afirmativo de mayoría emitido por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, someter a votación sin discusión los dictámenes de minoría sobre

² Sobre el principio de autocontención ver Richard Posner, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint* (2006).

el mismo proyecto. Al ser votados negativamente, el presidente legislativo puso a votación el proyecto original, que también fue votado en contra. A pesar de ello, decidió dar aprobado el presupuesto original y este se empezó a ejecutar el 1º. de enero de 2015, pues la acción fue presentada el 29 de enero de 2015. Sobre esta ley, la Sala resolvió una consulta preceptiva en agosto de 2015, por lo que en la acción se siguieron los mismos argumentos, que fue votada seis contra uno (que correspondió al magistrado Cruz Castro).

Dados los efectos que podía traer la nulidad, el presidente de la República y siete ministros más solicitaron participar en el proceso como coadyuvantes pasivos. Si bien, había un apoyo a la tesis de la Presidencia del Legislativo, también se solicitó abiertamente el dimensionamiento de los efectos, de forma que no aplicase una posible nulidad desde el origen del acto legislativo, lo cual causaría la parálisis del Estado. Finalmente, la Sala determinó, mediante votación de siete votos contra cero (en esta ocasión no participó el magistrado Cruz Castro), la existencia de nulidades absolutas en la tramitación y estableció claramente la responsabilidad de estas en la presidencia de la Asamblea Legislativa, pero dimensionó los efectos para que no se anulase el presupuesto (Voto No. 2015-018537, 2015).

Por último, la Sala asumió el conocimiento Acuerdo legislativo 6430-10-11, mediante el cual se acordó *“el asentimiento para el ingreso y atraque de 46 buques de diversas dimensiones, capacidades y artillaje; así como para una tripulación máxima de 1.089 oficiales y 12.368 enlistados, de la Armada de Los Estados Unidos de América”* (Voto No. 2010-021680, 2010). En materia de relaciones exteriores la Sala había declarado su capacidad para analizar este tipo de actos, no obstante, había tenido una política de autocontención, dadas las consecuencias que sus decisiones podían provocar en la conducción de estas por parte del Poder Ejecutivo (Cascante Segura, 2012)

El acuerdo que autorizaba el ingreso de las embarcaciones fue redactado y sostenido por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, en manos del Partido Liberación Nacional y provenía de la solicitud del Poder Ejecutivo, también del PLN. Este acuerdo generó una acalorada disputa en el Congreso, con elementos de soberanía nacional incluidos, que fue trasladada a la Sala por diputados de oposición de los partidos Unidad Social Cristiana y Frente Amplio, donde también produjo una división de opiniones, que terminó con un voto dividido de cuatro (Hernández G. -magistrado suplente-, Mora Mora, Castillo Víquez y Jinesta Lobo) contra tres (Calzada Miranda, Cruz Castro y Armijo Sancho) declarando sin lugar la acción. Una impugnación similar se resolvió mediante el voto No. 2013-010011, esta vez la Sala mantuvo su tesis de mayoría, pero esta vez estuvo integrada con cuatro suplentes (Pacheco S., Rodríguez A., Araya G. y Hernández G.), quienes votaron junto con el magistrado Castillo Víquez para declarar sin lugar la acción, mantuvieron su posición y salvaron el voto los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro.

Estos procesos tenían relevancia interna, pero también acarrearán consecuencias en las relaciones internacionales del país, dado que pudo haber causado la molestia de las autoridades estadounidenses. En esta línea la jurisprudencia de la Sala puede establecer límites o direcciones a la política exterior del país, lo que determina otra variante de las relaciones entre la Sala y el sistema político.

Los casos en cuestión demuestran – al menos – tres elementos que deben ser estudiados con más profundidad en futuros estudios:

- a. La Sala constituye un recurso más para las agrupaciones políticas costarricenses más allá de la posición en que se encuentren dentro del Congreso, debido a que las condiciones actuales de este no existen fracciones mayoritarias como se concebían durante la primera década de funcionamiento del tribunal constitucional. Así, en todos los casos, la Sala se convirtió en una instancia adicional para resolver disputas que surgen en el ejercicio legislativo.
- b. Si bien la Sala puede resolver con fundamento en componentes jurídicos, las materias tienen un alto grado de análisis discrecional. En esta línea, el empleo de la capacidad de Sala de “dimensionar los efectos” de sus resoluciones ha sido un mecanismo de autocontención en el juego político.
- c. La evidencia apunta a que la mayor fragmentación política y equilibrio de fuerzas en el Congreso impulsa el uso de los mecanismos de la justicia constitucional como herramienta política de los partidos en el Parlamento, tanto como un medio para dirimir conflictos internos, como para resguardar derechos de minorías y mayorías. No obstante, se requiere estudiar con mayor profundidad el alcance de estos y su nivel de impacto en el sistema político, dado que con la información que actualmente se tiene no puede detallarse dicho fenómeno. En esta línea, una revisión de los efectos de las consultas previas de constitucionalidad, con la actualización de las bases de datos elaboradas por en el Primer Informe de la Justicia podría brindar una mayor claridad sobre el tema.

Por otra parte, la Sala ha abordado casos que afectan de forma directa la labor del Poder Ejecutivo, dado que cuestionan directamente actos de gobierno, tradicionalmente vinculados con la capacidad discrecional del Poder Ejecutivo, además, de ser ampliamente difundidos por los medios de prensa nacionales: (a) La designación de Melvin Jiménez como ministro de la Presidencia, (b) levantamientos de los vetos de la actual Presidencia de la República a ley para la “desafectación del uso público de la Calle 13 Bis” (el caso del Mercado de Artesanías contiguo a la Fundación Arias) y (c) el levantamiento del veto concerniente a la denominada reforma laboral.

Los tres casos tuvieron como marco, la percepción generalizada de la población de una precaria situación política en el país. En este sentido, según las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, la percepción de la situación de malestar respecto a la situación política del país sigue aumentando, dado que, en julio de 2014, 32,4 por ciento consideraba la situación política costarricense como mala y 14,3 como muy mala; para agosto de 2015, un 40,8% la calificaba como mala y un 29,9 como muy mala. Asimismo, para julio de 2014, la gestión del gobierno era considerada como mala por 16,2 por ciento de los encuestados y muy mala por 3,6; para agosto 2015, se produjo un incremento, dado que un 41,4 por ciento la calificó como mala y un 21,4 como muy mala (CIEP, 2016, 16-20). En este marco, casos mediáticos y resultados adversos a las decisiones del gobierno pueden causar efectos sobre la percepción de la población y aumentar la deslegitimación política del Ejecutivo.

En el primer caso, referente al entonces nombrado ministro de la Presidencia Melvin Jiménez contenía varios niveles de polémica. Un nivel más estructural planteaba las relaciones entre el Estado costarricense y las distintas manifestaciones religiosas organizadas como iglesias (Fuentes-Belgrave, 2013). El cual, aparentemente, generó el cuestionamiento sobre la constitucionalidad del nombramiento realizado por el presidente, Luis Guillermo Solís, mediante un recurso de amparo, dado que se presentó incluso antes de la juramentación del ministro Jiménez, el 23 de abril de 2014, el amparo dio pie a la acción de inconstitucionalidad que fue presentada el 11 de junio de 2014.

En el nivel coyuntural, el proceso en cuestión establecía un conflicto para el recién inaugurado gobierno. En esta línea, la posibilidad de que la Sala Constitucional tuviese bajo su control la posible salida de uno de los funcionarios más relevantes en la gestión del Ejecutivo traía la posibilidad de deslegitimar y, por ende, complicar la labor de nuevo gobierno. Adicionalmente, la figura de Jiménez se fue transformando rápidamente en sujeto de controversias permanentes entre los partidos de oposición al gobierno, en términos generales, se acusaba al ministro de cometer una serie de yerros a la conducción política y se le cuestionó por su incapacidad para organizar el trabajo del gabinete, así como la dificultad para manejar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En esta línea, la tensión política también se enfocó en la decisión de la Sala, dado que esta podría resolver sobre la continuidad del ministro bajo parámetros jurídicos, lo que concordaba con las exigencias de algunos grupos que comenzaban a solicitar al presidente de la República su destitución, dado que para noviembre de 2015 se había convertido en uno de los funcionarios más cuestionados de la administración (Cronología de Melvin Jiménez..., 2015).

El proceso reflejó una división de posiciones dentro del tribunal constitucional, no obstante, se resolvió con premura (154 días naturales), que demostraba la relevancia del

caso y lo perjudicial de mantenerlo abierto durante mucho tiempo. La Procuraduría General de la República señaló la inconstitucionalidad del nombramiento, elemento que fue difundido por la prensa (Cronología de Melvin Jiménez..., 2015), lo que implicaba -aparentemente- mayor presión en la discusión interna de la Sala. La resolución de la Sala se produjo por votación dividida e incluso tanto los votos de mayoría como de minoría tuvieron consideraciones adicionales de algunos magistrados. Por una parte, el magistrado Rueda Leal cuestionó la admisibilidad de la acción, posición que sostuvo a lo largo del proceso; por el fondo resolvieron el resto de magistrados, cuatro de los cuales llegaron a un acuerdo mínimo vinculado con la interpretación del término seglar, pese a lo cual se presentaron tres notas separadas al fallo de mayoría (que fue votado por los magistrados Armijo Sancho, Cruz Castro, Jinesta Lobo y Castillo Víquez). Por otra parte; dos integrantes salvaron el voto (Hernández López y Salazar Alvarado) y uno de ellos brindó razones adicionales al voto separado (Voto No. 2014-018643, 2014).

Por otra parte, la Sala enfrentó la resolución de sendas acciones de inconstitucionalidad contra dos levantamientos de veto del actual gobierno. La primera causa se basó en la decisión del gobierno de levantar el veto que se había emitido contra la Ley 8758 "Desafectación del Uso Público de la Calle 13 Bis, Distrito 1, Cantón 1, San José". La segunda causa se presentó a partir del Acuerdo Ejecutivo No. DP-0316-2013 del 20 de mayo de 2013, a través del cual se levantó el veto por razones de inconstitucionalidad al Decreto Legislativo N° 9076, denomina "Reforma Procesal Laboral".

Ambas causas tuvieron impugnantes distintos, mientras que la primera fue planteada prácticamente por la fracción en pleno del PLN, la segunda contó con apoyo de diputados del Movimiento Libertario y la Unidad Social Cristiana y Restauración Nacional. Por otro lado, si se revisan los coadyuvantes en la primera causa participó la alcaldesa de San José, la Asociación Cámara de Turismo de las Pymes del Mercado Nacional de Artesanía y Pintura, la Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado; así como la Asociación Cámara Nacional de Bananeros. Mientras que en la segunda participaron la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, la Asociación Cámara Nacional de Bananeros, el Sindicato de Trabajadores de Plantaciones Agrícolas. Este elemento indica la gama de actores del espectro político costarricense que estuvo pendiente de ambos casos.

El segundo caso abrió un fuerte debate en el país, pues la decisión del Ejecutivo fue respaldada por el movimiento sindical costarricense y la fracción del Partido Frente Amplio; mientras, que fue adversada por las cámaras empresariales y las fracciones de los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario y otros partidos minoritarios (Cerdas & Cambronero, 2014).

Nuevamente, la Sala tomó una rápida resolución en ambos procesos. El primero fue resuelto en 365 días, mediante la resolución 2015-12250 (Voto No. 2015-12250, 2015),

con una votación de 4 votos (los magistrados Jinesta Lobo -quien brindó razones diferentes para estimar la acción-, Castillo Víquez -quien puso nota-, Hernández López y Salazar Alvarado -los dos últimos presentaron razones separadas e independientes-) contra 2 (Armijo Sancho y Cruz Castro). Por otra parte, el segundo fue resuelto en 231 días, mediante el voto No. 2015-12251, por cuatro votos (Jinesta Lobo, Rueda Leal, Hernández López y Salazar Alvarado, todos con razones separadas e independientes) contra tres (Armijo, Sancho, Cruz Castro y Castillo Víquez). Motivo por el cual, las sentencias fueron comunicadas al mismo tiempo. Adicionalmente, la Sala decidió, por medio de su entonces presidente, el magistrado Armijo Sancho, responder consultas específicas de la prensa sobre ambos casos (Comunicado de Prensa Sala Constitucional, 2015)

En tal sentido, los tres casos parecen indicar tres elementos que deben ser estudiados con mayor profundidad en otros trabajos:

- a. La Sala parece comprender con mayor claridad su rol en el sistema político costarricense. Lo anterior puede detectarse en la celeridad para resolver los casos en cuestión. Una dilación de estos pudo producir consecuencias de inseguridad en el sistema político y aún mayor deslegitimación de los sujetos envueltos. Asimismo, en estas decisiones han participado fundamentalmente los magistrados propietarios, lo que permite comprender la relevancia que tiene para estos los efectos de sus sentencias.
- b. La evidencia sugiere que empieza a desarrollarse una estrategia de comunicación de la Sala Constitucional. En tal sentido, que ambas resoluciones se emitieran de forma conjunta, el 7 de agosto de 2015, contribuiría a que el impacto de dos comunicaciones separadas que se traían abajo disposiciones del actual gobierno hubiese sido excesivamente pesado. Además, se programó un encuentro de los medios de prensa con el presidente de la Sala, dada la complejidad del tema. De tal forma, si bien la resolución referente al levantamiento del veto a la reforma laboral no podía atribuirse a un acto del actual gobierno, lo cierto es que dicho elemento técnico jurídico no resultaba de fácil apreciación por los medios y el público en general. Este uso de los medios y el posicionamiento en estos de Sala no parece ser aislado, también fue detectado en trabajo de Gauri & Jeffrey Staton (2015).
- c. Los tres casos reflejan la tendencia vista en el primer acápite de este trabajo. En esta línea, si bien aún existe unanimidad en un relevante número de las resoluciones del tribunal constitucional, en temáticas específicas que suscitan polémica y diferentes expectativas nacionales, por su impacto inmediato dentro del sistema político (sea por sus consecuencias o por su carácter mediático), la Sala muestra

con claridad las diferentes visiones de sus integrantes. Las razones de la formación de estas tendencias requieren estudios en el campo de sociología jurídica y la ciencia política, que permita comprender si las razones ideológicas y generacionales las que motivan ese comportamiento.

Síntesis de hallazgos y conclusiones

1.- Comportamiento generales. Una Sala que tiende a la conservación de las normas impugnadas, pero con fragmentaciones internas que se incrementan durante el periodo

La ponencia presenta evidencia para sostener que respecto de sus primeros cinco lustros (1990-2005), en el periodo comprendido entre 2005 y 2010 la Sala tendió a rechazar la mayoría de los casos en que se impugnaron normas que se acusaron de inconstitucionales. En este sentido, durante los primeros el periodo 1990-2004, el promedio anual de casos en que la Sala anuló los actos impugnados fue de 49,97 por ciento; entre 2005-2015 fue de 43,6. No obstante, si se observar con mayor detenimiento, la tendencia a la reducción de casos declarados con lugar se inició previamente, en esta línea durante los primeros once años de existencia de esta (1990-2000), las acciones de inconstitucionalidad tuvieron un éxito promedio por año de 54,6 por ciento; durante la década siguiente (2001-2010) bajaron a 47,2 y en los últimos cinco bajó a 44,6 (2011-2015). Debe aclararse, que, si bien la Sala puede resolver la constitucionalidad de la norma impugnada y establecer una interpretación conforme, lo cierto es que ese tipo de resoluciones no han sido registradas.

A pesar de que el periodo que aborda esta investigación (2005-2015) se caracteriza por una menor cantidad de causas que se resuelven con lugar; lo cierto es que existen una serie de temas en los que la Sala mantiene un comportamiento diferenciado, tal es el caso de las convenciones colectivas, las causas relacionadas con temas ambientales, la materia de tránsito y los regímenes de pensión.

Asimismo, en el transcurso del periodo 2005-2015 se produce una transformación en la forma en que la Sala toma sus resoluciones, al menos en los procesos relativos a acciones de inconstitucionalidad. A inicios del periodo tendía a resoluciones unánimes (7-0) que han cambiado paulatinamente a una Sala con tendencias diferenciadas, lo cual puede notarse tanto en la distribución de las votaciones como en la proliferación de notas separadas y la adición de razones a los argumentos de los votos de mayoría. No obstante, esas tendencias no son generales y deben estudiarse por temáticas.

Estos posicionamientos diversos resultan especialmente claros en casos de impacto en el sistema político (casos presentados por actores del sistema político costarricense tales como figuras de los partidos políticos), tanto por las consecuencias jurídicas de estos como por su difusión mediática. Sin embargo, esta mayor cantidad de resoluciones por

votaciones divididas no ha implicado un predominio de resoluciones con votación de cuatro contra tres constantes en el trabajo de la Sala, pues aún siguen siendo minoritarias. Existen en esta línea temas con altos porcentajes de resoluciones divididas dentro de los cuales se encuentran las normas relativas a regímenes de pensiones, temas laborales y ambiente.

En este sentido, del estudio de temas específicos tales como convenciones colectivas, temas tributarios y temas electorales se desprende la diversidad de tendencias que puede tener la Sala respecto de temas específicos. Desde esta perspectiva, la Sala puede tener una posición muy consolidada y unánime, por ejemplo, en materia de tributos; mientras que puede tener una posición consolidada pero dividida, por ejemplo: la materia de convenciones colectivas. Esas divergencias demuestran lo incorrecto que pueden ser calificaciones absolutas sobre el comportamiento de la Sala Constitucional.

Por otra parte, en el periodo comprendido entre 2005 y 2015 se destaca la tendencia de la Sala por resolver en menos de un año más del 60 por ciento de los casos que pasan la revisión de admisibilidad. Sin embargo, existe un problema abierto para comprender cuales son las causas que provocan la mora judicial en algunas materias. El estudio de estas causas demuestra que aquellos casos que se resuelven por votación dividida de 4-3 tienden a tardar más en ser resueltos, no obstante, esta no parece ser la única razón. Tal es el caso de la materia tributaria donde, pese a resolverse en un alto porcentaje por resoluciones unánimes, los casos se resuelven en periodos más extensos.

Por último, con la evidencia recolectada puede notarse la importancia que tiene la presencia de magistrados suplentes en el accionar de la Sala. El hecho que durante largos periodos no se nombren los magistrados propietarios por parte del Congreso (caso paradigmático fue la larga espera para la sustitución del magistrado Solano Carrera) contribuye a que la participación de magistrados suplentes no sea una excepción sino la norma de comportamiento de la Sala. No obstante, la evidencia también demuestra que tanto en casos con votación disputada, como en algunos de de alto impacto social y mediático, se reduce la participación de suplentes, son -por el contrario- lo magistrados titulares quienes resuelven.

2.- Los cambios en la integración de la Sala y las relaciones de votación. Una Sala de jueces de carrera, pero con divisiones internas.

La composición de la Sala ha variado en el transcurso de sus 25 años de existencia. Con la evidencia existente puede denotarse como de una Sala compuesta en su mayoría por jueces con perfiles políticos, externos al Poder Judicial, se ha transformado en una Sala con predominio de jueces con carrera judicial. Lamentablemente, en el actual desarrollo de los estudios judiciales no se cuenta con la evidencia necesaria para comprender el alcance de este cambio, que resulta fundamental para el desarrollo de la Sala.

Adicionalmente, con el paso del tiempo y en razón del sistema de sustitución de magistrados que prácticamente asegura la continuidad de estos en sus puestos hasta el momento de su jubilación, se han producido cambios generacionales por oleadas, lo que permite que en un mismo momento subsistan diferentes generaciones de magistrados. En la actualidad, la Sala está integrada por magistrados que superan los diez años de experiencia (2), pero también por magistrados con menos de cuatro años de experiencia (2); el peso de las diferencias generacionales parece incidir en los agrupamientos de los magistrados, no obstante, no es la única razón para estos. Asimismo, durante los últimos diez años se ha consolidado un leve predominio de especialistas en materia constitucional, no obstante, aún se mantiene la presencia magistrados con perfiles de penalistas y administrativistas en el tribunal constitucional.

Estos elementos del perfil de los magistrados constituyen algunas causas, no necesariamente las únicas, del aumento de resoluciones con votación dividida. La existencia de este tipo de votaciones permite apreciar la existencia de líneas de votación entre magistrados que apuntan a convergencias y diferencias entre estos. Desde esta perspectiva, esta investigación aporta datos iniciales para entender las relaciones de votación entre los magistrados que integran el tribunal constitucional. Los datos de votaciones coincidentes demuestran que existen a lo largo del periodo en estudio (2005-2015) alianzas muy solidas entre algunos de los jueces constitucionales (tal fue el caso de los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro, de quienes se obtuvo mayor cantidad de casos). Sin embargo, otras alianzas no son tan constantes y se conforman por coincidencias en razón de la materia específicas; mientras que de otras no se cuenta con la suficiente cantidad de casos para establecer conclusiones definitivas.

3.- Un tribunal constitucional vinculada con un sistema político en transición

Resulta evidente que los integrantes de la Sala tienen claridad del impacto de sus decisiones en el sistema político; como lo demuestra la entrevista realizada al magistrado Piza Escalante en 1999 (Mitchel Bernard, 1999) y los textos escritos por Cruz Castro (2001) y Armijo Sancho (2006), que insistían en esa relación entre la Sala y el sistema político.

No obstante, se han producido cambios en la forma de enfrentar esa relación. Así, Piza en 1999, en respuesta a una pregunta sobre los roces con otros actores del sistema señalaba que:

Tienen que causarlos y lo van a seguir causando [las sentencias de la Sala Constitucional]. Es inevitable porque la Sala es un freno al poder. Al poder siempre le va a estorbar la Sala. Lógicamente, los poderes públicos se resienten de que venga un tribunal a decirle que están violando la Constitución.

Lo más curioso es que siempre el partido en el poder nos detesta, pero el que está en la oposición nos apoya porque depende de nuestra ayuda. Entonces nunca habrá los dos tercios para eliminar la Sala

Menos beligerantes fueron los textos de Cruz Castro y Armijo Sancho. Incluso conciliador respecto a la relación entre la Sala y el Poder Legislativo fue el magistrado Mora Mora en 2007, cuando señalaba que:

Creo que la Ley de la Sala Constitucional ha resultado más amplia de la cuenta, ejemplo de ello es la potestad que se le brinda a la Sala de inmiscuirse en el procedimiento legislativo, al contestar consultas que hacen los diputados. Nosotros jueces no resolvemos con criterios políticos, sino con criterios técnicos, con la ley en la mano y eso hace que eventualmente en algunos casos busquemos buenas soluciones de carácter técnico, pero que políticamente son rechazadas. Sí reconozco que hay demasiada apertura en las competencias de la Sala IV, sobre todo en esa relación con la Asamblea, donde muchas veces los magistrados tienen que meterse en temas propiamente políticos que no deberían estar dentro de su campo de acción (Mora Mora citado por Arce Gómez, 2007, 280).

Aunque no por ello se hallan reducido las tensiones con el Poder Legislativo y otras instituciones del Estado. En diversos momentos, se han producido picos de intensidad, prueba de ellos son los dos intentos de reforma a la justicia constitucional mediante sendos proyectos de ley, presentados en 1998 (proyecto 13225) y 2010 (17743), los problemas en la reelección del magistrado Cruz Castro y el aletargamiento en el nombramiento de nuevos magistrados de la Sala.

Esa interrelación basada en tanto en la crítica como en la utilización política de la Sala no ha disminuido, pero sí ha cambiado en razón de la fragmentación política que experimenta el país, y que se refleja en composición de la Asamblea Legislativa. Estos elementos han provocado que la Sala Constitucional asume un rol activo en algunas de las disputas de organización del Poder Legislativo. En esta línea si durante los primeros diez años se acusó a la Sala de mantener un activismo judicial, lo cierto es que la actualidad los actores del sistema político costarricense emplean a los mecanismos de justicia constitucional como parte de sus herramientas para desenvolverse dentro del sistema político.

Un ejemplo de esta intervención en el sistema político se encuentra constituido por los casos relativos a la conformación de las comisiones legislativas, componente fundamental del trabajo que desempeña la Asamblea Legislativa. Así, la Sala se ha convertido en algunos casos en un contralor de las actuaciones que desempeña la Presidencia del Congreso en la conformación de estas comisiones y, por ende, incide directamente en

su trabajo. En esta línea, si bien la Sala había incursionado en este tema durante la década de 1990, en ese momento fue vista como un recurso de los partidos con menos diputados en el Congreso, mientras que en la actualidad con un sistema multipartidista que tiende a alianzas dicho recurso se ha extendido a todas las fracciones que conforman el Poder Legislativo.

Asimismo, la Sala se ha constituido en un espacio más para dirimir algunos de los conflictos existentes en el sistema político costarricense. Desde esta perspectiva, las agrupaciones partidistas; así como otros grupos organizados de la sociedad civil, buscan tomar ventajas de las herramientas de orden jurídico para manejar su oposición al gobierno, cuestionando sus decisiones a partir de componentes de constitucionalidad. Sin que exista unanimidad para resolver estos conflictos, como quedó expuestos en los casos específicos que se estudiaron (sección 4), la Sala ha empezado en esta línea a establecer mecanismos para lidiar con esta situación, como pudo apreciarse en los casos estudiados del levantamiento de vetos realizados por la administración Solís Rivera. En esta línea, la Sala tiene un impacto -difícil de determinar, pero no por ello desdeñable- en la legitimación política de los miembros del sistema, es por ello que el desarrollo de una línea de comunicación adecuada ha sido uno de los elementos que la Sala ha empezado a moldear, como instrumento para regular su participación dentro del sistema político.

Por otra parte, en casos con consecuencias que impactan la labor de los otros actores del sistema (por ejemplo: la inconstitucionalidad del proceso de aprobación del presupuesto) la Sala ha recurrido al mecanismo de dimensionar sus efectos. En este sentido, pese a declarar la inconstitucionalidad, la Sala limita los efectos de esta declaratoria para evitar que se causen daños al sistema. Desde esta perspectiva, este mecanismo constituye un relevante mecanismo de autocontención en la labor del tribunal constitucional.

En términos generales, los casos estudiados presentan un fenómeno en el cual los actores del sistema político pretenden incorporar cada vez más a la Sala en los conflictos que estos experimentan. Situación que la Sala no puede evitar, en razón de las potestades jurídicas con que cuenta, pero empieza a implementar mecanismos jurídicos y de comunicación política para que dicha incorporación tenga cierto tipo de limitaciones.

4.- Una agenda de investigación y algunas hipótesis para responder a la pregunta ¿qué componentes causan los comportamientos estudiados?

Con la evidencia recolectada para esta ponencia no pueden llegarse a respuestas definitivas, pero si existen factores que a manera de hipótesis pueden estudiarse con mayor profundidad en futuras investigaciones, como causas que explican el comportamiento judicial:

- a. Los cambios en la integración de la Sala. Conforme ha pasado el tiempo, la composición de la Sala de agentes externos a la Corte a miembros de la

carrera judicial ha sido un lento proceso. El cambio de perfil de jueces con una visión distinta a la de una Sala que se concebía como “un freno al poder” (Piza citado por Mitchel, 1999), a una Sala compuesta por jueces que coinciden la conservación de la estructura que ha desarrollado la Sala, para lo cual prefieren mitigar el conflicto con los otros sujetos del sistema político. En esta línea, el avance de las ideologías personales parece ceder ante nociones de conveniencia política en el largo plazo.

- b. Consecuencias de los enfrentamientos de la Sala con otros poderes del Estado. Las amenazas de reforma a la Sala Constitucional se han materializado en proyectos legislativos y, como se describió anteriormente, en el proceso de elección del magistrado Cruz Castro. Estas tensiones pueden condicionar los cambios en el comportamiento de los jueces constitucionales hacia la autocontención. También esta situación condiciona el proceso para llenar vacantes en la magistratura. De tal forma, si bien como se ha señalado la fragmentariedad del sistema político parece complicar la elección de magistrados, también modifica las formas mediante las cuales los candidatos a la magistratura abordan el proceso de selección; lo que podría llevarlos a moderar sus ideologías y preferencias para ser candidatos con mayores posibilidades de ser electos.
- c. Las transformaciones en las visiones de la sociedad costarricense en torno a temas controversiales de derechos humanos (derechos a la comunidad LGTB, fecundación in vitro, empleo público, presupuestos públicos, entre otros) ha llevado a visiones enfrentadas dentro de esta, que se trasladan a los debates de constitucionalidad y los lleva a situaciones de mayor conflictividad. Determinar el peso de las visiones ideológicas sobre estos temas en la selección de los magistrados y si estas se mantienen al momento en que los integrantes de la Sala resuelven sobre casos vinculados con estas disputas brindaría un aporte significativo para comprender esta materia.
- d. Por último, el peso de la legitimidad en la actuación del tribunal constitucional. A lo largo del producto 1 y el 2 de esta investigación se ha sostenido que la población busca en la Sala una respuesta a problemas específicos. También se ha señalado que centra su atención en algunos casos (dado el impacto mediático que se les atribuye) e incluso califica la actuación del tribunal constitucional. En este sentido, existe una fuerte duda sobre el peso que tiene la opinión pública, dado su relevancia para determinar la legitimidad de las instituciones públicas, en la actuación de los magistrados.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Madrid: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arce Gómez, C. (2008). *El abuso interpretativo de la Sala Constitucional*. San José: Euned.
- Arias Ramírez, B. (2013). Costa Rica. La consulta legislativa de constitucionalidad: apuntes para la toma de decisión. *Revista Judicial*, No. 109, 43-77.
- Armijo Sancho, G. (2006). Conflictos entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa. *XIII Encuentro de Presidentes y Magistrados de los Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina*. México.
- Arrieta, E. (11 de 12 de 2011). Multas de tránsito empujan cuesta de enero. *La República*, pág. Revisado en https://www.larepublica.net/noticia/multas_de_transito_empujan_cuesta_de_enero/. Obtenido de La República.
- Ayala Sánchez, A. (2013). Una nueva teoría integral de comportamiento judicial. Entendiendo las verdaderas motivaciones de los jueces. *Revista de Justicia Electoral*, 1 (11), 235-264.
- Bassabe-Serrano, S. (2009). *Jueces sin toga: explicando el comportamiento judicial en contextos de inestabilidad institucional: el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Río de Janeiro: Ponencia para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Bassabe-Serrano, Santiago; Valdivieso, Pablo. (abril-junio (2014)). ¿Cómo votan los jueces?: un modelo integral de elección judicial aplicado a la Corte Suprema del Ecuador. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 164, 183-209.
- Baum, L. (2006). *Judges and their audiences: a perspective on judicial behaviour*. Nueva Jersey: Princenton University Press.
- Boscan, G. (enero-junio, 2007). El poder político de los tribunales constitucionales y su incidencia sobre la calidad de la democracia. El caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. *Cuestiones Jurídicas*, 1 (1), 81-142.
- Cascante Segura, C. H. (2012). *El control constitucional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales - UNA.

- Cascante Segura, C. H. (2014). *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Castillo Víquez, F. (2011). *Temas controversiales del Derecho Constitucional*. San José: Editorial Juricentro.
- Cerdas, D., & Cambroner, N. (12 de diciembre de 2014). Luis Guillermo Solís levanta el veto a la reforma procesal laboral. *La Nación*, págs. http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Sollis-procesal-laboral_0_1456854379.html.
- CIEP. (abril, 2016). *Informe de la Encuesta de Opinión*. San José: CIEP-UCR.
- Constitucional, S. (7 de agosto de 2015). *Comunicado de Prensa Sala Constitucional: Sala Constitucional anula levantamiento del veto de Calle 13 y de la reforma procesal laboral*. Obtenido de Poder Judicial: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/comunicados/COMUNICADOS%202015/SC-CP-38-15.htm>
- Cruz Castro, F. (2001). Poder y Jurisdicción constitucional. La inevitable trascendencia política de las sentencias constitucionales. En S. C. Justicia, *La Sala Constitucional dos décadas después* (págs. 137-168). San José: Corte Suprema de Justicia.
- Echandi Gurdián, M. L. (2014). *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*. San José: Programa Estado de la Nación. Informe Estado de la Justicia.
- Epstein, L., Martin, A. D., Quinn, K., & Segal, J. A. (2007). Ideological drift among Supreme Court justices. *Northwestern University Law Review*, 101, 1483-1542.
- Feoli Villalobos, M. (2012). *Activismo judicial y judicialización de la política: los casos de Colombia y Costa Rica*. Salamanca: Tesis doctoral.
- Feoli Villalobos, M. (2016). Judicialización de la política y activismo judicial: una aproximación desde América Latina. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27 (1), 75-98.
- Fuentes-Belgrave, L. (2013). ¿Un menú de creencias a fuego lento?: Acercamiento sociológico a la religión en Costa Rica. *Siwo*, 7(1), 55-89.
- Gauri, V., & Jeffrey Staton, V. C. (julio 2015, 77(3)). Judicial Shaming: The Costa Rican Supreme Court's Compliance Monitoring System. *The Journal of Politics*, 762-773.
- Henao, J. C. (Segundo Semestre, 2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 15 (29), 67-102.
- Hernández Valle, R. (1993). *El Derecho de la Constitución*. San José: Editorial Juricentro.

- Iaryczower, M., Spiller, P., & Tommasi, M. (2000). *Un enfoque estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de la Nación*. Buenos Aires: PNUD.
- James, G., Witten, D., & Hastie, T. &. (2013). *An Introduction to Statistical Learning with Applications in R*. London: Springer.
- Jinesta Lobo, E. (2014). *Derecho Procesal Constitucional*. San José: Ediciones Guayacán.
- Kapiszewski, D. (2012). *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kastellec, J., & Lax, J. (2008). Case Selection and the Study of Judicial Politics. *Journal of Empirical Legal Studies*, 5 (3), 407-446.
- Macfarlane, E. (2009). *The Supreme Court of Canada and the Judicial Role: a Historical Institutional Account*. Ontario: Tesis Doctoral. Universidad de Queens.
- Martínez Barahona, E. (2009). *Seeking the Political Role of the Third Government Branch*. Berlín: VDH.
- Martínez Barahona, E., & Brenes Barahona, A. (octubre-diciembre 2012), Cortes Supremas y candidaturas presidencias en Centroamérica. *Revista de Estudios Políticos*, 158, 165-206.
- Mitchel Bernard, M. (12 de setiembre de 1999). Sala IV: 10 años. El freno de los poderosos. *El Financiero*, pág. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/1999/septiembre/12/entrevista1.html. Revisado 6 de noviembre de 2016.
- Muñoz Portillo, J. M. (2014). *Política e independencia judicial: Los mecanismos de elección de magistradas y magistrados en Costa Rica, 1990-2013*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Pérez Liñan, A., Armes, B., & Selligson, M. (2006). Strategy, Careers, and Judicial Decisions: Lessons from the Bolivian Courts. *The Journal of Politics*, 68 (2), 284-295.
- Perino, M. (2006). Law, Ideology, and Strategy in Judicial Decision Making: Evidence from Securities Fraud Actions. *Journal of Empirical Legal Studies*, 3 (3), 497-524.
- Posner, R. (2012). The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review*, 100 (3), 519-556.
- Rayburn-Yung, C. (2010). Judged by the Company you keep: an Empirical Study of the Ideologies of Judges on the United States Courts of Appeals. *Boston Collegue Review*, 51, 1133-1208.

- Revesz, R. (2001). Congressional Influence in Judicial Behaviour: an Empirical Examination of Challenges to Agency Action in D.C. Court. *New York University Law Review*, 76, 1003-1100.
- Romero Pérez, J. (enero-abril, 2013). Derecho Constitucional y reelección de magistrados en el Poder Judicial. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 130, 125-174.
- S.A. (abril de 2015). *Cronología de Melvin Jiménez*. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/nacional/Cronologia_de_Melvin_Jimenez_7_1481321854.html
- Sagüés, N. (2010). *Los tribunales constitucionales como agentes de cambios social*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Segal, J., & Cover, A. (1989). Ideological Values and the Votes of the US Supreme Court Justices. *The American Political Science Review*, 83 (2), 557-565.
- Shapiro, C. (2010). The Context of Ideology: Law, Politics, and Empirical Legal Scholarship. *Misouri Law Review*, 75, 79-179.
- Sisk, G., & Heise, M. (2005). Judges and Ideology: Public and Academic Debates about Statistical Measures. *Northwestern University Law Review*, 9 (2), 743-803.
- Tate, N. C. (1983). The Methodology of Judicial Behavior Research: A Review and Critique. *Political Behavior*, 5 (1) , 51-82.
- Tumonis, V. (2012). Legal Realism and Judicial Decision-Making. *Jurisprudencija*, 19 (4), 1361-1382.
- Voto No. 2007-018485 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 19 de diciembre de 2007).
- Voto No. 2010-021680 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 24 de diciembre de 2010).
- Voto No. 2011-006351 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 18 de mayo de 2011).
- Voto No. 2012-008891 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 27 de junio de 2012).
- Voto No. 2013-010011 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 24 de julio de 2013).
- Voto No. 2013-011087 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 6 de febrero de 2013).
- Voto No. 2013-011455 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 28 de agosto de 2013).

- Voto No. 2014-013758 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 20 de agosto de 2014).
- Voto No. 2014-018643 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 2012 de noviembre de 2014).
- Voto No. 2014-018887 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 19 de noviembre de 2014).
- Voto No. 2015-01241 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 28 de enero de 2015).
- Voto No. 2015-018537 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 25 de noviembre de 2015).
- Voto No. 2015-12250 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 7 de agosto de 2015).
- Voto No. 2015-12251 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 7 de agosto de 2015).
- Voto No. 2015-16070 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 14 de octubre de 2015).
- Voto No. 2102-002510 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 22 de febrero de 2012).
- Wilson, B. (2010). Protección de Derechos y Rendición de Cuentas: La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. En G. Helmke, & J. Ríos Figueroa, *Tribunales Constitucionales en América Latina* (págs. 91-135). México D.F.: PYC-PJF.
- Wilson, B. (abril, 2007). Claiming individual rights through a constitutional court: The example of gays in Costa Rica. *I•CON*, 5(2), 242-257.
- Wilson, B., & Rodríguez, O. (2013). Costa Rica: Understanding Variations in Compliance. En M. Langford, *Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights Judgments* (pág. Tomado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2172329). Nueva York: Cambridge University Press.