



**ESTADO  
DE LA NACIÓN**

**Informe Estado de la Nación 2025**

## **Investigación**

Control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025)

**Investigador:**

Sebastián González Rosales

San José | 2025



320

G643c

González Rosales, Sebastián

Control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica : continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025) / Sebastián González Rosales. -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (24 páginas): archivos de texto PDF, 600 KB

ISBN 978-9930-654-40-8

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

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



## Información de la persona autora:

**Sebastián González Rosales.**

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



## Indice

Descargo de responsabilidad .....	4
Resumen .....	4
<i>Palabras clave</i> .....	4
Introducción.....	4
Preguntas de investigación.....	5
Pregunta general .....	5
Preguntas específicas .....	5
Estudio reciente sobre las acciones de inconstitucionalidad.....	5
Metodología y fuentes de información .....	6
Tendencias del control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo .....	8
Caracterización del control constitucional para el periodo 2022-2025.....	10
Aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura .....	18
Referencias bibliográficas .....	23

## **Descargo de responsabilidad**

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. 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 2025, 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 tres 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 par-disipativa, 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**

### **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?

### **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?

## **Estudio reciente sobre las acciones de inconstitucionalidad**

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 abordados, 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 durante los primeros años de la administración Chaves Robles en relación con administraciones anteriores (González, 2023; González, 2024). 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 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 2025. 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 2 de junio de 2025.

La actualización disponible de la base de datos para este estudio cuenta con datos de octubre de 1989 hasta mayo de 2025, alcanzando los 14.434 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 a los Poderes Ejecutivo y Legislativo**

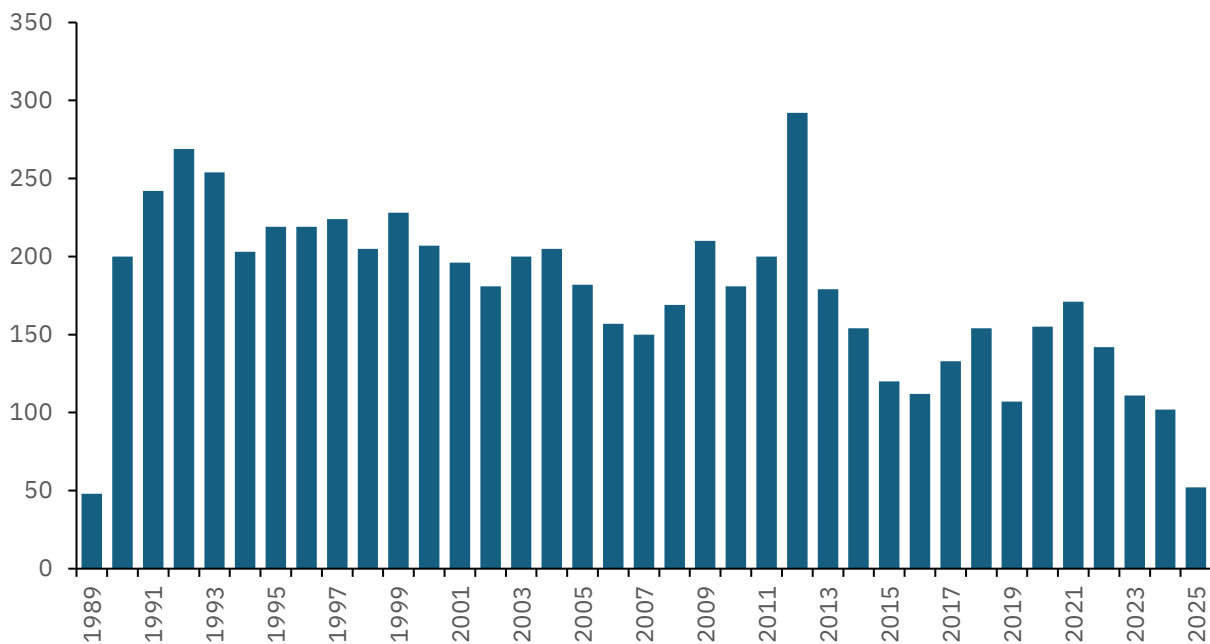
En mayo de 2025 se cumplen tres años desde que la administración Chaves Robles asumió el Poder Ejecutivo y la XIX Legislatura inició funciones en la Asamblea Legislativa. Este contexto configura un escenario con actores políticos más experimentados, a las puertas de un nuevo proceso electoral en el que se renovarán las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo. En materia de control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativa se contabiliza un total de 142 AI en 2022, 111 en 2023, 102 en 2024 y 52 en 2025 (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 que son resueltos.

Con base en los datos recopilados entre 2022 y 2025, este estudio se propone describir las principales tendencias del control constitucional durante los tres años de gestión de las actuales autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica. El primer acápite se enfoca en caracterizar el uso de la AI a partir de los expedientes resueltos por la Sala Constitucional en este periodo. El segundo profundiza en el comportamiento del control constitucional ejercido sobre ambos Poderes, con el objetivo de identificar continuidades y rupturas en relación con administraciones anteriores.

### 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 2025 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, 2025.

## **Caracterización del control constitucional para el periodo 2022-2025**

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 2025 ingresaron 681 AI. De esta cifra, en 438 expedientes se impugnó al menos una conducta emanada del Ejecutivo o el Legislativo (decretos ejecutivos, leyes o actos legislativos); 18 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 2 de junio de 2025, 86 expedientes se encontraban en trámite, mientras que 351 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 los expedientes serán incorporados en el análisis de futuras investigaciones una vez cuenten con una resolución.

El Quinto Informe Estado de la Justicia reportó que, en 2023, el 46,6 % de las acciones se dirigieron contra leyes, el 28,2 % contra instrumentos institucionales, el 13,2 % contra actos del poder judicial, el 6 % contra decretos ejecutivos y el 6 % restante contra otros actos (PEN, 2025).

Al enfocarse en las acciones interpuestas durante el periodo de estudio contra los poderes Ejecutivo y Legislativo, se confirma la tendencia: la mayoría se orientó a impugnar leyes.

Dentro del conjunto de 351 expedientes analizados, se constató que un total de 121 leyes, 70 decretos ejecutivos y 3 actos legislativos diferentes fueron objeto de impugnación. Adicionalmente, se constata que secciones de la Constitución Política fueron impugnadas en dos expedientes. De las 186 conductas impugnadas, un 13% corresponde a disposiciones que fueron promulgadas durante el periodo 2022-2025. Se trata de 19 decretos ejecutivos de la administración Chaves Robles, 5 leyes puestas en vigencia y 2 proyectos de ley formulados durante el XIX período legislativo (ver cuadro 2 y 3).

**Cuadro 2**

**Decretos ejecutivos de la administración Chaves Robles impugnados por acciones de inconstitucionalidad**

Decreto	Fecha	Título de la norma
43.544	08/05/22	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
43.666	10/08/22	Reglamento a la Ley para regular eventos deportivos en vías públicas terrestres
43.709	14/09/22	Reforma Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones y Reglamento de Tarifas de Honorarios para los Profesionales de Agrimensura, Topografía e Ingeniería Topográfica
43.769	10/10/22	Reglamento al examen de conocimientos médicos de Costa Rica para la incorporación al Colegio de Médicos y Cirujanos
43.809	21/11/22	Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas
43.810	29/11/22	Reforma Reglamento de Personas Refugiadas
43.926	14/02/23	Reglamento a la Ley N° 9996 Ley para la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados
43.951	03/02/23	Reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974
43.952	28/02/23	Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público
44.019	12/05/23	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
44.051	18/05/23	Reglamento a la Ley General de Aduanas
44.070	10/05/23	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"

Control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025)

Decreto	Fecha	Título de la norma
44.096	07/07/23	Reglamento al artículo 35 de la Ley N° 8204 "Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo"
44.196	25/08/23	Reglamento sobre medidas de ciberseguridad aplicables a los servicios de telecomunicaciones basados en la tecnología de quinta generación móvil (5G) y superiores
44.336	12/01/24	Crea el Sistema Nacional de Identificación Individual y Rastreabilidad del ganado bovino
44.414	09/02/24	Reglamento a la Ley de Impuestos sobre bienes inmuebles
44.637	11/07/24	Reglamento de organización y funcionamiento de la Unidad Especial de Intervención
44.695	29/08/24	Reglamento a la ley N° 10113 "Ley del cannabis para uso medicinal y terapéutico y del cáñamo para uso alimentario e industrial"
44.863	15/01/25	Regulación de margen máximo de comercialización bruto de todos los medicamentos registrados ante el Ministerio de Salud

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025a.

---

**Cuadro 3**

**Leyes del XIX periodo legislativo impugnadas por acciones de inconstitucionalidad**

Ley	Fecha	Título de la norma
10.271	22/06/22	Reforma Ley General de Aduanas
10.369	30/05/23	Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial, y Ley Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada en Costa Rica
10.459	04/12/23	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2024
10.647	13/3/25	Amnistía para el registro de pozos no inscritos y otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento del recurso hídrico en actividades de producción agropecuaria
10.669	27/3/25	Autorización a la junta de administración portuaria y de desarrollo económico de la vertiente atlántica (JAPDEVA) para que, por una única vez, utilice los recursos correspondientes al fondo del canon de explotación y desarrollo regional para el reconocimiento de los aportes patronales acordados en la convención colectiva de 2002, de acuerdo con sentencia laboral condenatoria

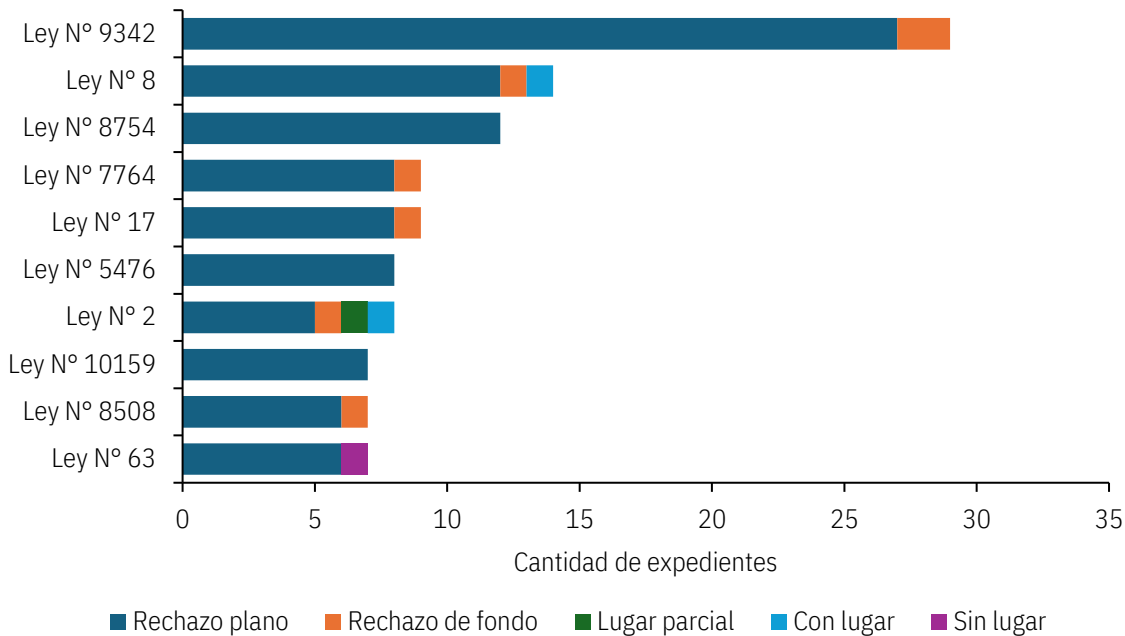
---

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025a.

Como se ha encontrado en análisis anteriores, el tipo de norma más frecuentemente impugnada es la ley. De los expedientes analizados, en un 79% se impugnaba al menos una ley. Como se ha reiterado en investigaciones anteriores (González, 2023; González, 2024), el Código Procesal Civil (N° 9342) se mantiene como la ley más impugnada para el periodo 2022-2025 (gráfico 2). Adicionalmente, se encuentra que para este periodo se impugnaron un total de 121 leyes diferentes, de las cuales solo un 4% corresponden a leyes aprobadas durante el XIX período legislativo.

**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 2025**



a/ Se desprende del análisis a los 352 expedientes resueltos al 2 de junio del 2025.

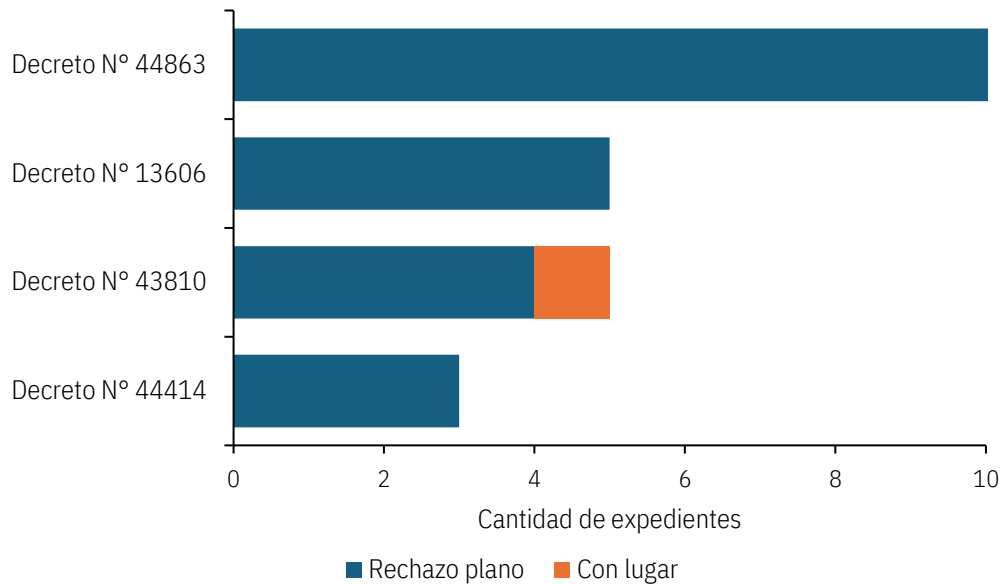
b/ Ley N° 9342 “Código Procesal Civil”; Ley N°8 “Código Fiscal”; Ley N°8754 “Ley Contra la Delincuencia Organizada”; Ley N°7764 “Código Notarial”; Ley N°17 “Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS”; Ley N°5476 “Código de Familia”; Ley N°2 “Código de Trabajo”; Ley N°10159 “Ley Marco de Empleo Público”; Ley N°8508 “Código Procesal Contencioso-Administrativo”; Ley N° 63 “Código Civil”.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025a.

Como se ha documentado en estudios previos (González, 2023; González, 2024), las acciones de inconstitucionalidad tienden a impugnar con menor frecuencia los decretos en comparación con las leyes. Durante el período analizado, solo el 27% de los expedientes incluyeron impugnaciones contra decretos ejecutivos. Más de una cuarta parte de los decretos ejecutivos impugnados correspondían a disposiciones emitidas por la administración Chaves Robles. Solo cuatro decretos han sido impugnados en más de dos ocasiones. El decreto con mayor cantidad de impugnaciones en este periodo fue emitido por la actual administración, se trata del decreto ejecutivo N° 44863 el cual establece el margen máximo de comercialización bruto de todos los medicamentos registrados ante el Ministerio de Salud y dispuestos para la venta al consumidor (gráfico 3).

### 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 2025



a/ Se desprende del análisis a los 352 expedientes resueltos al 2 de junio del 2025.

b/ Decreto N° 44863 “Regulación de margen máximo de comercialización bruto de todos los medicamentos registrados ante el Ministerio de Salud”; Decreto N°13606 “Reglamento del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica”; Decreto N°43810 “Reforma Reglamento de Personas Refugiadas”; 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, 2025a.

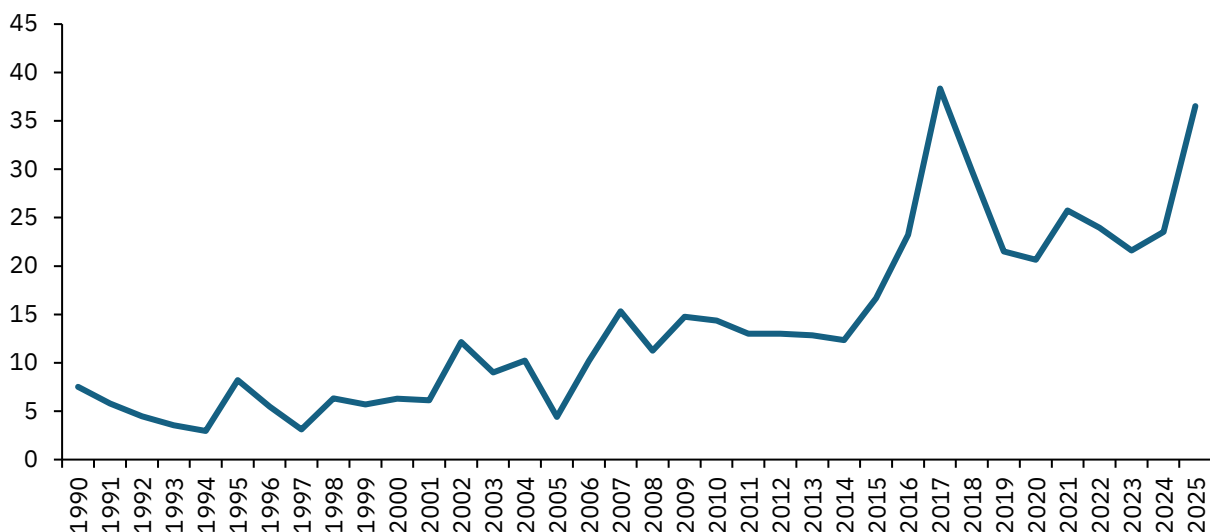
Nuevamente es el tema judicial el que ha tenido mayor presencia durante estos tres años de la actual administración. De cada cinco AI resueltas, al menos en una se impugnaba una norma con contenido judicial. Además del judicial (21,3%), entre los temas que engloban una proporción significativa de las normas impugnadas se encuentran: función pública (17,8%), derechos humanos (9,6%), laboral (8,5%) y seguridad (7,1%). Se nota un importante contraste si se compara con los principales temas de la administración anterior. Del 2018 al 2021, los principales temas fueron: salud (7,4%), judicial (16,1%), función pública (15,1%), tributario (7,2%) y laboral (16,4%).

Históricamente, las votaciones divididas han constituido una proporción reducida del total de acciones de inconstitucionalidad; se entienden como aquellas en las que al menos uno de los siete magistrados de la Sala Constitucional se separa del criterio mayoritario. Entre 1990 y 2023,

el promedio de casos con votaciones divididas fue de 12,9%. No obstante, en los años más recientes esta proporción ha experimentado un incremento notable: en 2024, último año con registros completos, el 23,5% de las resoluciones presentó disenso, y en los registros disponibles hasta el 8 de mayo de 2025, la cifra ya alcanza el 36,5% (gráfico 4). El Quinto Informe del Estado de la Justicia destaca una tendencia similar a la aquí encontrada: una tendencia a largo plazo baja, entre 2005 y 2023 el promedio de votos divididos fue de 15,3%; y un aumento en los últimos años, particularmente reporta que el 2022 alcanzó el nivel más alto en la historia con un 25,1% (PEN, 2025).

Gráfico 4

Distribución porcentual de acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos<sup>a/</sup>



a/ El 2025 posee un registro parcial, hasta el 8 de mayo.

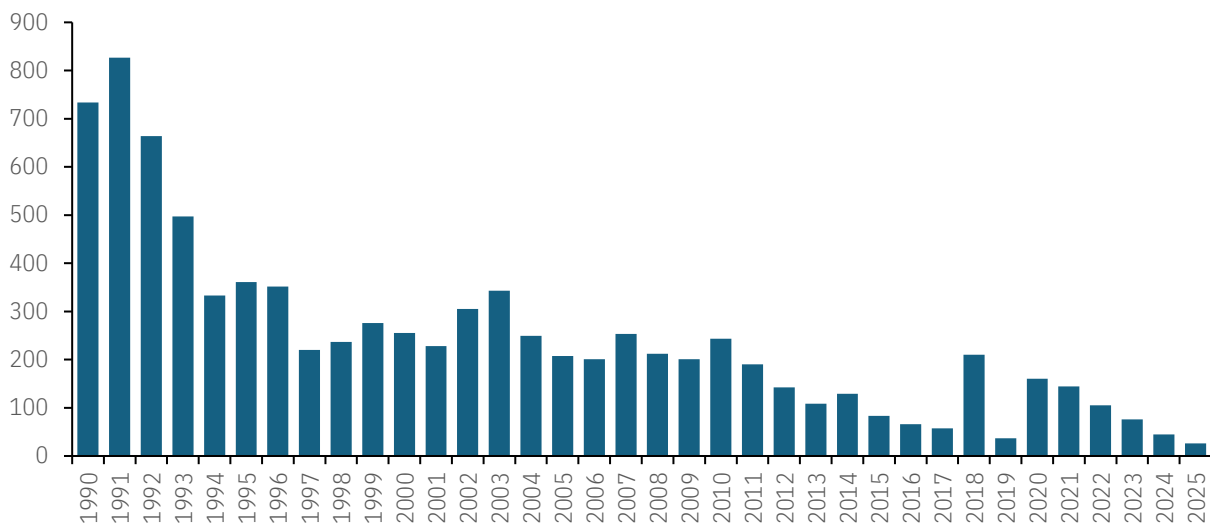
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025.

La serie histórica muestra una tendencia a la baja en el tiempo promedio que toma resolver una acción de inconstitucionalidad. En los años recientes, esta disminución ha sido sostenida: el plazo promedio pasó de 160 días en 2020 a solo 45 días en 2024. El tipo de votación influye en la duración del proceso. Entre 1990 y 2024, las resoluciones con voto dividido tomaron en promedio 416 días, frente a 232 días para aquellas con voto unánime.

El *Quinto Informe del Estado de la Justicia* señala que uno de los efectos esperados del aumento en los expedientes con votación dividida es una mayor duración en los tiempos de resolución. Si

bien a lo largo del periodo analizado las acciones con voto dividido han tardado, en promedio, más que las resueltas por unanimidad, esta relación ha mostrado variaciones en los últimos años. En 2022, las acciones con voto dividido tomaron 77 días más en resolverse que las unánimes. Sin embargo, en 2023 la tendencia se invirtió: las resoluciones con voto unánime tardaron 20 días más que las divididas. Para 2024, la diferencia prácticamente desaparece, con solo un día adicional en promedio para las acciones resueltas con unanimidad.

**Gráfico 5**  
**Duración en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad<sup>a/</sup>**  
(promedio en días)



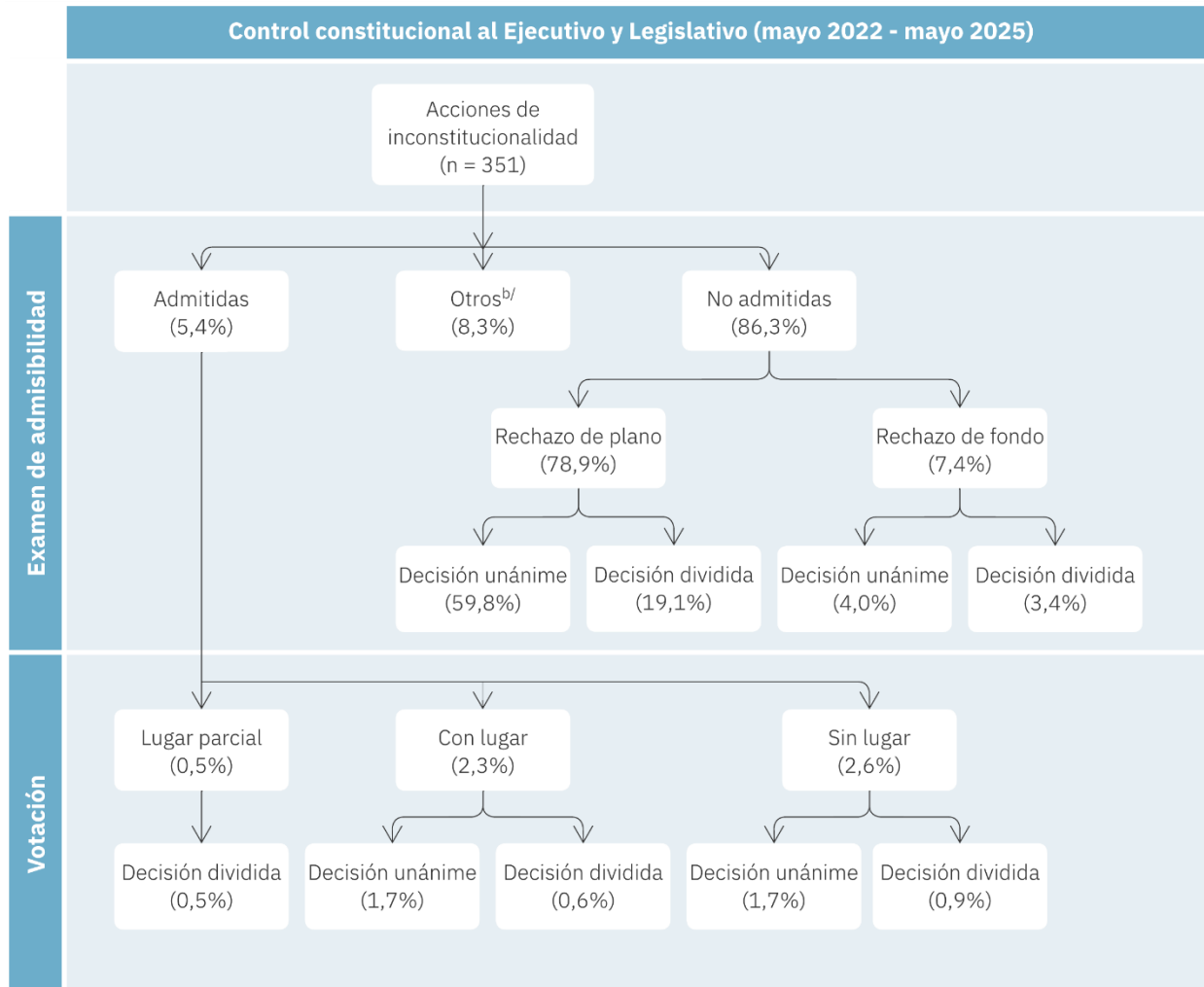
a/ El 2025 posee un registro parcial, hasta el 8 de mayo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025.

A largo plazo, la proporción de acciones de inconstitucionalidad acogidas total o parcialmente por la Sala Constitucional ha sido baja, con un promedio anual cercano al 8,2 %. No obstante, en 2023, el Quinto Informe Estado de la Justicia reportó una reducción a 4,3 % (PEN, 2025). En concreto para las acciones dirigidas al Ejecutivo y al Legislativo, de las 351 acciones resueltas durante el periodo 2022-2025, solo el 5,4% superó el examen de admisibilidad. Un 2,3% se encontró con lugar, un 0,5% con lugar parcial y un 2,6% sin lugar. El 86,3% de los expedientes no fueron admitidos, de estos: un 91,4% fueron rechazados de plano y un 8,5% por el fondo. El restante 8,3% corresponde a otros resultados: denegatoria de trámite (4,5%), no ha lugar (2,5%), estese a lo resuelto (0,6%), archívese el expediente (0,3%) y desistimiento (0,3%) (figura 1).

Figura 1

Resumen del control constitucional<sup>a/</sup> al Ejecutivo y Legislativo. 8 de mayo de 2022 – 8 de mayo de 2025



a/ Se incluyen únicamente los expedientes que para el 2 de junio de 2025 contaban con una resolución.

b/ En “Otros” se incluyen los expedientes con las resoluciones de la Sala: denegatoria de trámite (4,5%), no ha lugar (2,5%), estese a lo resuelto (0,6%), archívese el expediente (0,3%) y desistimiento (0,3%).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre control constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN, 2025a.

### Aplicación de las consultas previas de constitucionalidad en la XIX Legislatura

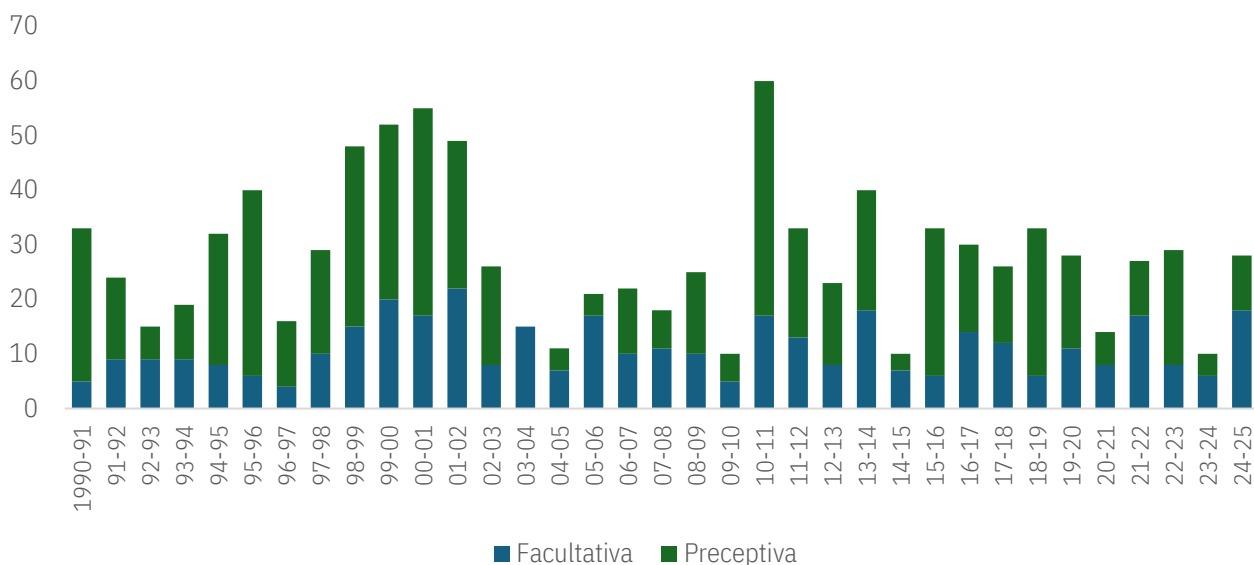
El capítulo 3 del Quinto Informe Estado de la Justicia, titulado “Seguimiento del desempeño jurisdiccional y asuntos políticos”, presenta un análisis exhaustivo del uso de las consultas previas de constitucionalidad por legislatura, abarcando el período comprendido entre 1990 y 2024. El hallazgo más significativo del Informe radica en la identificación de una tendencia decreciente en la cantidad de consultas remitidas a la Sala Constitucional, la cual contrasta con un incremento sostenido en el tiempo requerido por dicha Sala para su resolución (PEN, 2025).

En el marco del presente estudio, se propone un análisis detallado del comportamiento de las consultas previas durante la XIX Legislatura —que abarca los períodos legislativos 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025—, con el objetivo de contrastarlo con la tendencia histórica observada entre 1990 y 2022.

Para el presente análisis se emplea la base de datos de consultas previas de constitucionalidad, misma utilizada en el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. Según los datos disponibles, entre 1990 y 2025 la Asamblea Legislativa ha tramitado un total de 984 consultas legislativas de constitucionalidad (gráfico 6), de las cuales 386 corresponden a consultas facultativas y 598 a preceptivas. Durante el período comprendido entre 1990 y 2022, el promedio anual de consultas ingresadas fue de 29; en contraste, en lo que va de la XIX Legislatura esta cifra se sitúa en 22, lo que confirma la tendencia decreciente en el número de consultas remitidas a la Sala.

Gráfico 6.

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



Fuente: González, 2025 a partir de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN, 2025.

En el largo período comprendido entre 1990 y 2022, el derecho internacional constituyó la temática que concentró la mayor proporción de consultas (25%), predominantemente asociadas a proyectos de ley vinculados con la aprobación o ratificación de acuerdos o tratados internacionales. Asimismo, otras áreas que registraron una participación significativa en el total

de consultas fueron el medio ambiente (10%) y los derechos humanos (9%). Las consultas realizadas durante la XIX Legislatura no se separan de esta tendencia, con derecho internacional con una presencia aún más importante (42%), seguido por régimen político (16%) y derechos humanos (6%). Destaca en materia de régimen político las múltiples consultas a las que fue sometida los proyectos de ley asociadas a la “Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica” propuesta por la administración Chaves Robles (recuadro 1).

---

#### Recuadro 1.

##### Múltiples consultas sobre la Ley Jaguar: objeciones institucionales y control constitucional

El proyecto de ley “Ley Jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica” fue presentado el 5 de junio de 2024 por la administración Chaves Robles, bajo el expediente N.º 24.364. Su objetivo declarado consistía en eliminar barreras impuestas por la institucionalidad pública y así facilitar la ejecución de dos proyectos de infraestructura estratégicos: Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros y Marina de Limón. Para ello, el proyecto planteaba modificaciones sustantivas a tres cuerpos normativos fundamentales: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley Orgánica de Japdeva y la Ley General de Contratación Pública.

---

Dada la envergadura del proyecto, tanto la Contraloría General de la República (expediente 24-018167-0007-CO) como el Tribunal Supremo de Elecciones (24-017291-0007-CO) y diputaciones de diferentes bancadas (24-017382-0007-CO) presentaron consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional. En un pronunciamiento, la CGR advirtió que la iniciativa afectaba gravemente el alcance de su función fiscalizadora en cinco aspectos fundamentales: (1) suprimía el control de legalidad y la fiscalización de la eficiencia en el uso de los fondos públicos; (2) restringía el uso de instrumentos vinculantes; (3) eliminaba los controles preventivos, incluidos los controles previos; (4) permitía la contratación y arrendamiento de inmuebles para obras públicas sin recurrir a procesos de concurso abierto; y (5) modificaba la definición de “alianza estratégica” en la Ley General de Contratación Pública, habilitando así mecanismos de selección discrecional o “a dedo” (CGR, 2024).

Mediante la resolución n.º 21375-2024, emitida el 29 de julio de 2024, la Sala Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 2, 3, 4 y 5 del proyecto de ley. En respuesta, el Poder Ejecutivo presentó una nueva versión modificada, conocida como “Ley Jaguar 2.0”, bajo el expediente legislativo n.º 24.467, la cual fue enviada nuevamente a consulta por la CGR y el TSE (24-022441-0007-CO y 24-021741-0007-CO). En la resolución 28774-2024 del 1 de octubre de 2024, la Sala declaró vicios de inconstitucionalidad en los artículos 4 y 5. Ante la presentación de una tercera versión del proyecto de ley, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa calificó la nueva versión como inviable, por no representar una innovación legal sustancial y por mantener vicios de fondo similares.

Fuente: González, 2025 con datos CGR, 2024; Sala Constitucional, 2024a y 2024b.

---

El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala Constitucional dispone de un plazo máximo de un mes para resolver las consultas legislativas previas. No obstante, durante la XIX Legislatura se ha evidenciado un incremento en el número de consultas que se resuelven fuera del plazo legal. Entre 1990 y 2022, aproximadamente el 30% de las consultas previas se resolvieron extemporáneamente, con una incidencia del 43% en las consultas facultativas y del 14% en las preceptivas. En el periodo correspondiente a la XIX Legislatura (2022-2025), esta tendencia se intensifica, ya que el 49% del total de consultas superan el plazo establecido por la ley. Específicamente, el 69% de las consultas facultativas y el 9% de las preceptivas se resolvieron fuera del término legal. En este contexto, se han registrado demoras de hasta 64 días, como en el caso del proyecto de ley N° 20.891, “Reforma al artículo 165 de la Constitución Política”.

La XIX Legislatura mantiene la tendencia hacia una disminución en la cantidad de votaciones unánimes. En el periodo 2022-2025, el promedio anual de votaciones divididas asciende al 28%. Este porcentaje se incrementa significativamente al considerar únicamente aquellas consultas que presentan vicios de procedimiento, alcanzando un 53%. No obstante, esta proporción varía en función del tipo de consulta previa. Durante el mismo periodo, las consultas preceptivas han exhibido un bajo nivel de disenso, con un promedio de votaciones divididas del 5%, en contraste con las consultas facultativas, que registran un 55%.

Finalmente, en los últimos tres años se ha observado un leve incremento en la proporción de proyectos que presentan vicios de inconstitucionalidad. Durante el periodo 2022-2023, el 89% de las consultas previas no registraban vicios; sin embargo, esta proporción disminuye al 67% en 2023-2024 y se reduce aún más al 55% en 2024-2025. Esta tendencia contrasta con los años anteriores, específicamente entre 2012 y 2022, cuando el promedio de consultas sin vicios se mantenía en torno al 78%.

## Referencias bibliográficas

- 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.
- CGR. (2024). CGR y competencia en la Ley Jaguar. <<https://bit.ly/4ffQdkO>>.
- 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.
- 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.

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

Sala Constitucional. (2024a). Acción de inconstitucionalidad. Resolución N°. 21375-2024. (Expediente 24-017291-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial.

Sala Constitucional. (2024b). Acción de inconstitucionalidad. Resolución N°. 28774-2024. (Expediente 24-021741-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial.

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