



---

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

---

## Investigación de base

---

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)

**Investigador:**  
Sebastián González Rosales

San José | 2024



631.4  
I-148i

González Rosales, Sebastián

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) / Sebastián González Rosales -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.  
1 recurso en línea (22 páginas ; ilustraciones) : archivos de texto PDF, 700 KB

ISBN 978-9930-636-35-0  
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. 2. PODER EJECUTIVO. 3. PODER LEGISLATIVO. 4. DEMOCRACIA. 5. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 6. COSTA RICA. I. Título.



## **Contenido**

Descargo de responsabilidad .....	4
Resumen .....	4
Introducción.....	4
Preguntas de investigación.....	5
Antecedentes .....	5
Metodología y fuentes de información .....	6
Tendencias del control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo .....	7
Caracterización del control constitucional para el periodo 2022-2024.....	8
Configuración del control constitucional durante los dos primeros años de gobierno (1990-2024) .....	12
Referencias bibliográficas .....	22

## **Descargo de responsabilidad**

La presente investigación se realiza en el marco del proceso de investigación para el *Informe Estado de la Nación 2024*. El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2024* 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 2024, el cual realiza un seguimiento del desempeño del poder Ejecutivo y Legislativo mediante la consideración de varios elementos para su valoración. En este contexto, el presente análisis tiene el propósito de examinar las principales tendencias relacionadas con las acciones de inconstitucionalidad presentadas durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, a fin de identificar patrones significativos en su comportamiento. Además, se busca establecer tendencias comunes en los primeros años de gobierno de las administraciones que han asumido el poder desde 1990 hasta 2022, mediante un análisis comparativo transversal en este estudio.

**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. La presente investigación apela, principalmente, a 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.

## **Preguntas de investigación**

### 1. Pregunta general

¿Cuáles son las principales tendencias del control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles?

### 2. Preguntas específicas

¿Cómo se ha caracterizado el uso de la acción de inconstitucionalidad durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles?

¿Cuál es el comportamiento del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo durante los dos primeros años de gobierno de las nuevas autoridades?

## **Antecedentes**

Interesa para este informe de investigación realizar una revisión de los estudios publicados en Costa Rica y en su entorno más cercano en materia conocida como *judicial review* y en concreto sobre el reciente interés académico alrededor del control constitucional a posteriori. Por esta razón, resulta relevante realizar un repaso sobre la producción documental durante la última década con el propósito de identificar enfoques metodológicos considerados, así como conocer las problemáticas priorizadas entorno a este tema. Por lo tanto, es necesario aclarar que no se pretende realizar una revisión exhaustiva sobre el uso de la acción de inconstitucionalidad o, en general, sobre el *judicial review*.

Recientemente se encuentra el esfuerzo puntual realizado en el Segundo Informe Estado de la Justicia, publicado en abril del 2017, en su intención de profundizar en la literatura sobre *judicial politics* en Costa Rica. Para esta edición se preparó un apartado enfocado en el funcionamiento de las acciones de inconstitucionalidad (PEN, 2017). La elaboración de este capítulo se apoyó en dos aportes que resultan de particular interés para el presente estudio: uno dirigido a conocer el comportamiento de la Sala Constitucional respecto a la admisibilidad de las acciones como un indicador de autocontención (Cascente, 2017a), y otro enfocado en determinar las líneas de votación de la Sala Constitucional para la identificación de características generales (Cascente, 2017b). Estos aportes fueron preparados a partir de dos bases de datos: a) la base de datos de acciones de inconstitucionalidad sin-con lugar 2005-2015 y b) la base de datos de admisibilidad 2005-2015; ambas construidas bajo la dirección del Programa Estado de la Nación.

El capítulo “Fortalecimiento de la Democracia” del *Informe Estado de la Nación* ha incluido el análisis del comportamiento del control constitucional como parte de los temas de seguimiento para la evaluación del desempeño del poder Ejecutivo y Legislativo. Para la edición del 2020 se realizó un cruce entre la base de datos de control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo y las bases de datos de decretos ejecutivo y de legislación aprobada para conocer la proporción de estas que es impugnada. Adicional a esta valoración, para el 2022 se contó con un diagnóstico descriptivo del comportamiento del control constitucional a posteriori al poder

Ejecutivo y Legislativo durante el periodo de la emergencia sanitaria por covid-19 (González, 2022).

En la región de Centroamérica y República Dominicana, se encuentra un interés de abordar esta materia desde un enfoque de estudios comparados. Orozco (2015) realiza una examinación que resulta en una introducción somera del control de constitucionalidad, estudiando los métodos y los sistemas de justicia constitucional en la región. Hernández (2015) focaliza esta materia en el contexto de las reformas constitucionales en su aplicación para los casos de Guatemala y de Costa Rica. Posteriormente, se identifican tres grandes tendencias en los análisis domésticos que son predominantemente de carácter cualitativo: a. la revisión histórica centrada en el origen y evolución del control constitucional para Nicaragua (Sánchez, 2016), Panamá (Sánchez, 2021) y República Dominicana (Montilla, 2021); b. el control constitucional y su vinculación a temas específicos como los juicios laborales (Pineda, 2020) y los actos electorales (Murgas, 2019); y, c. el funcionamiento del control constitucional en los sistemas nacionales en los casos de Nicaragua (Casto y Cuarezma, 2017) y Panamá (Mejía, 2019).

## **Metodología y fuentes de información**

Esta se define como una investigación 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 2024. 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 definido.

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 actualización disponible de la base de datos para este estudio cuenta con datos de octubre de 1989 hasta mayo de 2024, alcanzando los 14.082 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 al Legislativo**

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
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.

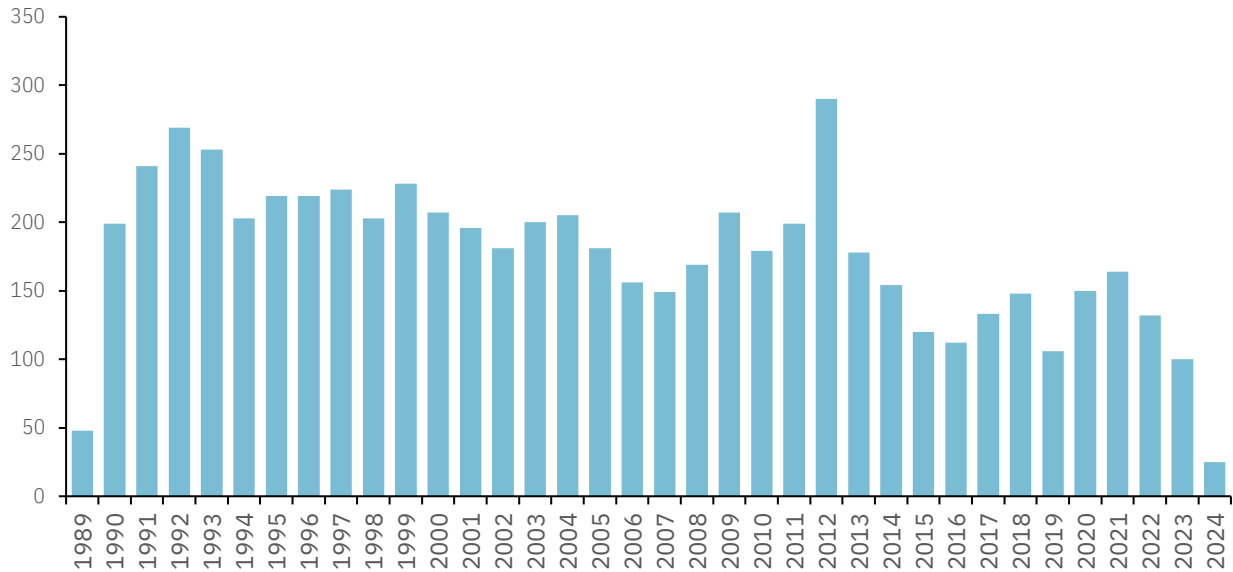
## **Tendencias del control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo**

En mayo de 2024, se cumplen dos años desde que las nuevas autoridades asumieron el Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica. Esto nos sitúa en un contexto político caracterizado por el protagonismo de actores noveles, aunque con una madurez significativa, ya que se encuentran en la mitad de su mandato en el servicio público. En materia de control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativa se contabiliza un total de 132 AI en 2022, 100 AI en 2023 y 25 AI en 2024. Para el análisis de los dos primeros años de las nuevas autoridades se trabaja con los expedientes ingresados entre mayo de 2022 a mayo de 2024, llegando a sumar 270 AI (gráfico 1).

A partir de los datos recopilados en estos dos años, surge el interés de describir las principales tendencias del control constitucional durante el periodo 2022-2024, que coincide con la administración de las nuevas autoridades en el Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica. Para el primer acápite se plantea caracterizar el uso de la acción de inconstitucionalidad (AI) a partir de los expedientes resueltos por la Sala Constitucional en este periodo. En el segundo acápite, se amplía el conocimiento alrededor del comportamiento del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo durante los primeros dos años de gobierno de las nuevas autoridades, esto con el propósito de identificar y entender las continuidades y rupturas que efectuadas entre las distintas administraciones.

**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<sup>a/</sup>**



a/ El 2024 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, 2024a.

## **Caracterización del control constitucional para el periodo 2022-2024**

De acuerdo con datos del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, para el periodo del 8 de mayo de 2022 y hasta el 8 de mayo de 2024 ingresaron 439 AI. De esta cifra, en 270 expedientes se impugnó al menos una conducta emanada del Ejecutivo o el Legislativo (decretos ejecutivos, leyes o actos legislativos); 33 AI no se encontraban disponibles en Nexus, por lo que no fue posible verificar su contenido. Para la fecha de corte de la información, el 15 de junio de 2024, 65<sup>1</sup> expedientes se encontraban en trámite, mientras que 205 ya contaban con una resolución de la Sala Constitucional (ver figura 1). Para efectos de este estudio, solo se tomarán en cuenta para el análisis los expedientes ya resueltos. El resto de expedientes serán incorporados en el análisis de futuras investigaciones una vez cuenten con una resolución.

Dentro del conjunto de 205 expedientes analizados, se constató que un total de 90 leyes, 42 decretos ejecutivos y 1 acto legislativo fueron objeto de impugnación. Adicionalmente, se constata que secciones de la Constitución Política fueron impugnadas en 2 expedientes. De las 133 conductas impugnadas, 11 corresponden a disposiciones que fueron promulgadas durante el periodo 2022-2024. Se trata de 9 decretos ejecutivos de la administración Chaves Robles:

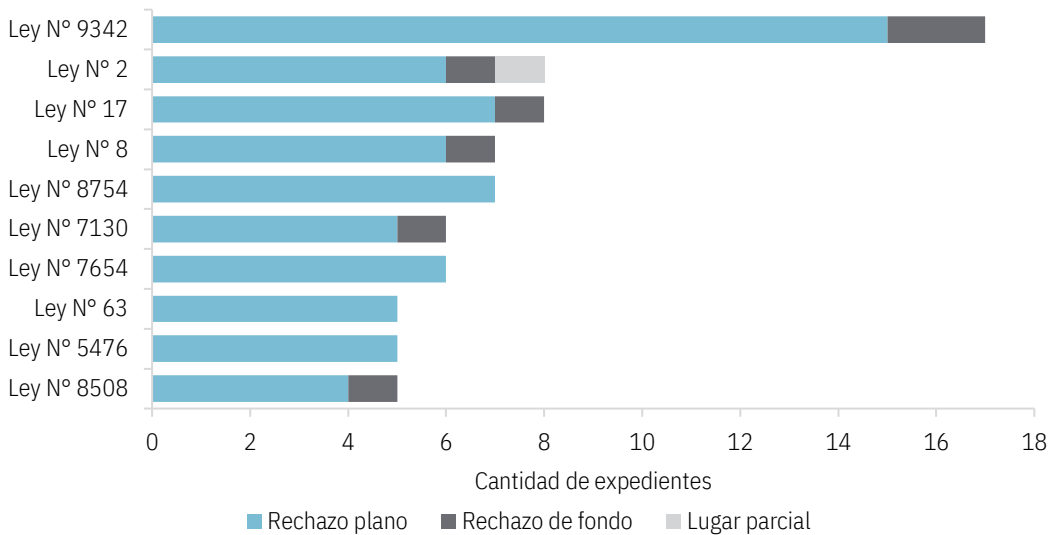
<sup>1</sup> En este conjunto se agrupan los expedientes que en su resolución se constata que se encuentran en trámite, se suspende o se reserva su dictado su tramitación hasta la resolución de otro expediente, o se acumula a otros procesos en curso.

43544, 43666, 43809, 43810, 43952, 44019, 44051, 44070 y 44196<sup>2</sup>; y 2 leyes puestas en vigencia en el XIX período legislativo: 10271 y 10369<sup>3</sup>.

El periodo en cuestión se caracteriza por la impugnación de leyes, siendo estas el tipo de norma más frecuentemente desafiada. En un 83,9% de los expedientes de este periodo el objeto de impugnación fue una ley. La mayoría de las impugnaciones se dirigieron contra leyes aprobadas por gobiernos anteriores. Solo en el 1,5% de los expedientes se impugnaron normas en vigencia durante la administración Chaves Robles. La ley impugnada en mayor cantidad de expedientes durante el primer año de administración, como se reportó en análisis previos (González, 2023), fue la ley N°9342 (9 expedientes), y sigue manteniendo la posición en el segundo año de administración (8 expedientes). Esto da como resultado que la ley N°9342 sea la principal ley impugnada para el periodo 2022-2024 (gráfico 2).

## Gráfico 2

Leyes<sup>a/b/</sup> con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2024



a/ Se desprende del análisis a los 205 expedientes resueltos al 15 de junio del 2024.

b/ Ley N° 9342 “Código Procesal Civil”; Ley N°2 “Código de Trabajo”; Ley N°17 “Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS”; Ley N°8 “Código Fiscal”; Ley N°8754 “Ley Contra la Delincuencia Organizada”; Ley N°7130 “Código Procesal Civil”; Ley N°7654 “Ley de Pensiones Alimentarias”; Ley N° 63 “Código Civil”; Ley N°5476 “Código de Familia”; Ley N°8508 “Código Procesal Contencioso-Administrativo”.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2024a.

<sup>2</sup> Los decretos ejecutivos promulgados en la administración Chaves Robles y que fueron objeto de impugnación son: N°43544 “Reforma Medida especial sobre el uso obligatorio de mascarilla como equipo de protección personal para todas las personas debido al estado de emergencia nacional por el COVID-19”, N°43666 “Reglamento a la Ley para regular eventos deportivos en vías públicas”, N°43809 “Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas”, N°43.810 “Reforma Reglamento de Personas Refugiadas”, N°43952 “Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público”; N°44019 “Reforma Reglamento al inciso c) del artículo 14 bis de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Determinación de Criterios y Requisitos para la Acreditación de delegados y delegadas de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular”, N°44051 “Reglamento a la Ley General de Aduanas”, N°44070 “Deroga Parcialmente el Decreto Ejecutivo N°32458 “Cobro del Impuesto General sobre las Ventas en el caso de la comercialización de autos nuevos y usados para garantizar su fiscalización y recaudación”, N°44196 “Reglamento sobre medidas de ciberseguridad aplicables a los servicios de telecomunicaciones basados en la tecnología de quinta generación móvil (5G) y superiores”.

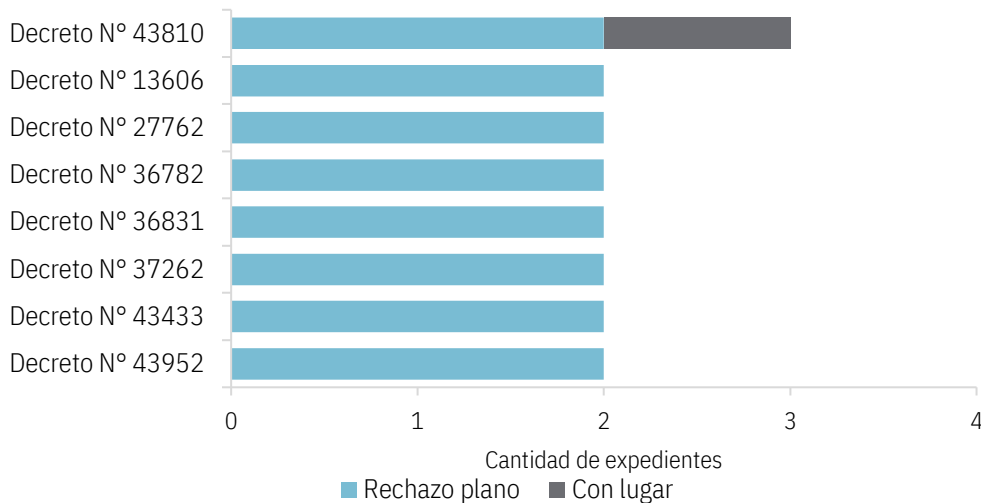
<sup>3</sup> Las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en el periodo 2022-2024 y que fueron objeto de impugnación son: N°10271 “Reforma Ley General de Aduanas” y N°10369 “Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada en Costa Rica”.

Durante este periodo, solo el 22,4% de los expedientes incluyeron impugnaciones contra decretos ejecutivos. A diferencia de las leyes, una gran proporción de los decretos impugnados fueron promulgados por la administración Chaves Robles, representando el 23,9% del total. El decreto impugnado en la mayor cantidad de ocasiones en este periodo es el N°43810 con 3 expedientes (gráfico 2). Uno de los expedientes del decreto N°43810 cuenta con la característica de ser el único que ha sido votado con lugar en este periodo, se trata del expediente 23-006267-0007-CO. Dentro del grupo de los ocho decretos que fueron impugnados en dos o más ocasiones se encuentra un segundo decreto aprobado por la administración Chaves Robles, el N°43952.

Durante los dos primeros años de la administración, el tema con mayor presencia ha sido el judicial. De cada cinco AI resueltas, al menos en una se impugnaba una norma con contenido judicial. Además del judicial (20,9%), entre los temas que engloban una proporción significativa de las normas impugnadas se encuentran: función pública (11,2%), derechos humanos (10,2%), laboral (9,7%) y seguridad (8,3%). Los principales temas difieren con aquellos de los dos últimos años de la administración Alvarado Quesada, en este fueron: salud (22,6%), judicial (16,7%), función pública (11,5%), tributario (10,6%) y laboral (9,4%). Es de destacar el contraste entre el periodo 2020-2022 y el 2022-2024 en cuanto al tema de salud, pasa de ser el principal tema con un 22,6% a ser el onceavo tema en importancia estando en un 4,9% del total de expedientes resueltos.

### Gráfico 3

Decretos ejecutivos<sup>a/b/</sup> con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2024



a/ Se desprende del análisis a los 205 expedientes resueltos al 15 de junio del 2024.

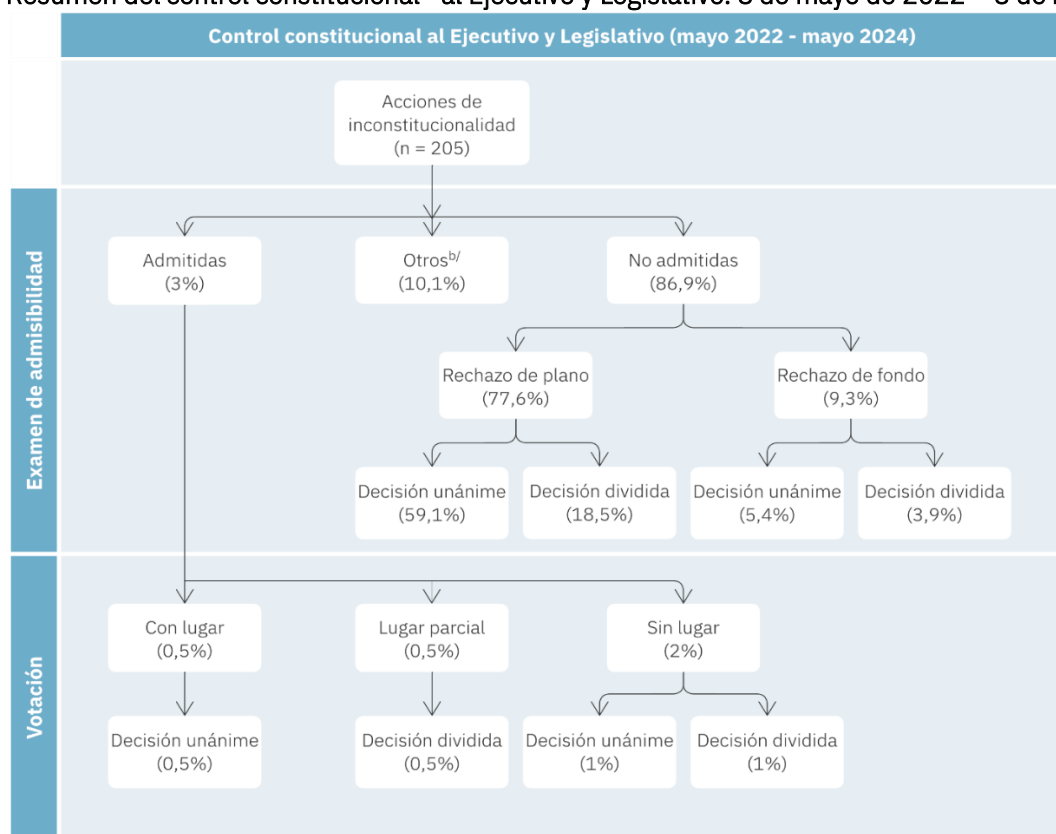
b/ Decreto Ejecutivo N°43810 “Reforma Reglamento de Personas Refugiadas”; Decreto Ejecutivo N°13606 “Reglamento del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica”; Decreto Ejecutivo N°27762 “Reglamento para la Aplicación del Impuesto sobre Espectáculos Públicos creados por Leyes N°3 del 14/12/1918 y N°37 de 23/12/1943 y reformas”; Decreto ejecutivo N°36782 “Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura N°8436”; Decreto ejecutivo N°36831 “Reglamento de Personas Refugiadas”; Decreto ejecutivo N°37262 “Reglamento para el trámite de desalojos administrativos presentados ante el Ministerio de Seguridad Pública”; Decreto ejecutivo N°43433 “Reforma Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa”; Decreto ejecutivo 43952 “Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público”.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2024a.

De las 205 acciones resueltas durante este periodo, solo el 3% superó el examen de admisibilidad. Un 0,5% se encontró con lugar, un 0,5% con lugar parcial y un 2% sin lugar. El 86,9% de los expedientes no fueron admitidos, de estos: un 89,3% fueron rechazados de plano y un 10,7% por el fondo. El restante 10,1% corresponde a otros resultados: denegatoria de trámite (5,4%), no ha lugar (2,8%), estese a lo resuelto (0,9%), acumulación de procesos terminados (0,5%), y desistimiento (0,5%) (figura 1).

Este periodo registra una ligera menor frecuencia de resultados divididos para los expedientes que no pasaron el examen de admisibilidad respecto al periodo anterior. Del 2020 al 2022, un 23,4% de los rechazos de plano se resolvían con una votación dividida, para el periodo del 2022 al 2024 esto sucedió para un 20,8% de los casos. En cuanto a los rechazos de fondo, para el 2020 al 2022 las votaciones divididas se daban en el 33,3% de los casos, aumentando a un 36,8% para el periodo en estudio. Se presenta un ligero aumento en cuanto a los admitidos, pasando de un 40,6%, en el periodo 2020-2022, a un 42,8%, en 2022-2024, aquellos que se resuelven mediante votación dividida.

**Figura 1**  
Resumen del control constitucional<sup>a/</sup> al Ejecutivo y Legislativo. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2024



a/ Se incluyen únicamente los expedientes que para el 8 de mayo de 2023 contaban con una resolución.

b/ En “Otros” se incluyen los expedientes con las resoluciones de la Sala: denegatoria de trámite (5,4%), no ha lugar (2,8%), estese a lo resuelto (0,9%), acumulación de procesos terminados (0,5%), y desistimiento (0,5%).

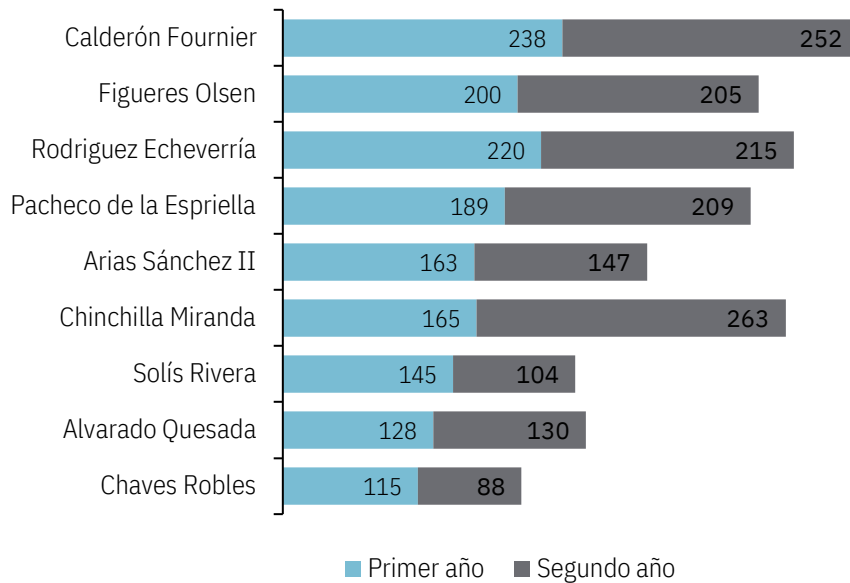
Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

## **Configuración del control constitucional durante los dos primeros años de gobierno (1990-2024)**

La impugnación de normas emitidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo ha disminuido desde la administración Calderón Fournier, con algunas excepciones como se dio en la Rodríguez Echeverría, en Chinchilla Miranda o en Alvarado Quesada, tres administraciones que presentaron un aumento respecto a la administración precedente. Como se reportó en el informe de 2023, este comportamiento responde, en mayor medida, a una disminución en la cantidad total de AI ingresadas por año (González, 2023) (Gráfico 4).

Gráfico 4

Cantidad total de expedientes ingresados en los dos primeros años de gobierno, por administración

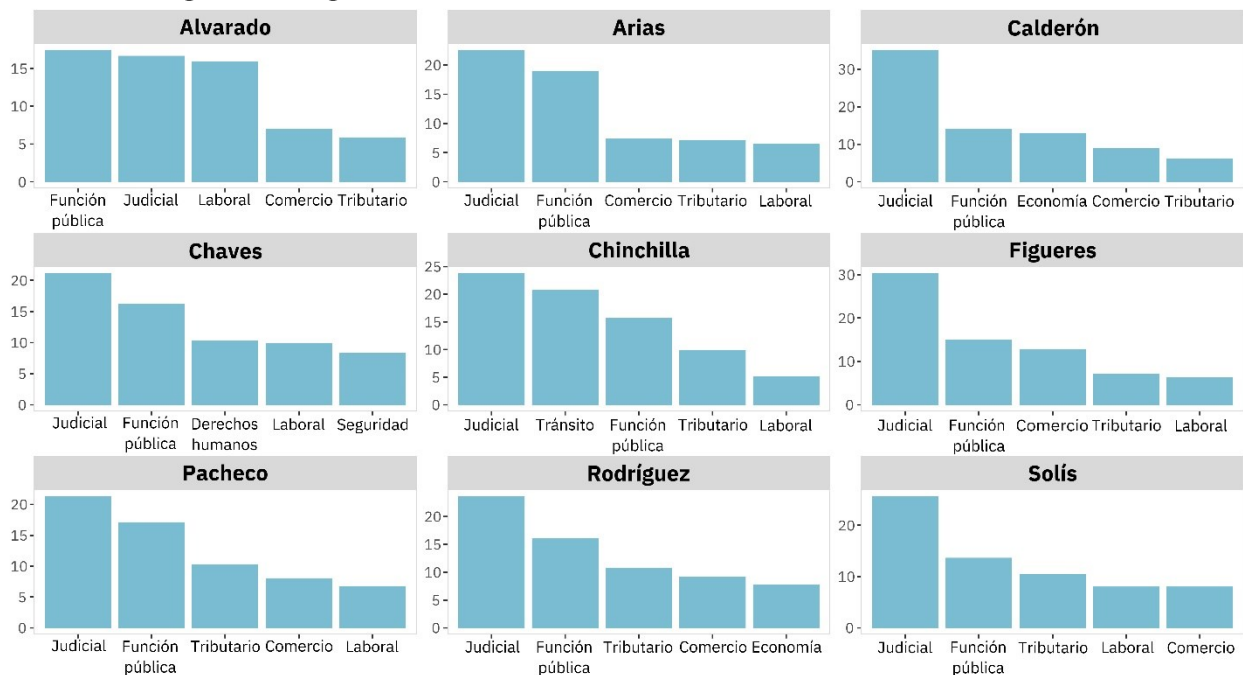


Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

Durante los dos primeros años de gobierno de nueve administraciones, la AI ha sido utilizada principalmente para impugnar conductas en materia judicial y función pública. Estos dos temas se mantienen dentro de los tres temas con más normativa impugnada en los dos primeros años de gobierno de las administraciones desde 1990. La administración Chaves Robles destaca por la presencia de temas “poco comunes” entre los cinco principales temas impugnados comparado al resto de administraciones. La administración Chaves Robles es en la que más AI en materia de derechos humanos se han ingresado en la historia durante sus dos primeros años de gobierno, con 21 expedientes, cuando el promedio para el resto de las administraciones es de 8,5 expedientes. También la administración Chaves Robles es la administración con más AI ingresadas durante sus dos primeros años, con 17 expedientes, frente a un promedio de 8 expedientes para el resto de las administraciones. Estos temas ocupan el tercer y el quinto lugar de importancia en los temas para la administración Chaves Robles, respectivamente.

**Gráfico 5**

Distribución porcentual de los cinco principales temas de las conductas impugnadas durante los dos primeros años de gobierno, según administración



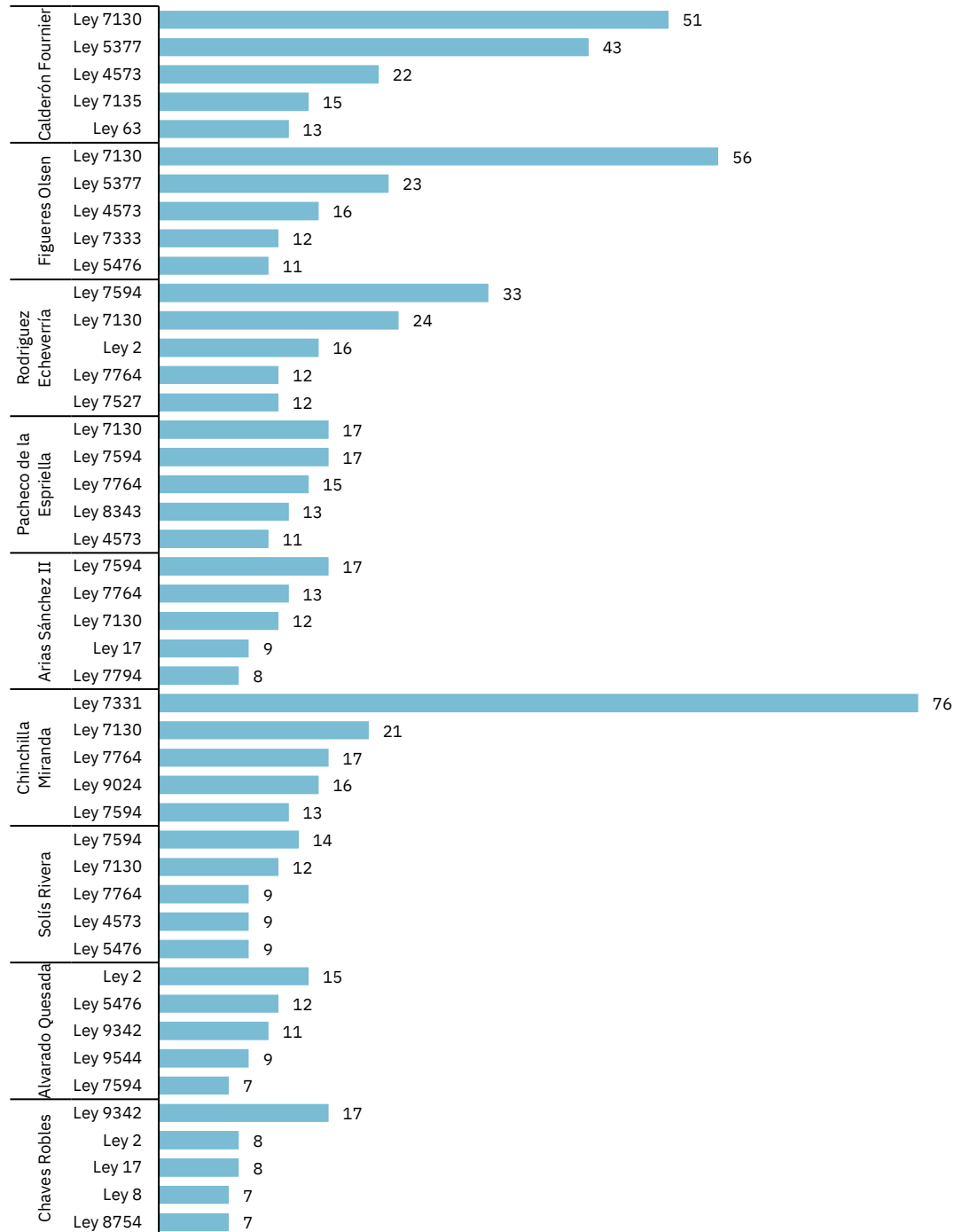
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

El análisis de las normas más recurridas durante los dos primeros años de cada administración revela características generales que también se repiten en el gobierno de Chaves Robles. En primer lugar, destaca el uso de la ley como la norma más frecuentemente impugnada. La amplia mayoría de leyes impugnadas fueron aprobadas en administraciones precedentes. En segundo lugar, es común encontrar que se impugnen normativas aprobadas o entradas en vigor en el último año de la administración que le antecede. Esto se evidencia, por ejemplo, en la administración Calderón Fournier, donde la Ley N° 7130 fue aprobada en el cuarto año de la primera administración Arias Sánchez; en la administración Rodríguez Echeverría, con la Ley N° 7594 que entró en vigor durante el último año de la administración Figueres Olsen; o en la Ley N° 9544 para la administración Alvarado Quesada, aprobada al final de la administración Solís Rivera (gráfico 6).

En cuanto se refiere a decretos ejecutivos, se encuentra que al menos uno de los cinco con mayor cantidad de expedientes fue publicado por la administración en curso. Esto se observa para todas las administraciones, excepto la Calderón Fournier. En las dos últimas administraciones se observa que el decreto con mayor cantidad de impugnaciones durante los dos primeros años de gobierno fue publicado por la misma administración. Para Alvarado Quesada es el decreto ejecutivo 42.113, “Oficializa la Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el artículo 121 del Código Penal (Aborto terapéutico)”, publicado el 12 de diciembre de 2019; para Chaves Robles es el decreto ejecutivo 43.810, “Reforma Reglamento de Personas Refugiadas”, publicado el 29 de noviembre de 2022.

**Gráfico 6**

**Normas con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad en los dos primeros años, por administración**

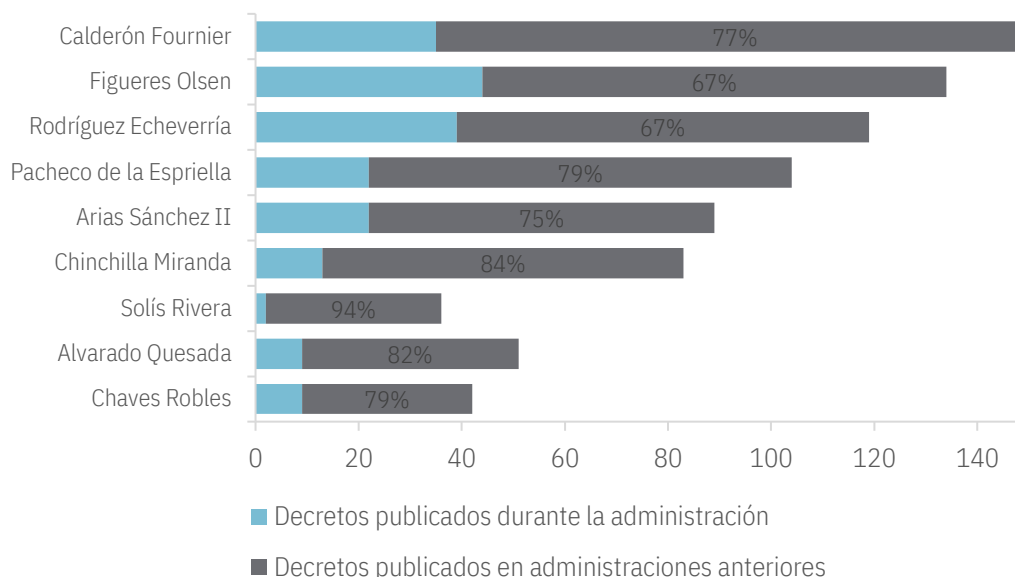


Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

Continuando en el análisis específico sobre los decretos ejecutivos, en la administración Chaves Robles se reporta que un 21% de los decretos que fueron objeto de impugnación durante estos dos años fueron publicados en el transcurso de esta misma administración. Esta cifra no era tan alta desde la administración Arias Sánchez II, donde este porcentaje alcanzaba el 22%. En contraste, la administración que tuvo la menor cantidad de decretos en este rubro fue la Solís Rivera, donde tan solo el 6% de aquellos impugnados correspondían a decretos que habían sido publicados entre mayo de 2014 y mayo de 2016 (gráfico 7).

### Gráfico 7

Distribución porcentual de decretos ejecutivos impugnados en acciones de inconstitucionalidad durante los dos primeros años de gobierno, por administración y según administración que lo publicó



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

Dándole continuidad a la consulta realizada en el informe anterior (González, 2023), ¿qué se puede esperar de las AI resueltas en el transcurso de los dos primeros años de gobierno? En promedio, un 23,9% de las AI que ingresan en este periodo pasan con éxito la etapa de admisibilidad. Sin embargo, se encuentran administraciones que se alejan de este promedio. Por ejemplo, la Calderón Fournier es la que tiene la tasa de éxito más alta: 41,8%; y la Chaves Robles es la que posee la tasa más baja: 3,4%; le sigue la administración Solís Rivera con la segunda tasa más baja: 8,4%. Para el caso de la administración Chaves Robles, es importante tomar en cuenta, a la fecha de corte de los datos utilizados para esta investigación, que aún está pendiente de resolverse un 22,3% de los 439 expedientes que ingresaron desde el 8 de mayo de 2022 (gráfico 8).

No cabe duda que la resolución de los expedientes pendientes es de suma importancia para conocer la tasa de éxito final del primer año de la administración Chaves Robles. Sin embargo, es necesario considerar que los expedientes admitidos tienden a resolverse en un plazo mucho mayor al de aquellos que son rechazados. En promedio, durante los dos primeros años, una AI

rechazada tiende a ser resuelta en 167 días, mientras que una admitida tarda 688 días. De continuar el patrón seguido en administraciones anteriores, el grueso de los expedientes admitidos estaría resolviéndose, aproximadamente, durante el tercer y el cuarto año de la administración. Para la administración Chaves Robles se observa que una resolución rechazada tarda, en promedio, cerca de 37 días para contar con una resolución, mientras que una admitida requiere cerca de nueve veces más de tiempo para resolverse: 318 días (gráfico 9).

Sin embargo, una acción admitida en la administración actual tarda una tercera parte del tiempo requerido durante la administración Calderón Fournier, donde se necesitaban, en promedio, alrededor de 1.030 días para contar con una resolución. Respecto a las AI rechazadas, estas requieren 16 veces menos tiempo para ser resueltas respecto a aquellas durante la administración Calderón Fournier que necesitaban 598 para contar con una resolución. En términos generales, se ha observado una mayor celeridad en la resolución de los expedientes, especialmente si se observa el detalle por tipo de resultado.

**Gráfico 8**

Tasa de éxito en la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad en los dos primeros años de gobierno, por administración



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

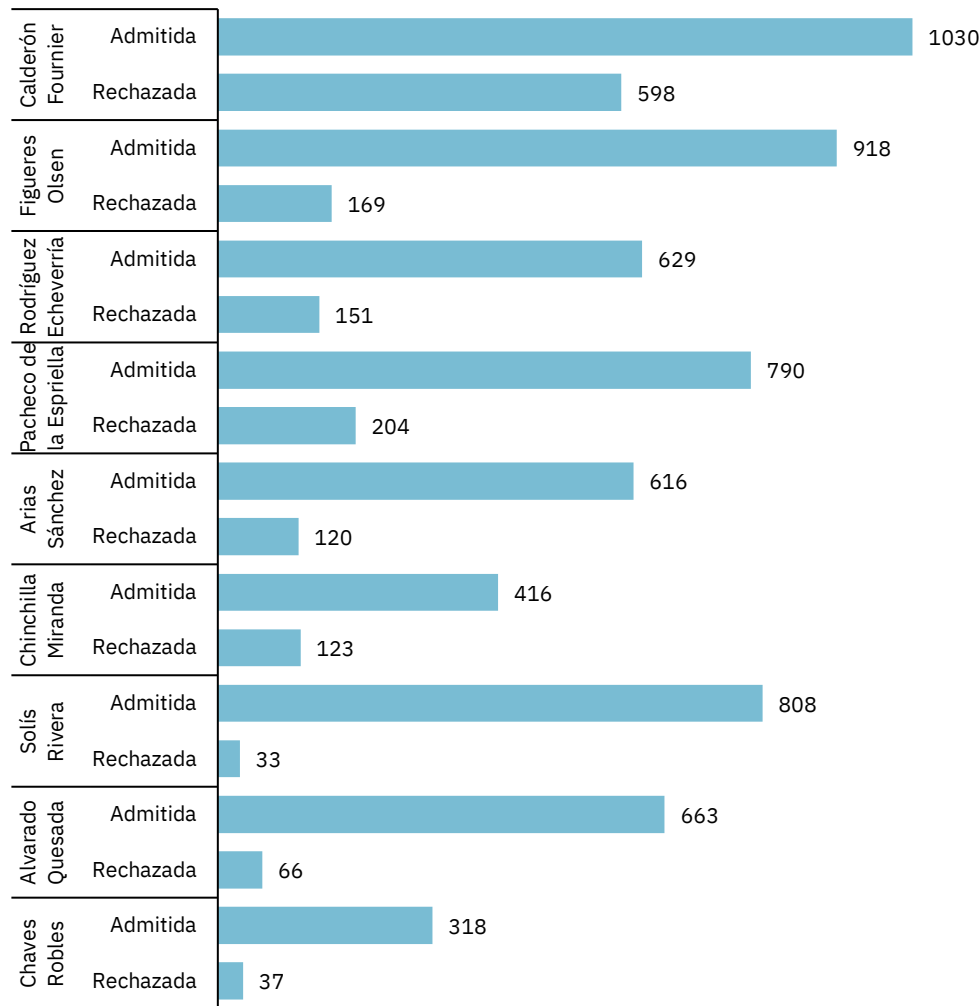
A nivel general, al analizar la duración en las acciones admitidas, se observa una disminución generalizada en los tiempos de resolución en los tres tipos de resultado. Para las administraciones de 1990 a 2024, durante los dos primeros años de gobierno, la resolución de los expedientes con resultado sin lugar tarda, en promedio, cerca de 743 días; para las parcialmente con lugar alrededor de 837 días; y para las declaradas con lugar se requieren 578 días (gráfico 10). Las administraciones Chinchilla Miranda y Chaves Robles son las dos únicas administra-

ciones durante las cuales los tiempos de resolución han sido inferiores comparado al promedio en los tres resultados.

Entre las tendencias generales, las acciones declaradas con lugar suelen ser aquellas en ser resueltas con mayor rapidez, en contraste están las parcialmente con lugar que suelen tener duración promedio usualmente superiores. En las acciones sin lugar se ha mantenido una reducción entre administración y administración. Las excepciones son las administraciones Pacheco de la Espriella y Solís Rivera, ambas aumentaron la duración respecto al gobierno antecedente.

### Gráfico 9

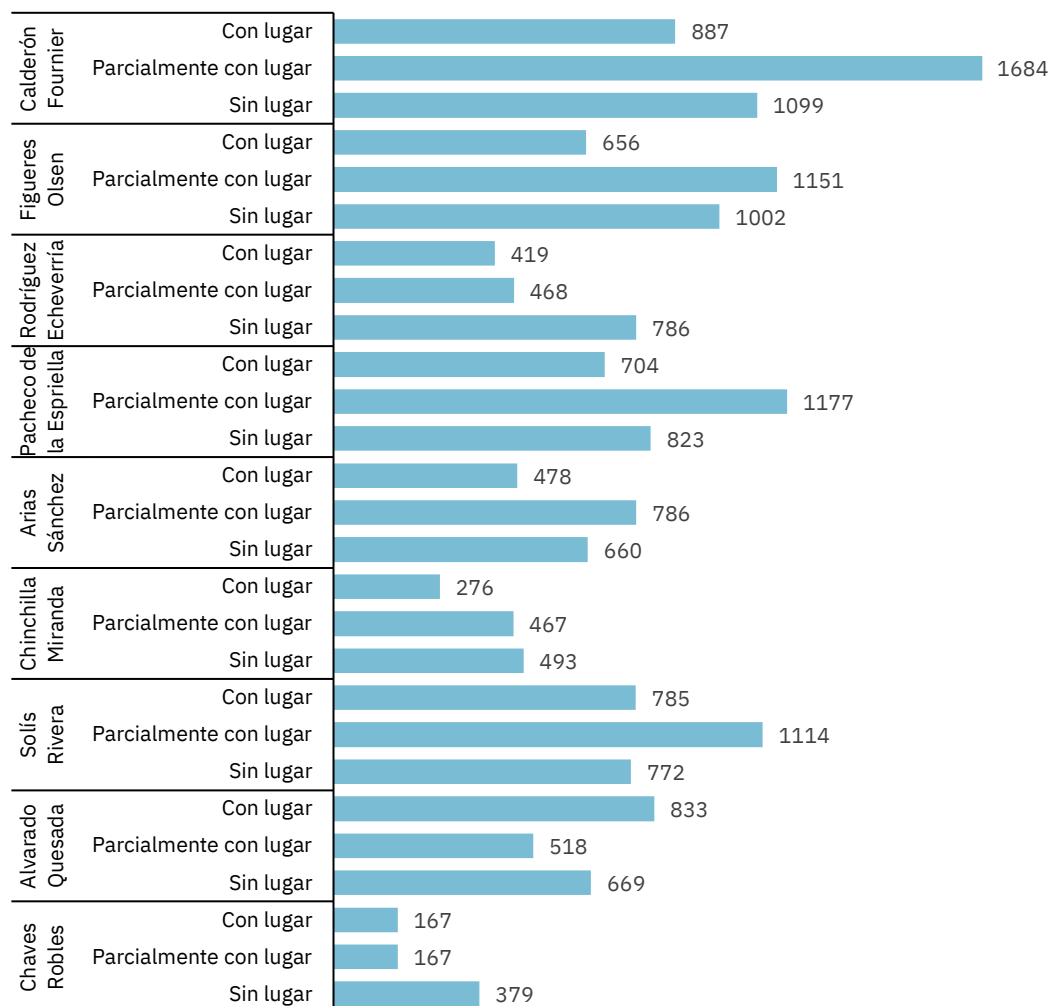
Cantidad de días que tarda una acción de inconstitucionalidad en ser resuelta durante los dos primeros años de gobierno, según administración y por resultado



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

**Gráfico 10**

**Promedio de días que tarda una acción de inconstitucionalidad en ser resuelta en los primeros dos años de gobierno, según administración y por tipo de votación**

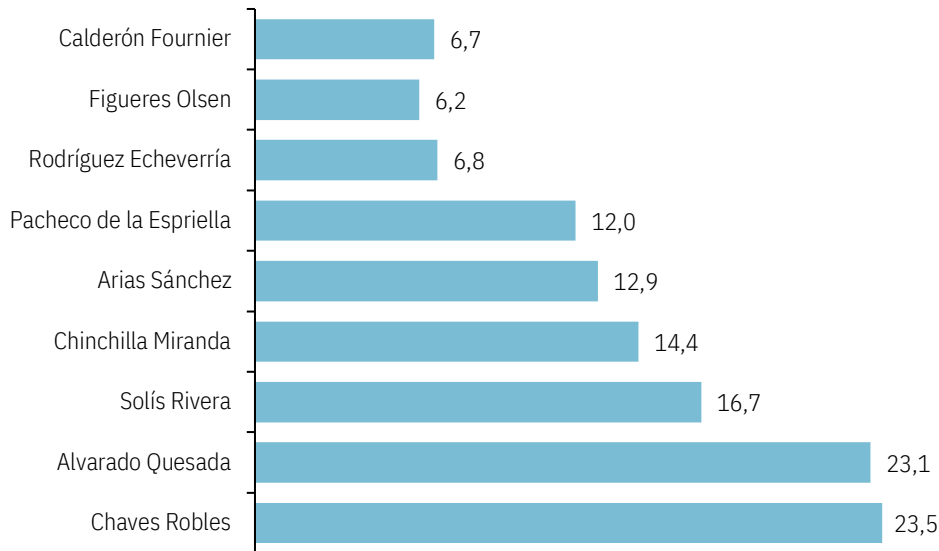


Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

Una tendencia que se mantiene constante es el aumento de las votaciones divididas, reportada anteriormente en el análisis de tendencias durante el primer año de un nuevo gobierno (González, 2023). Por voto dividido se entiende cuando al menos una de las siete personas magistradas se separa de la mayoría y salva su voto. Para la administración Calderón Fournier, las votaciones divididas se presentaban en 1 de cada 15 AI, mientras que para la Chaves Robles se da en 1 de cada 4 AI. Desde la administración Figueres Olsen no ha dejado de aumentar el porcentaje de expedientes con votación dividida (gráfico 11). En la administración Chaves Robles las votaciones divididas se concentran en cinco temas: judicial (20,8%), derechos humanos (10,4%), tránsito (10,4%), seguridad (8,3%), y familia (8,3%).

**Gráfico 11**

**Distribución porcentual de votaciones divididas en el total de AI presentadas durante los primeros dos años de gobierno, según administración**



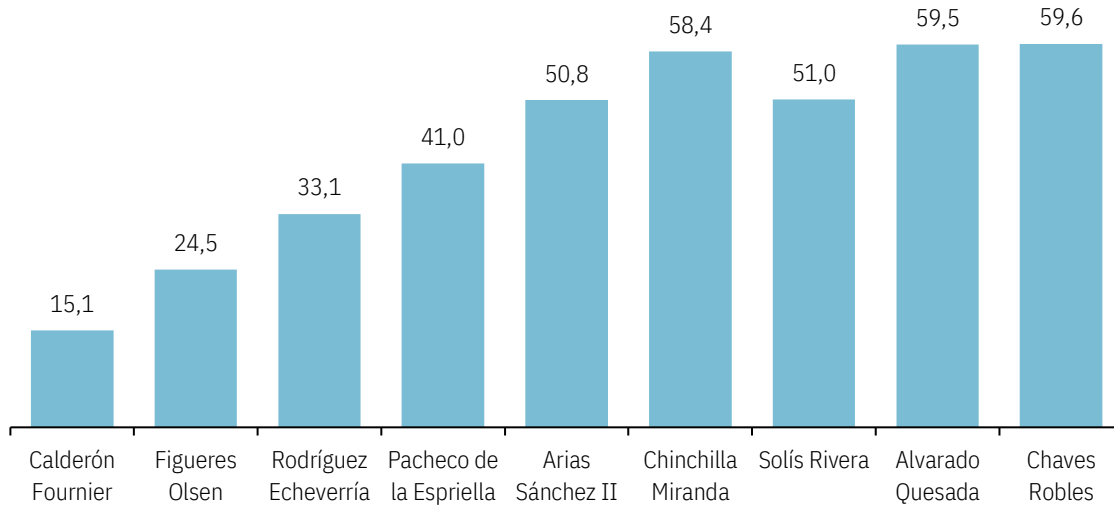
Fuente: Elaboración propia con datos la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

Para profundizar este análisis, se han usado los datos de la base de datos sobre legislación, actualizada anualmente por el Programa Estado de la Nación. Estos datos permiten determinar el grado en que la legislación sustantiva<sup>4</sup> fue impugnada frente al resto. Durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, del total de leyes impugnadas, un 59,6% corresponde a leyes sustantivas. Esta cifra está lejos del promedio de las ocho administraciones anteriores: 41,7%. Incluso es superior a lo reportado en los dos primeros años de las administraciones Alvarado Quesada (59,5%) y Chinchilla Miranda (58,4%). Esta administración entra dentro de una tendencia donde las leyes sustantivas usualmente acaparan una proporción importante del total de las impugnadas (gráfico 12).

<sup>4</sup> La base de datos sobre legislación registra ocho tipos posibles de leyes: sustantivas, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial, exenciones, y amnistías y condonaciones.

**Gráfico 12**

**Distribución porcentual de leyes sustantivas sometidas a control constitucional durante los primeros dos años de gobierno, por administración**



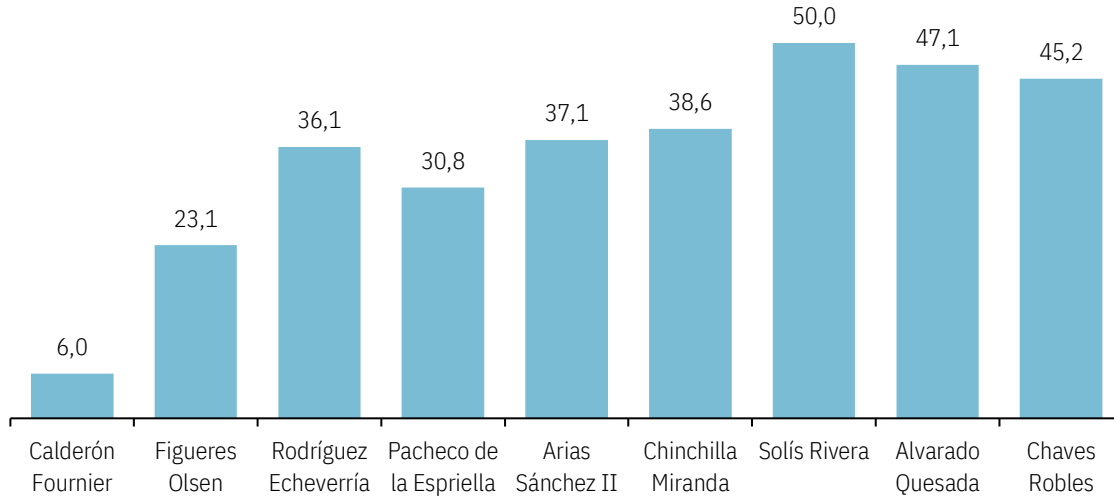
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

En cuanto a decretos ejecutivos, se han utilizado los datos de la base de decretos ejecutivos, que se actualiza anualmente por el Programa Estado de la Nación. Estos datos permiten ampliar en el estudio del proceso de impugnación de los decretos ejecutivos categorizados como de alto y muy alto alcance<sup>5</sup> para los primeros años de gobierno. Del total de decretos que fueron impugnados durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, un 45,2% corresponde a decretos de alto y muy alto alcance, una cifra superior al promedio obtenido por las ocho administraciones precedentes: 34,9%. Sin embargo, es coincidente con el aumento gradual sostenido desde la administración Calderón Fournier, siendo solo inferior a lo reportado durante la administración Solís Rivera y Alvarado Quesada (gráfico 13).

<sup>5</sup> El alcance de los decretos ejecutivos corresponde a una categorización desarrollada para la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación. Esta está definida por tres dimensiones: afectación social, normatividad y discrecionalidad. Con estas tres dimensiones analíticas se obtienen seis categorías según el alcance del decreto: muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo. La categoría 'muy alto' se compone de decretos un grado alto de afectación, un alcance normativo alto y una alta discrecionalidad. La categoría 'alto' cuenta con la misma composición, únicamente cambia que tiene un bajo grado de discrecionalidad (Ramírez, 2017).

**Gráfico 13**

Distribución porcentual de decretos ejecutivos de alto y muy alto alcance<sup>a/</sup> sometidos a control constitucional durante los dos primeros años de gobierno, por administración



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

En términos generales, la administración Chaves Robles no se distancia de las tendencias en el empleo de la acción de inconstitucionalidad de las administraciones anteriores. Incluso llega a dar continuidad a patrones como es el aumento de las votaciones divididas, la disminución en la duración de las resoluciones e incluso en el tipo de normas impugnadas. Sin embargo, a pesar de la continuidad, esta administración porta rasgos propios, especialmente en los temas de las normas impugnadas donde destaca la importante presencia de temas como derechos humanos o seguridad. Además, se observa que aún es pronto para dar una valoración profunda debido a que una cantidad nada despreciable de expedientes están pendientes de resolución, por lo que este análisis llegará a ser completado para futuras ediciones del capítulo *Fortalecimiento de la Democracia*.

## Referencias bibliográficas

- Bazán, V. et al. (2017). *Estado constitucional y convencional*. Managua: INEJ. En: <<https://bit.ly/44ObKv4>>.
- 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.
- Castro, E. y Cuarezma, S. (2017). El modelo del Estado y el control constitucional de Nicaragua como garante de los derechos humanos en Nicaragua. En: Bazán et al. (eds.). En: <<https://bit.ly/44ObKv4>>.
- 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.
- Hernández, R. (2015). “Reforma constitucional y control de constitucionalidad”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N° 143. En: <<https://bit.ly/3MkZHhA>>.
- Jinesta, E. (2014). *Derecho procesal constitucional*. San José: Ediciones Guayacán.
- Mejía, J. (2019). “El control de constitucionalidad en Panamá”. En: *Revista de la Sala Constitucional*, N° 1. En: <<https://bit.ly/3BkUNe7>>.
- Montilla, P. (2021). El control de constitucionalidad en los orígenes de la República Dominicana: 1844 – 1899. En: *Revista IURIS FORUM*, N° 1 (2021). En: <<https://bit.ly/3W1u1kG>>.
- Murgas, I. (2019). El control constitucional de los actos electorales en Panamá. Trabajo de grado para optar por el título de magister en Derecho Procesal. Ciudad de Panamá: Universidad de Panamá. En: <<https://bit.ly/42vv7aU>>.
- Orozco, V. (2015). “El control de constitucionalidad en Centroamérica: estudio comparado”. En *Revista Judicial* N°117.
- PEN. (2017). “Capítulo 5. El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional”. En: PEN, 2016 <<https://bit.ly/41zfOg7>>.
- PEN. (2024). Base de datos de control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- Pineda, K. (2021). “Garantía de control de constitucionalidad en los juicios laborales en Nicaragua”. En: *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 258-286. En: <<https://bit.ly/3nZSKco>>.
- Ramírez, A. (2017). *Uso del decreto ejecutivo*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José: PEN.

Sánchez, F. (2016). “Origen y evolución del control constitucional en Nicaragua”. En: <<https://bit.ly/3Ml01Nk>>.

Sánchez, S. (2021). “El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX”. En: Gestión Pública, N°20. En: <<https://bit.ly/42JB6IY>>.