

PRIMER INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

La resolución de casos políticos en la vía jurisdiccional: el TLC con EEUU y la reforma fiscal de la Administración Chinchilla

Informe final

Investigador:

Juan Guillermo Murillo Chinchilla



Junio, 2014

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Primer 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.

Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Descriptores.....	4
Introducción.....	4
Aproximación teórica y metodológica.....	5
Los casos de estudio	9
<input type="checkbox"/> Plan fiscal en la administración Chinchilla Miranda 2011-2012.....	9
Breve repaso a las reformas fiscales en Costa Rica.....	9
La situación fiscal en la Administración Chinchilla	10
Elaboración de la propuesta de reforma fiscal.....	12
El trámite del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.....	13
Participación de Sala Constitucional	18
Implicaciones de la decisión de la Sala	27
<input type="checkbox"/> Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos de Norteamérica	27
Antecedentes de la negociación del TLC con EEUU.....	27
La negociación y el camino del Tratado de Libre Comercio	28
Trámite del proyecto de ley.....	31
Participación de la Sala Constitucional	34
Implicaciones de la decisión de la Sala Constitucional	43
Consideraciones finales	43
Bibliografía.....	46

Resumen Ejecutivo

La ponencia acá presentada, recoge los hallazgos de investigación de la consultoría denominada “Politización de la Justicia”. Dicha iniciativa se enmarca en el proceso de investigación que dará como resultado la publicación del Primer Informe Estado de la Justicia, informe realizado por el Programa Estado de la Nación, con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica,

En este marco, la investigación aquí reseñada se centra en el estudio de la politización de la justicia bajo la dimensión de lo que se ha llamado el “co-gobierno” o la “co-administración” del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo.

Para distinguir los elementos como participa la Sala Constitucional dentro del juego político, el trabajo selecciona dos casos de estudio con posiciones polarizadas que fueron políticas públicas anunciadas por el gobierno como prioritarias en las últimas administraciones, y que fueron sujeto de resoluciones de la Sala Constitucional: ratificación del tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos (DR-CAFTA) (Administración Arias Sánchez) y Plan Fiscal (Administración Chinchilla).

Los hallazgos de esta investigación permiten sostener que en el caso del plan fiscal (denominado Ley de Solidaridad Tributaria) no se evidencian manifestaciones sobre el fenómeno politización de la justicia. Es decir, no se encontraron elementos que puedan mostrar al Poder Judicial ejerciendo co-administración o co-gobierno con el Poder Ejecutivo. Al menos tres elementos desarrollados en el trabajo dan sustento a esta consideración.

En primer lugar, representa el uso de las competencias legalmente conferidas a la Sala Constitucional y a los actores que activaron su participación. En segundo lugar, la resolución de los magistrados responde a factores relacionados con violaciones al procedimiento efectuado en la Asamblea Legislativa, mismo que fue gestado y avalado en el escenario político. Por último, la decisión de la Sala Constitucional se da en un contexto donde se evidencia una corte de constitucionalidad empoderada, con consistencia en sus decisiones sobre el tema en cuestión, con amplia credibilidad frente a la población, y en un tema que la sociedad se había mostrado contrariada desde un inicio.

Por su parte, en el caso del TLC se encuentra elementos que podrían ser considerados elementos derivados del fenómeno de la politización de la justicia. Al menos tres aspectos son esenciales para entender dicha consideración.

Por un lado, la activación de la Sala Constitucional se dio por vía de actores y bajo condiciones que no se encontraban establecidas en el marco jurídico, pero con una actitud empoderada de la Sala Constitucional -en resguardo de sus potestades para el desarrollo hermenéutico de los principios constitucionales ante la existencia de una laguna jurídica- dio curso las consultas previas planteadas con relación al caso.

En segundo lugar, se evidencia no sólo la orientación ideológica del criterio de mayoría, sino también el interés de aclarar las dudas sobre la constitucionalidad antes que se efectúe la consulta popular de la que fue objeto el TLC.

Por último, al abordar los criterios jurisprudenciales emitidos en sentencias que versan sobre el mismo tema, permite hacer una valoración sobre la importancia del factor de los criterios legales de la decisión en el caso de estudio, al notar que el aval de constitucionalidad es consistente con lo resuelto por la Sala previamente en casos similares; elemento que ha sido cuestionado y debatido por múltiples juristas al considerar de la misma manera casos de diferente naturaleza.

Descriptores

Politización de la justicia, independencia judicial, control previo de constitucionalidad, ley de solidaridad tributaria, tratado de libre comercio.

Introducción

El estudio del Poder Judicial dentro de la Ciencia Política ha cobrado importancia en años recientes, el abordaje de este campo dominado históricamente por el Derecho y la Sociología, reviste de vital importancia para aquellas democracias que cuentan con Órganos encargados de la Administración de Justicia robustos y con amplia credibilidad para la sociedad. Este contexto es esencial para entender el origen de esta ponencia y el proyecto de investigación en el que se enmarca.

En este sentido es importante mencionar, que el Informe Estado de la Justicia se plantea como sus objetivos el utilizar datos, indicadores y enfoques que permitan análisis profundos y novedosos del desempeño del sistema de administración de justicia en temas estratégicos. Igualmente el informe se propone aportar una plataforma de investigaciones ofrezcan al Poder Judicial información veraz, detallada y oportuna sobre asuntos relevantes para su mejor gobierno. Así como ofrecer a la sociedad costarricense nuevas perspectivas de deliberación y evaluación de su sistema de administración de justicia.

En este marco, la investigación aquí reseñada se centra en el estudio de la politización de la justicia bajo la dimensión de lo que se ha llamado el “co-gobierno” o la “co-administración” del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo tal como fue establecido en los términos de referencia de esta investigación. Lo anterior se abordará a partir del estudio en la intervención judicial, en específico de la Sala Constitucional, en decisiones de políticas públicas estratégicas del Poder Ejecutivo. (PEN, 2013) Este concepto operativo planteado por el Informe Estado de la Justicia, es asociado ampliamente en la literatura internacional al término de judicialización de la política.

Para su abordaje se hace uso de la teoría del balance táctico desarrollada por Kapizsewski, 2009, quién sostiene que en casos políticamente controversiales no hay un factor único que permita dar explicación a las sentencias que emiten las Cortes de Justicia, sino que estas dependen de un conjunto de comportamientos motivados por diferentes factores y valores que son balanceados por las Cortes de manera distinta dependiendo de los casos, contextos y tiempos en los que se enmarca su decisión.

Para distinguir los elementos como participa la Sala Constitucional dentro del juego político, el trabajo selecciona dos casos de estudio con posiciones polarizadas que fueron políticas públicas anunciadas por el gobierno como prioritarias en las últimas administraciones, y que fueron sujeto de resoluciones de la Sala Constitucional:

ratificación del tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos (DR-CAFTA) (Administración Arias Sánchez) y Plan Fiscal (Administración Chinchilla). El estudio de estos casos permitirá aclarar la participación del Poder Judicial, en sus distintos niveles, en la toma de decisiones políticas del Ejecutivo. Se pretende que con esta documentación de hechos se podrá aproximar qué tanto influye la política en la actuación de los tribunales y viceversa.

Aproximación teórica y metodológica

En años recientes el estudio del Poder Judicial desde la Ciencia Política ha cobrado importancia dentro de la disciplina latinoamericana, y en especial en la región centroamericana. Diferentes teorías y modelos han sido elaboradas para dar explicación a los factores que intervienen en las relaciones de poder y decisiones de los encargados de la administración de justicia.

Lo anterior se ha desarrollado bajo la premisa que el Poder Judicial debe ser estudiado desde la Ciencia Política porque es un elemento que forma parte de la interacción los Poderes de un Estado (Brenes, 2010:3), participa en el gobierno de los asuntos públicos (Martínez, 2005), revisa las decisiones de los operadores políticos (Volcansek, 2001: 367) e incluso, llega a tener un papel central en decisiones de política pública al tener que pronunciarse en situaciones políticamente complejas y que no tuvieron resolución en el terreno político. (Domingo, 2004:104)

Con este marco, el debate sobre la relación de la política y lo judicial ha estado enmarcado principalmente bajo la corriente de *judicial politics*, y en el caso de esta investigación bajo la denominación del concepto de la politización de la política, el cual se distingue del término judicialización de la política que fue utilizado para describir *“the growing influence of the courts in particular matters which were once considered purely political”* (Tate y Vallinder 1995: 13). A su vez, Hirshl indica que el término se refiere a *“the reliance of courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy question and political controversies”* (Hirshl, 2008:119).

Para el caso de esta investigación el concepto de politización de la justicia se equipara al co-gobierno o co-administración del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo, puesto que el rasgo que se pretende visibilizar es el análisis de la intervención judicial en decisiones de políticas públicas estratégicas del Poder Ejecutivo.

En las últimas administraciones de gobierno, la toma de decisiones en temas cruciales para el Ejecutivo se trasladó a decisión del Poder Judicial, en muchos casos por la manifiesta dificultad de resolver enfrentamientos entre posiciones antagónicas de fuerzas políticas y sociales, en casos de alta polarización de la opinión pública y los actores políticos.

Se entiende como política pública estratégica, a aquella iniciativa que el gobierno en funciones ha establecido explícitamente dentro de una agenda de prioridades-país y compromete una buena parte de sus recursos políticos y humanos en la consecución de dicha meta, generalmente anunciada desde la campaña electoral.

La intervención del Poder Judicial en la toma de decisiones de dichas políticas se produce mayoritariamente mediante la resolución de los recursos de amparo y de

acciones de inconstitucionalidad que anulan actos y normas de la administración pública cruciales para el gobierno vigente en esos momentos. (PEN, 2013)

La ponencia nace bajo un conjunto de cuestionamientos planteados con el equipo de investigación del proyecto Informe Estado de la Justicia del Programa Estado de la Nación. Existía el interés de explorar la participación del Poder Judicial, en sus distintos niveles, en la toma de decisiones políticas del Ejecutivo, con el fin de aclarar iluminar qué tanto influye la política en la actuación de los tribunales y viceversa. Para estos efectos se decidió abordar dos casos políticamente controversiales, con opiniones polarizadas en la sociedad y que fueran llevados a sede jurisdiccional. Los casos en estudio son la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos y el proyecto de ley de reforma fiscal de la Administración Chinchilla Miranda.

Las preguntas generadoras planteadas para abordar esta temática fueron las siguientes: ¿Qué actores accionan la intervención de la Sala Constitucional en políticas públicas estratégicas? ¿Cuál es el contexto político nacional o internacional alrededor de estos casos? ¿Cuál es el procedimiento de “investigación” que realiza la Sala? ¿Se diferencia de casos no políticos? ¿Son estos casos revisados por el fondo o solo de procedimiento? ¿Qué alcances tiene la resolución de la Sala? ¿Es posible encontrar coincidencias entre la resolución e intereses o argumentos específicos de las partes? ¿Cuál es la composición de la Sala en estos períodos? ¿Cuánto dura la toma de decisión de la Sala? ¿Es mayor o menor al promedio en ese año? ¿Qué acciones de presión implementan los actores involucrados hacia la Sala? ¿Qué tipo de cobertura mediática presentan estos casos? ¿Cuál es la posición (es) de los medios?

De esta manera, para aclarar la participación del Poder Judicial, en sus distintos niveles, en la toma de decisiones políticas del Ejecutivo y aproximar que tanto influye la política en la actuación de los tribunales y viceversa para casos políticamente estratégicos, es necesario considerar a los tribunales de justicia no sólo como actores políticos, sino a sus actuaciones y decisiones como una valoración estratégica en sus relaciones con otros Poderes.

La literatura, en especial la proveniente de la escuela norteamericana, desarrolla una amplia consideración de los factores que intervienen en las decisiones de los jueces. La consideración de Brenes al definir las decisiones judiciales como estrategia, permite recuperar aportes teóricos que posibilitan el estudio de múltiples factores que pueden incidir en las decisiones de los jueces (Brenes, 2010: 7-10).

Según Kapiszewski (2009: 18), en la literatura tradicional pueden identificarse cuatro los modelos que se han utilizado para explicar el modo de tomar decisiones por parte de los jueces: el **actitudinal** (los jueces siguen sus preferencias políticas), el **legal** (siguen las normas), **institucional** (su lugar en el sistema determina su comportamiento) y **estratégicos** (una mezcla de preferencias, poder relativo y las acciones de los otros actores determina su comportamiento). La autora utiliza esos modelos y los desmiembra en seis consideraciones distintas que responden a seis posturas estratégicas. (cuadro 1)

Cuadro 1

Factor central y postura estratégica según tipo de modelos teóricos sobre la toma de decisiones por jueces.

Modelo teórico	Factor central	Postura estratégica
Actitudinal	Ideología	Preferencial
Institucional	Intereses corporativos	Auto-protectoria
Estratégico	Opinión pública	Construcción de apoyos
	Preferencias ramas políticas	Deferencia
	Repercusión decisiones	Pragmática
Legal	Jurídicas	Principista

Fuente: Elaboración propia con base en Kapizsewski, 2009.

En este sentido, el aporte brindado por Kapizsewski al distinguir que no hay un factor único que permita dar explicación a las sentencias que emiten las Cortes de Justicia en casos controversiales en el ámbito político, sino las decisiones de los jueces dependen de un conjunto de comportamientos motivados por diferentes factores y valores que son balanceados de manera distinta dependiente de casos, contextos y los tiempos donde tienen que intervenir. (Kapizsewski, 2009: 5-6)

Esta consideración permite sostener a Brenes (2010: 9) que Kapiszewski propone un quinto modelo, que brinde una explicación multi-causal de la decisión judicial, que es lo que ella denomina la tesis del balance táctico: *“it understands courts to be goal-oriented entities that seek to maximize their interests, and whose decisions represent reactions to the opportunities and constraints in their environment (...) Moreover, courts’ periodic decisions on crucial cases could certainly be understood as repeated rounds in an iterated game...”* (Kapiszewski, 2009: 24, citado por Brenes, 2010:9)

Los factores que se toman en consideración en la teoría del balance táctico se detallan en el cuadro 2.

Cuadro 2

Factores de la teoría del balance táctico.

Factor	Contenido
Ideología de los jueces	Los jueces tomarán sus decisiones siguiendo sus actitudes ideológicas (factor que proviene del modelo actitudinal).
Intereses corporativos o institucionales	Refiere a los intereses específicos de los jueces. La integridad o reputación de su institución afectará la asertividad de las altas cortes (no refiere a que los arreglos institucionales formales afectan las decisiones judiciales).
Opinión pública en relación con el caso	Si existe un apoyo social suficiente, las cortes pueden sentirse empoderadas a cuestionar a los poderes electos en casos de perfil político alto.

Las preferencias de los poderes electos

Las cortes son más asertivas cuando hay un sistema pluripartidista que hace el rechazo legislativo de sus sentencias más difícil; cuando los partidos alternan en el poder; en contextos de fuerte competencia política; cuando el gobierno está dividido. La idea es que las preferencias de los líderes electos pueden figurar o dominar las deliberaciones de la corte en un caso particular, llevando a una decisión deferente hacia éstos.

La situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión

Las Cortes consideran las consecuencias de sus decisiones porque sienten alguna responsabilidad en gobernar el país.

Los fundamentos jurídicos o factores legales

La ley tiene un impacto como práctica discursiva, en tanto es una norma de razonamiento que obliga a los jueces a dejar de lado resultados que no pueden justificarse mediante referencias profesionalmente construidas a las normas legales o a los procedimientos.

Fuente: Brenes, 2010 con base en Kapiszewski, 2009.

El modelo teórico propuesto por Kapiszewski se utilizará para distinguir algunos los elementos que intervienen a la toma de decisiones judiciales en los casos de estudio, es decir, no será exclusivamente un aplicación del modelo dado que los objetivos de la investigación trasciende dicha consideración. Igualmente, algunos factores son difíciles de abordar en esta primera investigación, por ejemplo lo referido a la ideología de los jueces

Para el estudio se seleccionaron dos casos de estudio con posiciones polarizadas que fueron en las últimas administraciones presidenciales, políticas públicas anunciadas por el gobierno como prioritarias y que fueron sujeto de resoluciones de la Sala Constitucional: ratificación del tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos (DR-CAFTA) (Administración Arias Sánchez) y Plan Fiscal (Administración Chinchilla). Ambos se estudiarán con una metodología cualitativa de análisis de caso centrada en la relación entre Poder Ejecutivo-Poder Legislativo-Poder Judicial durante estos períodos.

Para desarrollar la investigación se efectuaron una serie de tareas de investigación que permitieran un mejor abordaje de esta temática. El primer paso fue una exhaustiva revisión de textos relacionados con el tema y una prospección de fuentes de información, que permitieran establecer con mejores criterios los límites del trabajo.

El segundo paso fue la revisión y validación de información básica disponible (bases de datos de magistrados, base de datos de legislación, estudios de opinión pública, bibliografía, etc.), de tal forma que se tuviera un panorama de lo que haría falta recopilar para cumplir con los alcances de la investigación.

El tercer paso consistió en el procesamiento y análisis de la información recopilada para dar respuestas a las preguntas generadoras y distinguir los factores del modelo teórico que fue posible identificar como relevantes para los casos de estudio.

Los casos de estudio

– Plan fiscal en la administración Chinchilla Miranda 2011-2012.

Breve repaso a las reformas fiscales en Costa Rica

El problema fiscal en el país, es un tema que ha sido objeto de innumerables iniciativas a lo largo de los últimos 20 años. El último proyecto de reforma fiscal sustantivo que se logró aprobar fue en 1995, cuando se produjo una modificación de la tasa impositiva en el impuesto de ventas que pasó de 11% al 13%, entre otros elementos derivados de la Ley de justicia tributaria (nº 7535), la Ley de ajuste tributario (nº 7543), la Ley general de aduanas (nº 7557) y la Ley de impuesto de bienes inmuebles (nº 7509).

Con un impacto más reducido, en el 2002, se logró la promulgación de la Ley de Contingencia Fiscal (Nº 8343), que establece la creación de un impuesto por un término de 12 meses. Las principales modificaciones de esta ley son un plan de Contingencia Fiscal de doce meses a partir de la promulgación de la ley, la creación de un impuesto extraordinario para el año 2003 en todas las tarifas del impuesto de renta, utilidades, retenciones a nivel nacional y remesas, la creación de un impuesto extraordinario a los casinos y salas de juego, y uno nuevo para las empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas.

Además la iniciativa creó un impuesto, por una única vez, de coma uno por ciento (0,1%), sobre el patrimonio de las personas jurídicas comerciales e incrementó, por un período de doce meses, la tarifa del impuesto selectivo de consumo establecida en el artículo 11 de la Ley Nº 7972. Por último disponía la creación un impuesto, a favor del Instituto Mixto de Ayuda Social, (IMAS) que es pagado por los negocios calificados y autorizados: como moteles, hoteles sin registro, casas de alojamiento ocasional, salas de masaje, "night clubs" con servicio de habitación y similares.

A pesar de estas iniciativas que fueron aprobadas¹, en estos veinte años el país ha visto la presentación de al menos dos grandes paquetes tributarios que no fueron avalados, o bien declarados con vicios de constitucionalidad por la Sala Constitucional. En la administración Pacheco se presentó el proyecto de Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural que fue archivado en 2008, dicho proyecto de ley generó dificultades significativas en su trámite por el Legislativo, y generó opiniones polarizadas en diferentes sectores de la clase política y opinión pública. La administración Chinchilla tuvo su experiencia como se verá en este estudio.

¹ Durante el periodo 1987-2010 se pueden contabilizar la promulgación de al menos 18 leyes que se pueden clasificar en tres grupos de acuerdo al alcance de las normas: a-Leyes que crearon impuestos- b-Leyes que modificaron tarifas, o c-Leyes que crearon mecanismos administrativos para mejorar la recaudación o procedimientos tributarios. (Deloitte, 2010)

No obstante, lo que ha sido evidente durante este periodo, es la incapacidad del sistema político costarricense para procesar una reforma profunda a la estructura y a la gestión fiscal del país. Las características centrales de la estructura impositiva se han mantenido a largo del tiempo (impuestos indirectos, exoneraciones, baja recaudación de renta-persona).

Dicha estructura ha sido modificada con cierta regularidad, privilegiando la creación de nuevos impuestos o el re direccionamiento de los existentes, el establecimiento de exoneraciones fiscales y las modificaciones a los impuestos indirectos; lo cual queda constatado con la identificación de una multiplicidad de reformas particulares, muchas veces en detrimento de alguna reforma de carácter general.

Como se mencionó, el caso más reciente se presenta en la Administración Chinchilla Miranda, quién dedicó al menos 14 meses para el impulso del proyecto de ley de solidaridad tributaria en el escenario legislativo. (PEN, 2012) Antes de entrar con mayor detenimiento sobre este caso, es necesario describir detalles adicionales de la situación fiscal que vivía el país en el 2010 y donde germina dicho proyecto de ley.

La situación fiscal en la Administración Chinchilla

Cabe resaltar, que el tema de una reforma fiscal no fue un tema prioritario en el plan de gobierno de la Administración Chinchilla, incluso tres días antes de las elecciones nacionales la entonces candidata sostenía al referirse a esta posibilidad: *"no renunciamos del todo, en un primer momento van a esperar a ver cómo se decanta la economía. Una vez que tengamos más clara abriremos un diálogo para ver qué reformas podríamos requerir"*. (Fernández, 2010)

Sin embargo, la realidad de las finanzas públicas daba cuenta que el tema fiscal iba a ser prioridad para el gobierno que fuese elegido en esa contienda electoral. Las finanzas públicas presentaban un deterioro durante el 2009 que se agravó durante el 2010. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 3,4% en el 2009 al 5,2% en 2010.

Dicha situación era el resultado combinado de una lenta recuperación de la recaudación y un importante aumento en los gastos sobre todo en aquellos que presentaban un crecimiento inercial (PEN, 2011:125)

La situación fiscal del país mostraba diversos elementos que, desde el criterio del Poder Ejecutivo, estaban influyendo sobre el estado deficitario de las finanzas públicas del país. Dentro de estos factores se encontraba elementos estructurales y otros de carácter coyuntural.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley de solidaridad tributaria (expediente nº17959), por el lado estructural se identificó que la demanda ciudadana de servicios públicos se incrementó -y que continuaría incrementándose conforme avanzan el desarrollo y el crecimiento económico- pero que la contribución para financiar dichos servicios se había estancado.

Como resultado de lo anterior, los ingresos del gobierno central eran considerados insuficientes para mantener el Estado de un país de nivel de desarrollo de Costa Rica,

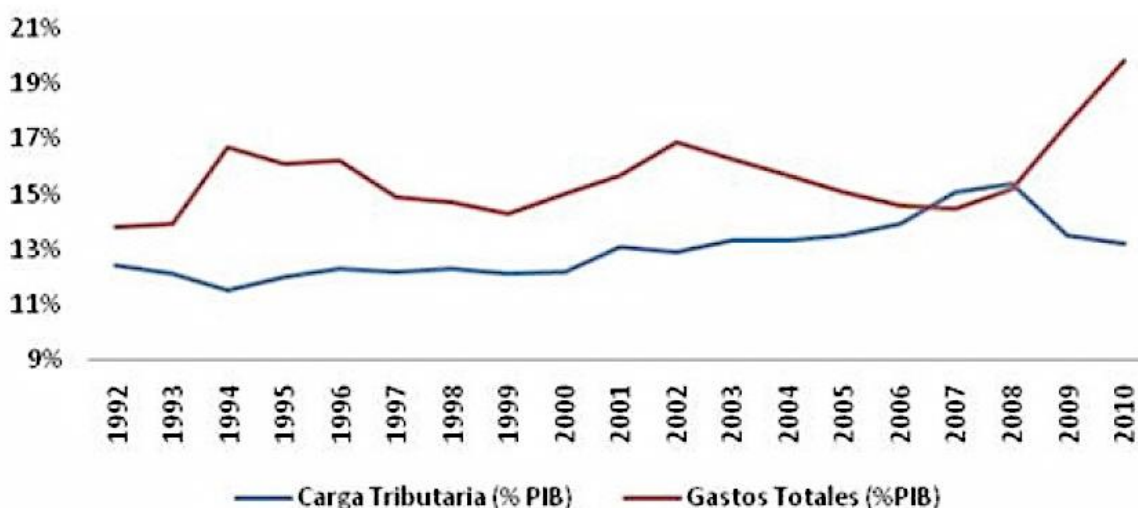
lo que limita la capacidad de financiar las actividades de mayor valor social como educación, seguridad y justicia e infraestructura.

Este factor estructural señalado en el proyecto encuentra sustento empírico para señalarlo de tal manera. Sobre este punto, el Informe Estado de la Nación daba cuenta que en promedio en los países cuyo poder adquisitivo era parecido al costarricense en el 2007 la carga tributaria ascendió a 1.868 dólares por persona mientras que en Costa Rica la misma fue 1.529 dólares. Para el 2009, la brecha existente en la carga tributaria pagada en esos países y Costa Rica llegaba 4.6% del PIB. (PEN, 2011:156)

Lo mismo ocurría con respecto a los países con nivel de desarrollo similar al costarricense (considerados de tal manera por poseer un Índice de Desarrollo Humano alto), estos países recaudaban 2.310 dólares en promedio por persona frente a los 1.529 dólares del caso de Costa Rica. (PEN, 2011:157).

Con relación al otro elemento coyuntural identificado en la exposición de motivos del proyecto de ley, se señala la tendencia al estancamiento del ingreso tributario como porcentaje del PIB. El gráfico 1 da cuenta de dicha situación.

Gráfico 1
Evolución de la carga tributaria y los gastos totales como porcentaje del PIB.



Fuente: Exposición de motivos, Expediente No.17959.

Con relación a los factores coyunturales que explicaban el deterioro de las finanzas públicas se señalaba el impacto de la crisis económica internacional, los cuáles se podían clasificar en dos áreas en específico. Por una lado, la caída de ingresos tributarios por la disminución del ritmo de producción, de la reducción del consumo e importaciones, así como la reducción de las ganancias empresariales junto con el aumento del desempleo.

Por el otro lado, el otro impacto que tuvo la crisis internacional sobre las finanzas públicas se señala el incremento del gasto público utilizado para contrarrestar la contracción de la demanda privada. Se remarcaba el mantenimiento del gasto social, y el reconocimiento del impacto del incremento de los gastos permanentes.

En este contexto, la Administración Chinchilla Miranda inició labores el 8 de mayo de 2010, en su discurso de toma de posesión Laura Chinchilla no abordó el tema fiscal ni lo señaló como prioridad para su gobierno. (video discurso toma de posesión, 2010; Murillo, 2010). Durante los primeros sesenta días de gobierno no existe registro de que el tema fuese abordado por las autoridades del Poder Ejecutivo en medios de comunicación.

Sin embargo, cien días después de la toma de posesión, Laura Chinchilla, señala la necesidad de una reforma tributaria como una prioridad de su gobierno, los medios de comunicación daban cuenta, al brindar cobertura al discurso ofrecido por la presidente, que *“la presidenta Laura Chinchilla anunció una reforma tributaria para aumentar la recaudación en un 2,5%, a fin de llevar a cabo su ambicioso programa de gobierno que pretende llevar al país al club de las naciones desarrolladas en una década.”* (La Nación, 2010) (Hidalgo, 2010) (Confidencial, 2010) (Arrieta, 2010)

A partir de ese momento, el tema de la reforma fiscal se convertirá para el Poder Ejecutivo en lo que este trabajo ha denominado política pública estratégica, donde el Poder Ejecutivo invertirá gran cantidad de recursos políticos para su impulso. En el siguiente apartado se abordará la forma como transcurrió el desarrollo de la propuesta de reforma fiscal.

Elaboración de la propuesta de reforma fiscal

En mayo de 2010, los primeros indicios que revelaban la gestación de una iniciativa de reforma tributaria se pusieron en evidencia en declaraciones brindadas por el Ministro de Hacienda de ese entonces.

En sus declaraciones afirmaba que se estaba realizando una recopilación y sistematización de las iniciativas de reforma fiscal que se habían presentado previamente en el Congreso: *“Queremos revisar todo lo planteado y hacer una síntesis; incluye la discusión del IVA (Impuesto al Valor Agregado) y la reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta”.* (Siu, 2010)

Dos elementos que vale la pena resaltar de las declaraciones del ministro en ese momento, por un lado, que a este momento del año la propuesta se contemplaba como una posibilidad, el Ministro sostenía en esas declaraciones que la presentación de dicha propuesta iba a ir en función del estado de recuperación la economía nacional.

Por el otro lado, que la propuesta iba a estar orientada en términos de un aumento de la recaudación fiscal. El ministro reconocía lo siguiente: *“No hemos tomado la decisión de lo que hay en la Asamblea, eso no es importante, lo importante es ver cuánto necesitamos”.* (Siu, 2010) Igualmente, al referirse al tema del déficit fiscal y la estructura de la deuda, el ministro señaló que había poco margen para reducir los gastos.

Posterior al discurso de cien días de gobierno de la Presidente Chinchilla –que fue descrito como el punto de definición como política pública estratégica por el Poder Ejecutivo en esta investigación-, los medios de comunicación registran, nuevamente,

declaraciones del Ministro de Hacienda sobre el desarrollo de la propuesta de ley que vendría a modificar la estructura tributaria del país.

El ministro sostenía, para inicios del mes de noviembre, que ya se tenía un primer borrador de la propuesta y se encontraba en revisión por parte de los expertos del Ministerio de Hacienda. los principales impuestos de que se habla son el de valor agregado (IVA) y la modificación al de la renta. *“El texto está en proceso, tenemos un primer borrador que estamos revisando con los expertos, para que esté lo más depurado posible. Hacer una ley de impuestos no es una cosa sencilla”* (Sequeira, 2010)

Igualmente, se da cuenta de un proceso de consulta –elemento que será clave para entender el rechazo que generó la presentación de la iniciativa de ley- con diferentes bancadas legislativas para tomar sus sugerencias y eventualmente incluirlas en la propuesta de ley. *“Estamos hablando con los grupos de otros partidos políticos para ver cuáles son los impuestos más importantes que se han planteado para incluirlos.”* (Sequeira, 2010)

De la revisión de fuentes de información, en especial de la cobertura noticiosa y el mapeo político de la reforma fiscal 2010 realizado por el Programa Estado de la Nación (2011), es posible constatar que el desarrollo de la propuesta denominada Ley de Solidaridad Tributaria tuvo un reducido tiempo de consulta y negociación fuera de la Asamblea Legislativa. Siendo uno de los principales argumentos de rechazo de los opositores a la iniciativa.

En sus declaraciones el ministro indicó que la presentación de la iniciativa de ley se iba a efectuar pasado el periodo de sesiones extraordinarias, el cuál finalizaba el mes siguiente al día de su intervención. Sin embargo, para el 1 de diciembre ya se manejaba la información de la propuesta base, al ser presentada por el Ministro de Hacienda en una actividad desarrollada por un instituto de estudios fiscales. (Mayorga, 2010a)

Para eso momento, queda patente el rechazo de diversos sectores a la propuesta dada a conocer por el Ministro. Dentro de los sectores que se posicionaron en contra se puede mencionar a cámaras empresariales, cooperativistas, solidaristas, expertos, columnistas de medios de comunicación (Mayorga, 2010a, 2010b) (Bermudez, 2011a, 2011b) (ACAN-EFE, 2010) (Ruiz, 2010) (Fernandez, 2011a, 2011b) (AFP, 2012)

Sin embargo, la iniciativa de reforma fiscal se materializó el 17 de enero 2011 cuando el Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Hacienda presentó a la corriente legislativa el proyecto de ley denominado Ley de Solidaridad Tributaria.

A continuación se describirá su desarrollo en corriente legislativa, momento que

El trámite del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria

– *Texto base*

El texto base del proyecto de ley fue presentado a corriente legislativa por el Ministro de Hacienda el 17 de enero de 2011, le fue asignado el expediente número 17959. Ese mismo día se envió para su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Para el 19 de de ese mes, el proyecto de ley había sido asignado a la Comisión de Asuntos Hacendarios, comisión dominada en ese momento por la fracción oficialista (Gómez y Murillo, 2011), quien se encargaría del estudio del proyecto de ley para rendir dictamen sobre el mismo.

Dicho proyecto de ley, recibió el rechazo de múltiples sectores al momento de ser presentado por parte del Poder Ejecutivo. El principal argumento de rechazo, fue la poca apertura para negociar que había tenido el Gobierno durante la fase de desarrollo de la propuesta de ley.

Como fue bien identificado por el mapeo político de la reforma fiscal realizado por Gómez y Meneses, el principal argumento de rechazo de la propuesta fueron los defectos de diseño y trámite del proyecto presentado por el Ejecutivo. Se le criticaba que en su estrategia no hubo espacios para el diálogo y la negociación, lo cuál dejó como resultado un proyecto de ley con poco apoyo dentro y fuera de la Asamblea Legislativa (PEN, 2011:243)

Cuadro 3
Trámites exp. 17959 "Ley de Solidaridad Tributaria"

Descripción	Órgano	Fecha de inicio	Fecha de término
Presentación de proyecto de ley	Plenario	17/01/11	17/01/11
Asignación a comisión e informe al plenario	Plenario	17/01/11	17/01/11
Envío a imprenta nacional para su publicación	Dep. Archivo	17/01/11	17/01/11
Recepción del proyecto (Archivo)	Dep. Archivo	17/01/11	17/01/11
Remisión del expediente a Comisión (Archivo)	Dep. Archivo	19/01/11	19/01/11
Recepción del proyecto (Comisión)	Asuntos hacendarios	19/01/11	19/01/11
Ingreso en el orden del día y debate (Comisión)	Asuntos hacendarios	27/01/11	-

Fuente: Sistema integrado legislativo. Asamblea Legislativa.

– *Texto sustitutivo*

El texto sustitutivo del proyecto de ley comienza su trámite en la Asamblea Legislativa el 27 de septiembre del año 2011, momento en que fue presentado por parte del Poder Ejecutivo. Su número de expediente asignado fue el No. 18.261. Ese mismo día, se aprobó la moción para que el expediente se tramitara con el procedimiento especial (vía rápida) del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa; dicha moción fue aprobada por 43 de los 53 diputados presentes.

Para su estudio se conformó el día 6 de octubre una comisión especial, la cual dictaminaría el proyecto de ley. La comisión especial conoció varias mociones formuladas en la Sesión Ordinaria y le enviaron la consulta a varias instituciones, entre ellas a

- Ministerios, Instituciones Autónomas,
- a las 81 Municipalidades,
- Bancos Nacionales,
- Cámaras Empresariales,
- Asociaciones, Universidades estatales,
- Federaciones de Colegios Profesionales, entre otras.

El 11 de octubre convocaron a representantes de siete organizaciones diferentes para que se presenten ante esta comisión. Ese mismo día en la Sesión Ordinaria 2 se presentó el Ministro de Hacienda para comparecer. Del 13 de octubre al 11 de noviembre comparecieron ante la comisión especial las diversas organizaciones.²

El 31 de octubre le fue remitido a la comisión especial el informe jurídico elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. El 3 de enero *los diputados integrantes de la comisión especial -mediante moción de orden-, solicitaron al Plenario Legislativo la ampliación del plazo para dictaminar el proyecto de ley bajo estudio, hasta por una semana adicional* (Sala Constitucional, 2011), la cual fue aprobada por 42 de los 53 diputados presentes.

El informe económico de éste proyecto de ley fue remitido a la comisión el 7 de noviembre por parte del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

El 15 de noviembre, fecha en la cual se cumplió el plazo de una semana y dos días adicionales que otorgó el Plenario Legislativo para que la Comisión concluyera sus funciones y diera el dictamen, se continuó con el conocimiento de mociones por orden del Presidente de la comisión especial, las cuales no se habían estudiado aun.

El conocimiento y/o discusión del fondo del proyecto se hizo el 17 de noviembre, el cual fue aprobado por siete de los nueve legisladores presentes. Cuatro días después, el 21 de noviembre fue entregado *“ante la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, dos dictámenes negativos de minoría, un dictamen afirmativo de mayoría*

² El **13 de octubre** comparecieron a la Sesión Ordinaria No. 6 los representantes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Asimismo, el **14 de octubre** se le otorgó audiencia a dieciséis organizaciones, entre ellas la CCSS, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y Sistema Nacional de Radio y Televisión. En la Sesión Ordinaria No. 10 del **18 de octubre** la comisión especial recibió a los representantes de la Asociación Bancaria Costarricense. El **20 de octubre** Se otorgó audiencia sobre el presente proyecto de ley al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, a la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación, a la Cámara Nacional de Transportes y al Consejo Nacional de Educación Superior. El **21 de octubre** en la Sesión Ordinaria No. 16 la comisión recibió a los representantes de Tributación Directa. El **24 de octubre** en la Sesión Ordinaria No. 19 la comisión especial recibió a los representantes del CINDE. El **25 de octubre** en la Sesión Ordinaria No. 21 la comisión especial recibió a los representantes de CADEXCO. El **28 de octubre** se le otorgó audiencia a varias instituciones sobre la adición de un nuevo artículo 81 bis a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, así como sobre la modificación de los numerales 60 y 118 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. El **31 de octubre** en la Sesión Ordinaria No. 30 la comisión especial recibió a los representantes de la Unión de Cámaras de la Empresa Privada. El **1 de noviembre** en la Sesión Ordinaria No. 32 la comisión especial recibió al Director del Instituto de Investigación de Ciencias Económicas de la UCR. El **11 de noviembre** la comisión especial otorgó audiencia al IFAM sobre la adición de un nuevo artículo 81 bis a la Ley Orgánica del BCCR, así como sobre la modificación de los numerales 60 y 118 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

y un dictamen afirmativo de minoría. Los dictámenes afirmativos incluyeron el texto del proyecto de ley recomendado.”(Sala Constitucional, 2011)

El 30 de noviembre en Sesión Plenaria *“el Presidente del Congreso emitió una resolución a través de la cual dispuso que la citada comisión especial no tenía competencia alguna para actuar a partir de 16 de noviembre de 2011. Asimismo, consideró que, en virtud de lo anterior, se configuraba un vicio sustancial del procedimiento legislativo.”* (Sala Constitucional, 2011) A pesar de ello, un día después, el 1 de diciembre en Sesión Plenaria se inició con la explicación de los cuatro dictámenes. El 6 de diciembre la *“comisión especial recibió de la Secretaría del Directorio las 5488 mociones de fondo correspondientes al proyecto de ley bajo estudio.”*

El 7 de diciembre el Presidente de la comisión especial dispuso *“(…) La Presidencia de la Comisión, con un amplio criterio, determina la admisibilidad de TODAS las mociones de fondo presentadas (...) con la finalidad de dedicar TODO el plazo otorgado por el Plenario Legislativo a esta Comisión para el trámite de las mociones por él remitido, en la discusión y conocimiento de las mociones de fondo presentadas (...) Asimismo, a fin de facilitar el trabajo a desarrollar por esta Comisión, esta Presidencia (sic) dispone que las mociones se conocerán en el mismo orden que fueron recibidas, foliadas, escaneadas y que se encuentran en el Portal Legislativo (...)”* (Sala Constitucional, 2011)

El 10 de diciembre la Presidencia de la comisión especial dispuso lo siguiente: *“(…) Esta Presidencia en sus potestades legítimas como Director del debate en esta comisión y de conformidad con la costumbre parlamentaria, con el propósito de votar todas y cada una de las mociones presentadas por los señores y señoras diputadas, dispone que a partir del domingo 11 de noviembre (sic) se continuará con el conocimiento de las mociones de fondo pendientes y de las eventuales mociones de revisión que se presenten durante las sesiones que sean necesarias, sometiendo a votación sin discusión alguna y en el mismo horario que se ha venido efectuando hasta ahora con el fin de salvaguardar el derecho de enmienda y de participación de cada una de los y señores diputados (...)”*. Fue esta resolución la que posteriormente iba a ser cuestionada por un diputado de la fracción legislativa de la Unidad Social Cristiana, dado que se consideraba que esta ampliación del plazo de la Comisión debía ser una potestad del Plenario legislativo y no de la Presidencia de la Comisión Especial como fue realizada.

El 19 de diciembre *“la comisión especial envió a la Secretaría del Directorio, el informe sobre las mociones remitidas por el Plenario Legislativo. En dicha ocasión, se indicó que de las citadas 5488 mociones, 2 mociones de fondo fueron retiradas, 36 fueron votadas de manera afirmativa y el resto de modo negativo. Asimismo, se señaló que, en dichas ocasiones, una gran cantidad de mociones fueron sometidas a revisión.”* (Sala Constitucional, 2011)

El 16 de enero *“el Plenario Legislativo conoció varias mociones formuladas.”* El 18 de enero *“en la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 2 la Presidencia del Congreso emitió una resolución mediante la cual dispuso lo siguiente: “(...) 1. Admitir todas las mociones de reiteración debidamente presentadas en tiempo y forma ante la Secretaría del Directorio Legislativo (...) 2. Solicitar a la Secretaría del Directorio*

Legislativo que para conocimiento de este Plenario se organicen las mociones de acuerdo a su orden de presentación. 3. Que la Secretaría del Directorio Legislativo proceda de forma inmediata a su publicación en el portal legislativo para conocimiento público y de todas y todos los señores Diputados de la República. 4.

Que se iniciará el conocimiento de dichas mociones a partir del día jueves 19 de enero de los corrientes en la sesión extraordinaria de la mañana del Plenario, con las mociones que estén debidamente publicitadas en el portal legislativo aunque aún no se encuentre la integralidad del paquete de mociones publicitado en dicho portal.” (Sala Constitucional, 2011) Entre los días 19 y 31 de enero el Plenario conoció diferentes mociones, así como durante el mes de febrero en diversos días hasta el 12 de marzo.

El 13 de marzo dio inicio, en la Sesión Plenaria Extraordinaria, la discusión por el fondo del proyecto de ley en su trámite de primer debate. Un día después, el 14 de marzo fue aprobado en primer debate el proyecto de “Ley de Solidaridad Tributaria” por treinta y uno de los cincuenta diputados presentes.

El detalle específico del trámite del proyecto de ley se puede observar en el cuadro 4:

Cuadro 4
Detalle de trámites del expediente 18261 "Ley de Solidaridad Tributaria"

Descripción	Órgano	Fecha de inicio	Fecha de término
Presentación del proyecto de ley	Plenario	27/09/11	27/09/11
Asignación a comisión e informe al plenario	Plenario	27/09/11	27/09/11
Envío a imprenta nacional para su publicación	Dept. Archivo	27/09/11	27/09/11
Remisión del expediente a comisión	Dept. Archivo	07/10/11	07/10/11
Recepción del proyecto (Archivo)	Dept. Archivo	07/10/11	07/10/11
Recepción del proyecto (Comisión)	Comisión especial	07/10/11	07/10/11
Ingreso en el orden del día y debate (Comisión)	Comisión especial	07/10/11	17/11/11
Votación (Comisión)	Comisión especial	17/11/11	17/11/11
Dictamen (Comisión)	Comisión especial	17/11/11	17/11/11
Recepción en la secretaría del directorio	Plenario	21/11/11	21/11/11
Remisión a la dirección ejecutiva (Comisión)	Comisión especial	21/11/11	21/11/11
Ingreso en el orden del día (Plenario)	Plenario	23/11/11	23/11/11
Primer debate (Plenario)	Plenario	01/12/11	01/12/11
Remisión de mociones 137 a Comisión	Plenario	01/12/11	05/12/11
Ingreso en el orden del día mociones 137	Comisión especial	06/12/11	19/12/11
Recepción informe mociones 137	Comisión especial	06/12/11	06/12/11
Remisión primer informe mociones 137	Comisión especial	19/12/11	19/12/11
Recepción informe mociones 137	Plenario	20/12/11	20/12/11
Primer debate (Plenario)	Plenario	16/01/12	14/03/11
Lectura informe mociones 137	Plenario	16/01/12	16/01/12
Votación primer debate	Plenario	14/03/12	14/03/12
Ingreso en el orden del día y debate (Comisión)	Redacción	15/03/12	19/03/12

Votación (Comisión)	Redacción	19/03/12	19/03/12
Recepción en la secretaría del directorio	Plenario	19/03/12	19/03/12
Ingreso en el orden del día	Plenario	19/03/12	19/03/12
Consulta de constitucionalidad	Plenario	22/03/12	24/04/12
Lectura opinión consultiva	Plenario	25/04/12	25/04/12
Remisión a comisión de consulta de constitucionalidad	Plenario	25/04/12	25/04/12
Recepción del proyecto (Comisión)	Consulta de constitucionalidad	27/04/12	27/04/12
Ingreso en el orden del día y debate (Comisión)	Consulta de constitucionalidad	04/06/12	28/06/12
Votación (Comisión)	Consulta de constitucionalidad	28/06/12	28/06/12
Recepción en la secretaría del directorio	Plenario	05/07/12	05/07/12
Remisión a la secretaría del directorio (Comisión)	Consulta de constitucionalidad	05/07/12	05/07/12
Ingreso en el orden del día	Plenario	10/09/12	-

Fuente: Sistema Integrado Legislativo, Asamblea Legislativa.

Participación de Sala Constitucional

– *Actores que la activan*

Como se mencionó en el apartado anterior, la intervención de la Sala Constitucional se inicia con la presentación, por parte de un diputado de la fracción del PUSC, de una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 208bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa – que se acumuló a otras dos gestiones más- y de dos consultas facultativas presentadas por Diputados de la Asamblea Legislativa

Hay que recordar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, existen dos tipos de control previo de constitucionalidad: por un lado, el que se ejerce a través de la consulta preceptiva de constitucionalidad y, por el otro lado, aquel que se ejerce mediante la consulta facultativa.

La consulta preceptiva de constitucionalidad, de acuerdo con el inciso a de ese artículo, establece como obligatoria la consulta –a través del Directorio de la Asamblea Legislativa- de los proyectos de ley que versen sobre:

- reformas constitucionales,
- reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y,
- la aprobación de convenios o tratados internacionales.

Por su parte, en los incisos b), c), y ch) del artículo 96, se dispone los criterios que regulan la consulta facultativa. La norma legitima a ciertos funcionarios públicos para que puedan presentar dichas consultas de acuerdo al cargo que ejercen. Esto es posible para cualquier proyecto de ley si el funcionario estima que violentan algún principio o valor constitucional. Los funcionarios legitimados son:

- 10 o más diputados.
- Corte Suprema de Justicia (sobre competencia institucional)
- Tribunal Supremo de Elecciones (sobre competencia institucional)

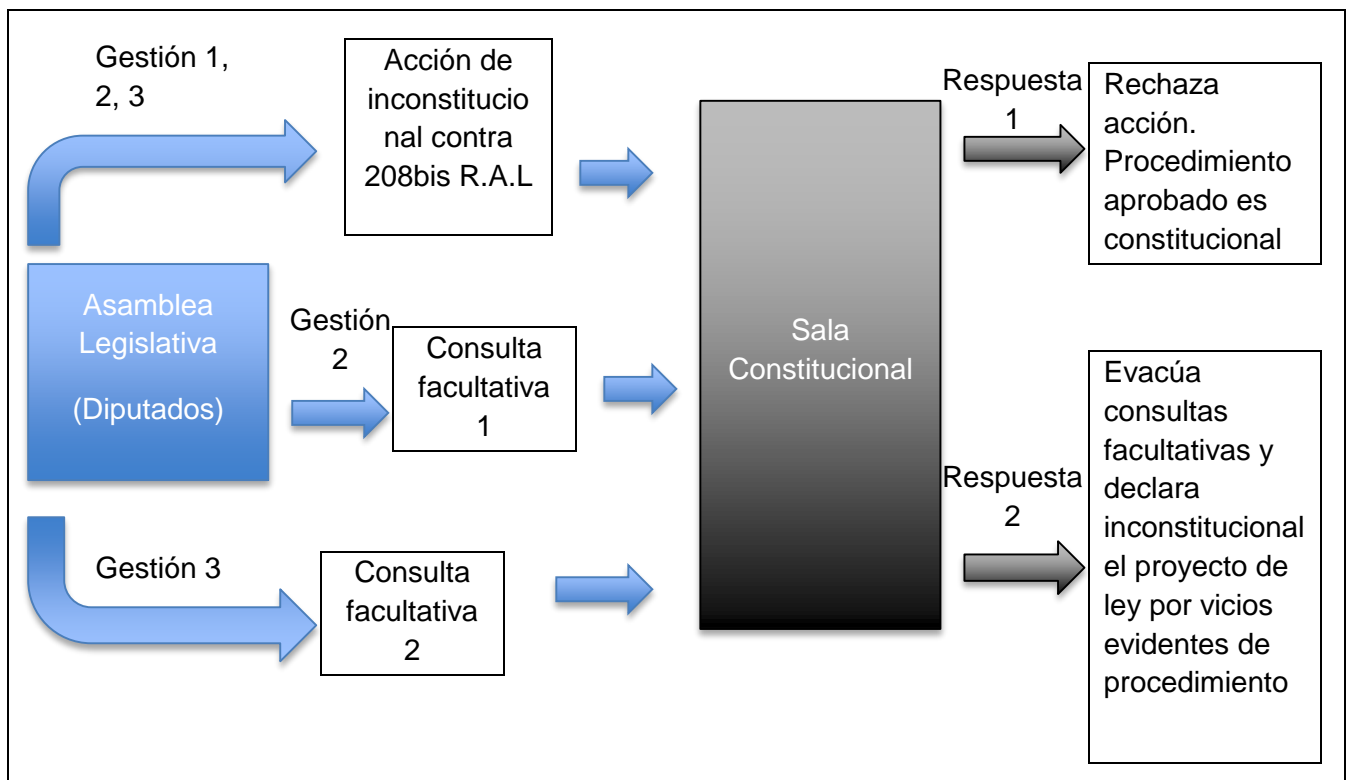
- Contraloría General de la República (sobre competencia institucional)
- Defensoría de los Habitantes (sobre derechos humanos)

En el caso de que un proyecto de ley se encuentre en la corriente legislativa, los artículos 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional son claros al indicar que la consulta debe presentarse una vez aprobado el proyecto en primer debate.

Sin embargo, el pronunciamiento de la Sala es vinculante únicamente en cuanto se establezca la existencia de trámites inconstitucionales –es decir, por procedimiento- y no por razones de fondo. De acuerdo con sentencias de la Sala Constitucional, lo anterior tiene sentido, dado que en el seno legislativo tanto la Constitución como el Reglamento de la Asamblea Legislativa garantizan una serie de derechos a las y los diputados que no pueden quebrantarse durante el trámite de aprobación de la ley. (Sentencia de Sala Constitucional, 2007).

En el caso de la reforma fiscal, la activación de la Sala Constitucional se produce por la presentación de cinco gestiones totales ante su consideración. Una acción de inconstitucionalidad presentada por un diputado electo por el PUSC –auto declarado independiente en el este proceso-, contra el acto legislativo que donde se dio el aval de procedimiento de vía rápida.

Gráfico 2
Interacciones entre la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria



Fuente: Elaboración propia

- *Argumentos para su activación*

De acuerdo con una sistematización de las consultas de constitucionalidad planteadas por los diputados se identificaron 31 elementos cuestionados en lo que se refiere al procedimiento y 7 por el fondo del proyecto de ley.

La diversidad de temas abordados en la consulta se refiere principalmente al cuestionamiento sobre la violación de diversos derechos de los legisladores (enmienda, participación, representación, igualdad), entre otros y del proceso normativo (proporcionalidad, razonabilidad, publicidad, transparencia, entre otros)

El segundo aspecto más cuestionado versa sobre las reglas del procedimiento aprobado bajo el amparo del artículo 208bis y en específico sobre las atribuciones del presidente de la Comisión Especial para prorrogar el plazo para dictaminar el proyecto. (cuadro 5).

Dentro de este aspecto se encuentra también el cuestionamiento por la no publicación del proyecto de ley al haber sido objeto de múltiples mociones que modificaron sustancialmente la iniciativa de ley. El criterio de los consultantes era: *“pese a lo estipulado en el apartado 1.2.h., del procedimiento legislativo especial, durante el trámite legislativo se omitió publicar una serie de cambios sustanciales realizados al proyecto que mermaron la expectativa recaudatoria, la cual, originalmente, fue planteada en un 2% y que, posteriormente, bajó entre un 0.5% y un 1% del PIB.”*

Cuadro 5
Tipos de argumentos planteados en las consultas facultativas.

Argumento	Frecuencia
Violación de principios	15
Reglas del procedimiento	13
Contenido proyecto de ley	7
Extensión de plazo de comisión	1
Hora de trabajo de Comisión	1
Quórum segundo debate	1

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los aspectos que se cuestionaron, llama la atención uno relacionado a la extensión de las sesiones de la Comisión Especial. En este tema se argumentó vulneraron los derechos laborales, por cuanto, en las Sesiones Nos. 15 de 20 de octubre de 2011 y 22 de 25 de octubre de 2011, se extendió la discusión hasta las 21:00 hrs., pese a la existencia de una disposición del Ministerio de Trabajo que indica que los trabajadores de la Asamblea Legislativa no pueden laborar luego de esa hora.

Elemento que se explica por la premura que tenían los diputados presentes en la Comisión para agilizar la discusión incluso con acciones como la ya descrita.

Del cuadro, es posible constatar que la atención de las consultas previas de constitucionalidad presentadas en el marco del proceso de reforma tributaria, estaba

centrada sobre elementos relacionados al trámite y a la violación de principios del quehacer normativo, lo cuál tiene implicaciones importantes si se toma en cuenta que los últimos intentos de paquetes de reformas en este tema habían fracasado por su trámite legislativo.

Es decir, lo anterior indica que aspectos de fondo relacionados propiamente con el contenido del proyecto de ley, no son criterios que sean ampliamente utilizados por los adversarios de una iniciativa a la hora de someterlo a consideración de la Sala Constitucional.

La razón de esta situación puede encontrarse en que los cuestionamientos del procedimiento implican necesariamente resoluciones vinculantes y que se traen abajo el trámite de una ley. En cambio, los aspectos de fondo puede subsanarse y continuar con el trámite legislativo.

Es importante mencionar, que durante el desarrollo de este caso, los diputados intentaron adicionar y ampliar las consultas formuladas. Para el 21 de marzo de 2012 los diputados presentaron una ampliación a la consulta formulada días antes. Lo mismo ocurrió el 26 de ese mismo mes, donde los diputados consultantes presentaron ampliaciones a las consultas facultativas ya presentadas.

En ambas ocasiones la Sala Constitucional rechazó las gestiones, por cuanto la resolución indica que: *“No sólo por la inexistencia de una norma legal que los faculte para realizar dicha ampliación, sino, además, porque el plazo de un mes con el que cuenta este Tribunal para pronunciarse, se haría imposible de cumplir si se permitiera que, en cualquier momento, se presenten nuevos argumentos o aspectos a evacuar. Nótese, que los consultantes no acuden por aspectos sobrevinientes acaecidos con posterioridad a la presentación del documento inicial, sino que pretenden que la Sala valore nuevos argumentos que no presentaron, inicialmente, lo cual resulta improcedente por las razones indicadas”* (Sala Constitucional, sentencia N° 2012-004621).

– *Decisión de la Sala Constitucional*

En su resolución es posible ver que la Sala Constitucional se centró en los aspectos referidos al procedimiento del trámite de ley sin entrar a considerar el proyecto de ley por le fondo. Argumentaron, que se quebrantó lo dispuesto en el artículo 121, inciso 22), de la Constitución Política, así como los principios democráticos, de participación, deliberación y de representación.

De acuerdo con los magistrados de lo Constitucional, el legislador oficialista, Presidente de la comisión especial, en la Sesión Ordinaria No. 55 y mediante resolución de 15 de noviembre de 2011, dispuso continuar con la votación de todas las mociones pendientes, modificando lo dispuesto en el procedimiento especial del numeral 208 bis acerca del plazo para el dictamen del proyecto de ley.

Sostuvieron, que la comisión especial, únicamente, contaba con un plazo perentorio - para dictaminar el proyecto de ley bajo estudio-, señalado, expresamente, en dicho procedimiento especial y que, cualquier prórroga a éste, no podía ser auto decretada, sino en virtud de un acuerdo tomado por el Plenario Legislativo, por no menos de 38

de sus miembros, según lo estatuye los numerales 95 y 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, apuntaron que, luego de vencido el plazo establecido, expresamente, la referida comisión no tenía competencia alguna para continuar con el conocimiento de las mociones, de modo tal que sus actuaciones posteriores resultan absolutamente nulas. Afirmaron, que lo dispuesto en el apartado I.f.4. del procedimiento especial, no se puede entender como un plazo abierto para que la comisión especial actuara fuera del término perentorio establecido.

Señalaron, que, luego de vencido el mencionado plazo de la comisión especial para dictaminar, las mociones pendientes debieron ser conocidas por una comisión permanente o bien, una especial de nueva creación. Mencionaron, que dicha comisión debió de haber sido conformada por el Presidente de la Asamblea Legislativa, una vez que se constató el vencimiento del plazo en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en los ordinales 27, inciso 3º) y 114 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

El 15 de noviembre el Presidente de la Comisión Especial dispuso una prórroga que duró al 16 y 17 de noviembre y el proyecto fue aprobado por 7 de los 9 diputados. Según el Tribunal Constitucional esta *prórroga "representa un vicio sustancial del procedimiento legislativo evidente y manifiesto, dado que, no fue dispuesta por una mayoría calificada, con lo que la comisión especial se arrogó competencias y atribuciones expresamente libradas al Plenario y, en el fondo, modificó o reformó el plazo originalmente dispuesto por la mayoría agravada del Congreso, además de concederle a un plazo perentorio el carácter de ordenatorio en contra de lo previamente establecido por el Pleno de la Asamblea."* (Sentencia de Sala Constitucional, 2007).

Por tanto, lo desarrollado luego de esa fecha resulta viciada de nulidad absoluta. Las acciones van en contra de los apartados I.1.b., I.3.a., I.3.b., I.2.f. y I.4.f. del Reglamento aprobado para el trámite expedito dentro de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, indican que no se puede utilizar lo que dice el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa porque el apartado I.4.e. del "procedimiento especial diseñado conforme al artículo 208 bis, precisamente, sí tiene previsión expresa sobre el plazo para dictaminar y prorrogable por una única vez." (.37).

El detalle del voto y los magistrados que tomaron parte de la resolución de la Sala Constitucional fueron los siguientes:

Cuadro 6

Magistrados votantes en la resolución de las consultas del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria

Nombre	Voto	Detalle
Ana Virginia Calzada M.	Negativo para proyecto	Agrega nota al fallo
Luis Paulino Mora M.	Negativo para proyecto	
Gilbert Armijo S.	Negativo para proyecto	Agrega nota al fallo
Ernesto Jinesta L.	Negativo para proyecto	
Fernando Cruz C.	Negativo para proyecto	Agrega nota al fallo

Fernando Castillo V.	Negativo para proyecto	Agrega nota al fallo
Paul Rueda L.	Negativo para proyecto	

Fuente: Sala Constitucional, Resolución N° 2012004621

– *Factores asociados a la decisión de la Sala*

De acuerdo con el modelo propuesto por Kapiszewski, 2009, los factores que toman en cuenta los jueces a la hora de tomar una decisión responden a elementos actitudinales, normativos y estratégicos. Para efectos de la consideración de estos aspectos se trabajó con la sentencia de la Sala Constitucional como insumo principal.

A partir de las categorías analíticas definidas para este trabajo en la sección metodológica se procesó la resolución de la Sala Constitucional para distinguir elementos que puedan dar sustento al planteamiento teórico desarrollado en esta investigación.

Cabe resaltar que al ser una resolución corta en lo que se refiere al desarrollo de los votos de los magistrados no fue posible encontrar elementos que permitieran dar cuenta de todos los aspectos desarrollados por Kapiszewski, 2009. Lo cuál es consecuente con la teoría del balance táctico, al notar que los diferentes factores que intervienen en las decisiones judiciales se presentarán de forma diferenciada según el caso, el contexto y el momento en el que se produzca la decisión judicial.

A modo de resumen, el cuadro 7 presenta una caracterización de los factores que intervienen en el caso específico de la decisión con relación al proyecto de ley de Solidaridad Tributaria. Posteriormente se hará un recorrido detallado de cada uno de los factores considerados. (continúa página siguiente)

Cuadro 7

Caracterización de los factores asociados a la decisión de la Sala Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta al factor de la **opinión pública** en relación con el caso del plan fiscal se constata que los diversos sectores de la opinión pública involucrados habían expresado su rechazo contra el proyecto. Diversos indicadores dan cuenta de ello.

Para el caso de los estudios de opinión pública realizado por el UNIMER para el periódico La Nación es posible encontrar un estudio que da cuenta de una situación de rechazo generalizado de la iniciativa de ley (Oviedo, 2012). El estudio realizado entre el 4 y 10 de enero de 2012 mostraba que 3 de cada 4 costarricenses rechaza la iniciativa de reforma fiscal de la Administración Chinchilla.

Para ese momento, el 73% de los 794 encuestados que indicaron que conocían el proyecto de ley (de una muestra total de 1200 personas) consideraba que la iniciativa de reforma fiscal no ayudaría a resolver la crisis del sector público. Solo un 15% opinaba que la reforma acabaría con el problema fiscal.

La popularidad de la gestión de la Administración Chinchilla cayó a niveles sin precedentes para un gobierno en el país. A su vez, las mediciones demuestran, en general, una alta confianza en el Poder Judicial, y en particular de la Sala Constitucional.

Igualmente, un sondeo, realizado por la empresa Cid-Gallup para el periódico Diario

Opinión pública en relación con el caso	Los diversos sectores de la opinión pública habían expresado su rechazo contra el proyecto. La popularidad de la gestión de la Administración Chinchilla cayó a niveles sin precedentes para un gobierno en el país. A su vez, las mediciones demuestran, a lo largo de este proceso, una confianza media ³ en el Poder Judicial, y en particular de la Sala Constitucional.
Las preferencias de los poderes electos	A pesar de contar con el aval legislativo, en primer debate, la Sala Constitucional ejerce sus potestades y aplica los controles sobre el procedimiento legislativo. Representa la defensa del orden constitucional y procesal dentro de la Asamblea Legislativa, su no actuación habría significado la violación de dichos elementos. La teoría dice que las cortes son más asertivas cuando hay un sistema pluripartidista que hace el rechazo legislativo de sus sentencias más difícil.
La situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión	La Sala Constitucional, en su respuesta, no aborda extremos planteados más allá de lo evacuado sobre el procedimiento. Esto demuestra una actuación auto restrictiva de la Sala Constitucional en un tema clave.
Los fundamentos jurídicos o factores legales	La Sala Constitucional no desarrolla consideraciones adicionales sobre otros extremos planteados en las consultas facultativas, lo que demuestra una actuación auto restrictiva en cuanto a la extensión de su control, dispone como elemento principal el procedimiento, más allá que el fondo. Esto se explica por el fundamento jurídico que tiene la actuación de la Sala sobre esos elementos: para procedimiento es vinculante, por el fondo no es vinculante.

Extra en mayo de 2012, determinó que sólo el 35% de los costarricenses considera

³ La definición del parámetro confianza media se constata al analizar diferentes mediciones sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en el año del evento analizado, así como la tendencia histórica. Entre ellas, las mediciones internas del Poder Judicial que posicionan el Índice de Confianza Judicial en niveles cercanos a 60 puntos en una escala de 1 a 100, siendo 1 poco confiable y 100 completamente confiable. Igualmente, las mediciones realizadas por *Lapop* de la Universidad de Vanderbilt, posicionan la confianza en el Poder Judicial en niveles cercanos a 50 puntos en una escala de 1 a 100.

buena la gestión de la mandataria, la primera mujer en llegar a la presidencia en Costa Rica. Entre octubre y diciembre de su primer año la mandataria obtenía porcentajes de popularidad superiores al 50 por ciento. Vale recordar que la mandataria ganó los comicios de 2010 con 46,9 por ciento de los votos, casi el doble que su más inmediato rival, Ottón Solís. (CR-Hoy / Redacción)

Otros indicadores, tales como el demanda legislativa, desarrollado por el Programa Estado de la Nación, daban cuenta de un rechazo generalizado a la iniciativa de ley por parte de líderes de opinión pública y líneas editoriales de los principales periódicos del país (Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2012)

Con relación a las **preferencias de los poderes electos** es posible notar que pesar de contar con el aval legislativo, en primer debate, la Sala Constitucional ejerce sus potestades y aplica los controles sobre el procedimiento legislativo. Representa la defensa del orden constitucional y procesal dentro de la Asamblea Legislativa, su no actuación habría significado la violación de dichos elementos. Este rasgo del comportamiento evidencian una reducida politización de la justicia para el caso del plan fiscal.

En este sentido, la teoría que las cortes son más asertivas cuando hay un sistema pluripartidista que hace el rechazo legislativo de sus sentencias más difícil (Brenes, 2010). Al momento de la sentencia, de acuerdo con la tipología desarrollada por Sartori, (1980, 1994) Costa Rica presentaba un sistema de partidos parlamentarios considerado multipartidismo fragmentado. (cuadro 8).

De esta manera el rechazo a la resolución fue más difícil, la decisión de la Sala Constitucional fue asertiva para múltiples sectores que habían mostrado su rechazo a la iniciativa de ley, y de mucha contrariedad para el partido oficialista y sus aliados políticos.

Cuadro 8

Fragmentación partidaria, parlamentaria y en bancadas legislativas en Costa Rica

Indicador	Calderón	Figueres	Rodríguez	Pacheco de	Arias	Chinchilla
	Fournier	Olsen	Echeverría	la Espriella	Sánchez	Miranda
	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Número efectivo de partidos electorales	2,55	2,77	3,35	4,52	4,62	4,84
Número efectivo de partidos parlamentarios	2,21	2,29	2,56	4,18	3,32	3,90
Número de bancadas legislativa	5	5	7	5	8	8

Fuente: Elaboración propia con datos de declaraciones definitivas de elección, TSE.

Otro de los factores considerados en el modelo teórico que vale rescatar con relación al caso de reforma fiscal -no por su potencial explicativo, si no por su ausencia- es el referido a la **situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión**. Si bien es cierto, la Sala Constitucional, en su respuesta, no aborda extremos planteados más allá de los evacuado sobre el procedimiento.

Esto demuestra una actuación auto restrictiva de la Sala Constitucional en un tema clave como el de reforma fiscal, lo cual pone en evidencia que este factor no fue determinante para la entender la resolución de los magistrados, aún cuando su decisión constituía un factor determinante en todo el proceso llevado durante la Administración Chinchilla.

Lo anterior evidencia, nuevamente, la existencia de factores de comportamiento que identifican una reducida politización del cuerpo de magistrados.

Por último, la resolución de la Sala Constitucional permite identificar un elemento adicional que ayuda a entender el comportamiento de la Sala Constitucional, lo referente al factor asociado a **los fundamentos jurídicos de la decisión** de los magistrados.

En este aspecto, la Sala Constitucional no desarrolla consideraciones adicionales sobre otros extremos planteados en las consultas facultativas, lo que demuestra una actuación auto restrictiva en cuanto a la extensión de su control, dispone como elemento principal el procedimiento, más allá que el fondo. Esto se explica por el fundamento jurídico que tiene la actuación de la Sala sobre esos elementos: para procedimiento es vinculante, por el fondo no es vinculante.

Un elemento adicional, tiene que ver con la consistencia de las decisiones judiciales en casos similares. Para estos efectos se trabajó con la base de datos de consultas previas de constitucionalidad desarrollada para el Primer Informe Estado de la Justicia. Tres elementos serán considerados este factor: duración de la decisión, decisiones de magistrado redactor y decisiones en temas similares.

En lo que respecta a los tiempos de la decisión es posible determinar que los tiempos dispuestos para la atención de las consultas legislativas en estudio se realizó en 26 días naturales, siendo el promedio para consultas facultativas de 28,6 días y para el caso de específico de consultas facultativas referidas a temas fiscales de 26,3. Lo anterior indica que no existen diferencias importantes en la duración de los casos para “casos políticos” que para “casos no políticos”

Por su parte, al considerar lo referido a las decisiones del magistrado redactor de la resolución (que en este caso fue el magistrado Jinesta Lobo), es posible notar que: el tiempo utilizado para la redacción de la resolución es menor, no sólo para su promedio general -28,2 días-, sino también para su tiempo promedio en lo que respecta a consultas facultativas que alcanza los 36 días.

Del total de 692 consultas previas de constitucionalidad que se comprenden en la base de datos⁴, en 38 de ella la redacción de la resolución quedó en manos del magistrado Jinesta Lobo, siendo 18 de carácter facultativo y las restantes 20 de carácter preceptivo. Para el tema fiscal redactó 5 resoluciones de las cuáles en dos ocasiones votó unánimemente, en otra ocasión lo hice de manera unánime con una

⁴ Cabe resaltar que la base de datos de consultas de constitucionalidad revisada para la realización de estos procesamientos constituye una versión preliminar –de febrero de 2014- de la base de datos elaborada para el Primer Informe Estado de la Justicia. Los datos finales podrían variar de manera limitada, el hallazgo presentado no varía sustancialmente.

nota, en otra salvó su voto; y por último, en otra ocasión salvó su voto y redactó una nota.

Para finalizar, en lo respectivo a las decisiones en temas similares, es posible notar que en el tema fiscal, la forma de votación dominante es la unánime aunque con una proporción importante de resoluciones en las que se presentan votos salvados. En el caso de las 43 resoluciones en temas fiscales en el 54% de los casos se realizó de manera unánime, mientras que casi una tercera parte (28%) presentan resoluciones con votos salvados.

Estos datos permiten sostener con mayor evidencia, que el factor legal –en específico lo referido a la consistencia en las decisiones- es un factor asociado a la decisión de los magistrados que tiene un carácter explicativo importante para entender el fallo de la Sala Constitucional.

Implicaciones de la decisión de la Sala

Con la resolución de la Sala Constitucional los planes de la aprobación del proyecto de ley se desvanecieron por parte del Poder Ejecutivo, la fracción oficialista y el grupo de legisladores del PAC, PUSC, PASE, PRC y PRN que dieron su apoyo para la aprobación del proyecto de ley.

Los medios periodísticos dan cuenta de un proceso de discusión sobre el camino que debía seguir la propuesta de reforma fiscal, sin embargo, el proyecto de ley finalmente fue descartado y su discusión no se retomó nuevamente a lo largo de la Administración Chinchilla.

Como quedó patente en el desarrollo de este caso, no es posible observar características evidentes del fenómeno de la politización de la justicia, bajo la denominación de co-gobierno o co-administración del Poder Judicial con Ejecutivo.

Más bien, este proceso de discusión significó una disminución importante en el apoyo de la opinión pública sobre la gestión del Gobierno de la Administración Chinchilla, pasando de valoraciones positivas en torno al 50% al inicio de su gestión a al 12% al final del proceso de discusión de la iniciativa. Asimismo, dicho fracaso significó como la continuación del deterioro de las finanzas públicas sin lograr la consecución de nuevos ingresos a través de impuestos.

– Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos de Norteamérica

Antecedentes de la negociación del TLC con EEUU

El interés del gobierno de Costa Rica por tener un TLC con los Estados Unidos puede remontarse a 1992. En ese año, los presidentes centroamericanos manifestaron al presidente estadounidense, Bill Clinton, el interés en negociar un acuerdo comercial.

Sin embargo, el gobierno norteamericano no mostró interés en iniciar un proceso encaminado a esos términos, pues consideraba que Centroamérica no era un mercado prioritario para su país (La Nación, 2003).

Para ese momento ya era evidente que Costa Rica adoptaba un estilo de desarrollo, que lo posiciona como una economía pequeña altamente dependiente del comercio y la inversión. Para ello, era necesario el desarrollo de un activo proceso de apertura de la economía (atracción de inversión extranjera directa y flujos comerciales) junto con una continua integración a la economía mundial mediante la negociación de tratados bilaterales de comercio y la participación en foros internacionales como medio para crear condiciones favorables para el desarrollo y crecimiento.

Por más de una década, Costa Rica había negociado tratados de libre comercio con distintos socios comerciales, como una forma de materializar el objetivo central de su política de comercio exterior, a saber, promover facilitar y consolidar una integración creciente del país a la economía internacional. En el momento de negociación del TLC con Estados Unidos, el país había negociado acuerdos de esta naturaleza con México, República Dominicana, Chile, Canadá y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Durante esos años previos, ambos gobiernos habían reconocido la importancia de facilitar y diversificar el comercio, así como los flujos de inversión entre los países, sin embargo, Estados Unidos había solicitado de la negociación en bloque de la región centroamericana. (Trigueros, 2002)

El momento donde este proceso puede considerarse como una política pública estratégica para el Poder Ejecutivo es a finales del año 2001 cuando, tras reuniones entre funcionarios del área comercial de los gobiernos centroamericanos y estadounidense, se abre la posibilidad de iniciar negociaciones para un tratado comercial.

Este viraje en la política comercial norteamericana quedó ratificado cuando el presidente George W. Bush pronunció un discurso ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en enero de 2002. Bush dijo que su administración trabajaría de manera estrecha con el Congreso de su país, para tener un tratado de libre comercio con Centroamérica (EFE y Redacción, 2002).

La negociación y el camino del Tratado de Libre Comercio

El objetivo de las autoridades costarricenses por negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos se concretó en setiembre del 2001, cuando autoridades de los países centroamericanos y de Estados Unidos acordaron dar inicio a una fase exploratoria tendiente al lanzamiento oficial de las negociaciones. Con tal fin, se emitió en esa ocasión una declaración conjunta en la que se estableció el compromiso de ambos lados de explorar posibilidades de profundizar y fortalecer los lazos de comercio bilateral entre los suscribientes de la declaración. Para estos efectos, se lanzó un programa de diálogos técnicos en temas claves de comercio, con el fin de que dicha discusión lograra alcanzar un compromiso bilateral fortalecido entre la región y ese país del norte.

A finales de noviembre del 2001 se llevó a cabo el primero de estos talleres de discusión técnica entre las autoridades de los seis países. En adelante, y a lo largo del 2002, se realizaron cinco talleres técnicos adicionales, en diferentes ciudades de

Centroamérica y de Estados Unidos. Este proceso permitió a los países entablar un intercambio de información sobre diversos temas comerciales, facilitando la posterior definición del marco que delimitaría el alcance de la negociación. Con base en ese proceso, los países acordaron dar inicio a la negociación de un tratado de libre comercio, lanzando oficialmente el mismo el 8 de enero del 2003.

Tras el anuncio del inicio de este proceso, a lo largo de ese año los países centroamericanos y los Estados Unidos se reunieron en nueve rondas ordinarias de negociación y varias rondas extraordinarias.

Las negociaciones finalizaron el 17 de diciembre de 2003 con la firma del acuerdo del Tratado de Libre Comercio por parte de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos. La delegación costarricense no firmó; alegando que no estaban satisfechos con lo acordado en temas sensibles como servicios y textiles, por lo que pidió una suspensión de las negociaciones para consultar y replantear posiciones. Sería hasta finales de enero (25) del 2004 cuando Costa Rica se une al Tratado (Barahona, 2004).

El Tratado sería suscrito finalmente por los Ministros competentes de los 6 países el 28 de mayo de 2004. Es importante indicar, que el cinco de agosto del mismo año República Dominicana se une y suscribe el TLC junto a los otros países miembros (CAFTA-SIECA a). El Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos se suscribió por los siete países Parte el 5 de agosto del 2004.

En palabras de la entonces viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica en los años de negociación del TLC, este acuerdo vendría a consolidar los dos objetivos de la política comercial costarricense impulsada desde la década de los 80's, es decir: más acceso y más seguridad jurídica con el mayor socio comercial del país (Pacheco, 2004:26).

Esta apreciación se confirma en el sitio web de COMEX, en la sección dedica a este tratado comercial, en la cual se señala que este Tratado es uno de los más importantes instrumentos de la política comercial costarricense porque regula la relación con el primer socio comercial y además, porque permite modernizar legislación concerniente al tema de propiedad intelectual, telecomunicaciones, seguros y contratos de distribución; de igual forma busca facilitar mecanismos para una efectiva aplicación de las leyes ambientales y laborales (COMEX, 2014).

A pesar de que el Tratado fue suscrito por Costa Rica en mayo de 2004, la ratificación del mismo por parte de la Asamblea Legislativa fue un proceso largo, lleno de indecisión e incluso marcado por la convulsión social. En este sentido, se manifestó un miembro de la delegación costarricense negociadora del TLC, quien señaló que para que el Tratado entrase en vigencia era necesario (Dinero, 2011):

“la aprobación de tres convenios internacionales, la promulgación de 11 leyes de implementación, la adopción de cerca de 30 decretos ejecutivos, la creación de dos nuevas instituciones, la realización de una gran cantidad y diversidad de gestiones operativas y la suscripción de varios entendimientos con Estados Unidos.”

Cabe recordar que para efectos de esta investigación, y tomando en cuenta la complejidad del evento que se aborda el énfasis se centrará en la participación de la Sala Constitucional con relación al proyecto de ley bajo el expediente N°16047, no incluyendo la agenda complementaria de esta iniciativa de ley ni cualquier acción emprendida en la Sala Constitucional relacionada con el conjunto de medidas posteriores a la aprobación del convenio internacional

Con la suscripción del Tratado, el paso siguiente era el envío, por parte del Poder Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa para su ratificación (esto por mandato constitucional: Art 121.4). Sin embargo, esa etapa estuvo marcada por presiones, rumores y amenazas hacia el Ejecutivo que atrasaron ese trámite, el cual se haría efectivo hasta octubre de 2005. Algunos hechos presentes en este lapso son los siguientes.

Para abril de ese año el Presidente de la República Abel Pacheco manifestó que instauraría una Comisión o Junta de Notables, cuyos miembros estarán fuera del ámbito industrial, político y sindical. Esto con el propósito de que estudien el texto del Tratado para determinar si hay alguna cláusula que atente contra la soberanía nacional (Herrera, 2005a). En julio quedó instaurada y juramentada la Junta de Notables, el presidente Pacheco le da un plazo de 60 días naturales para que rindan el informe, con la posibilidad de solicitar una prórroga (Alvarado, 2005a).

En agosto de ese año el presidente de Estados Unidos George W. Bush firma el TLC con Centroamérica y República Dominicana. La votación en el Congreso estadounidense se definió por estrecho margen 217 votos a favor contra 215 (Reuters, 2005).

Para ese momento el Poder Ejecutivo envió al Congreso la agenda complementaria del TLC con proyectos vinculados a préstamos para grupos sensibles de la sociedad. De igual forma, 38 diputados instan, mediante una moción, al presidente Pacheco para que envíe el TLC a la Asamblea Legislativa, sin embargo, el mandatario lo condicionó a la aprobación de una reforma fiscal y además manifestó que estaba a la espera de la opinión de la Junta de Notables para decidir su envío al Poder Legislativo para su respectiva discusión (Venegas, 2005a).

En setiembre se presentó el Informe de la Junta de Notables. Este documento no se refería al trámite que debía seguir el proyecto del TLC, es decir, si se debía enviar o no al Congreso para su discusión o si se debía enviar a consulta pública. Tampoco se hacían recomendaciones sobre la conveniencia o no de la iniciativa de ley. Lo que se hizo, según uno de los miembros, fue sentar las bases para poseer argumentos de peso a la hora de tomar decisiones con respecto al tema (Herrera, 2005b).

En ese mismo mes el Presidente de la República anunció, sin definir fecha, que enviaría el TLC a la Asamblea Legislativa. Esta decisión se tomaba tras hacer el análisis del informe de la Junta de Notables en el cual se señalan ventajas y desventajas de la aprobación o no del Tratado, así como de cambios estructurales necesarios que debería hacer el país para obtener beneficios del mismo (Herrera, 2005c).

Ya para el mes de octubre de 2005, el presidente Pacheco confirma el envío del TLC al Congreso de forma simultánea a los proyectos de ley asociados al fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y del Instituto Nacional de Seguros (INS), pero sin definir fecha para realizar dicha convocatoria (AP, 2005). Esa situación daba cuenta de un ambiente bastante convulso en torno al camino que debía seguir dicha iniciativa, incluso esto generó discrepancias a lo interno del Consejo de Gobierno.

A finales de ese mes, la Administración Pacheco envía el tratado internacional a conocimiento de la Asamblea Legislativa, donde se le asigna el expediente número 16047. A continuación se detallará el tortuoso camino de dicha iniciativa de ley.

Trámite del proyecto de ley

Tras más de un año y dos meses de haber sido suscrito el Tratado el mandatario costarricense, el Poder Ejecutivo, remitió el texto del TLC a la Asamblea Legislativa para que fueran los diputados quienes decidieran su aprobación o no. A esta fecha los demás países miembro ya habían ratificado el Tratado (Herrera, 2005d).

Durante sus trámites iniciales, el proyecto sufrió algunos atrasos. Producto de atrasos en la publicación del texto del proyecto del TLC (por su tamaño) en el diario oficial La Gaceta y por falta de quórum en el Plenario, la discusión del Tratado inició hasta diciembre de 2004 (Rojas, 2005) (Venegas, 2005b). Sin embargo, los avances en este mes fueron poco significativos: solo dos sesiones y una audiencia de 30 previstas (Alvarado, 2005b).

El año 2006 sería aún más complejo para el trámite de ley del TLC ya que era año de elecciones presidenciales. Los resultados estrechos que se presentaron en febrero entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana generaron que la discusión del TLC en la Comisión legislativa de Asuntos Internacionales se suspendiera hasta no tener claro quién sería el próximo presidente (Murillo, 2006).

Ya para marzo de ese año, los diputados de la Comisión de Asuntos Internacionales retomaban la discusión del TLC tras una conversación entre el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales –diputado del PUSC- y el presidente electo del Partido Liberación Nacional. Como se mencionó, el proyecto no se discutía desde diciembre del 2005, por el receso de fin de año que alcanzó hasta febrero por motivo de las elecciones, así como la suspensión señalada en el párrafo supra (Venegas, 2006a)

De lo anterior es posible distinguir la importancia que tendrá esta política pública estratégica para la Administración Arias, dado que recibirá un impulso significativo para lograr una agilización del trámite legislativo con el fin de llegar a una votación afirmativa de la iniciativa de ley. Esto quedará patente en las acciones que se emprendieron recién instalados los nuevos diputados.

Para mayo la Comisión de Asuntos Internacionales nombrada para el nuevo período constitucional (2006-1010) correspondiente a la primera legislatura estaba conformada por nueve diputados, de los cuales seis se manifestaban a favor del Tratado y tres lo adversan (Alvarado, 2006). En estas condiciones la Comisión

mencionada decidió acelerar el trámite de aprobación, para lo cual dispuso que se sesionaran dos veces por semana (Venegas, 2006b).

En junio, tomando en cuenta las posiciones que había en la sociedad con respecto a este proyecto de ley, la Comisión decide aumentar el número de audiencias que se habían definido en la legislatura recién finalizada (Rojas, 2006a). En este mismo mes la presidenta de la Comisión legislativa –diputada oficialista- manifestaba la posibilidad de dictaminar el proyecto en setiembre de 2006 (Rojas, 2006b). Sin embargo, ya para agosto los diputados miembros de esa Comisión discrepaban con ese criterio, dado que veían difícil dictaminar el proyecto ese año (Rojas, 2006c).

En octubre, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) rechazó una gestión realizada por diferentes ciudadanos que adversaban la iniciativa para realizar una consulta popular no vinculante sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU. Los magistrados argumentaron que el TSE carecía de respaldo constitucional y legal para autorizar la recolección de firmas para hacer una consulta popular no vinculante.

El TSE argumentó que la Ley Regulación del Referéndum no contempla hacer consultas no vinculantes, sin embargo, los magistrados indicaron se podría realizar si la Asamblea Legislativa aprobaba una ley para eso. (Rojas, 2006d)

Finalmente, en diciembre de ese año el proyecto de ley del TLC recibe, como se esperaba, un dictamen afirmativo de mayoría de 6 de los 9 diputados miembros de la Comisión de Asuntos Internacionales. Esa fue la fecha límite que determinaron 38 diputados para que dicho órgano legislativo rindiera el dictamen del texto, indicando además que todas las cláusulas interpretativas pendientes de discusión o votación serían rechazadas media hora antes de que se terminara la sesión. Con la aprobación del TLC por parte de la Comisión, el texto pasó a discusión en el Plenario, debate que se iniciaría hasta mediados de enero de 2007 (Murillo y Venegas, 2006).

Para este momento, se identifica el primer intento para que la Sala Constitucional interviniera en el proceso de discusión del tratado internacional. Atípicamente, el Tribunal Supremo de Elecciones instruyó a la Dirección del Departamento de Servicios Técnicos para que interpusiera una consulta de constitucional que dilucidara si el proyecto de ley requería de la consulta preceptiva de constitucionalidad al ser una iniciativa que se decidiría mediante consulta popular.

En ese momento, los Magistrados de lo Constitucional consideraron como prematura la consulta e indicaron que ese departamento de la Asamblea Legislativa carecía de competencia para plantear esa consulta. La Sala Cuarta resolvió entrar a conocer el texto del TLC *“una vez el proyecto en cuestión adquiriera una viabilidad jurídica clara, valga decir, cuando se hubiera aprobado en primer debate, superadas otras etapas que pudiéramos llamar por ahora, meramente preparatorias”* según consta en la resolución 2007-02159.

Así las cosas el primer trimestre del año 2007, estuvo enmarcado en la estrategia impulsada por el Poder Ejecutivo y apoyada por 38 diputados para dar agilidad en la aprobación del TLC y sus leyes complementarias. Esta estrategia, consistía en una reforma al reglamento legislativo, específicamente al artículo 41bis, con el propósito

de que los tratados internacionales se debieran discutir y resolver en un plazo máximo de 22 sesiones (Alpizar, 2007a).

Dicha reforma se aprobó en primer debate, sin embargo ante una consulta de constitucionalidad de dicho proyecto, el texto fue devuelto a la Comisión de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa para que en ella se evacuaran las violaciones en el procedimiento legislativo que señalaron los magistrados, para que posteriormente continuase con el trámite correspondiente (Mata, 2007a).

Además de los atrasos señalados en los párrafos infra, el gobierno de Oscar Arias tuvo que darle un nuevo aire a la estrategia de impulso al TLC. En este sentido, el Poder Ejecutivo optó por crear un ambiente de urgencia para aprobar el Tratado en la Asamblea Legislativa como para influir en la opinión pública, ya que encuestas y sondeos realizados en esos meses mostraban poco ánimo y disminución del apoyo al Tratado. La estrategia descrita tenía como base argumentativa el factor tiempo, puesto que se contaba hasta febrero de 2008 para aprobar el Tratado y 12 leyes complementarias (Murillo, 2007a).

En el mes de abril se presentaron dos hechos significativo en este proceso, en primer lugar lo relacionado a la consulta previa de constitucionalidad, una presentada por la Defensoría de los Habitantes, y la posteriormente o presentada por diputados opositores en coadyuvancia a esa gestión previamente iniciada por la Defensoría. En la sección infra se desarrollará, en específico, la participación de los diferentes actores involucrados, así como sus argumentos presentados en las gestiones realizadas ante la Sala Constitucional.

En segundo lugar, la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones que resuelve una consulta de un grupo de ciudadanos y los autoriza para que recolecten el 5% de firmas del padrón electoral con el fin de celebrar un referéndum para aprobar o no el TLC con Estados Unidos (Murillo (b), 2007).

Lo anterior impulsa a que el Poder Ejecutivo presenta al Directorio de la Asamblea Legislativa un decreto con el fin de someter la aprobación del TLC a consulta popular.

El ministro de la Presidencia de ese entonces, señalaba que por esta vía sería más expedito el trámite en comparación con el de recolección de firmas (Murillo (c), 2007).

En este sentido los diputados aprueban, con 54 votos de 57, el proyecto de consulta popular presentado por el Poder Ejecutivo. Con la notificación de este resultado al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sería a este órgano al que le correspondía elegir a cuál de las dos vías le da curso (Globovisión, 2007).

Y es así como en mayo, el TSE acoge la propuesta del Poder Ejecutivo y descarta la vía de recolección de firmas, aunque no señala fecha para celebración del referéndum (ACAN-EFE, 2007). A partir de este momento, se genera una situación que ocurre de manera inédita en el país, esto demostrará la existencia de lagunas jurídicas para el trámite de proyectos de ley en el marco de una consulta popular.

El detalle completo del trámite del TLC con Estados Unidos se puede encontrar en el cuadro 9. Cabe resaltar que se presenta el detalle de la totalidad del trámite legislativo, incluyendo las fases posteriores al foco de esta investigación.

Cuadro 9
Detalle trámites exp. 16047 "Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos"

Descripción	Órgano	Fecha de inicio	Fecha de término
Proposición proyecto de Ley	Poder Ejecutivo	01/05/02	-
Presentación Proyecto de Ley	Plenario	21/10/05	21/10/05
Asignación a comisión e informe al plenario	Plenario	24/10/05	24/10/05
Remisión del expediente a comisión (Archivo)	Dept. Archivo	23/11/05	23/11/05
Recepción del proyecto (Comisión)	RRII y Comercio exterior	23/11/05	23/11/05
Ingreso en el orden del día y debate (Comisión)	RRII y Comercio exterior	05/12/05	12/12/06
Votación (Comisión)	RRII y Comercio exterior	12/12/06	12/12/06
Dictamen (Comisión)	RRII y Comercio exterior	12/12/06	12/12/06
Recepción en la secretaría del Directorio (Plenario)	Plenario	15/12/06	15/12/06
Remisión a la secretaría del Directorio (Comisión)	RRII y Comercio exterior	15/12/06	15/12/06
Ingreso en el orden del día (Plenario)	Plenario	15/01/07	15/01/07
Remisión al departamento de servicios parlamentarios	Plenario	23/10/07	23/10/07
Emisión	Asamblea Legislativa	05/11/07	-
Sanción	Poder Ejecutivo	21/11/07	-
Rige	-	21/12/07	-
Archivo del expediente	Dept. Archivo	08/01/08	08/01/08

Fuente: Sistema Integrado Legislativo, Asamblea Legislativa.

Participación de la Sala Constitucional

- *Actores que la activan*

Como se mencionó, el primer intento para que la Sala Constitucional participará en el proceso de discusión de esta iniciativa de ley, fue una gestión planteada desde el Tribunal Supremo de Elecciones a través de la Dirección del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

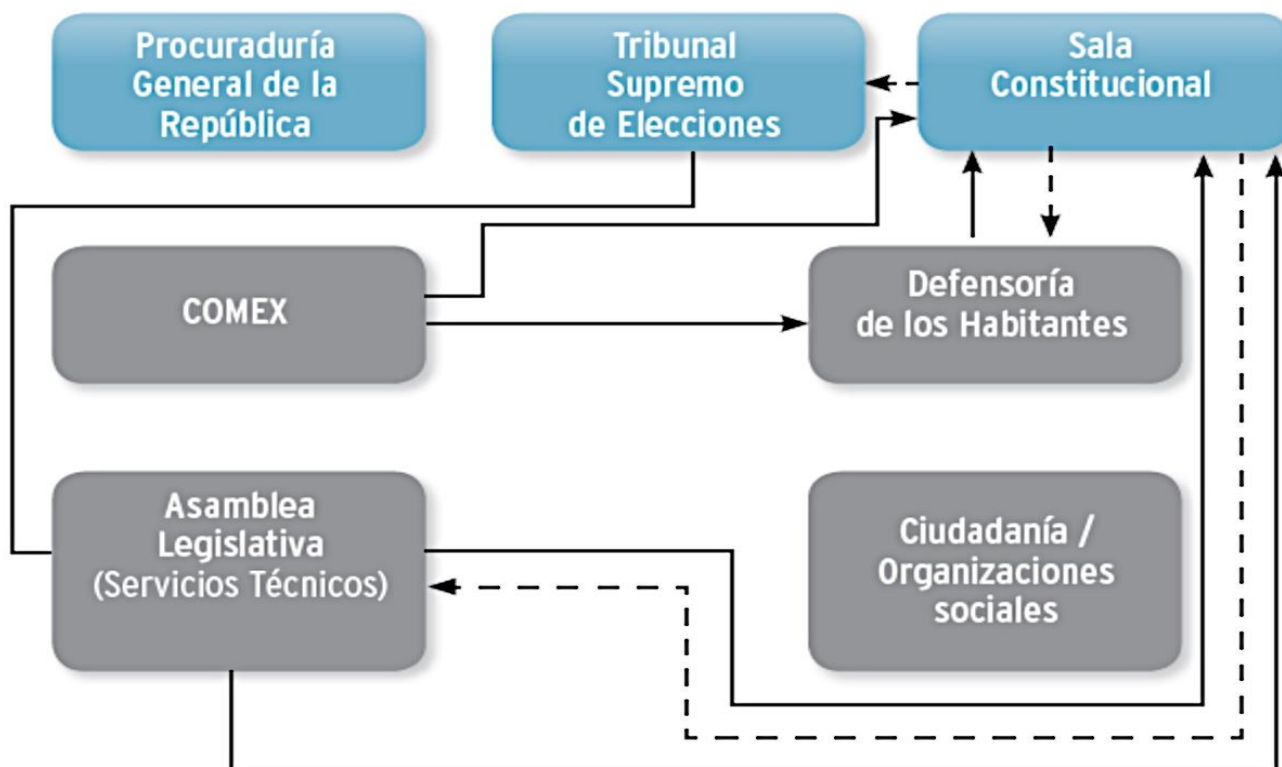
Para ese momento, la Sala Constitucional consideró prematura la gestión y rechazó la consulta por ese aspecto y por la falta de competencia del departamento legislativo para plantear dicha consulta.

De esta manera, la participación "real" de la Sala Constitucional en el proceso del TLC se inicia con la activación propiciada por la Defensoría de los Habitantes de la

República (DHR) mediante la consulta de constitucionalidad presentada ante la Sala Constitucional el día 27 de abril de 2007. (Gráfico 2)

Gráfico 3

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y Sala Constitucional en la fase de discusión del TLC Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.



a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008 en el Decimocuarto Informe Estado de la Nación

Esta gestión tuvo efectos inmediatos evidentes para el proceso de discusión de este proyecto de ley, en primer término implicó que el Tribunal Supremo de Elecciones decidiera esperar el pronunciamiento de los magistrados para así establecer de manera definitiva la fecha en que se llevaría a cabo la consulta popular mediante la modalidad de referéndum.

Para la activación de la Sala Constitucional, la DHR fundamentó su gestión en la Ley de la Defensoría de los Habitantes y en la Ley de la Jurisdicción. Adicionalmente, argumentó que cuando en marzo de 2006 se presentó el informe del Departamento de Servicios Técnicos se señalaron eventuales roces de constitucionalidad, en particular a lo que se refiere a Derechos Humanos (DHR, 2007).

Posteriormente, un grupo de diputados del Partido Acción Ciudadana, Accesibilidad Sin Exclusión y del Frente Amplio interpusieron una consulta de constitucionalidad que se adjuntó a la presentada por la Defensoría. Esta gestión se realizó casi un mes después de iniciada la por la DHR, de ahí que existieran dudas sobre la admisibilidad de las consultas planteadas ante el órgano constitucional.

Las dudas acerca de la admisibilidad de las consultas giraban en torno a la competencia de presentarlas por parte de los actores que activaron la Sala Constitucional y en los tiempos para que eso ocurriera. El trámite relacionado a la consulta popular no explicitaba cuando y quiénes podían realizar las consultas previas de constitucional.

Sobre este aspecto, la resolución de la Sala indica que *“por mayoría de los Magistrados Solano, Vargas, Armijo, Jinesta, y Cruz, se admiten ambas consultas. La Magistrada Calzada salva el voto, únicamente, en cuanto a la procedencia de la consulta de las diputadas y los diputados y la declara inadmisibile. El Magistrado Mora salva el voto y declara inadmisibles ambas consultas”* (Sala Constitucional).

Resolución 2007-09469)

Señalan que *“ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad.”* (Sala Constitucional, número de expediente 07-005632-0007-CO). *Por estas razones es que el resultado de ésta sentencia o pronunciamiento no es vinculante.*

- *Argumentos para su activación*

En su gestión, la Defensoría argumentaba como el principal vicio en el procedimiento fue la desatención de la consulta preceptiva de constitucionalidad. Desde su criterio, la misma debió ser presentada por el Directorio Legislativo apenas se inició el procedimiento de ley, para dar cumplimiento a las normas que establecen el procedimiento de ley para tratados y convenios internacionales.

Señaló que en caso que el Directorio estuviese limitado a presentarla por la convocatoria a consulta popular emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones, lo oportuno era que el mismo TSE iniciara la gestión para la realización la consulta respectiva. La Defensoría considera, en su consulta, que esta omisión del Directorio de la Asamblea Legislativa y del TSE *“... no solo constituye un serio y grosero vicio de constitucionalidad, sino que sus efectos podrían afectar la propia institucionalidad del Estado”* (DHR, 2007).

Por su parte, los diputados justifican su gestión en la competencia que tienen 10 o más diputados para solicitar la consulta previa de constitucionalidad, y acudiendo a las particularidades del caso justificar que no se cumpliera el requisito relacionado a la aprobación en primer debate debido a que se trataba de un proyecto que se decidiría en consulta popular.

En particular, las consultas presentadas por los diputados y la Defensoría de los Habitantes se pueden enmarcar en dieciocho temas, que abarcarían los siguientes aspectos cuestionados en las consultas:

- Mecanismo de arbitraje;
- Denuncia del tratado;
- Comisión de Libre Comercio;
- Sobre derecho a la vida y la salud;

- Propiedad intelectual;
- Ausencia de una reserva en el tema de “Trato Nacional”;
- Telecomunicaciones;
- Materia ambiental;
- Expropiación de inversiones;
- Derecho laboral;
- Forma de negociación a través de listas negativas;
- Producción, comercialización y otras actividades relacionadas a armas;
- Contratación pública en el Tratado de Libre Comercio;
- Concepto de territorio;
- Autonomía municipal;
- Reglamentos técnicos;
- Participación de otros estados en el proceso de formación de leyes y,
- Certificación en Estados Unidos.

Al ser un proyecto de ley con una importante diversidad de materias a las cuáles afecta trasciende a los esfuerzos de este estudio entrar a comentar los aspectos específicos que se cuestionaban en cada uno de los temas supra mencionados.

Sin embargo, la lectura atenta de ambas consultas permite la identificación de muchos supuestos en los razonamientos de las gestiones presentadas a la Sala, en especial, al referirse a situaciones futuras que significan la interacción de elementos adicionales a los exclusivamente relacionados al tratado de libre comercio.

- *Decisión de la Sala*

La mayoría de los Magistrados declinaron pronunciarse en torno a los posibles vicios de procedimiento, dado que ya entonces el trámite legislativo había sido suspendido en razón de la convocatoria a referéndum por parte del TSE. Por su parte los Magistrados Cruz y Armijo, salvaron su voto y sí consideraron oportuno pronunciarse acerca del procedimiento tal como consta en el voto de salvado de estos magistrados.

Asimismo, fueron rechazadas varias consultas de la sociedad civil y de funcionarios públicos, por cuanto en consultas legislativas no existe la figura de la coadyuvancia. Para el Magistrado Luis Paulino Mora, ambas consultas no debieron ser admitidas y para la Magistrada Ana Virginia Calzada no se debía admitir la consulta de las y los diputados.

Entrando a los aspectos de análisis de éste proyecto de ley, los Magistrados indican que no van a revisar la forma (procedimiento) porque éste proyecto no tuvo el proceso normal en la Asamblea Legislativa, por pasar a consulta popular.

De estas consultas agrupadas, se puede decir que 13 de los aspectos concuerdan con temas cuestionados por los diputados y 15 por la Defensoría de los Habitantes.

En siete de estos temas la Sala Constitucional apoyó su fundamento en al menos 11 resoluciones suyas, entre ellas la del Tratado de Libre Comercio suscrito con México (Sala Constitucional, resolución No.07005-94).

De éstos 18 temas tratados, la mayoría de los Magistrados señalaron que no se observa inconstitucionalidad, a pesar que en 8 de éstos temas los magistrados Gilbert Armijo y Fernando Cruz salvaron su voto y consideraron éstos temas inconstitucionales:

- “lo dispuesto en cuanto a la Comisión de Libre Comercio;
- del Capítulo de Telecomunicaciones lo que se refiere a la aplicación retroactiva del Anexo 13;
- lo dispuesto en materia ambiental, salvo lo relativo a la participación ciudadana;
- lo relativo al proceso de certificación en los Estados Unidos;
- el arbitraje Inversionista-Estado;
- el tema de los medicamentos en el Capítulo de Propiedad Intelectual;
- en lo que respecta a resolución de controversias, inversiones y salud, en cuanto afecta el Estado Social y Democrático de Derecho.” (Sala Constitucional, resolución No. 2007-09469).

Por aparte, para el Magistrado Armijo el concepto de Territorio que se establece en el Tratado también es inconstitucional.

Por otro lado, hubo tres casos en los cuales los Magistrados se abstuvieron de emitir criterio, puesto que la solicitud los ponía a dirimir sobre la conveniencia, mérito u oportunidad del Tratado de Libre Comercio; y no sobre el respeto a la Constitución Política. Esos temas eran propiedad intelectual (en el tema de registro de patentes), sobre la ausencia de una reserva de Costa Rica en el tema de “Trato Nacional” y telecomunicaciones (específicamente sobre el alegado trato discriminatorio por la estructura de costos).

El detalle específico del por tanto de la resolución de la Sala Constitucional, así como de los votos salvados de los magistrados, se pueden observar en el cuadro 10:

Cuadro 10

Detalle del por tanto y de los votos salvados. Expediente 07-005632-0007-CO.

Por tanto
1. Por mayoría se admiten ambas consultas
2. Por mayoría se evacuan las consultas en el sentido de que no se observan vicios de constitucionalidad en el Tratado consultado.
3. Por mayoría se declara que no ha lugar evacuar la consulta por procedimiento
4. Por unanimidad se declara inadmisibles la ampliación presentada por las y los diputados, y las gestiones presentadas por personas no consultantes.
Detalles de Votos salvados
Admisibilidad de las consultas
Calzada declara inadmisibles la consulta de los y las diputadas
Mora declara inadmisibles ambas consultas
Armijo y Cruz: Inconstitucional en cuanto a:

Comisión de Libre Comercio
Aplicación retroactiva del Anexo 13 (Telecomunicaciones)
Lo dispuesto en materia ambiental, salvo lo relativo a participación ciudadana
Lo relativo al proceso de certificación en los EEUU
El arbitraje Inversionista-Estado
El tema de los medicamentos en el capítulo de Propiedad Intelectual
Resolución de controversias, inversiones y salud.
Concepto de Territorio (Mag. Armijo)

Sobre el trámite, Armijo y Cruz, Inconstitucional en cuanto a:

El trámite de la iniciativa, por vulnerar el artículo 10 de la CP, al no haberse realizado consulta preceptiva.

El Plenario Legislativo modificó los términos de la iniciativa del PE para someter a referéndum el proyecto.

Violación de los principios de publicidad al omitir efectuar una traducción oficial de la integridad del tratado.

Se omite la inclusión del acta de la sesión 183 (23-4-07) del Plenario Legislativo en el expediente 16.047, violando principios de seguridad jurídica y publicidad.

Fuente: Elaboración propia con base en sentencia de la sala constitucional.

Un aspecto que llama la atención, es que a pesar que los Magistrados hacen estas observaciones de abstenerse de criterios en éstos temas correspondientes al Poder Ejecutivo, al final de la sentencia desarrollan una reflexión final sobre la agenda complementaria del TLC, señalando la importancia de ésta para el fortalecimiento de las políticas promovidas por éste Tratado para así poder aprovechar los beneficios que esto traería. Elemento que se explica al detallar los factores asociados a la decisión de la Sala Constitucional.

- *Factores asociados a la decisión de la Sala*

Como se ha pretendido realizar en este trabajo, a partir de las categorías analíticas definidas se procesa la resolución de la Sala Constitucional del caso en estudio, con el objetivo de distinguir elementos que puedan dar sustento al planteamiento teórico desarrollado en esta investigación.

Cabe resaltar que al ser una resolución sumamente amplia, con una complejidad significativa por la cantidad de elementos, temáticas y situaciones abordados en la resolución –se trata de una sentencia de más de 300 páginas- (se puede ver en detalle una sistematización de dicha sentencia en el anexo 3) esta sección se desarrolla con comentarios generales sobre los factores asociados considerados más relevantes de la decisión de los magistrados.

Como se mencionó con anterioridad, los según la teoría del balance táctico, los diferentes factores que intervienen en las decisiones judiciales se presentarán de forma diferenciada según el caso, el contexto y el momento en el que se produzca la decisión judicial, en este caso vemos cómo el factor ideológico y la consistencia legal en las decisiones judiciales son factores relevantes en este caso.

A modo de resumen, el cuadro 11 presenta una caracterización de los factores que intervienen en el caso específico de la decisión con relación al proyecto de ley del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Posteriormente se hará un recorrido detallado de cada uno de los factores considerados.

Cuadro 11

Caracterización de los factores asociados a la decisión de la Sala Constitucional en el caso del TLC con EEUU.

Ideología de los jueces	Se evidencia la existencia de diferentes orientaciones ideológicas en los criterios de los magistrados que participaron en la resolución. Los argumentos esgrimidos en los votos salvados de la resolución dan cuenta de esas tensiones ideológicas a lo interno de la Sala.
Opinión pública en relación con el caso	La opinión pública alrededor del caso del TLC evidencia una situación bastante polarizada, al momento de la resolución el proceso de la consulta popular ya había iniciado. La resolución que avala la constitucionalidad abre paso a que sea la ciudadanía la que tome la decisión final sobre el proyecto.
Las preferencias de los poderes electos	La preferencia en cuanto a la conveniencia del TLC para el país por parte de los diputados era polarizada, al igual que la opinión pública, la consulta es presentada por diputados de oposición utilizando en muchos casos la utilización de situaciones supuestas para que la Sala rindiera criterio. Evidencia intento de diputados de trasladar discusión y valoración propia de la función legislativa al criterio jurisdiccional
La situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión	En la resolución se evidencia un criterio de mayoría en cuanto a la conveniencia del TLC. En la parte final de la sentencia este elemento es más patente. Se evidencia no sólo la orientación ideológica del criterio de mayoría, sino también el interés de aclarar las dudas sobre la constitucionalidad antes que se efectúe la consulta popular
Los fundamentos jurídicos o factores legales	La resolución del TLC es consistente con el criterio de constitucionalidad –preceptivo y facultativo- que se ha utilizado para avalar los tratados de libre comercio avalados con anterioridad. Se refleja un criterio de estabilidad interpretativa de las normas constitucionales.

Fuente: Elaboración propia.

En el tema ideológico es posible notar, en especial al contraponer los argumentos y razonamientos del criterio de mayoría con los votos salvados –en especial los emitidos por los magistrados Armijo y Cruz-, una diferente concepción en cuanto a la relación entre mercado-sociedad-Estado en temas puntuales dirimidos en resolución de la Sala.

Se evidencia la existencia de diferentes orientaciones ideológicas en los criterios de los magistrados que participaron en la resolución. Los argumentos esgrimidos en los votos salvados de la resolución dan cuenta de esas tensiones ideológicas a lo interno de la Sala.

Para los Magistrados Armijo y Cruz existían roces en varios temas y por eso salvaron sus votos. En detalle: salvan el voto y declaran inconstitucional la figura de la Comisión de Libre Comercio, sobre lo dispuesto en los artículos 9.14 y 10.9.3 del Tratado; sobre el tema de propiedad intelectual, sobre material ambiental, sobre los aspectos cuestionados en telecomunicaciones, en el concepto de territorio, entre otros. Estos

criterios son compartidos por juristas y académicos renombrados (Romero-Pérez, 2007; Baudrit, 2007; Murillo, 2007)

Este factor es importante para entender las diferencias en los criterios de los magistrados, y también del fenómeno de la politización de la justicia como ha sido abordada en esta ponencia. A partir de la evidencia recopilada es posible sostener que el factor ideológico tiene alcance explicativo para entender la sentencia de la Sala Constitucional, en el tanto existe un criterio de mayoría que da una suerte de aval al estilo de desarrollo que significa la constitucionalidad del TLC con Estados Unidos.

Las preferencias de los poderes electos. La preferencia en cuanto a la conveniencia del TLC para el país por parte de los diputados era polarizada, al igual que la opinión pública, la consulta es presentada por diputados de oposición utilizando en muchos casos la utilización de situaciones supuestas para que la Sala rindiera criterio. Evidencia intento de diputados de trasladar discusión y valoración propia de la función legislativa al criterio jurisdiccional.

La fecha de la sentencia, el país tenía un sistema de partidos denominado multipartidismo moderado. La evolución del fenómeno de la fragmentación partidaria se puede apreciar en el cuadro.

Cuadro 12
Fragmentación partidaria, parlamentaria y en bancadas legislativas en Costa Rica

Indicador	Calderón Fournier	Figueres Olsen	Rodríguez Echeverría	Pacheco de la Espriella	Arias Sánchez	Chinchilla Miranda
	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Número efectivo de partidos electorales	2,55	2,77	3,35	4,52	4,62	4,84
Número efectivo de partidos parlamentarios	2,21	2,29	2,56	4,18	3,32	3,90
Número de bancadas legislativa	5	5	7	5	8	8

Fuente: Elaboración propia con datos de declaraciones definitivas de elección, TSE.

La opinión pública alrededor del caso del TLC evidencia una situación bastante polarizada, al momento de la resolución el proceso de la consulta popular ya había iniciado. La resolución que avala la constitucionalidad abre paso a que sea la ciudadanía la que tome la decisión final sobre el proyecto.

El trabajo de Rodríguez, *et al.*, representa una clara muestra de la evolución de la opinión pública durante el proceso del referéndum. Como lo señalan los autores, durante el proceso *“resaltaron así como polos la promesa de creación del empleo versus los posibles efectos negativos sobre los grupos más vulnerables de la sociedad. La mayor parte de la población opinó durante todo el período estudiado que el TLC no beneficiaría a las personas pobres y sin estudios (entre 67,8% y 54,7%), ni a los pequeños agricultores (entre 59% y 49%). Al mismo tiempo, la mayoría también opinaba que sería una fuente de empleo (entre 55% y 62%). Ponderar en la balanza estos dos extremos fue uno de los ejes principales entre los cuales se debatió la opinión pública costarricense.”* (Rodríguez, et al., 2008)

La situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión En la resolución se evidencian un criterio de mayoría en cuanto a la conveniencia del TLC. En la parte final de la sentencia este elemento es más patente. Se evidencia no sólo la orientación ideológica del criterio de mayoría, sino también el interés de aclarar las dudas sobre la constitucionalidad antes que se efectúe la consulta popular y así dejar la decisión final en la voluntad popular.

Los fundamentos jurídicos o factores legales. La resolución del TLC es consistente con el criterio de constitucionalidad –preceptivo y facultativo- que se ha utilizado para avalar los tratados de libre comercio avalados con anterioridad. Se refleja un criterio de estabilidad interpretativa de las normas constitucionales.

En esta área igualmente se consideran los aspectos referidos a la duración de la decisión, decisiones de magistrado redactor y decisiones en temas similares. De la misma manera que en el caso de la reforma fiscal, para estos efectos se trabajó con la base de datos de consultas previas de constitucionalidad desarrollada para el Primer Informe Estado de la Justicia.

En lo que respecta a los tiempos de la decisión es posible determinar que los tiempos dispuestos para la atención de las consultas legislativas en estudio se realizó en 26 días naturales, siendo el promedio para consultas facultativas de 28,9 días y para el caso de específico de consultas facultativas referidas a temas fiscales de 26,3. Lo anterior indica que no existen diferencias importantes en la duración de los casos para “casos políticos” que para “casos no políticos”

Por su parte, al considerar lo referido a las decisiones del magistrado redactor de la resolución (que en este caso fue el magistrado Jinesta Lobo), es posible notar que: el tiempo utilizado para la redacción de la resolución es menor, no sólo para su promedio general -27,5 días-, sino también para su tiempo promedio en lo que respecta a consultas facultativas que alcanza los 36 días.

Del total de 740 consultas previas de constitucionalidad que se comprenden en la base de datos, en 38 de ella la redacción de la resolución quedó en manos del magistrado Jinesta Lobo, siendo 18 de carácter facultativo y las restantes 20 de carácter preceptivo. Para el tema fiscal redactó 5 resoluciones de las cuáles en dos ocasiones votó unánimemente, en otra ocasión lo hice de manera unánime con una nota, en otra salvó su voto; y por último, en otra ocasión salvó su voto y redactó una nota.

Para finalizar, en lo respectivo a las decisiones en temas similares, es posible notar que en el tema fiscal, la forma de votación dominante es la unánime aunque con una proporción importante de resoluciones en las que se presentan votos salvados. En el caso de las 43 resoluciones en temas fiscales en el 54% de los caso se realizó de manera unánime, mientras que casi una tercera parte (30%) presentan resoluciones con votos salvados.

Estos datos permiten sostener con mayor evidencia, que el factor legal –en específico lo referido a la consistencia en las decisiones- es un factor asociado sumamente importante para entender la decisión de la Sala Constitucional en el caso del TLC.

Implicaciones de la decisión de la Sala Constitucional

Posterior a la resolución de la Sala Constitucional, el camino para la consulta popular quedó aclarado y se procedió a definir el camino a seguir para el desarrollo del primer referéndum en Costa Rica. El 12 Julio, el TSE convoca oficialmente la consulta popular para definir la aprobación o no del TLC para el domingo 7 de octubre del 2007 (Prensa, 2007).

Para esa fecha, luego de un proceso de discusión sumamente polarizado y con cuestionamientos para altas autoridades políticas y sociales, el TLC es aprobado por el 51,61% de los votantes en el referéndum, el cual tuvo una participación del 60,11%. Por lo tanto, el resultado era vinculante para la Asamblea Legislativa (Mata, 2007b). Es pertinente señalar que hasta la aprobación del TLC por parte de la mayoría del electorado costarricense, ninguna ley complementaria fue aprobada por el Congreso.

Aunque sí se logró la reforma al artículo 41 bis del Reglamento Legislativo para discutir tratados internacionales en un plazo máximo de 22 sesiones (Alpizar (b), 2007) (Vizcaíno, 2007).

Para noviembre de 2007, el Presidente de la República sanciona el Tratado de Libre Comercio y se convierte en ley de la República (CAFTA-SIECA (b)). Dicha iniciativa se publica bajo la ley N°8622 (TLC) en el periódico oficial La Gaceta (Ibíd.). A pesar del largo proceso descrito en párrafos anteriores, la vigencia del TLC no sería efectiva hasta la aprobación de todas las leyes complementarias.

La última ley de implementación fue aprobada en noviembre del 2008, la cual versaba sobre propiedad intelectual. Valga la pena decir que el Gobierno costarricense debió solicitar dos prórrogas a Estados Unidos para someter a votación los proyectos de la agenda complementaria, producto de los atrasos que se presentaron en la discusión de los mismos en la Asamblea Legislativa (AFP, 2009).

Finalmente, en diciembre de 2008 representantes diplomáticos de Estados Unidos y Costa Rica depositan la ratificación del Tratado ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) (CAFTA-SIECA). Y es así como el 1° Enero 2009; el TLC entre Estados Unidos y Costa Rica entra en vigencia casi cuatro años y medio después de su firma (AFP, 2009).

Consideraciones finales

En el caso del plan fiscal (denominado Ley de Solidaridad Tributaria) no se evidencian manifestaciones sobre el fenómeno del Poder Judicial ejerciendo co-administración o co-gobierno con el Poder Ejecutivo. Tres elementos dan sustento a esta consideración.

En primer lugar, representa el uso de las competencias legalmente conferidas a la Sala Constitucional y a los actores que activaron su participación. El traslado del caso a vía jurisdiccional se realiza por la imposibilidad de dirimirlo en terreno político. La Sala actúa auto restrictivamente a la hora de ejercer sus competencias lo que debate cualquier intromisión de la Sala en aspectos ajeno a sus competencias.

En segundo lugar, la resolución de los magistrados responde a factores relacionados con violaciones al procedimiento efectuado en la Asamblea Legislativa, mismo que fue gestado y avalado en el escenario político. Mas bien, el aval a una iniciativa, con los vicios que contenía el caso en estudio, habría puesto en evidencia el fenómeno de la politización de la justicia. El fallo, a su vez, es consistente con los fallos emitidos en casos similares en aspectos tributarios, donde el procedimiento ha sido el motivo de rechazo de la Sala Constitucional

Por último, la decisión de la Sala Constitucional se da en un contexto donde se evidencia una corte de constitucionalidad empoderada, con consistencia en sus decisiones sobre el tema en cuestión, con amplia credibilidad frente a la población, y en un tema que la sociedad se había mostrado contrariado desde un inicio.

Todo esto incide en un criterio de los magistrados que se distancia de las preferencias de los Poderes electos, quienes mediante diversos acuerdos políticos –algunos de ellos violatorios de sus propios derechos- lograron dar el aval de la iniciativa de ley. Esto representada un elemento que aclara la no co-administración del Poder Judicial con el Poder Legislativo.

En lo que respecta al caso del TLC se encuentra elementos que podrían ser considerados elementos derivados del fenómeno de la politización de la justicia. Cinco aspectos son esenciales para entender dicha consideración.

En primer lugar, se evidencia la existencia de diferentes orientaciones ideológicas en los criterios de los magistrados que participaron en la resolución. Los argumentos esgrimidos en los votos salvados de la resolución dan cuenta de esas tensiones ideológicas a lo interno de la Sala.

A partir de la evidencia recopilada es posible sostener que el factor ideológico tiene alcance explicativo para entender la sentencia de la Sala Constitucional, en el tanto existe un criterio de mayoría que da una suerte de aval al estilo de desarrollo que significa la constitucionalidad del TLC con Estados Unidos. Lo que no es posible sostener es que estas tensiones ideológicas respondan a criterios personales o si más bien se trata de diferentes interpretaciones de la ideología de nuestra Constitución.

Por otra parte, la activación de la Sala Constitucional se dio con una actitud empoderada de la Sala en resguardo de sus potestades para el desarrollo de los principios constitucionales ante la existencia de una laguna jurídica relacionada con el control previo de constitucionalidad para proyectos que serán objetos de consultas de constitucionalidad. Esto indica una Sala que decide participar en la resolución de un proyecto considerado estratégico para el Poder Ejecutivo, incluso más allá de los parámetros establecidos en las normas jurídicas ya existentes.

Por su parte, la estabilidad de los criterios jurisprudenciales emitidos en sentencias que versan sobre el mismo tema, permite hacer una valoración sobre el factor referente a los criterios legales de la decisión, al notar que el aval de constitucionalidad es consistente con lo resuelto por la Sala previamente, esto refleja el respeto de la Sala Constitucional a la potestad conferida constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

Sobre el aspecto referido a la situación económica y política o las potenciales repercusiones económicas o políticas de la decisión, es patente que la resolución se evidencia un criterio de mayoría en cuanto a la conveniencia de la aprobación de todo el conjunto de medidas que implicaba el TLC.

En la parte final de la sentencia, en la reflexión final, este elemento es cuando queda más patente. Se evidencia no sólo la orientación ideológica del criterio de mayoría, sino también el interés de aclarar las dudas sobre la constitucionalidad antes que se efectúe la consulta popular de la que fue objeto el TLC.

Por último, la sentencia constitucional es clara sobre su carácter no vinculante acerca del procedimiento legislativo, en este sentido, con la información recopilada es posible interpretar que su aval se dio como un elemento necesario para que la voluntad final de la aprobación de la Sala Constitucional fuera decidido por el pueblo, en consonancia con lo impulsado desde el Poder Ejecutivo ante la decisión del Tribunal Supremo de Elecciones de someter dicha decisión a consulta popular.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. (2004). Proyecto de Ley expediente N°16.047 "Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos". Sistema Integrado Legislativo.

Asamblea Legislativa. (2011a). Proyecto de Ley expediente N°17.959 Ley de Solidaridad Tributaria. Sistema Integrado Legislativo.

Asamblea Legislativa. (2011b). Proyecto de Ley expediente N°18.261 Ley de Solidaridad Tributaria. Sistema Integrado Legislativo.

Asamblea Legislativa. (2012) Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Investigaciones%20Realizadas/ral2012/ral_portal/reglamentoal2012_interactivo.pdf

Asamblea Legislativa, 1989. Ley de la Jurisdicción Constitucional. N° 7135. San José, Asamblea Legislativa.

Asamblea legislativa, 2006. Ley sobre regulación del Referéndum, N° 8492. San José, Asamblea Legislativa.

Antillón, W. (2007) TLC: Un ataque a los derechos del pueblo. Juricentro. San José, Costa Rica.

Baudrit, Luis (2007) Inconstitucionalidades en el TLC a pesar del dictamen de la Sala IV. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Brenes, Amelia. 2010. Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua. Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Latinoamericano. Universidad de Salamanca. España. Constitución Política de la República de Costa Rica.

COMEX. 2007. Respuestas de COMEX a las consultas de constitucionalidad presentadas por la Defensoría de los Habitantes y varios diputados. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: <http://www.comex.go.cr/negociaciones/usa2/referendum/default.htm>

Domingo, Pilar. Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America. Democratization, 2004, Vol. 11, No. 1: 104-126.

Deloitte. 2010. Comportamiento de las reformas fiscales en Costa Rica: Principales iniciativas (1987 - 2010). San José:, documento electrónico, consultado 03 de marzo de 2014, disponible en: http://www.deloitte.com/view/es_CR/cr/perspectivas/reforma-fiscal/

Defensoría de los Habitantes de la República (2007). Consulta facultativa de constitucionalidad No. 07-005632-0007-CO, acumulada en el expediente 07-005632-0007-CO. San José, Costa Rica.

Elites Parlamentarias de América Latina (PELA). Series temporales de Costa Rica y Nicaragua. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2010. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://americo.usal.es/oir/elites/series_temporales.htm

Hirschl, Ran. 2008. The Judicialization of politics. En Caldeira *et. al.*, (editors). 2008 The Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford University Press.

Gómez-Campos, Steffan y Meneses, Karla. 2011. Mapeo del plan fiscal 2010. Ponencia preparada para el XVII Informe Estado de la Nación, documento electrónico.

Gómez-Campos, Steffan y Murillo-Chinchilla, Juan. 2012. Desempeño Legislativo en la Segunda Legislatura de la Administración Chinchilla. Ponencia preparada para el XVIII Informe Estado de la Nación, documento electrónico.

Kapiszewski, Diana. (2009) "Tactical balancing" and Prioritizing Pragmatism: High Court Decision-making on Economic Policy Cases in Brazil. Paper prepared for delivery at the conference "Judicial Politics in Latin America". México D.F.:

Martínez Barahona, Elena. Seeking the Political Role of the Third Government Branch. A comparative approach to High Courts in Central America. Florencia: Tesis para optar al grado de Doctor del European University Institute, 2007.

Murillo, M. (2007) Roces constitucionales del tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (editor). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2008). Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Rodríguez, F. et al.,. (2008) El referéndum del TLC en Costa Rica: Seguimiento de la opinión pública. Revista de Ciencias Sociales. Número 121. Pp. 49-69. San José.

Romero-Pérez, J. (2007) Sala Constitucional Voto 9469-07 TLC-USA Análisis y comentarios. Ediciones Lex, San José.

Sala Constitucional, Expediente N° 07-015484-0007-CO

Sala Constitucional. 2012. Por tanto N.º 2012-004621. Del 10-04-2012.

Sala Constitucional. 2012 Sentencia N° 2012-004621. Del 10-04-2012.

Sala Constitucional. 2007. Sentencia N° 2007-009469. Del 03-07-2007.

Sala Constitucional. 2007. Sentencia N° 2007-02159. Del 16-02-2007.

Sala Constitucional. Sala Constitucional resuelve acciones contra el artículo 208Bis del Reglamento De La Asamblea Legislativa. Comunicado de prensa SC-CP-16-12. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/Sitio_Fraccion_Liberacion_Nacional/Boletn%20La%20Voz%20Liberacionista/2012%20MARZO/SALA%20CONSTITUCI

[ONAL%20RESUELVE%20ACCIONES%20CONTRA%20EL%20ARTICULO%20208.pdf](#)

Sartori, Giovanni. 1980. Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis. Madrid.: Alianza.

_____. 1994 Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Tate, Neal y Torbjörn, Vallinder. 1995. The Global Expansion of Judicial Power (editores). New York, New York University Press.

Volcansek, Mary. 2001. Constitutional Courts as veto players: divorce and decrees in Italy. European Journal of Political Research 39 (3): 347-372.

Noticias de prensa

ACAN-EFE. (3 de mayo 2007). TSE acoge petición para referendo sobre TLC. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.aldia.cr/ad_ee/2007/mayo/03/ultimahora1084046.html

ACAN-EFE. (24 de febrero 2011). Académicos critican la reforma fiscal propuesta por el Gobierno de Costa Rica. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.aldia.cr/ad_ee/2011/febrero/24/nacionales2695070.html

AFP. (01- enero de 2009). Entró en vigencia el TLC entre Costa Rica y EEUU. Recuperado el 7 de abril de 2014, de: <http://archivo.elheraldo.hn/Econom%C3%ADa/Ediciones/2009/01/01/Noticias/Entro-en-vigencia-el-TLC-entre-Costa-Rica-y-EE-UU>

AFP. (15 de marzo de 2012). Aprueban reforma fiscal, pero va "a consulta". Recuperado el 7 de abril de 2014, de <http://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/centroamerica/costarica/crpolitica/470340-339/costa-rica-aprueban-reforma-fiscal-pero-va-a-consulta?mainImg=2>

AFP. (20 de abril de 2012). Profesores protestan contra la corrupción y reforma fiscal en Costa Rica Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/politica-monetaria-y-fiscal/profesores-protestan-contra-la-corrupcion-y-reforma-fiscal-en-costa-rica_xeBXQKnHDtpo5ZdebmOnz7/

Alpizar, K. (23 de enero 2007a). TLC con EE.UU. podría votarse tras 22 sesiones parlamentarias. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=3406&catid=96&template=art_noticias.html

Alpizar, K. (16 de julio 2007b). Reforma al 41 Bis permitirá a los gobiernos mayor control sobre agenda legislativa. Recuperado el 7 de abril de 2014, de

http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=4182&catid=96&templa te=art_noticias.html

Alvarado, E. (18 de julio 2005a). Presidente Pacheco instauró junta de notables para el TLC. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/julio/18/pais0.html

Alvarado, E. (22 de diciembre 2005b). Escaso avance en primer mes de discusión de TLC. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/diciembre/22/pais5.html

Alvarado, E. (17 de mayo 2006). Comisión que verá TLC tiene mayoría de diputados a favor. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/17/pais4.html

AP. Associated Press. (07 de octubre 2005). TLC irá junto a reformas al ICE y al INS. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/octubre/07/pais1.html

Arrieta, E. (17 de agosto de 2010). Laura define ruta crítica tras primeros 100 días. Recuperado el 7 de abril de 2014 de https://www.larepublica.net/app/cms/www/print_friendly.php?viewmode=print&codigo_locale=es-CR&pk_articulo=38726

Barahona, A. (2004). *Centroamérica*. Recuperado el 7 de abril de 2014, de <http://www.envio.org.ni/articulo/1656>

Barquero, M. (9 de enero 2003). *EE.UU privilegia cooperación*. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2003/enero/09/economia1.html

Bermúdez, Mario. 11-01-2011. Gobierno anunció plan para controlar el gasto. El Financiero. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/enero/23/economia2654438.html

Bermúdez, Mario. 17-01-2011. Ministro de Hacienda entregó reforma fiscal a los diputados. El Financiero. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/enero/23/economia2654438.html

CAFTA-SIECA (a). Proceso de negociación - cronología. Recuperado el 13 de abril de 2014, de <http://www.cafta.sieca.int/sitio/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000239/20990000000239.swf>

CAFTA-SIECA (b). Proceso de ratificación - cronología. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.cafta.sieca.int/sitio/VisorDocs.aspx>

COMEX, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica -Estados Unidos (CAFTA-DR). Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/cafta-dr.aspx>

Confidencial (18 de agosto de 2010). Costa Rica: Chinchilla anuncia una reforma fiscal. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/1518/costa-rica-chinchilla-anuncia-una-reforma-fiscal>

Córdoba, J. (10 de abril de 2012). Sala Constitucional anula trámite de plan fiscal. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/component/content/article/1613-Hoy%20en%20la%20U/5564-sala-constitucional-anula-tramite-de-plan-fiscal-.html>

CR-Hoy / Redacción (23 de mayo de 2012). Laura Chinchilla pierde simpatía según encuesta de Cid Gallup. Recuperado el 7 de Mayo de 2014 de <http://www.crhoy.com/laura-chinchilla-pierde-simpatia-segun-encuesta-de-cid-gallup/>

Dinero. (2011). Camino de espinas. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de <http://www.dinero.com/pais/articulo/camino-espinas/137344>

EFE (15 de diciembre de 2011). Corte de Costa Rica revisa el método rápido de tramitación de la reforma fiscal Recuperado el 17 de abril de 2014, de <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5izhV6p1cEwE2t5D44yOYcORbCXGw?docId=1676159>

EFE (15 de diciembre de 2011). Sala Constitucional acoge acción para revisar vía rápida al plan fiscal. Recuperado el 17 de abril de 2014, de http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/59491

EFE y Redacción de La Nación. (2002). Bush reafirma interés en TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2002/enero/17/mundo1.html

Fernández, Alejandro. (3 de febrero de 2010). Narcotráfico y economía, principales retos de Laura Chinchilla en Costa Rica. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.laprensagrafica.com/internacionales/latinoamerica/90744-narcotrafico-y-economia-principales-retos-de-laura-chinchilla-en-costa-rica>

Fernández, Alejandro. (16 de enero de 2011). Ambiciosa reforma fiscal. El Financiero. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/enero/23/enportada2649976.html

Fernández, Alejandro. (19 de enero de 2011). Gobierno publicó proyecto de reforma fiscal en La Gaceta. El Financiero. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/enero/23/economia2656953.html

Globovisión. (24 de abril 2007). Diputados costarricenses aprueban convocatoria de referéndum sobre el TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://globovision.com/articulo/diputados-costarricenses-aprueban-convocatoria-de-referendum-sobre-el-tlc>

Herrera, B. (27 de abril 2005a). Pacheco pedirá que comisión de “notables” revise el TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/abril/27/pais0.html

Herrera, B. (17 de septiembre 2005b). Notables evitan pronunciarse sobre trámite futuro del TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/In_ee/2005/septiembre/17/pais1.html

Herrera, B. (21 de septiembre 2005c). Pacheco enviará TLC con estados Unidos al Congresos. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/In_ee/2005/septiembre/21/pais0.html

Herrera, B. (22 de octubre 2005d). TLC con Estados Unidos está en manos de los diputados. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/In_ee/2005/octubre/22/pais0.html

Hidalgo, J. (20 de agosto de 2010). Costa Rica: ¿Reforma fiscal o paquete de impuestos?. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.elcato.org/costa-rica-reforma-fiscal-o-paquete-de-impuestos>

La Nación (2003). Cronología y antecedentes del proceso. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/In_ee/ESPECIALES/TLC/2003/enero/29/cronologia.html

_____ (2010). Chinchilla busca más impuestos para realizar agenda de gobierno. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://wfnode01.nacion.com/2010-08-16/EIPais/UltimaHora/EIPais2487621.aspx>

Mata, E. (7 de marzo 2007a). 41 bis reinicia camino de vía rápida al TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=3781&catid=96&templa te=art_noticias.html

Mata, E. (8 de octubre 2007b). País dice sí al TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=4538&catid=96&templa te=art_noticias.html

Mayorga, Gabriela. 30-11-2010. Próxima reforma fiscal incluirá IVA de 15% y renta de hasta un 30%. El Financiero. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/diciembre/05/finanzas2608770.html

Murillo, A. (10 de febrero 2006). TLC congelado en Congreso hasta saber quién será el presidente. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/In_ee/2006/febrero/10/pais7.html

Murillo, A y Venegas, I. (13 de diciembre 2006). Comisión legislativa aprueba Tratado de Libre Comercio. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/nacional/Comision-legislativa-Tratado-Libre-Comercio_0_872712740.html

Murillo, A. (26 de marzo 2007 (a)). Gobierno relanza táctica para impulsar el TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=3847&catid=96&templa te=art_noticias.html

Murillo, A. (12 de abril 2007b). TSE autoriza recolectar firmas para un referendo vinculante sobre el TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2007/abril/12/ultima-sr1061097.html

Murillo, A. (18 de abril 2007 (c)). Gobierno oficializa petición de consulta popular sobre TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/nacional/Gobierno-oficializa-peticion-consulta-TLC_0_897910275.html

Murillo, A. (3 de julio 2007 (d)). Sala IV declara constitucional el TLC. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2007/julio/03/ultima-sr1155196.html

Novo, Yariela, 14 de marzo de 2012. Diputados deben esperar resolución de la Sala sobre Plan Fiscal. Crhoy. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de: <http://www.crhoy.com/diputados-deben-esperar-resolucion-de-la-sala-sobre-plan-fiscal/>

Oviedo, E. (30 de enero de 2012). Tres de cada cuatro ciudadanos rechazan plan fiscal de Gobierno. Recuperado el 1 de Mayo de 2014 de http://www.nacion.com/nacional/politica/ciudadanos-rechazan-plan-fiscal-Gobierno_0_1247475446.html

Pacheco, A. (2004). Información, consulta y participación en el proceso de negociación. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de [http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/docs/Publicaciones/tlc\(todo\).pdf](http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/docs/Publicaciones/tlc(todo).pdf)

Prensa (12 de julio 2007). TSE convoca a referendo por TLC. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/07/12/hoy/negocios/1045492.html>

Reuters. (3 de agosto 2005). Bush firmó ayer TLC con Centroamérica.. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/agosto/03/economia5.html

Rojas, J. (23 de noviembre 2005a). TLC ya está listo para que los diputados lo discutan. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/noviembre/23/pais11.html

Rojas, J. (07 de junio 2006b). Comisión de TLC reinicia audiencias hoy. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/junio/07/economia1.html

Rojas, J. (10 de junio 2006c). Comisión prevé dictaminar TLC con EE.UU en setiembre. Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/junio/10/pais10.html

Rojas, J. (23 de agosto 2006d). Dudas sobre dictamen de TLC este año. Recuperado el 27 abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/agosto/23/economia1.html

Ruiz, G. (27-10-2011). Sectores aumentan sus críticas en contra del plan fiscal. Recuperado el 27 abril de 2014 de http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/octubre/30/economia2957806.html

Sequiera, a. (3 de noviembre de 2010). Hacienda reitera que no habrá reforma fiscal antes de extras. Recuperado el 27 abril de 2014 de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Noticia/Hacienda%20reitera%20que%20no%20habr%C3%A1%20reforma%20fiscal%20antes%20de%20extras-La%20Prensa%20Libre-03nov-2010.doc>

Siu, M. (11 mayo de 2010). Hacienda prepara nuevo proyecto de reforma fiscal. Recuperado el 27 abril de 2014 de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Noticia/Hacienda%20prepara%20nuevo%20proyecto%20de%20reforma%20fiscal-La%20Prensa%20Libre-11May-2010.docx>

Trigueros, G. (19 de junio de 2003). C.A. 4 del Sur negociará como bloque el TLC. Recuperado el 13 de abril de 2014 de <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/06/19/negocios/negoc6.html>

TSE. Tribunal Supremo de Elecciones. (2007). Voto N°977-E-2007 de las 14 horas y 30 minutos del 02 de mayo de 2007. Recuperado el 13 de abril de 2014, de <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0977-E-2007.HTM>

Venegas, I. (30 de agosto 2005 (a)). 38 diputados piden a Pacheco enviar TLC al Congreso. Recuperado el 14 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/agosto/30/pais0.html

Venegas, I. (2 de diciembre 2005 (b)). Falta de quórum impide ver TLC. Recuperado el 12 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/diciembre/02/pais10.html

Venegas, I. (14 de marzo 2006 (a)). Diputados retomarán mañana trámite de TLC. Recuperado el 13 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/marzo/14/pais8.html

Venegas, I. (26 de mayo 2006 (b)). Comisión de Internacionales acelera trámite de TLC. Recuperado el 12 de abril de 2014, de http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/26/pais10.html

Vizcaíno, I. (24 de octubre 2007). Diputados aprueban primera ley de agenda de implementación. Recuperado el 7 de abril de 2014, de http://www.actualidadaduanera.com/main.php?action=&artid=4686&catid=96&templa te=art_noticias.html