ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

Investigación

La acción de inconstitucionalidad en la administración Chaves Robles: una revisión al control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante el periodo 2022-2026

Investigador:
Sebastián González Rosales

San José | 2026

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2026
PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

342.11
G643a

González Rosales, Sebastián
La acción de inconstitucionalidad en la administración Chaves Robles : una revisión al control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante el periodo 2022-2026 / Sebastián González Rosales. -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (30 páginas): archivos de texto PDF, 780 KB

ISBN 978-9930-654-96-5
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 (no. 32)

1. PODER LEGISLATIVO. 2. PODER EJECUTIVO. 3. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. 4. LEYES. 5. COSTA RICA. I. Título.

Información de la persona autora:
Sebastián González Rosales. https://orcid.org/0009-0008-5430-4890

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales.

Índice

Descargo de responsabilidad 4
Resumen 4
Palabras clave 4
Introducción 4
Antecedentes 5
Metodología y fuentes de información 6
Tendencias del control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativo 7
El uso del control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante la administración Chaves Robles (2022-2026) 10
La acción de inconstitucionalidad al IV año de la administración Chaves Robles 22
Aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura 25
Bibliografía 29

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2026*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el *Informe*.

Resumen

Este estudio forma parte del análisis del capítulo Fortalecimiento de la Democracia del *Informe Estado de la Nación 2026*. En el marco del cierre de la administración Chaves Robles, este informe hace un análisis del uso dado a la acción de inconstitucionalidad al poder Ejecutivo y al Legislativo durante los cuatro años transcurridos. Se da seguimiento a la identificación de tendencias realizada en ediciones pasadas de este reporte. Por otra parte, se establecen tendencias particulares del último año de gobierno, enfatizando continuidades y rupturas. Por último, se hace un repaso sobre la aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura.

Palabras clave

Control constitucional, acciones de inconstitucionalidad, derecho público, Sala Constitucional, decretos ejecutivos, actos legislativos, Constitución Política, leyes.

Introducción

El capítulo Fortalecimiento de la Democracia del *Informe Estado de la Nación* define siete aspiraciones dentro de su contenido: sistema electoral y de partidos políticos, democracia participativa, administración de la justicia, gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, convivencia ciudadana y política exterior. El presente estudio es interpelado por dos de ellas. En primer lugar, a la gestión y representación política responsables: esta implica la observancia de un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo que impulsan sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Ejecutivo, por su lado, desde la conducción y organización de la administración del Estado, y, el Legislativo, desde el

ejercicio del control político oportuno y eficaz y la aprobación de leyes en favor del desarrollo humano sostenible. En segundo lugar, a la administración de la justicia, la cual entiende un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público que protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución.

Este estudio se articula como una pieza de información parte del seguimiento que realiza el capítulo sobre el desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo anualmente. Por tanto, el trabajo está dirigido a profundizar el conocimiento sobre el comportamiento reciente y el examen de tendencias a corto y largo plazo derivado del análisis al control constitucional ejercido sobre los dos Poderes mencionados.

Antecedentes

El estudio de referencia más reciente en materia de control constitucional, disponible al momento de la redacción del presente informe, es el Quinto Informe del Estado de la Justicia, publicado en junio de 2025. Este se alimenta de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad 2005-2023 donde la unidad de análisis son las resoluciones emanadas de la Sala Constitucional. El Informe da luces sobre las principales tendencias del empleo de las acciones de inconstitucionalidad, con una importante impugnación sobre las leyes, una baja proporción de resultados con lugar o parcialmente con lugar, el aumento de las votaciones divididas o la extensión de los plazos de resolución (PEN, 2025).

Anterior a este Informe, destaca el Segundo Informe del Estado de la Justicia, publicado en abril de 2017, el cual profundiza en la literatura sobre judicial política en Costa Rica. Esta edición incluyó un apartado sobre el funcionamiento de las acciones de inconstitucionalidad (PEN, 2017), sustentado en dos estudios relevantes: uno sobre la admisibilidad de las acciones como indicador de autocontención (Cascante, 2017a) y otro sobre las líneas de votación en la Sala Constitucional (Cascante, 2017b). Ambos se basaron en dos bases de datos construidas por el Programa Estado de la Nación, que abarcan el período 2005-2015.

El capítulo "Fortalecimiento de la Democracia" del Informe Estado de la Nación ha incorporado, de manera sistemática, el análisis del control constitucional como parte de los indicadores de seguimiento del desempeño del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. A partir de 2022, este seguimiento ha adquirido un enfoque más específico y sostenido. Entre los temas aborda dos, se encuentra el uso de la acción de inconstitucionalidad en el contexto posterior a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 (González, 2022), así como la comparación del comportamiento del control constitucional en el transcurso de la administración Chaves Robles en relación con administraciones anteriores (González, 2023; González, 2024; González, 2025). Estos análisis han permitido observar tendencias relevantes en la dinámica de pesos y contrapesos institucionales, así como en la evolución del rol de la Sala Constitucional en el sistema político costarricense.

Metodología y fuentes de información

Esta investigación es de tipo exploratorio (Given, 2008). Por tanto, se enmarca en un enfoque analítico de naturaleza inductiva, donde sus resultados son determinados por las descripciones e interpretaciones derivadas de los procesamientos de estadística descriptiva sobre las acciones de inconstitucionalidad ingresadas a la Sala Constitucional de 1990 al 2026. La investigación toma este carácter dado el interés en ampliar el conocimiento sobre el estudio del comportamiento del control constitucional durante el primer año en el que asumen las nuevas autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica para el periodo de finido.

La principal fuente de información de este análisis es la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del Programa Estado de la Nación. Esta base de datos se actualiza anualmente a partir del registro de acciones de inconstitucionalidad

facilitado por el Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial. Esta se alimenta de los expedientes disponibles en Nexus, el sistema de búsqueda de información judicial del Poder Judicial. La fecha de corte de los datos aquí presentados es al 28 de mayo de 2026.

La actualización disponible de la base de datos para este estudio cuenta con datos de octubre de 1989 hasta mayo de 2026, alcanzando los 14.723 registros. Se ha definido como unidad de análisis a la norma impugnada, ya sea en su totalidad o en una sección específica de la misma. Esta base de datos registra exclusivamente las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugna alguna conducta contenida en alguna de las cuatro categorías que se muestran en el cuadro a continuación:

Cuadro 1
Categorías de conductas impugnables de la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo

Categoría	Descripción
Constitución Política	Se incluyen como conductas impugnables las reformas constitucionales.
Leyes	Se incluyen las leyes vigentes y no vigentes, así como los instrumentos internacionales (convenios, convenciones, tratados, protocolos o pactos).
Decretos ejecutivos	Se incluyen únicamente los decretos ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo.
Actos legislativos	Se incluyen los acuerdos u omisiones del Poder Legislativo, procedimientos del reglamento, actos relacionados con trámites legislativos y proyectos de ley.

Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2020.

En esta solo se registran expedientes que tienen una sentencia definitiva y se excluyen aquellos que se encuentran en proceso de tramitación. Para tener más detalles sobre las 27 variables incluidas en la base de datos (entre las que se encuentran: temas, subtemas, accionantes, alcance, tipo de voto, resultados, entre otros), se recomienda consultar el manual metodológico de la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica, del Programa Estado de la Nación.

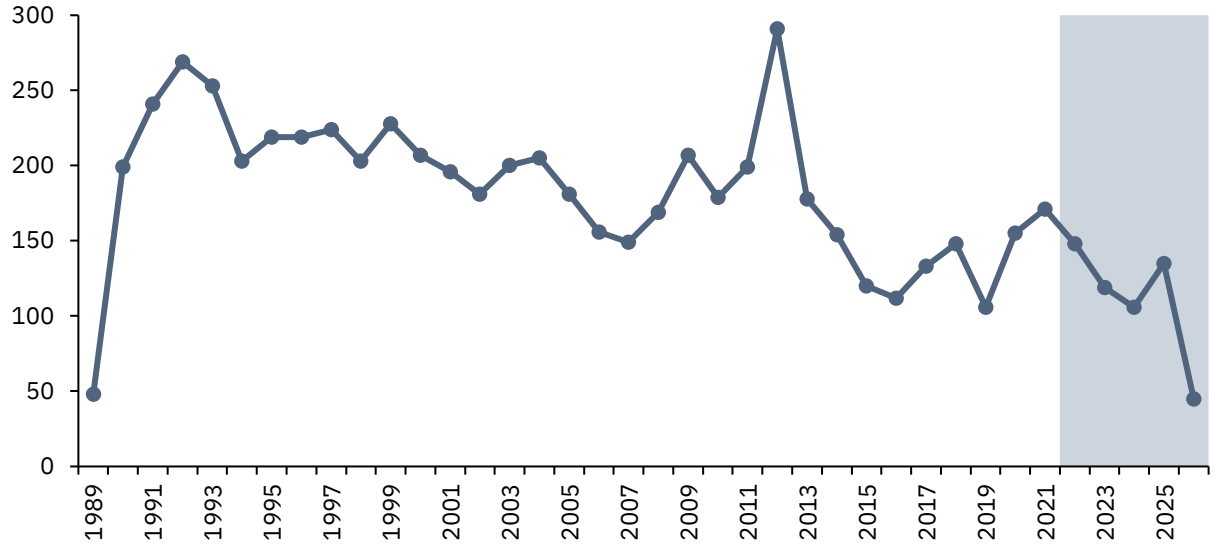
Tendencias del control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativo

El 1 de mayo de 2026 son juramentados los 57 diputados que integran el nuevo periodo que abre la XX Legislatura de la Asamblea Legislativa. Una semana después, el 8 de mayo, da inicio la administración Fernández Delgado, la cual representa la continuidad de la saliente Chaves Robles. Se marca, por tanto, un momento propicio para analizar el uso del control constitucional a lo largo de los cuatro años de la administración Chaves Robles.

A partir de los datos recopilados entre 2022 y 2026, este estudio hace un análisis en diferentes niveles sobre el uso del control de constitucionalidad durante la administración Chaves Robles. Primero, se hace una síntesis general que permite realizar una caracterización a lo largo de los cuatro años. Segundo, se hace un énfasis sobre el último año de gobierno (2025-2026), puntualizando las principales continuidades y rupturas respecto a los tres años previos. Tercero, se realiza un vistazo rápido sobre la aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura.

En esta edición, en materia de control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo, se contabiliza un total de 148 AI en 2022, 119 en 2023, 106 en 2024, 135 en 2025 y 45 hasta el 8 de mayo de 2026 (gráfico 1). Importante tomar en cuenta que la base de datos registra únicamente los expedientes que cuenten con una resolución, los expedientes en trámite se incorporan en el momento en el que son resueltos.

Gráfico 1
Cantidad total de expedientes registrados en la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica, por año de ingreso[a/]



a/ El 2026 posee un registro parcial: se toman en cuenta las acciones ingresadas hasta el 8 de mayo y aquellas que contaban con resolución hasta el 28 de mayo de 2026.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026.

Es necesario destacar el hecho que, desde el 16 de diciembre de 2025, la Sala Constitucional no cuenta con magistraturas suplentes que puedan conocer casos en donde las magistraturas titulares se han inhibido. Desde el 16 de octubre de 2025 la Corte Suprema de Justicia remitió una lista de 16 personas para la elección de nueve magistrados suplentes. Sin embargo, el 11 de junio de 2026, el partido oficialista votó una moción para devolver a la Corte la nómina. La dilación de este proceso afecta, hasta el momento, 85 expedientes que no pueden ser conocidos debido a que no se tiene ninguna magistratura suplente nombrada (May, 2026).

En una consulta realizada al Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial en junio de 2026, se reporta que son 14 las acciones de inconstitucionalidad que no han podido ser conocidas por la falta de magistraturas suplentes (cuadro 2). Es pertinente detallar esta información, debido a que son 12 expedientes relacionados al control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo que se ven afectados y no podrán ser incluidos en este análisis hasta no resolverse esta situación.

Cuadro 2
Acciones de inconstitucionalidad no conocidas ante la falta de magistraturas suplentes

Expediente	Detalle
23-004885-0007-CO	Ley Marco de Empleo Público Nº 10159 de 07/03/2022
23-028010-0007-CO	Transitorio XI inciso a) de la Ley de Empleo Público Nº 10159
25-028200-0007-CO	Artículos 189, 190, 191 y 192 del Reglamento de la Asamblea Legislativa
25-28618-0007-CO	Título IV, Capítulo II, artículos 215 al 218 del Reglamento de la Asamblea Legislativa
25-28252-0007-CO	Título IV, Capítulo II, artículos 215 al 218 del Reglamento de la Asamblea Legislativa
25-34343-0007-CO	Contra el Artículo 158 de la Constitución Política
25-31972-0007-CO	Contra el artículo 270 del Código Electoral (Ley N° 8765)
25-23756-0007-CO	Investigación contra el Presidente de la República por parte del Ministerio Público
25-33758-0007-CO	Artículo 11, párrafo 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional
19-10263-0007-CO	Artículos 39, 40, 54 y 55 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. No. 2166 y el transitorio XXVII de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. No. 9635 de 03 de diciembre de 2018
25-23762-0007-CO	Reglamento del Examen de Conocimientos Médicos de Costa Rica (ECOM-CR) y el Decreto Ejecutivo No. 43769-S
25-024595-0007-CO	Contra la Reforma a la Ley de Extradición de Nacionales No. 10730 de 15 de mayo de 2025

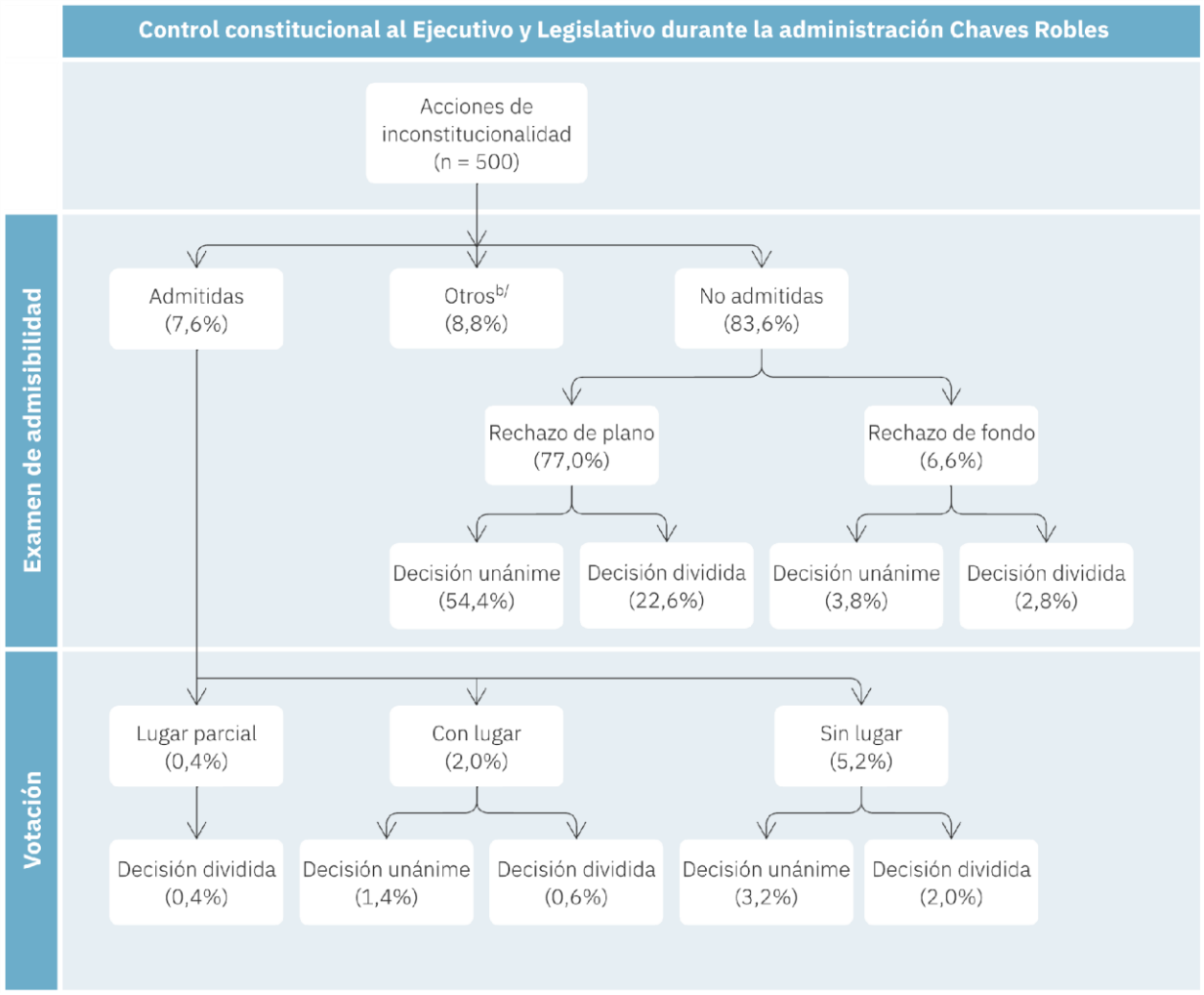
Expediente	Detalle
25-038121-0007-CO	Acción de inconstitucionalidad contra acuerdo de Corte Plena 34-2025 del 14 de agosto de 2025, Artículo XXVI
26-013646-0007-CO	Recurso relacionado con el artículo 1 de la Ley de Iniciativa Popular, en el que se cuestiona la exigencia de recolección de firmas como requisito obligatorio para la presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, alegándose que dicha obligación podría restringir o afectar el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la formación de las leyes

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, 2026.

El uso del control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante la administración Chaves Robles (2022-2026)

De acuerdo con los datos del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, a la Sala Constitucional ingresó un total de 979 acciones de inconstitucionalidad (AI) entre el 8 de mayo de 2022 hasta el 8 de mayo de 2026, periodo que coincide con la administración Chaves Robles. De esta cifra, al momento de analizar los datos disponibles, en 575 AI (58,7%) se impugnó al menos una conducta emanada por el Ejecutivo o el Legislativo. Es necesario tomar en cuenta que, al momento de su revisión, 26 expedientes (2,6%) no se encontraban disponibles en la plataforma Nexus del Poder Judicial, por lo que no fue posible valorar su contenido. De las 575 AI mencionadas, 500 contaban con una resolución final y 87 se encontraban aún en trámite. Para efectos de este estudio, se analizan únicamente los expedientes que cuentan con una resolución (figura 1).

Figura 1
Resumen del control constitucional al Ejecutivo y Legislativo durante la administración Chaves Robles. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2026



a/ Se incluyen únicamente los expedientes que para el 28 de mayo de 2026 contaban con una resolución.
b/ En "Otros" se incluyen los expedientes con las resoluciones de la Sala: denegatoria de trámite (4,6%), no ha lugar (2,2%), estese a lo resuelto (1,4%), archívese el expediente (0,4%) y desistimiento (0,2%).
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

De las AI presentadas durante la administración Chaves Robles, únicamente el 7,6% superó el examen de admisibilidad. De estas, 26 expedientes fueron declarados sin lugar, 10 con lugar y 2 parcialmente con lugar. En consecuencia, se identifican 13 disposiciones declaradas inconstitucionales, ya sea en su totalidad o de manera parcial. De ellas, 4 fueron emitidas

durante la administración Chaves Robles: los decretos ejecutivos n.º 43.709, 43.809 y 43.810 (cuadro 1), así como la Ley n.º 10.331[1].

Cuadro 3
Decretos ejecutivos promulgados por la administración Chaves Robles encontrados inconstitucionales

Nº Decreto	Título de la norma	Resolución de la Sala
43.709	Reforma Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones y Reglamento de Tarifas de Honorarios para los Profesionales de Agrimensura, Topografía e Ingeniería Topográfica	36952-2024
43.809	Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas	21440-2023
43.810	Reforma Reglamento de Personas Refugiadas	21440-2023

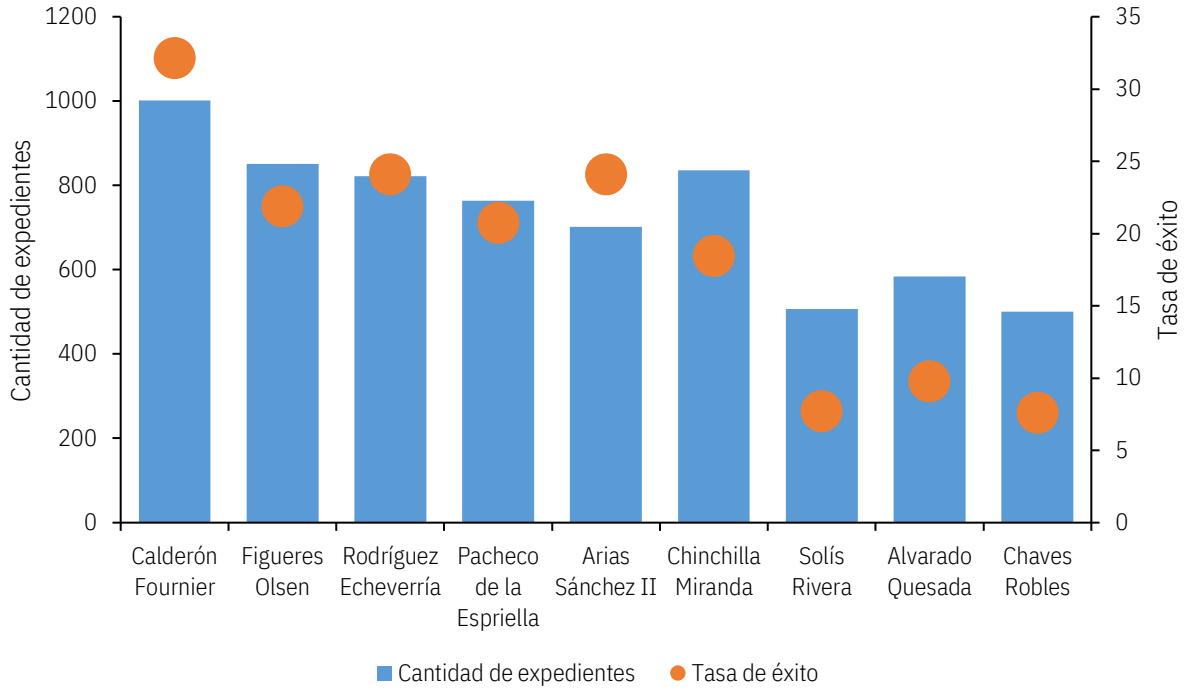
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026.

Por otro lado, un 83,6% de las AI ingresadas durante la administración Chaves Robles no superó el examen de admisibilidad. De este grupo de acciones, un 92,1% fue rechazado de plano y un 7,9% por el fondo. Fuera de las AI admitidas y rechazadas, se encuentra un grupo que representa el 8,8% del total, donde se agrupan acciones con resultados diversos: denegatoria de trámite (4,6%), no ha lugar (2,2%), estese a lo resuelto (1,4%), archívese el expediente (0,4%) y desistimiento (0,2%).

Tras cuatro años de gobierno, el comportamiento de las acciones de inconstitucionalidad planteadas ante las normas emanadas por el Ejecutivo y el Legislativo durante la administración Chaves Robles presenta la menor proporción de expedientes que superaron el examen de admisibilidad desde que existe la Sala Constitucional. En el transcurso del gobierno Chaves Robles estos expedientes registran una tasa de éxito de 7,6%, similar al registro de las ingresadas durante la administración Solís Rivera con 7,7% y muy lejano del 32,1% durante el gobierno Calderón Fournier, la más alta hasta la fecha (gráfico 2).

[1] La Ley Nº 10.331 "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2023" es encontrada inconstitucional en la resolución 18758-2025.

Gráfico 2
Tasa de éxito en la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, por administración



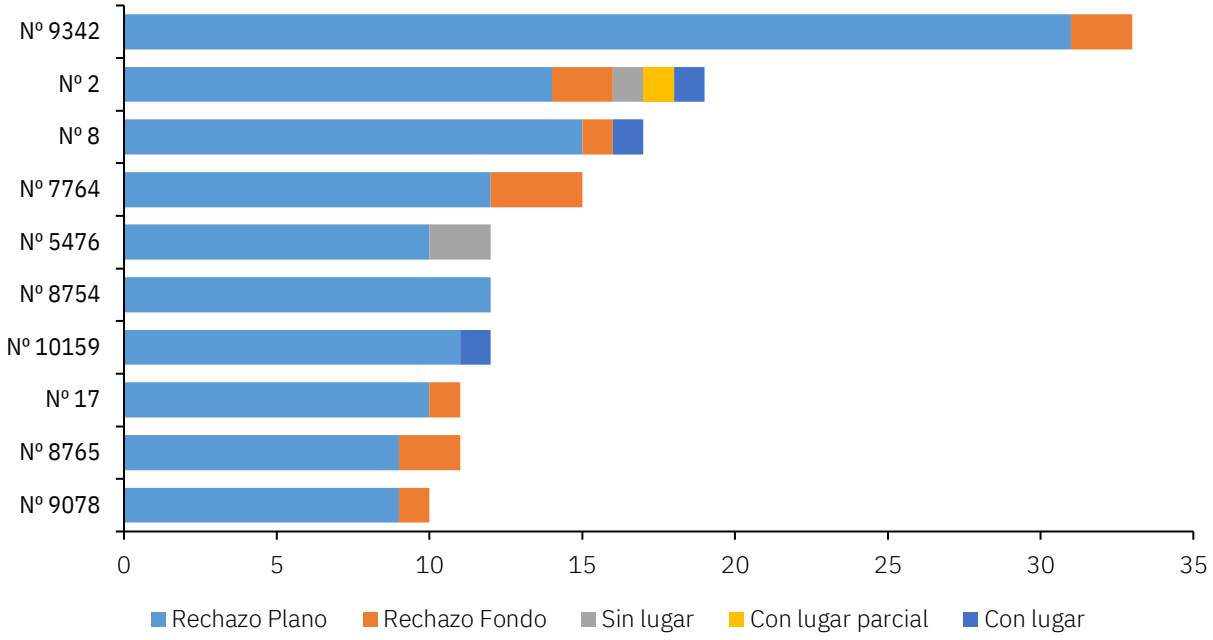
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

En consonancia con la tendencia identificada en estudios previos (PEN, 2023; González, 2025), la mayoría de las IA son presentadas para impugnar leyes. Se encuentra que en 78,2% de las AI, ingresadas durante el cuatrienio Chaves Robles, al menos hay una ley entre las conductas impugnadas. Por su parte, en 27% de las AI tiene como mínimo un decreto ejecutivo impugnado y los actos legislativos lo son apenas en un 1%.

Dentro de los 500 expedientes analizados, se impugnó un total de 161 leyes, 101 decretos ejecutivos y 5 actos legislativos diferentes. Aunado a esto, se encontró que secciones de la Constitución Política fueron impugnadas en 5 expedientes. De las 267 diferentes conductas impugnadas, un 17,6% corresponde a disposiciones que fueron promulgadas durante el periodo 2022-2026. Se trata de 30 decretos promulgados por la administración Chaves Robles, 12 leyes que entraron en vigor durante el mismo periodo al igual que cinco actos legislativos.

En el transcurso de la administración Chaves Robles, el Código Procesal Civil fue la norma más impugnada en el periodo (gráfico 3). Sin embargo, en ninguno de los 33 expedientes analizados superaró el examen de admisibilidad: 31 rechazos de plano y 2 de fondo. ¿Qué es lo que se suele objetar? En al menos un tercio de los expedientes se impugnan diferentes secciones del artículo 67, este concierne al recurso de apelación. En particular se impugna el inciso 3, relacionado a la apelación de autos, referido al hecho de que solo son apelables los autos cuando se rechacen la representación de alguna de las partes, decreten la nulidad de actores y emitan pronunciamiento sobre el fondo de un incidente, salvo que denieguen la nulidad.

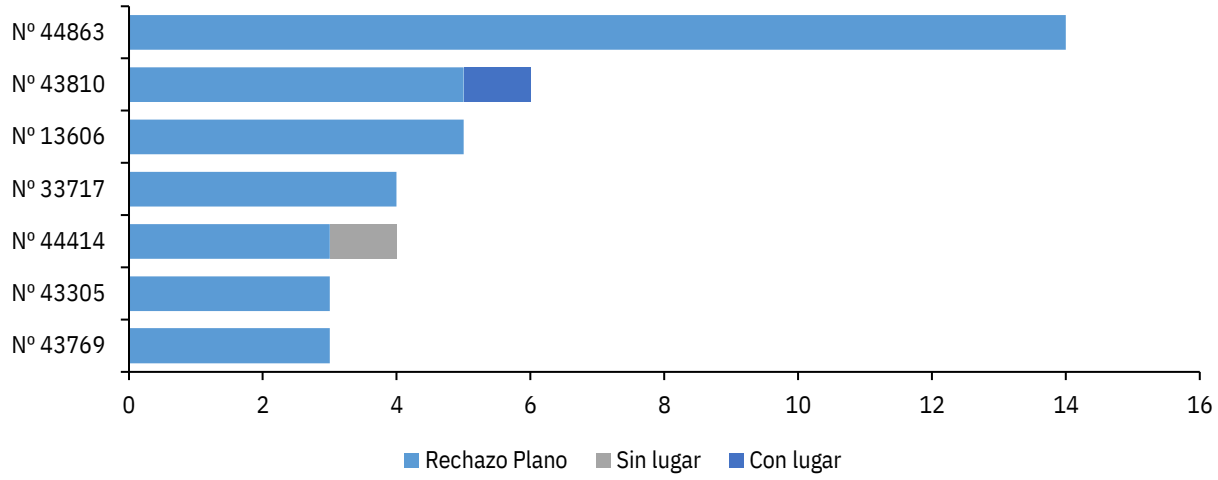
Gráfico 3
Leyes[a/ b/] recurridas mayor cantidad de ocasiones en acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2026



a/ Se desprende del análisis a los 500 expedientes resueltos al 28 de mayo del 2026.
b/ Ley N° 9342 "Código Procesal Civil"; Ley N°2 "Código de Trabajo"; Ley N°8 "Código Fiscal"; Ley N°7764 "Código Notarial"; Ley N°5476 "Código de Familia"; Ley N°8754 "Ley Contra la Delincuencia Organizada"; Ley N°10159 "Ley Marco de Empleo Público"; Ley N°17 "Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS"; Ley Nº 8765 "Código Electoral" ; Ley Nº 9078 "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial".
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

Uno de cada tres decretos impugnados durante la administración Chaves Robles, corresponden a normas promulgadas por esta misma administración. A diferencia de las leyes, se concentran menos impugnaciones sobre el conjunto de los decretos. Solo siete decretos fueron impugnados en tres o más expedientes (gráfico 3). Es, precisamente, un decreto emitido por la administración Chaves Robles el que ha sido impugnado en mayor número de ocasiones: el decreto ejecutivo nº 44.863 "Regulación de margen máximo de comercialización bruto de todos los medicamentos registrados ante el Ministerio de Salud". Las AI interpuestas a este decreto fueron presentadas por representantes de sociedades anónimas de capital farmacéutico, los cuales impugnan el articulo 1 argumentando que las justificaciones presentadas por el decreto son insuficientes para demostrar que exista una situación en el país que requiera esta medida para todos los medicamentos. Ninguna de las acciones presentadas superó el examen de admisibilidad.

Gráfico 4
Decretos ejecutivos[a/ b/] recurridos en mayor cantidad de ocasiones en acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2026

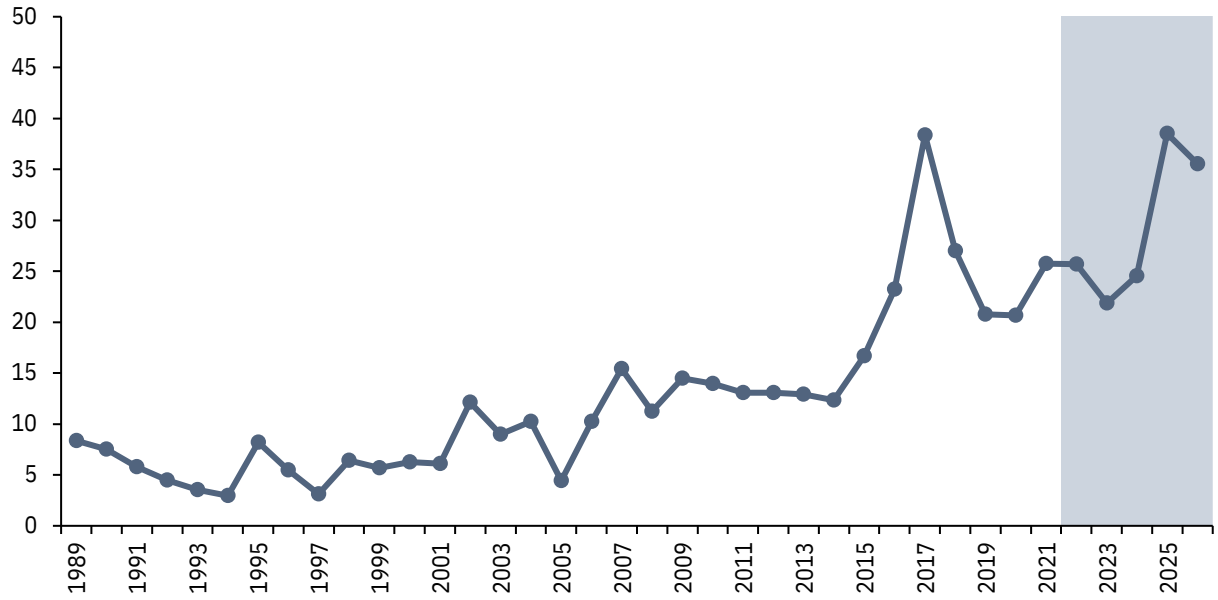


a/ Se desprende del análisis a los 500 expedientes resueltos al 28 de mayo del 2026.
b/ Decreto N° 44863 "Regulación de margen máximo de comercialización bruto de todos los medicamentos registrados ante el Ministerio de Salud"; Decreto N°43810 "Reforma Reglamento de Personas Refugiadas"; Decreto N°13606 "Reglamento del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica"; Decreto Nº33717 ""; Decreto N°44414 "Reglamento a la Ley de Impuestos sobre bienes inmuebles".
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

Cuando se agrupan las AI por tema, sobresalen dos que acaparan un tercio del total: judicial (17,4%) y función pública (16,2%). Cuando se refiere a AI judiciales, se impugnaban entre normas como el Código Procesal Civil, Código Civil, el Código Procesal Contencioso-Administrativo, el Código Penal o el Código Notarial. En cuanto a función pública, las impugnaciones se concentran en leyes orgánicas como la Ley Orgánica del Poder Judicial o la Ley General de Contratación Pública, por citar algunos ejemplos de normas recurrentes en este tema. El podio de los cinco principales temas durante la administración Chaves Robles lo completan: laboral (10,4%), derechos humanos (6,8%) y salud (6,4%).

Cuando se analizan las AI por tipo de votación, salta a la vista la evidente diferencia que muestra la cantidad total de AI con votación unánime frente a aquellas con votación dividida. Es necesario precisar que por votación dividida se entiende a aquellas donde al menos uno de los siete magistrados de la Sala Constitucional se separa del criterio de mayoría. Los datos analizados muestran al año 2025 como el que mayor cantidad de votaciones divididas registra desde la existencia de la Sala Constitucional a partir de 1989 (39%). Es de destacar que los promedios registrados en los años comprendidos por la administración Chaves Robles superan ampliamente los promedios históricos. Las votaciones divididas entre 1989 y 2021 alcanzaban cerca del 9,6% de las AI, cifra que sube a 28,3% para los expedientes ingresados entre 2022 y 2026, constatándose así una tendencia de aumento de las votaciones divididas en el último periodo.

Gráfico 5
Distribución porcentual de acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos[a/]



a/ El 2026 posee un registro parcial, hasta el 8 de mayo.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

El comportamiento de las AI durante la administración Chaves Robles da continuidad a la tendencia a la baja observada en años anteriores. En 2020 el promedio de resolución se encontraba en 160 días, manteniendo una disminución sostenida hasta alcanzar en 2025 los 38 días. Diferentes factores pueden llegar a afectar el tiempo que toma para que un expediente sea resuelto. Por ejemplo, entre 1989 y 2026, las AI que superaron el examen de admisibilidad tomaron en promedio 650 días para ser resueltas, las que no lo superaron tan solo requirieron 156 días. Cuando se analiza por resultado, las que son rechazadas de plano son las que se resuelven con mayor celeridad (148 días) y le siguen los rechazos por el fondo (190 días). Cuando una AI es encontrada con lugar usualmente tarda 593 días, un sin lugar tarda 695 días y parcialmente con lugar registra un promedio de resolución en 799 días.

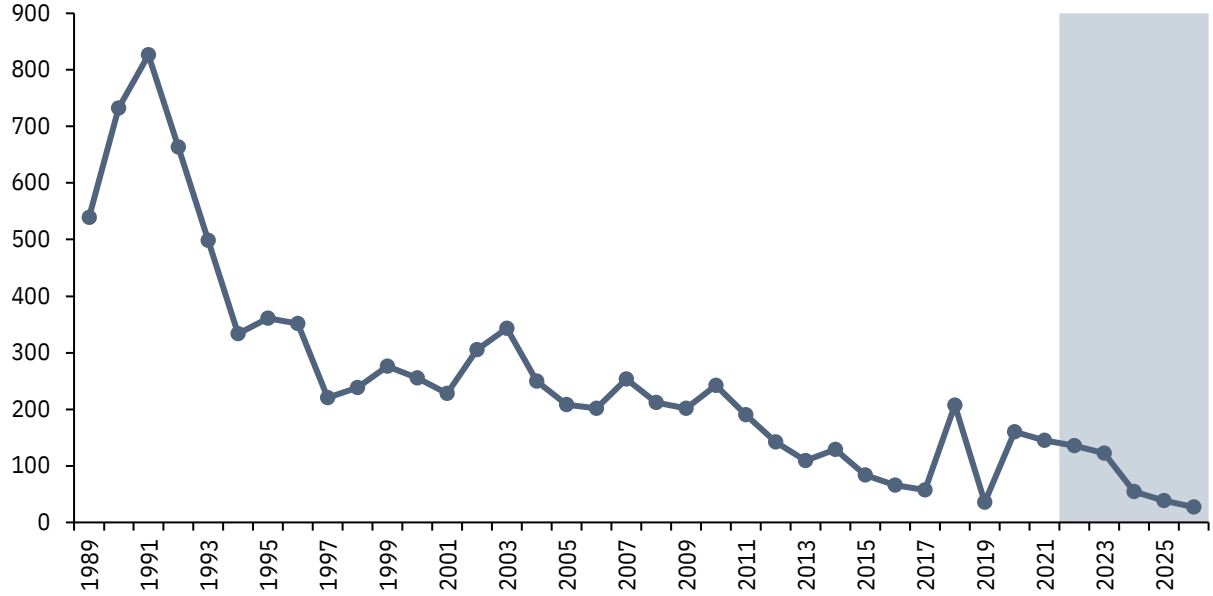
Durante la administración Chaves Robles, los expedientes tardaron, en promedio, en resolverse cerca de 85 días. Este es el menor tiempo de resolución si se compara con las ocho administraciones anteriores. Cuando se trata de las acciones admitidas, registra la segunda menor duración con 536 días, solo por debajo de los 437 días de la Chinchilla Miranda.

También es la segunda menor cuando se trata de las rechazadas con 48 días, por debajo de los 42 días durante la Solís Rivera.

En comparación con los expedientes ingresados durante las ocho administraciones precedentes, aquellas durante la Chaves Robles registran el menor tiempo de resolución

Por otra parte, como se ha detallado en estudios previos (González, 2025), existe una tendencia a que los expedientes con votación dividida presenten una mayor duración en los tiempos de resolución. Si se compara el promedio por tipo de votación del periodo completo desde 1990 hasta 2026, las AI con votación dividida tardan 393 días en promedio en ser resultas, cifra que baja a 233 días si solo se toman en cuenta aquellas que tienen votación unánime. Pero si nos vamos al detalle durante los años de la administración Chaves Robles, este comportamiento cambia. En 2022 las divididas tomaban 191 días mientras las unánimes 115 días. En 2023 se invierte la duración, ahora son las unánimes las que tardan más con 130 días frente a 91 días de las divididas, tendencia que se mantiene en 2025 y 2026.

Gráfico 6
Duración en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad[a/] (promedio en días)

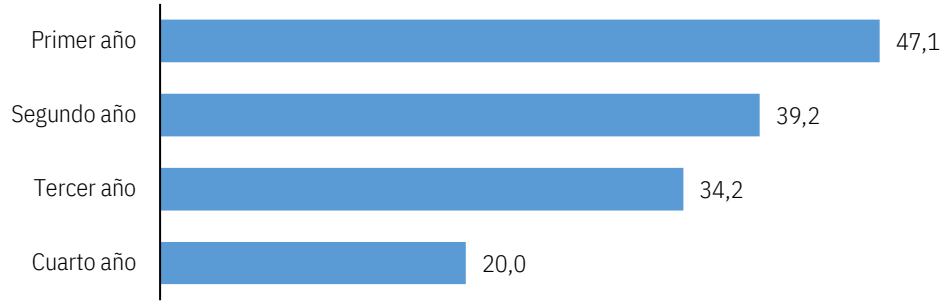


a/ El 2026 posee un registro parcial, hasta el 8 de mayo.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

En este análisis interesa también conocer el comportamiento de aquella normativa impugnada de acuerdo con el peso relativo que esta tiene. Para este propósito se hace uso de dos bases de datos desarrolladas por el Programa Estado de la Nación: la base de datos sobre legislación y la base de datos de decretos ejecutivos. Respecto a las leyes, se examinarán aquellas categorizadas como "sustantivas". Una ley sustantiva es aquella que: "afecta los derechos de la ciudadanía y, en general, de los habitantes; o crea nuevas obligaciones del Estado respecto de ellos" (Alfaro, 2020). Debido a que esta clasificación se extrae de la base de datos de legislación, se toma en cuenta únicamente las leyes publicadas posterior al 22 de octubre de 1986, correspondiente al registro más antiguo en esta base. En lo concerniente a los decretos ejecutivos se hace uso de la categoría relativa al alcance. Esta está definida por tres dimensiones: afectación social, normatividad y discrecionalidad. Este análisis se concentra únicamente sobre los alcances "muy alto" y "alto".

En las acciones de inconstitucionalidad ingresadas durante la administración Chaves Robles, se encuentra que 1 de cada 3 leyes impugnadas eran de tipo sustantivas. Sin embargo, su comportamiento a lo largo de los cuatro años no es uniforme. Se observa una tendencia decreciente, la proporción de leyes sustantivas impugnadas alcanzan su punto más alto en el primer año de la administración, descendiendo anualmente hasta disminuir 27 puntos porcentuales en el último año (gráfico 7). Este comportamiento responde, en buena medida, a la antigüedad de los expedientes. A medida que el año de ingreso es más reciente, aumenta la cantidad de expedientes que aún no cuentan con una resolución final. Esto impacta sobre el conocimiento de los expedientes con leyes sustantivas, las cuales tardan más en ser resueltos debido a su tasa de admisibilidad superior al resto de tipo de leyes como se verá más adelante.

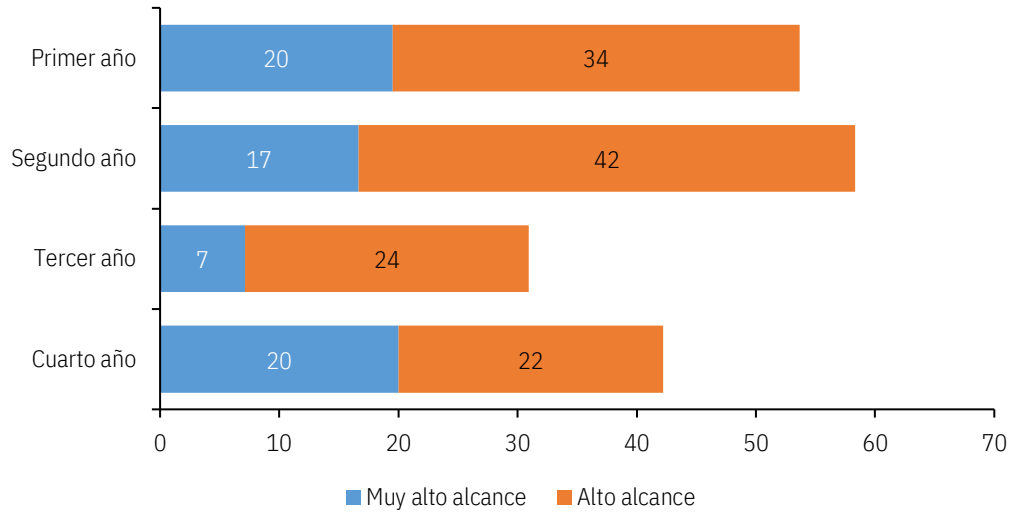
Gráfico 7
Distribución porcentual de leyes sustantivas sometidas a control constitucional durante la administración Chaves Robles, por año



Fuente: González, 2026 con la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica y la base de datos de legislación del PEN.

Por otro lado, se encuentra que, a lo largo de los cuatro años de gobierno, el 44% de los decretos ejecutivos impugnados corresponden a aquellos con muy alto o alto alcance. El primer año de gobierno, los decretos de muy alto y alto alcance concentran el 54% del total impugnado, cifra que desciende 12 pp para el cuarto año (gráfico 8). Similar a como se observó en el caso de las leyes sustantivas, los años más recientes exhiben una menor proporción, lo cual puede responder a la limitada cantidad de expedientes resueltos.

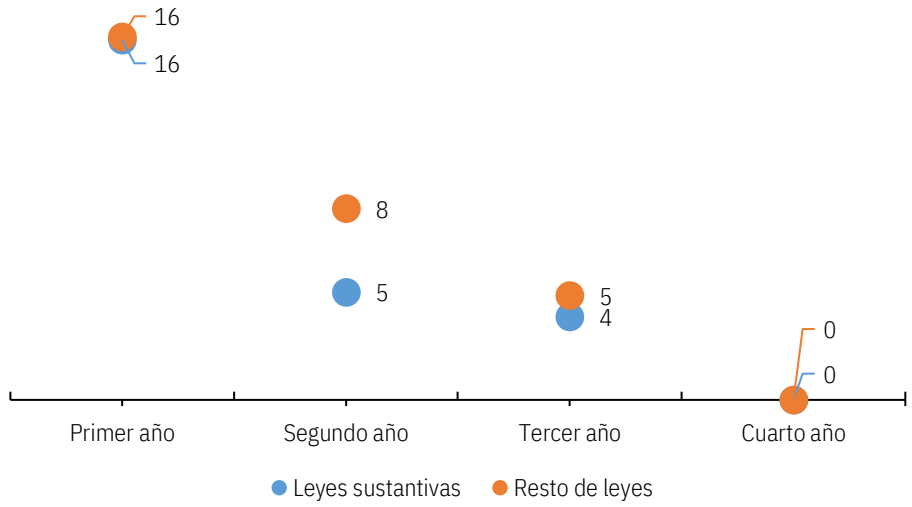
Gráfico 8
Distribución porcentual de decretos ejecutivos de alto y muy alto alcancea/ sometidos a control constitucional durante la administración Chaves Robles, por año



Fuente: González, 2026 con la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica y la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

Un expediente donde se impugna una ley sustantiva tiene mayor probabilidad de superar el examen de admisibilidad frente a aquellos expedientes donde se impugnan leyes diferentes a las sustantivas. Durante la administración Chaves Robles, una acción de inconstitucionalidad impugnando cualquier tipo de ley tiene una tasa de éxito del 6,1%, cifra que se eleva a un 6,3% cuando se impugna una ley sustantiva. Las mayores diferencias entre la proporción admitida de las leyes sustantivas respecto de las leyes diferentes a las sustantivas se detectan en el segundo y tercer año, con una diferencia de 3 pp y 1 pp, respectivamente (gráfico 9).

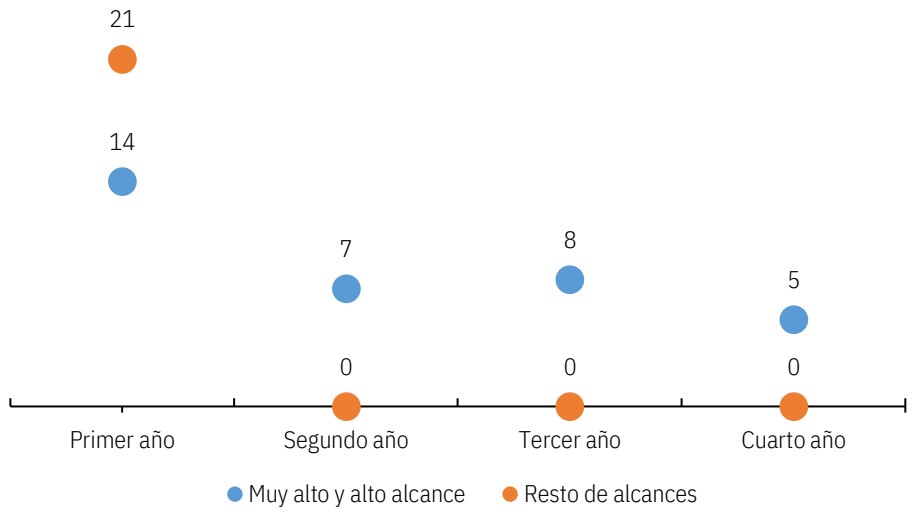
Gráfico 9
Tasa de éxito en la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad durante la administración Chaves Robles, por tipo de ley y año



Fuente: González, 2026 con la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica y la base de datos de legislación del PEN.

En el caso de los decretos ejecutivos, un expediente que impugna este tipo de norma presenta una tasa de éxito de 6,6%. Si se hace un énfasis sobre los decretos de muy alto y alto alcance, estos tienen una tasa de éxito más elevada, de 8,8% (gráfico 10). En los últimos tres años de gobierno se identifica que únicamente los expedientes donde se impugna un decreto de muy alto o alto alcance logran superar el examen de admisibilidad. El primer año se presenta, con los datos disponible a la fecha, como una excepción, donde los expedientes donde se impugnaban decretos concernientes al resto de tipo de alcances presentaron una tasa superior.

Gráfico 10
Tasa de éxito en la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad durante la administración Chaves Robles, por alcance de decreto ejecutivo y año

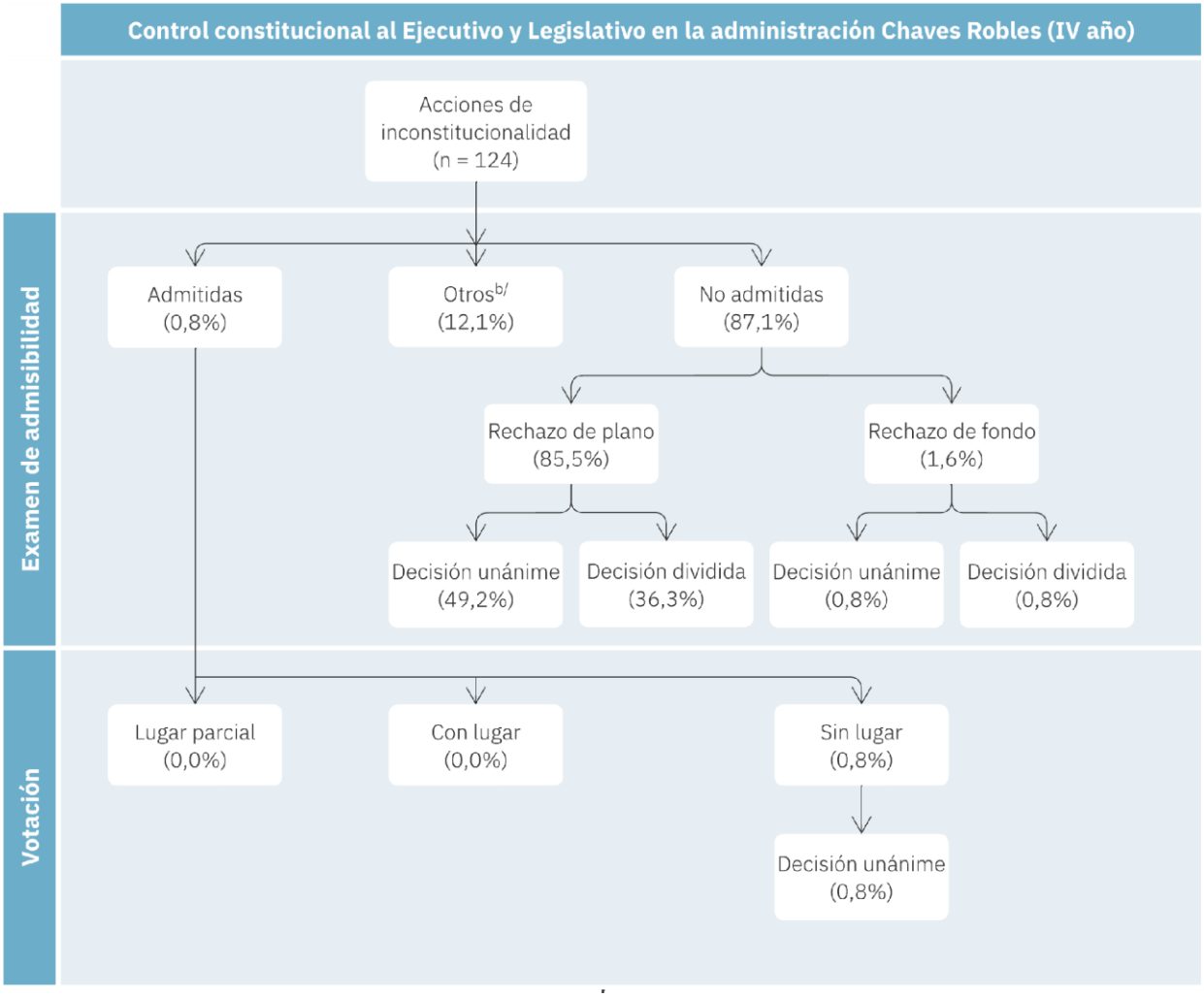


Fuente: González, 2026 con la base de datos de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica y la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

La acción de inconstitucionalidad al IV año de la administración Chaves Robles

En el transcurso del último año de la administración Chaves Robles ingresaron 298 acciones de inconstitucionalidad. Para la fecha de corte de este estudio (28 de mayo de 2026), 31 expedientes no se encontraban disponibles en Nexus del Poder Judicial, por lo que no se pudo consultar su contenido para su posterior clasificación. Esto deja un cuerpo de 267 AI que fueron consultadas, de las cuales en 144 expedientes se impugnaba alguna conducta emanada por el Ejecutivo o el Legislativo, mientras que en 123 este no era el caso. De las 144 AI de interés para este análisis, 20 se encuentran aún pendientes y 124 AI contaban con una resolución al momento de su consulta (figura 2).

Figura 2
Resumen del control constitucional al Ejecutivo y Legislativo durante el cuarto año de la administración Chaves Robles. 8 de mayo de 2025 – 8 de mayo de 2026



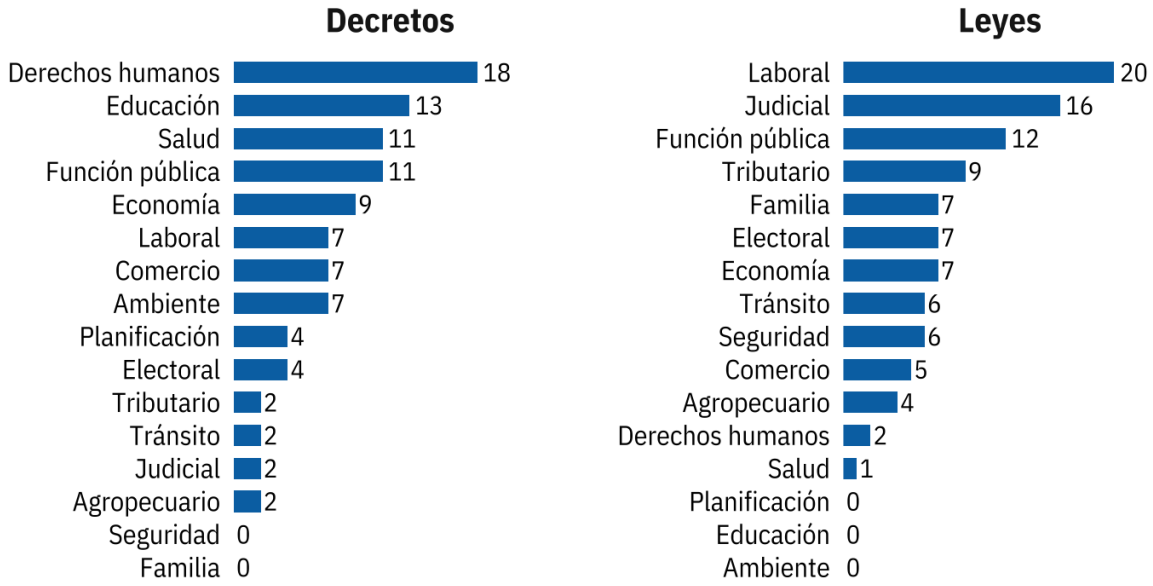
a/ Se incluyen únicamente los expedientes que para el 28 de mayo de 2026 contaban con una resolución.
b/ En "Otros" se incluyen los expedientes con las resoluciones de la Sala: denegatoria de trámite (5,6%), no ha lugar (1,6%), estese a lo resuelto (4%), archívese el expediente (0,8%).
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

Una de cada cinco leyes impugnadas en el último año de la administración Chaves Robles trata de materia laboral. De hecho, el Código de Trabajo fue la ley más impugnada durante este periodo, donde se impugnó una multiplicidad de aspectos como la terminación de contratos de trabajo (artículo 85), jornada laboral (136), vacaciones (153), convenciones colectivas (367), régimen probatorio (506), salarios (566) o prestaciones (683). El Código Electoral es la

segunda ley más impugnada, las cuales fueron presentadas a las puertas del inicio de la campaña electoral para las elecciones presidenciales celebradas en febrero de 2026.

Cuando se examinan los decretos ejecutivos impugnados, la lista es encabezada por aquellos en materia de derechos humanos (18%). Se trata de 8 decretos ejecutivos, todos relacionados a la creación y delimitación de reservas indígenas, particularmente de la Bribrí de Keköldi, Bribrí de Talamanca y Cabécar de Talamanca. Por su parte, el decreto más impugnado es el Reglamento a la Ley N° 9736 "Fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica" (Nº 43.305), particularmente el artículo 179 que se refiere a las sanciones a las personas físicas en la participación de prácticas monopolísticas (gráfico 11).

Gráfico 11
Distribución porcentual temática de las AI ingresadas durante el cuarto año de la administración Chaves Robles, por tipo de conducta impugnada.

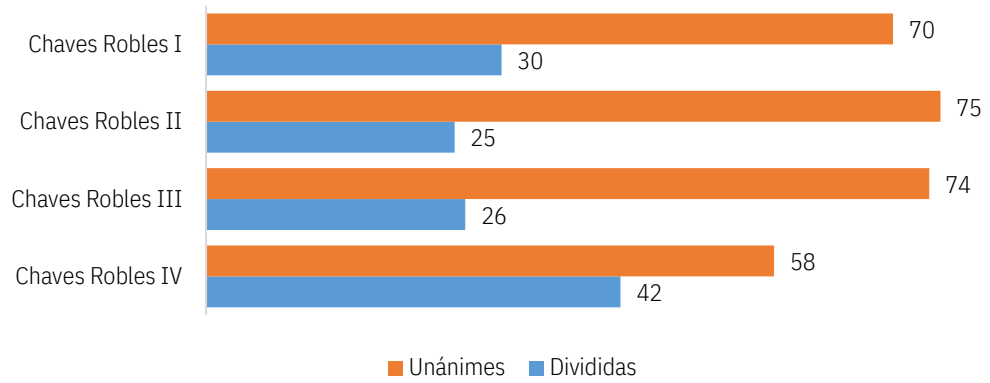


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

En este cuarto año los expedientes tardaron, en promedio, 37 días en ser resueltos, situándose por debajo del promedio de los cuatro años de 85 días. El cuarto año continúa con la tendencia reportada en años previos, donde los expedientes con votaciones unánimes tardan más en ser resueltos que aquellos con divididas. En el último año del gobierno Chaves Robles, una votación unanime tarda 44,5 días, mientras que una divida toma apenas 26,6 días.

Continuando sobre el tipo de votación, el cuarto año se proyecta como el que los magistrados menos han encontrado consenso si se compara con años previos. En los tres primeros años, las votaciones divididas rondaban entre el 25-30%, para el cuarto año se sitúa en 42%. Es una cifra no conclusiva debido a que resta una cantidad significativa de expedientes en ser conocida, las cuales harán variar esta cifra (gráfico 12).

Gráfico 12
Distribución porcentual de las acciones de inconstitucionalidad en el IV año de la administración Chaves Robles, según tipo de votación

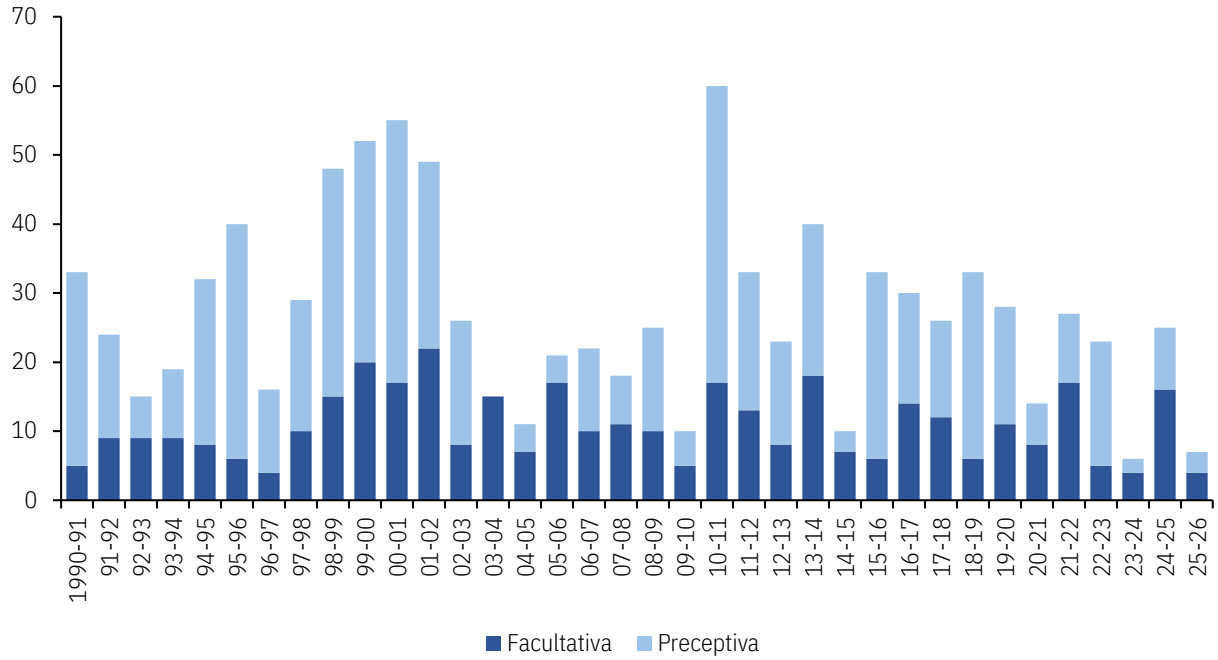


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2026a.

Aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura

En el *Quinto Informe Estado de la Justicia* (2025) encuentra, entre sus hallazgos, una tendencia decreciente en la cantidad de consultas remitidas a la Sala Constitucional, que a su vez contrasta con el hecho que la Sala cada vez requiere de más tiempo para resolverlas. Para el presente estudio se toma la misma fuente de información utilizada por el *Informe* para el análisis de las consultas, se trata de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN. Los datos analizados confirman la vigencia del hallazgo mencionado, indicando que la XIX Legislatura es la que menos consultas previas de constitucionalidad ha realizado con 61, lo que representa una disminución del 40,2% respecto de la Legislatura anterior (gráfico 13). El antecedente con menor cantidad de consultas presentadas era la XIV Legislatura, con 71.

Gráfico 13
Total de consultas previas de constitucionalidad por tipo, según legislatura de ingreso



Fuente: González, 2026 a partir de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN, 2026b.

Se si observa la información del periodo completo, es posible corroborar este descenso. Entre el periodo legislativo 1990-1991 y 2025-2026 se contabilizan 978 consultas[2], lo que corresponde a 39% de tipo facultativa y 61% de tipo preceptiva. El promedio de consultas que ingresaban entre el periodo legislativo 1990-1991 y 2021-2022 se sitúa en 29, mientras que durante la XIX Legislatura el promedio se encuentra en 15, confirmando que los diputados recurren cada vez menos a esta vía.

Un 23% de las consultas previas de constitucionalidad ingresadas durante la XIX Legislatura presentaban vicios. Si se aíslan solo los vicios de fondo, estos abarcan el 14,7% de las consultas. Son 8 proyectos de ley los que fueron encontrados con vicios de fondo, 4 de ellos presentados por la administración Chaves Robles. La primera versión de la Ley Jaguar

[2] Se excluye de esta cifra 31 expedientes que se refieren a correcciones de errores materiales, gestiones de nulidad, recusaciones, resoluciones interlocutorias y solicitudes de aclaración.

(Nº24.364) es el único proyecto de ley al que se le encuentran vicios de fondo en más de un expediente (cuadro 4).

Cuadro 4
Proyectos de ley encontrados con vicios de fondo en consultas previas de constitucionalidad durante la XIX Legislatura

Nº de proyecto	Nombre de proyecto	Expediente
24364	Ley Jaguar para el desarrollo de Costa Rica	240172910007CO 240181670007CO
24467	Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica	240217410007CO
22834	Reforma a la Ley 8754 Ley contra la Delincuencia Organizada para fortalecer la función de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	240244030007CO
24207	Ley para fomentar los vuelos de bajo costo entre Costa Rica y Centroamérica	240289940007CO
164-2024	Reformas a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del (sic) Seguro Social, Ley n.°17 del 21 de octubre de 1943, para despolitización y defensa de su autonomía	240295110007CO
23986	Ley para garantizar la prisión preventiva en delitos que atentan contra la seguridad ciudadana	240254570007CO
23383	Ley de control y regulación del cannabis para uso recreativo	240295300007CO
24535	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025	240299540007CO

Fuente: González, 2026 a partir de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN, 2026b.

Respecto a los plazos de resolución de las consultas previas de constitucionalidad, el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala Constitucional dispone de un plazo máximo de un mes para llevarlo a cabo. Como se ha hecho mención en ediciones anteriores (González, 2025), la XIX Legislatura registra un incremento en el número de consultas que se resuelven fuera del plazo legal. La XIX Legislatura registró que 47% de sus consultas fueron resueltas extemporáneamente, con una incidencia del 64% de sus consultas facultativas y 31% de sus consultas preceptivas. Representa un aumento si se contrasta con el periodo precedente, la XVIII Legislatura presentaba un 42,9% de consultas resueltas fuera del plazo reglamentado. Y si se trata de la anterior a esta, la XVII Legislatura muestra una proporción aún más baja, de 18,2%.

En la XIX Legislatura se han registrado demoras de hasta 74 días, este fue el caso del expediente 24-02995-40007-CO donde se conoció el proyecto de ley 24.535 “Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025”, al cual se le encontraron vicios de fondo. Las consultas que son mayormente afectadas son las que se encuentran vicios, un 79% de ellas son resueltas extra temporáneamente, mientras que las que no tienen vicios solo el 37% sobrepasa el plazo legal.

Por último, destaca el cambio de tendencia que se presenta en cuanto al tipo de votación. Durante la XIX Legislatura, un 77% de las consultas presentaron una votación unánime. Periodos anteriores registran niveles de consenso por debajo del promedio de la XIX Legislatura, siendo el último antecedente favorable el de la XIII Legislatura (1998-2002) donde las votaciones unánimes se presentaron en un 88,7% de los casos. Sin embargo, si se analiza por subconjuntos, la proporción cambia significativamente. Por ejemplo, durante el periodo 2022-2026, las consultas que presentan vicios alcanzan votaciones divididas para un 50% de los casos.

Bibliografía

Alfaro, R. (2020). ¿Por qué el poder legislativo no está paralizado y más bien exhibe un rendimiento atípico? San José: PEN.

Cascante, C. (2017). La admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad como indicador de apertura y autocontención en el comportamiento de la Sala Constitucional (2005-2015). Ponencia preparada para el Segundo Informe del Estado de la Justicia. San José: PEN.

Cascante, C. (2017). Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015). Ponencia preparada para el Segundo Informe del Estado de la Justicia. San José: PEN.

Given, L. (2008). The Sage encyclopedia of qualitative research methods. Los Ángeles: SAGE.

González, S. (2022). Aproximaciones al control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica (2020-2022). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022. San José: PEN.

González, S. (2023). Tendencias del control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990-2023). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023. San José: PEN.

González, S. (2024). Evolución del control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Análisis de la acción de inconstitucionalidad en los primeros dos años de gobierno (1990-2024). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024. San José: PEN.

May, S. (2026, 15 de mayo). Sala IV no ha podido conocer 85 expedientes por falta de magistraturas suplentes. Delfino.cr. https://delfino.cr/2026/05/sala-iv-no-ha-podido-conocer-85-expedientes-por-falta-de-magistraturas-suplentes

PEN. (2017). “Capítulo 5. El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional”. En: PEN, 2016 <https://bit.ly/41zfOg7>.

PEN. (2025). Quinto Informe Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

PEN. (2026a). Base de datos de control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

PEN. (2026b). Base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

Ramírez, A. (2017). Uso del decreto ejecutivo. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José: PEN.