

PRIMER INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad

Informe final

Investigadora:

María Lourdes Echandi Gurdíán



Junio, 2014

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

Resumen ejecutivo.....	3
Descriptores	6
Introducción.....	6
Estado de la cuestión	10
Análisis de fuentes.....	21
Referente conceptual y marco teórico	22
I.- De la judicialización de la política.....	23
II.- Del control previo de constitucionalidad	26
Desarrollo.....	33
I.- Del alcance del control previo de constitucionalidad	33
1.- De la rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas	34
2.- Exigencias referidas a la legitimación para plantear consultas	37
3.- En torno a la interpretación restrictiva del objeto admisible de la consulta	40
4.- La delimitación del alcance de las potestades de la Sala en el caso de las consultas facultativas y preceptivas	45
5.- La incorporación de la técnica de la interpretación conforme en el control preventivo de constitucionalidad	46
6.- De la interpretación restrictiva de los efectos de los dictámenes de la Sala Constitucional producto de consultas legislativas	47
7.- Del cambio de criterio de la Sala en torno a la posibilidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley	48
II.- ¿Impacta el control previo en el trámite de aprobación de las normas?	50
1.- Impacto temporal del control previo de constitucionalidad en el procedimiento legislativo.....	51
2.- Efecto cualitativo del control preventivo de constitucionalidad	63
III.- ¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad?	80
1.- Los dos casos puntuales de proyectos de ley con cinco consultas preventivas de constitucionalidad	80
2.- Tratado de libre comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos: casos en que se han producido cuestionamientos de nulidad de los dictámenes consultivos de la Sala	93
3.- Casos que muestran vicios formales esenciales o de fondo reiterados	94
Conclusiones.....	99
Bibliografía.....	108
I.- En prensa escrita	108
III.- Libros	111
IV.- Jurisprudencia	112
V.- Proyectos de ley	112
VI.- Normativa	112
VII.- Bases de datos	112
Anexos	114

Resumen ejecutivo¹

Con el fin de demostrar si la intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha causado una invasión en las competencias del Poder Legislativo y/o bien ha contribuido a ajustar la actividad de ese Poder al Derecho de la Constitución, la presente investigación abarcó tres grandes temas: el alcance del control previo de constitucionalidad, el impacto del control previo en el trámite de aprobación de las normas y los casos que muestran tensión entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa.

En general, se pudo comprobar sobre la base de los indicadores elegidos y los hallazgos que han generado, que en cuanto al alcance del control previo, la Sala Constitucional no muestra excesos, sino más bien, una postura restrictiva en cuanto a exigencias de admisibilidad, legitimación, objeto del control, recurso a la interpretación conforme con sus especiales implicaciones en el ámbito del control a priori a las que se hará referencia infra, efectos de sus pronunciamientos y restricción en el número de ocasiones en que examina un mismo proyecto, esto último a propósito de la nueva posición asumida a partir de la Sentencia No. 14965-11 sobre la cual se abunda en el estudio.

En un caso aislado, el del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América, la Sala optó por atribuirse una competencia que, expresamente, no le atribuye ni la Constitución ni la ley. La ruptura de su usual postura de autocontención en cuanto al objeto la explica: a.- que la norma sometida a control tenía rango de tratado internacional, es decir, una norma con una especial condición en virtud de su específico procedimiento de elaboración, derogación y modificación y b.- la aludida norma sería sometida a aprobación popular mediante referéndum, por lo que, según señala la doctrina que se citará, su “...control a posteriori puede no ser muy eficaz” y expondría al tribunal constitucional, al “... gravísimo problema que implicaría la invalidación judicial de una norma en cuya elaboración ha intervenido el referéndum popular...” .

Es importante hacer notar que con la decisión de pronunciarse sobre el Proyecto de ley del tratado en cuestión en la vía del referéndum, la Sala Constitucional **no invadió competencias ajenas**. Se atribuyó una competencia que no se le otorga de modo expreso, sin embargo al ejercerla, en todo caso, contribuyó al Principio de seguridad jurídica.

Téngase presente, sin embargo, que el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que le “*corresponde a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia*” con lo cual el legislador dejó abierta la posibilidad de que

¹ Agradezco a aquellas personas que con sus aportes contribuyeron con la presente investigación. Me refiero a Mónica Lara Escalante, a Obryan Poyser y a Víctor Hugo Herrera Barquero -quienes me asistieron en la presente investigación- a los participantes en el taller para discutir esta ponencia convocado por el Estado de la Nación para el Primer Informe del Estado de la Justicia y muy especialmente a Aldo Milano y a Evelyn Villareal.

adopte decisiones como las examinadas.

Con relación al impacto del control previo en el trámite de aprobación de normas, es posible señalar con base en la evidencia generada por la investigación, que a pesar del criterio de la Sala Constitucional para estimar el término de un mes en que debe pronunciarse con relación a las consultas legislativas, entre 1989 y 2013, el promedio de duración del trámite de una consulta, contabilizado a partir de su interposición, es de 23.97 días. Por otra parte, la frecuencia relativa y absoluta de la duración del trámite de la consulta previa entre 1989 y 2013, eliminando del conteo resoluciones que resuelven adiciones y aclaraciones, gestiones de nulidad, recusaciones y otros aspectos interlocutorios, evidencia que el 74,79% de las consultas (534) han sido resueltas en 30 días o menos y el 95,52% (682) han sido resueltas en 45 días o menos. De este modo, considerando que el plazo promedio para aprobar una ley es de 726.52 días entre 1989 y 2013, es claro que la consulta no genera un impacto temporal representativo en el trámite de aprobación de una ley, pues representa apenas un 3,29% del plazo promedio de aprobación de una ley.

Cualitativamente, se logró comprobar que un 61.06% de las consultas facultativas han contribuido a detectar vicios de forma o fondo, evitando así la aprobación de normas contrarias al Derecho de la Constitución así como, en su caso, su posterior anulación a propósito de un control a posteriori. Es preciso hacer notar que en el caso de las consultas preceptivas, en las que la Sala evalúa en su totalidad las normas sometidas a consulta, tan sólo en un 13.51% se han encontrado vicios.

En cuanto al control de vicios de fondo de los proyectos, aún y cuando la Sala remarca que no son vinculantes sus criterios, se pudo comprobar que en un 90% de los casos –dejando por aparte los referidos a materia presupuestaria- la Asamblea Legislativa los atiende, lo que deja en evidencia el aporte preventivo de tales pronunciamientos.

Las evidencias de tensión provocadas por el control previo, durante veinticinco años, son poco representativas cuantitativamente. Cualitativamente, cabe acotar que han tenido manifestación respecto de asuntos que revisten amplio impacto político (casos del proyecto de Ley de Pacto Fiscal y reforma fiscal estructural, expediente 15.516; el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente número 18.261), como también con relación a asuntos referidos al género (caso de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874), así como con aquellos cuya relevancia deriva de marcadas sensibilidades de corte ideológico (caso del proyecto de Ley de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana, así como las leyes propias de su agenda complementaria). En esos ámbitos, sea cual sea el resultado de la intervención de la Sala Constitucional, siempre causará tensión, lo cual es una característica propia de la toma de decisiones por parte de los tribunales constitucionales.

La evidencia generada por el estudio, además, permite demostrar que de 1989 al 2013 en solo dos casos se han producido cinco consultas facultativas de constitucionalidad relacionadas con un mismo proyecto de ley. Sin embargo, en dos casos más se han producido tres consultas relacionadas con un mismo proyecto de ley. Es importante señalar que estos dos supuestos de tres consultas no fueron generados mediante el procedimiento facultativo. Se trató de dos proyectos de ley, una reforma constitucional y un Convenio Internacional que preceptivamente deben ser consultados a la Sala Constitucional por el Directorio Legislativo, quien es el legitimado en estos casos para establecerlas. Este hallazgo evidencia que las múltiples consultas previas de constitucionalidad no se concentran en las de tipo facultativo, sino que también se presentan en las de tipo preceptivo.

La posibilidad de varias consultas sobre un mismo proyecto de ley ha sido corregida por la propia Sala Constitucional, según se expondrá. La nueva línea jurisprudencial, en todo caso, merece ser ponderada en cuanto a los efectos perversos que podría ocasionar la restricción pretendida. Debe considerarse que a propósito de cuestionamientos de forma, la Asamblea Legislativa suele incurrir en trámites formales que violan, también, el Derecho de la Constitución. De no ser posible plantear una nueva consulta, quedarían inmunes al control preventivo y sujetos tan sólo al correctivo, con el agravante de que de estimarse la demanda de inconstitucionalidad por esa razón, causaría la nulidad de toda la norma dado el carácter formal del vicio.

Resulta recomendable, a pesar de lo limitado del plazo con que cuenta la Sala para ello, ya sea mediante un nuevo criterio jurisprudencial o bien vía reforma –aunque no parece requerida-, disponer que la Sala ha de resolver tanto los aspectos de forma como de fondo consultados, indistintamente de que encuentre vicios formales, especialmente si la consulta planteada es facultativa y ha detallado las dudas de fondo de los consultantes. Esto permitiría evitar la necesidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley y sería congruente con la tesis restrictiva del número de consultas relativas a un mismo proyecto.

La Asamblea Legislativa, por su parte, debe reforzar las acciones correctivas y preventivas para evitar la reiteración de vicios formales como los descritos, así como para lograr sanear, cuando así resulte necesario, los procedimientos que la Sala Constitucional determine que se encuentran viciados en sus pronunciamientos vinculantes, así como en cuanto a vicios de fondo.

En suma, se considera que la intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha contribuido a la juridificación de los procedimientos de aprobación de normas por parte del Poder Legislativo de modo que se ajusten a las normas y principios explícita o implícitamente recogidos por el Derecho de la Constitución (visión positiva de la judicialización de la política), sin que por ello haya incurrido en excesos o invasiones de ámbitos competenciales ajenos (visión negativa de la judicialización de la política).

Descriptores

Sala Constitucional, judicialización de la política, control previo de constitucionalidad, consultas previas de constitucionalidad, consultas previas facultativas, consultas previas preceptivas

Introducción

El Estado de la Nación me solicitó emprender la presente investigación, luego de una sesión del Comité Académico Asesor del Primer Informe del Estado de la Justicia del que formo parte. Durante dicha sesión efectué algunas reflexiones sobre el tema de la judicialización de la política fundadas en investigaciones previas realizadas con relación a la consulta previa de constitucionalidad cuyos respaldos digitales hice llegar, posteriormente, a la dirección del Estado de la Justicia.

En los términos de referencia entregados por el Estado de la Justicia y aceptados por la investigadora, se decidió que la investigación abordara, de modo específico, el estudio del control preventivo de constitucionalidad el que, como se verá infra, se relaciona con el fenómeno de la judicialización de la política. Tal delimitación no ignora, obviamente, que existen otras vías o remedios procesales de carácter constitucional que también podrían representar manifestaciones de judicialización de la política. Sin embargo, dada la trascendencia cuantitativa y cualitativa del control a priori, se optó por reducir el estudio a esa actividad de la Sala Constitucional de modo que no se desbordaran las posibilidades temporales y materiales a que estuvo sujeta la investigación.

Igualmente, según esos términos de referencia, quedó de lado el estudio del contexto político en que se formulan las consultas previas y sus motivaciones, por tratarse de un tema propio de la politología que excede por ello los alcances de mi conocimiento profesional en Derecho. Tal análisis queda reservado para quienes estén en capacidad profesional de identificar variables propias de esa rama del conocimiento.

En todo caso, la investigadora estima que las motivaciones políticas de las consultas facultativas, pasan a un segundo plano, al menos en el ámbito jurídico, en el tanto el fenómeno de la judicialización de la política (invasión de las competencias) o la juridificación de lo político (cambios en los procedimientos de aprobación de normas para que se ajusten al Derecho de la Constitución), concretamente de la actividad del Poder Legislativo, debe analizarse a partir del estudio sistemático de las **salidas** (resultados) del sistema de control preventivo (opiniones consultivas), indistintamente del por qué (motivación) de las entradas (consultas).

Dentro de los términos de referencia proporcionados, se definieron los siguientes interrogantes:

Pregunta de investigación general:

¿Cuáles son y cómo han evolucionado en los últimos años las manifestaciones en Costa Rica de los fenómenos de judicialización de la política?

Para evaluar dicho interrogante, se identificó como uno de los componentes el Poder Judicial y su participación en la elaboración de las leyes (Consulta Previa). Además, se definieron las siguientes preguntas específicas:

¿Cuál es el volumen de casos de consulta previa en los años de funcionamiento de la Sala Constitucional?

¿Cuánto representa del total de trabajo de la Sala y de la Asamblea? Existen parámetros de comparación internacionales al respecto?

¿Se ha modificado el procedimiento legislativo gracias a la intervención de la Sala Constitucional por medio de las consultas previas? ¿cómo?

¿Qué tipo de normas son las que se consultan? ¿hay temas recurrentes?

¿En qué condiciones políticas se lleva a cabo este procedimiento?

¿Cuál es la naturaleza de la respuesta de la Sala Constitucional, son resoluciones por la forma o el fondo, o ambas?

¿Hay algún patrón en las respuestas asociado al tipo de legislación (tema, intereses, etc.)?

¿Tienen las respuestas de la Sala Constitucional un respaldo unánime de sus integrantes o más bien suelen estar divididos? ¿En qué temas, quiénes y por qué suelen diferir?

Con el objeto de lograr dar respuesta a los referidos interrogantes, se definió una metodología que permitiera concretar y fundar las respuestas.

Por esa razón, como primer paso, se establecieron parámetros de referencia capaces de definir los límites de este estudio en el tiempo, espacio y población. Además, se definieron la (s) hipótesis, las variables dependiente² e independiente³, los objetivos de la investigación y sus indicadores⁴.

² Las variables dependientes son los fenómenos que se explican en una investigación. En otras palabras “es la conducta o fenómeno que requiere explicación y por lo tanto, debe explicarse en el curso de la investigación.” ARAYA Pochet, C. (1995), Diseño de Investigación en Ciencias Sociales, tomo III, San José, documento mimeografiado por el autor, P. 31.

³ Las variables independientes son los fenómenos que explican la variable dependiente. Se afirma que la variable independiente “es la que condiciona, explica o determina la presencia de otro fenómeno y está sujeta a la manipulación del investigador.” ARAYA Pochet, C. (1995), op. cit. P. 31.

En cuanto a la dimensión espacial del estudio, se optó por limitarla a la realidad jurídico política costarricense, en el tanto, dada la especificidad del estudio, no resulta posible encontrar otros ejemplos a nivel internacional análogos y que, por ello, se logre realizar un análisis comparativo.

En cuanto a la población, la investigación se dedicó a la evaluación, como se ha señalado, de la totalidad de las resoluciones adoptadas por la Sala Constitucional en control preventivo de constitucionalidad, con exclusión para efectos de conteo, de aquellas resoluciones de mero trámite de carácter interlocutorio, las referidas a adiciones y aclaraciones, solicitudes de anulación y recusaciones.

De este modo, la dimensión temporal del estudio abarca desde el inicio de labores de la Sala Constitucional en 1989 hasta el término de 2013.

Como se verá más adelante, se logró identificar una doble visión de la judicialización de la política, la perspectiva positiva, entendida *“como un fenómeno propio de un Estado democrático de Derecho en el cual se garantiza la supremacía de la ley y los derechos ciudadanos, en el marco de un sano sistema de pesos y contrapesos democráticos”* y por otro, la visión negativa que la considera como *“un fenómeno de invasión de competencias desde la judicatura que carece de legitimidad democrática de origen por la vía electoral, o como una intromisión judicial con criterios políticos disfrazada de resolución jurídica”*.

Dicho todo lo anterior, se definió la siguiente hipótesis de la presente investigación:

La intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha causado una invasión en las competencias del Poder Legislativo y/o ha contribuido a ajustar la actividad de ese Poder al Derecho de la Constitución.

Ahora bien, dado la doble visión de la judicialización de la política, esto es, una positiva y otra negativa, se desdobló la hipótesis, para efectos operativos, de este modo:

Hipótesis 1: La intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha promovido cambios en los procedimientos de aprobación de normas por parte del Poder Legislativo para que se ajusten al Derecho de la Constitución (visión positiva de la judicialización de la política)

Hipótesis 2: La intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha causado la invasión de las competencias del Poder Legislativo (visión negativa de la judicialización de la política).

⁴ En relación con los indicadores se señala que son “elementos que nos permiten medir prácticamente el comportamiento de las variables, es lo que se llama operacionalización de las variables o de los conceptos teóricos.” SABINO, C., (1997), El Proceso de Investigación, Colombia: Panamericana Editorial, P. 97. En igual sentido véase ARAYA POCHET, C. (1995). op. cit., P. 32.

Para comprobar ambas hipótesis, se han definido las siguientes variables:

Variable dependiente: judicialización de la política, tanto en su visión negativa como positiva.

Variable independiente: la consulta previa de constitucionalidad.

A su vez, se definieron los siguientes objetivos con sus respectivos indicadores:

Objetivo No.1.- Determinar el alcance del control preventivo de constitucionalidad que ha sido definido por la Sala mediante su interpretación de las normas que lo regulan.

Indicadores:

- Fallos referidos a la exigencia de que diez Diputados mantengan su interés de escuchar el criterio de la Sala hasta que ésta se pronuncie del total de fallos de la Sala; (Lo importante es observar si en los casos donde surgió ese debate, se definió una determinada línea de pensamiento o si hay diversidad de trato).
- Fallos en los que la Sala define si está dentro de sus competencias, valorar aspectos propios de técnica legislativa y de interpretación jurídica; (Igual que en el caso anterior, interesa observar, eso sí, la consistencia o inconsistencia en el tratamiento del tema, cuando ha surgido).
- Fallos en los cuales la Sala se refiere al ámbito de su examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas;
- Fallos en los cuales la Sala evita declarar vicios de constitucionalidad, optando por la interpretación conforme de las normas sometidas a consulta;
- Fallos en los cuales la Sala determine los efectos de sus pronunciamientos en control previo de constitucionalidad;
- Fallos de la Sala referidos a la posibilidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley.

Objetivo No. 2.- Establecer el impacto del control preventivo de constitucionalidad, en el trámite de aprobación de normas.

Indicadores:

- Fallos de la Sala que definen la forma en que debe computarse el plazo de un mes a partir del planteamiento de la consulta previa de constitucionalidad (Lo que interesa es observar la pauta jurisprudencial en la materia de la Sala

y si es o no congruente en el curso del tiempo, que lo es como pudo comprobarse en el estudio preliminar);

- Plazos de duración del trámite de la consulta previa de constitucionalidad entre 1989 y 2013.
- Plazos de aprobación de las leyes por parte de la Asamblea Legislativa.
- Casos en que se han producido múltiples consultas previas de constitucionalidad relativas a un mismo proyecto de ley.
- Cantidad de casos en que se han encontrado vicios de forma o fondo según se trate de consultas preceptivas o facultativas (en este caso sí tiene objeto medir, por ser un indicador cuantitativo que arroja hallazgos cualitativos, a saber, determinar si hay mayoría de consultas temerarias o no).
- Fallos de la Sala que determinaron ajustes de forma en los proyectos en la Asamblea Legislativa.
- Fallos que determinan el efecto de los pronunciamientos de la Sala relativos a vicios de fondo con motivo del control previo de constitucionalidad.
- Fallos de la Sala que encontraron vicios de fondo en los proyectos sometidos a examen previo de constitucionalidad.
- Expedientes legislativos en los cuales se tramitaron proyectos de ley a los que la Sala les apuntó vicios de fondo mediante consulta previa.

Objetivo No. 3.- Determinar si existen temas o materias en las cuales se ha producido tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional.

Indicadores:

- Casos en que se han producido múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley;
- Gestiones de nulidad de fallos de la Sala;
- Materias en las cuales se han señalado vicios formales esenciales o de fondo de modo reiterado en el tiempo (1989-2013).

Estado de la cuestión

La temática objeto de esta investigación ha sido muy escasamente estudiada. Si bien es usual escuchar afirmaciones relacionadas con la “judicialización de la política” producto, entre otros, de la instauración de la consulta facultativa de constitucionalidad, no existen estudios jurídicos que hayan examinado, detalladamente, esta problemática.

Sin embargo, sí son múltiples las publicaciones de opiniones, es decir, criterios no sustentados en estudios sistemáticos y fundados en una metodología determinada, las que han mencionado o aludido a ese fenómeno jurídico-político. Aún más, sobre la base de esas afirmaciones –que no conclusiones producto de estudios metodológicamente bien fundados- se ha lanzado la idea de la necesidad de reformar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, específicamente, en lo que a la consulta facultativa de constitucionalidad se refiere.

A manera de ejemplo, don Francisco Antonio PACHECO, a la sazón Presidente de la Asamblea Legislativa, manifestó oportunamente que la consulta facultativa “ha producido resultados negativos imprevisibles. En primer lugar, la Sala no ha practicado la doctrina de la autocontención que aconseja a los órganos de control constitucional reducir al mínimo su influencia sobre el contenido de las leyes y presumir la corrección de los procedimientos internos. Si la violación a los procedimientos se refiriera a las condiciones que expresamente exige la Constitución, esa intervención sería justificable. Pero no siempre ha sido el caso. En segundo lugar, los legisladores viven sometidos al temor de cometer algún error que pueda poner en evidencia la Sala. No siempre la formación de los diputados les permite distinguir, por ejemplo, entre errores procedimentales subsanables y errores de fondo. En tercer lugar, nos encontramos con los temores, ya no solo de cometer un error, sino de que se ejerza la consulta misma. El solo anuncio de la consulta se convierte en una presión. Me inclino a eliminar la consulta, que en España ya fue suprimida.”⁵

Por su parte, en la exposición de motivos del Proyecto de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, presentado por el Diputado Luis FISHMAN ZONZINSKI, expediente No. 17.743 se indica:

“Otra propuesta importante es la eliminación de la consulta de constitucionalidad previa facultativa sobre proyectos legislativos. Si bien es cierto que la Sala atiende por definición discusiones políticas, pues de lo que se encarga es de resolver la rama del derecho más política que existe, no menos cierto es que sus decisiones son (o deben ser) ante todo jurisprudenciales, apegadas al derecho vigente, y no de oportunidad política, ni mucho menos de libre creación legislativa. Debe entenderse asimismo, que la labor de fiscalizar el respeto a la Constitución y el desarrollo de sus principios, no es monopolio de la Sala Constitucional, sino deber de todos los

⁵ ECHANDI, M.L., PACHECO, F.A., (2009) entrevistas ¿Se debe eliminar la consulta que hacen los diputados a la Sala IV? Periódico la República, Sección debate, 7 octubre.

Poderes del Estado, e incluso, de todos los ciudadanos, eso sí dentro del marco de competencia que le fija a cada quien la Carta Política.

Así las cosas, la esfera de responsabilidad de la Asamblea Legislativa en relación con el respeto y desarrollo de los preceptos constitucionales, consiste en emitir leyes constitucionales; la del Ejecutivo, consiste en emitir reglamentos y actos constitucionales; y la de la Sala, en controlar que tales normas y actos sean efectivamente constitucionales.

Consecuentemente, la relación de la Sala con el legislador en el proceso de formación de leyes no es de “coproductor” sino de “contralor de lo producido”.

Por tal razón, es a todas luces inconveniente que un órgano jurisdiccional participe en el proceso político de formación de leyes, puesto que esto vulnera la independencia de criterio del órgano legislativo y sirve para influir indebidamente su voluntad política. En la práctica, la Sala ha resuelto algunas consultas en una forma tan pormenorizada, que prácticamente regula cuestiones de fondo y de oportunidad, predeterminando así la voluntad del legislador. Por otro lado, la facultad de la Sala de intervenir en el proceso de formación de leyes tiene como lamentable consecuencia la instrumentalización de la Sala Constitucional dentro del juego político de los partidos. En efecto, la consulta legislativa pasa a ser de un medio de consulta, a un nuevo instrumento de la táctica dilatoria y de la estrategia política de los partidos políticos, desnaturalizándose así la función jurisdiccional de la Sala.

Para evitar entonces una politización de la Sala Constitucional, y de esta forma preservar su neutralidad, resulta necesario permitir la consulta legislativa previa solo en los casos que la Constitución expresamente lo ordena”.

Otro tesis que interesa reseñar se refiere a la del entonces Diputado Francisco CHACÓN GONZÁLEZ, quien como réplica a lo señalado por el columnista de La Nación, don Armando GONZÁLEZ⁶, afirmó lo siguiente:

⁶ El columnista Armando GONZÁLEZ escribió, a propósito de la ley sobre Delitos Informáticos, lo siguiente: “A mediados de diciembre, recién aprobado el proyecto de ley sobre delitos informáticos, diputados de la oposición lo enviaron en consulta a la Sala Constitucional. El legislador liberacionista Francisco Chacón reprochó esa iniciativa y la postuló como ejemplo de las razones existentes para eliminar las consultas “por el fondo” a la Sala IV. Habida cuenta del resultado final, conocido esta semana, el caso es ejemplo de lo contrario. Los magistrados identificaron claras razones de inconstitucionalidad en el proyecto. Eran evidentes para los diputados de oposición y para cualquiera que se detuviera a estudiarlas, pero los legisladores oficialistas no quisieron verlas. Ni siquiera dudaron. Entre el proyecto inicial y la legislación aprobada hay diferencias suficientes para considerar vulnerado el principio de conexidad en el proceso de formación de las leyes. Además, las normas incorporadas a destiempo versan sobre materias relacionadas con la privacidad de las personas y la intervención de las comunicaciones sin motivos suficientes. Son derechos protegidos por la Constitución en beneficio de todos los ciudadanos y solo ceden en casos muy calificados. La ley es indispensable y también la autorización de métodos de investigación afines a sus objetivos. En eso hay consenso, pero al Frente Amplio y al Partido Acción Ciudadana se les debe agradecer el celo en la salvaguarda de los derechos fundamentales y la preocupación por establecer criterios restrictivos a la hora de vulnerarlos con fines de investigación policial. Los magistrados evacuaron la consulta en el plazo de un mes otorgado por la ley al efecto. El Congreso cuenta ahora con su valiosa orientación para hacer las enmiendas del caso y proveer de la urgente legislación, sin demoras y seguros de su compatibilidad con la Carta Magna. La economía de tiempo y recursos es invaluable. En el escenario del diputado Chacón, la ley se habría aprobado en segundo debate, habría superado el trámite de publicación y, al primer intento de aplicarla, el afectado habría recurrido a la Sala IV para cuestionarla con iguales razones que en el proceso de consulta. Pasado un largo periodo de estudio, quizá un par de años, la Sala habría sancionado la inconstitucionalidad de la ley. Todo o mucho de lo actuado a su amparo se habría derrumbado, y borrón y cuenta nueva. Los esfuerzos policiales se habrían malgastado, algún culpable quedaría en libertad por ilegitimidad de la prueba y, quizá, algún inocente habría sufrido menoscabo a sus derechos fundamentales.

“Don Armando González, en su columna del domingo 6 de febrero , se refirió a la respuesta hecha por la Sala Constitucional ante una consulta facultativa presentada por varios diputados sobre el proyecto denominado “Delitos informáticos” y a cómo, en su criterio, esa resolución es ejemplo de por qué no deben eliminarse las consultas sobre el fondo cuando se reforme la Ley de jurisdicción constitucional.

Además, cita a este diputado por haber reprochado la existencia de este mecanismo dilatorio en nuestro, de por sí, ya lento procedimiento legislativo. Esa columna nos permite seguir abonando a esta rica discusión sobre el mejoramiento de la Sala Constitucional y la erradicación de prácticas insanas que atentan contra la eficiencia de las funciones de gobierno.

Proyecto del M. L. Vale aclarar, en primer término, que como consta en el expediente legislativo N.º 17613, esta no fue una postura de diputados de oposición frente a los oficialistas, pues aunque los liberacionistas no apoyamos la consulta constitucional, se trata no de un proyecto de gobierno, ni de la fracción liberacionista en particular, sino más bien de un proyecto impulsado por el Movimiento Libertario, al que se oponen las fracciones del PAC y del Frente Amplio.

En segundo término, contrario a lo que se asume en el artículo, en su resolución los magistrados de la Sala Constitucional no quisieron entrar a conocer el tema por el fondo, sino únicamente por el procedimiento. Esto significa que, una vez corregidos los aspectos de forma, los diputados de los mismos partidos que firmaron la consulta original podrían volver a presentar consultas sobre el fondo y retrasar aún más el proceso.

Así lo han hecho otros diputados en el pasado cuando buscaron entorpecer o retrasar la aprobación de un proyecto y, precisamente, es una de las razones que estamos considerando en la Comisión de Asuntos Jurídicos para modificar la legislación de la jurisdicción constitucional y agravar el número de diputados necesarios para gestionar sobre el fondo, así como obligar a la Sala a resolver, en un solo acto, todas las consultas que se le presenten.

Los ejemplos en este campo son abundantes, pero citaré uno solo: el proyecto de Ley de Marinas Turísticas fue presentado el 29 de julio de 2002. Se aprobó en primer debate en el 2008, pero algunos diputados lo enviaron a consulta. Se volvió a aprobar en el 2009 y de nuevo lo enviaron a consulta a la Sala Constitucional. Por último, se volvió a aprobar en el 2010 y una vez más se utilizó la misma práctica dilatoria.

Además, en el caso del proyecto de “Delitos informáticos”, al acoger la consulta por la forma y no por el fondo, la Sala Constitucional aplicó un principio no establecido en la Constitución Política ni en la legislación, el de conexidad, el cual ha resultado ser impreciso y ambiguo, provocando graves

Para evitar tantos inconvenientes, al Congreso –nunca reconocido por su celeridad– le bastó con solo esperar un mes.” GONZÁLEZ, A. (2011), Delitos Informáticos, La Nación, Opinión, ENTRE LÍNEAS, 6 de febrero http://www.nacion.com/archivo/Delitos-informaticos_0_1175882487.html

problemas de predictibilidad en los legisladores, a quienes se nos dificulta saber hasta donde podemos introducir o no enmiendas a un proyecto en discusión. De hecho, en la resolución de comentario, el magistrado Fernando Castillo redactó un voto salvado que dice con gran tino que: “tampoco se debe dejar de lado que un proyecto de ley es un texto base de discusión sujeto a permanentes cambios conforme se va analizando y negociando en los distintos órganos parlamentarios, de ahí que, en el tanto y cuanto las modificaciones estén referidas a la materia objeto de regulación del proyecto de ley, todos ellos son constitucionalmente posibles, por lo que, en el caso que nos ocupa, concluyo que no hay vicios formales de inconstitucionalidad”. El argumento del magistrado Castillo, que sabe más que ninguno de sus compañeros de derecho parlamentario, es contundente.

La discusión en torno a las reformas a la jurisdicción constitucional es compleja y en la Comisión de Asuntos Jurídicos nos hemos comprometido a tomarla con seriedad. Después de oír la opinión de muchos expertos y abogados especializados en la materia, no nos cabe la menor duda de la necesidad de la reforma y el tema de las consultas facultativas, es uno de los de mayor preocupación por el abuso de que ha sido objeto.”⁷

Más específicamente, con relación al fenómeno de la judicialización de la política, fue posible localizar un artículo de opinión del Luis Diego BRENES para quien:

“En la academia, Tate y Vallinder (1995) fueron quienes primero introducen el término judicialización de la política para hacer referencia a la influencia creciente de las cortes, particularmente en asuntos que eran antes considerados estrictamente políticos. Más recientemente, autores como Hirschl va mucho más allá y entienden la judicialización de la política como la incursión de las cortes en cuestiones morales, asuntos de política pública y controversias políticas (2008).

Activismo judicial. Si bien existe cierta tendencia en equiparar la judicialización de la política con activismo judicial, son fenómenos diferentes. Esto se debe a que el activismo judicial puede ser ejercido tanto en esferas políticas como en otros terrenos, no necesariamente políticos. En esa línea, Maravall entiende el activismo como “aquellas situaciones en que los tribunales expanden el ámbito de sus decisiones, abarcando cuestiones que correspondían a instituciones políticas, o actúan como árbitros entre actores políticos enfrentados” (2003), actividad que se incrementa en situaciones de bloqueo político (Ferejohn y Pasquino, 2003 y Domingo, 2004).

Bajo estos escenarios, el activismo judicial se presenta como la antítesis de la auto-restricción judicial y la principal vía de acceso hacia la judicialización de la política. No obstante, ambas vertientes caracterizan la actividad política de los tribunales, en tanto permiten determinar si los tribunales acompañan o marcadamente se separan de las decisiones políticas de los demás poderes.

⁷ CHACÓN, F. (2011) Las consultas facultativas de constitucionalidad, La Nación, Opinión, Foro, 17 de febrero http://www.nacion.com/opinion/foros/consultas-facultativas_constitucionalidad_0_1178082262.html

Autorrestricción judicial. Siguiendo las líneas generales del andamiaje teórico que sobre la autorrestricción formula Curtis (2004), ésta se centra en dos aspectos: 1) virtudes pasivas de los jueces que muestran una mayor deferencia para con los otros poderes del Estado; y 2) evolución gradual en su jurisprudencia, dada la marcada tendencia a rechazar cambios bruscos de postura.

La línea de la autorrestricción judicial, en sentido contrario al activismo, conlleva un menor contrapeso ante mayorías políticas, pero también no abusar de la economía y relajamiento de requisitos procesales, ante los excesivos rituales por la forma. Los espacios que otorga la salvaguardia de la supremacía constitucional y la eventual interpretación constitucional de normas, promueve activismo judicial; no obstante, su ejercicio puede verificarse en forma prudente, escalonada y con particular respeto a las competencias de los otros poderes.”⁸

Se trató, también, de un tema aludido en el Informe final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, nombrada por la Presidenta Laura CHINCHILLA. En dicho informe se indica con relación al objeto del estudio, lo siguiente:

“El uso de la consulta de constitucionalidad por los diputados en algunos casos puede desnaturalizar esta institución y puede propiciar que la Sala Constitucional incurriere en asuntos estrictamente legislativos.”⁹

Más adelante se expresa que:

“Existe el riesgo de que las relaciones entre poderes se vean afectadas con motivo de las consultas legislativas de constitucionalidad, inclusive en casos en que el criterio de la Sala Constitucional ni siquiera obligue a la Asamblea.”¹⁰

Finalmente la Comisión adopta el siguiente acuerdo, con el voto salvado de Manrique JIMENEZ y Rodolfo PIZA:

*“En relación con la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad R40. Eliminar la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.
R40 bis. (Jiménez): Mantener tal consulta facultativa solo en materia de procedimiento conforme a la Constitución y al reglamento legislativo en todo aquello que la desarrolle; aumentando a quince de los cincuenta y siete diputados, como mínimo, para su procedencia.
R40 ter. (Piza): Mantener la consulta legislativa facultativa de*

⁸ BRENES VILLALOBOS, L.D. (2012). Judicialización de la política. Opinión. Semanario Universidad, 15 febrero.

⁹ DE LA CRUZ, V., JIMÉNEZ, M., PACHECO F.A., PIZA, R., VOLIO, F. y URCUYO, C., (2013), Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, San José, Costa Rica, enero, P.22

¹⁰ *Ibidem*, P.23.

constitucionalidad ajustándola en los siguientes aspectos: a) aumentar el número de diputados necesarios para realizar la consulta al 25% (actualmente 15 Diputados), b) el control de constitucionalidad será sustantivo y de procedimiento, c) el parámetro de control del procedimiento será la Constitución y el reglamento legislativo en lo que la desarrolle, d) el control por violación del principio de conexidad sólo procederá cuando no se compruebe la publicidad de los cambios aprobados durante la tramitación legislativa, e) en los proyectos de ley con plazo para su aprobación, en caso de vencer el mismo, la consulta no suspenderá la aprobación y publicación de la ley por lo que se tramitará como acción de inconstitucionalidad.”¹¹

Por su parte, en un artículo de opinión, el politólogo don Constantino URCUYO, expuso lo siguiente:

“La intervención –legítima –de la Sala Constitucional en el proceso legislativo, sus órdenes a la Asamblea Legislativa para legislar a plazo y en determinado sentido, constituyen el telón de fondo sobre el que debe explicarse la no reelección del magistrado Fernando Cruz.

El magistrado Cruz es un hombre íntegro y un jurista estudioso, pero su filosofía judicial entró en conflicto con las filosofías judiciales de las mayorías parlamentarias.

La reelección de este juez se constituyó en una oportunidad propicia para la reafirmación del ámbito del poder de la institución legislativa.

El mensaje de los diputados a los magistrados es claro, la autonomía y separación de poderes deben respetarse. Es también un mensaje a otras instancias y autoridades públicas que no reconocen la autoridad constitucional que le ha sido asignada al parlamento. Sin embargo, es de reconocer que la decisión legislativa puede interpretarse como venganza política por decisiones contrarias al bloque que rechazó la reelección.

Los jueces supremos replicarán que la independencia del poder judicial debe respetarse también y llevan razón en ello, partidizar y pervertir la justicia puede significar el fin de la democracia.

Algunos verán en el rechazo a Cruz un cobro por sus decisiones judiciales anteriores relacionadas con el TLC, la integración de las comisiones legislativas y Crucitas.

Para otros se trata de una divergencia de fondo sobre filosofía judicial en temas como la ecología y el libre comercio.

Esta decisión plantea un conflicto político filosófico entre los poderes del Estado que reviste una dimensión histórica muy importante, pues se relaciona con el problema de la demarcación de las líneas de acción de ambos poderes.

La salida de Cruz también afecta las relaciones de poder internas en el tribunal constitucional. Mucha atención deberá prestarse a la filosofía judicial de los futuros jueces que se elijan. Un delicado equilibrio debe establecerse entre las

¹¹ Ibidem, P.24.

necesarias líneas innovadoras y la adaptación a la filosofía judicial mayoritaria. Esta decisión se puede convertir en un límite al proceso de judicialización de la política. Los diputados tendrán que entender que pueden resolver sus disputas en el ámbito político y no en estrados judiciales.

Los diputados no pueden continuar abusando de la consulta legislativa ante la Sala IV y de las denuncias recíprocas ante la fiscalía.

Los magistrados deberán entender que la introducción de la política en su esfera de acción puede dar al traste con su legitimidad. También deberán comprender que la tentación de franquear sus límites y ejercer poder más allá de sus potestades introduce la política partidaria en sus filas y deslegitima su trabajo.”¹²

En otro artículo de opinión, esta vez del expresidente don Miguel Ángel RODRÍGUEZ, se señala:

“La judicialización de los procedimientos parlamentarios es otra causa de la dificultad creciente para alcanzar acuerdos políticos. Esa dificultad ayuda al desprestigio de la política, el gobierno y los políticos. Y se ha incrementado con cambios que minaron los liderazgos políticos al interior de los partidos y debilitaron -de esa manera- su capacidad para construir acuerdos en pro de la gobernabilidad.

El establecimiento de la jurisdicción constitucional es una de nuestras mayores conquistas. Pero como todo cambio institucional, en la práctica se van requiriendo ajustes marginales para poder engarzar las novedades con la estructura preexistente. Esta es una tarea que no se ha cumplido en las relaciones entre la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional.

Se estableció la facultad de que diez diputados interpongan una consulta de constitucionalidad sobre un proyecto en trámite. Ello para proteger los principios constitucionales. La forma amplia de esta competencia y los pocos diputados que la puedan aplicar han llevado a su abuso. Así se ha convertido en instrumento para impedir o retardar legislación que una mayoría promueve.

Por otra parte, en la aplicación de las facultades que debidamente le corresponden, la Sala IV al analizar la tramitación de leyes respecto a las cuales se invocan vicios de inconstitucionalidad procesal, ha considerado aplicables a las funciones legislativas principios y normas que son propios de los procesos judiciales. Sin embargo ambos casos son muy diferentes. En lo judicial se trata de aplicar normas preestablecidas a un caso concreto, y es esencial garantizar el cumplimiento de procedimientos precisos preestablecidos, pues de lo contrario se caería en juicios de conciencia con toda su arbitrariedad y con una renuncia total al estado de derecho.

El parlamento es otra cosa. Se trata de acordar las normas que se debe aplicar. Y en este caso es necesario que prive la capacidad de debate y negociación, para poder formular mediante la crítica y contra crítica las normas

¹² URCUYO, C. (2012) Reelección Conflictiva ¿Límites a la judicialización de la política?, Semanario del Financiero 15 noviembre.

que interpreten los valores, los conocimientos y las experiencias de la espontánea evolución social. Claro que hay principios constitucionales que norman el procedimiento legislativo y que deben ser inviolables: publicidad, quórum, debates, votaciones. En cuanto el reglamento legislativo desarrolle esos principios constitucionales la constitucionalidad de un proyecto de ley debe depender de su cumplimiento. Pero no en temas de otra naturaleza, que pueden ser subsanados en el trámite legislativo si se respeta la publicidad y el derecho de participación de diputados y ciudadanos.

Por estas razones la comisión de notables nombrada por la Sra. Presidente propone que “el parámetro de control del procedimiento será la Constitución y del (sic) reglamento legislativo solo en cuanto desarrolle las normas constitucionales” y que “el control por violación del principio de conexidad solo procederá cuando no se compruebe la publicidad de los cambios aprobados durante la tramitación legislativa”.

Estos dos temas deben resolverse tal como lo aconseja la comisión de notables para que la Asamblea Legislativa recupere su operatividad democrática. Estos son pasos necesarios para recuperar la confianza en nuestras instituciones políticas.”¹³

El tema, además, fue considerado en la pasada campaña política. En efecto, en una entrevista realizada por el Semanario El Financiero a cuatro candidatos a la Presidencia de la República, aparecida el 11 diciembre de 2013 bajo el titular “Candidatos están divididos entre eliminar y conservar consultas de planes de ley a la Sala IV”, se recogieron estas declaraciones:

Johnny ARAYA: *“la consulta facultativa de constitucionalidad debe ser erradicada porque ha convertido a la Sala IV en una “cámara alta” legislativa.”*
“Si algún diputado quiere ponerle trabas a un proyecto aprobado en primer debate, se busca las firmas necesarias (10 del total de 57 legisladores) y lo envía a la Sala que es la que termina autorizándolo o no”;

Otto GUEVARA: *“Mantendría la consulta facultativa con el número de firmas exacto al actual. Muchos han sobredimensionado la incidencia de estos casos pero la cantidad es mínima con respecto a otros casos que estudian los magistrados”*

Rodolfo PIZA: *“plantea conservar el mecanismo pero creando el requisito de que una consulta, para ser enviada a la Sala IV debe contar con las firmas de un 25% de los 57 diputados.”*

José María VILLATA: *“sostuvo que impulsaría un proyecto para que las consultas facultativas de constitucionalidad se limiten a pedir el criterio sobre presuntos vicios en el trámite de los proyectos de ley”.*

¹³ RODRÍGUEZ, M.A. (2013) Desencanto político y judicialización del parlamento. Diario Extra, 15 julio.

Dicho esto, es importante señalar que luego de un amplio estudio de fuentes, la única investigación fundada en evidencia objetiva, ha sido la publicada por la suscrita en coautoría con Aldo MILANO en la Revista de Derecho Público No. 9-10, enero-diciembre 2009, en donde se intenta desvirtuar la tesis de que la consulta ha servido como mecanismo de obstruccionismo y, por ende, para judicializar la política.

Para realizar el citado estudio, se evaluaron todas las resoluciones referidas a consultas legislativas, tanto preceptivas como facultativas admitidas en el período 1989-2008. Se estimó que para valorar si esta figura se había prestado de manera generalizada para el obstruccionismo, tres indicadores eran relevantes:

- Celeridad en el trámite de las consultas en relación con el trámite legislativo,
- Cantidad de consultas resueltas por tipo (preceptivas o facultativas), y
- Cantidad de consultas facultativas y preceptivas en que la Sala encontró vicios.

Cumplido el estudio, en resumen, se generaron los siguientes hallazgos:

- No se ha retrasado sustancialmente el trámite legislativo porque el trámite de las consultas facultativas es célere. En efecto, entre la fecha de ingreso de la consulta a la Sala y la fecha en que la Sala la resuelve (indistintamente de cuándo se completó el expediente legislativo en la Sala Constitucional) en más de dos tercios (69% o 326 casos), el plazo fue de un mes o menos. En un 95% (449) de los casos, el plazo fue de un mes y medio o menos.
- Casi dos tercios de las consultas legislativas de constitucionalidad son preceptivas (63,46%), no facultativas (36,28%).
- Finalmente, en su mayoría, la Sala ha encontrado vicios en los proyectos de ley consultados facultativamente. En concreto, en el 61,71% (108) de los casos, se señalaron vicios de constitucionalidad, a diferencia de las consultas preceptivas, en las cuales se detectaron vicios en un 14,47%.

En suma, el estudio logró determinar que en el 95% de los casos, el trámite ha tenido una duración de menos de un mes y medio. Por otra parte, del total de consultas legislativas admitidas por la Sala, las preceptivas han sido casi dos terceras partes más que las de carácter facultativo.

Por último, en un alto porcentaje, es decir, un 61,71% de las consultas facultativas, la Sala ha encontrado vicios, previniéndose de ese modo los inconvenientes propios de una legislación inconstitucional. A esto se une el hecho de que la incidencia cuantitativa de la consulta de constitucionalidad en el trabajo de la Sala es poco relevante (en los 20 años evaluados del total de resoluciones adoptadas por la Sala,

un 0,24% se refiere a consultas legislativas, mientras que un 0,08% se refiere a consultas legislativas facultativas).

Todo el recuento que antecede sobre las diversas manifestaciones sobre la consulta previa de constitucionalidad, deja en evidencia que el tema objeto de este estudio, no ha sido estudiado de modo pormenorizado, muy a pesar de la recurrente mención de esta problemática en propuestas para superar la “ingobernabilidad”.

En lo que a la jurisprudencia se refiere, es preciso mencionar que luego de un estudio detallado de los pronunciamientos de la Sala Constitucional como contralor preventivo de constitucionalidad, se ha mencionado el fenómeno de judicialización de la política en diversas ocasiones por parte del actual Magistrado Fernando CASTILLO VÍQUEZ, para justificar la tesis de que sólo es admisible conocer vía control preventivo en la modalidad facultativa por una única ocasión, un proyecto de ley.

La primera ocasión en que sostuvo la tesis, fue en la Sentencia No. 12026-10¹⁴, en la cual señaló, en lo fundamental, que “... *la consulta de constitucionalidad facultativa sólo es admisible por una única vez y si reúne los requisitos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no así cuando se trata de la segunda, tercera, etc. consulta que se plantea en relación con un proyecto de ley*”. Encuentra el Magistrado CASTILLO VÍQUEZ que lo contrario “*no sólo se atenta contra la eficacia de la acción del gobierno cuando requiere de la aprobación de la ley, sino que, con el exceso de consultas de constitucionalidad facultativas sobre un mismo proyecto de ley, se “judicializa” la política. Tendencia que desde la óptica del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) tiene un efecto pernicioso, toda vez que lesiona el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado.*”

La tesis del voto salvado recién citado, que no prosperó en su totalidad, causó sin embargo un ajuste en el criterio de admisibilidad que históricamente ha sostenido la Sala, según consta en la Sentencia No.14965-11.

Interesa señalar que el Magistrado Paul RUEDA LEAL en su nota separada incluida en esta última sentencia, también refiere al fenómeno de la judicialización de la política, si bien con un sesgo diverso al planteado por el Magistrado CASTILLO VÍQUEZ. Para el primero, “... *el propósito atribuido a la consulta parlamentaria facultativa puede desnaturalizarse si se tolera su uso desordenado o abusivo...*” Señala, sin embargo que “...*Tampoco se puede imponer el límite de una sola consulta pensando únicamente en evitar la denominada “judicialización de la política”, dado que es necesario resguardar el derecho del legislador a consultar ante esta Sala, de acuerdo con lo que disponen la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sujeto eso sí al principio de buena fe procesal.*”

¹⁴ En el mismo sentido, véanse los votos salvados en las sentencias No. 00905 -11 y 7818-11.

Dicho esto, queda claro que es tarea ineludible de la investigación lograr profundizar en este fenómeno repetidamente aludido por diversos actores de la política y el Derecho, si bien escasamente estudiado en detalle y conforme al método.

Análisis de fuentes

Como se ha señalado, las fuentes bibliográficas de **carácter jurídico** ubicadas en el medio costarricense que hayan estudiado en detalle y con evidencias la consulta previa de constitucionalidad y su relación con la judicialización de la política, son prácticamente inexistentes.

Sí existen, sin embargo, artículos de opinión que señalan la existencia de algunos problemas generados por la consulta facultativa de constitucionalidad, si bien con los criterios emitidos no se aportan evidencias que demuestren objetivamente esas afirmaciones.

Entre las opiniones negativas expuestas se expresa que :

- *“la Sala no ha practicado la doctrina de la autocontención”;*
- *“Si la violación a los procedimientos se refiriera a las condiciones que expresamente exige la Constitución, esa intervención sería justificable”;*
- *“la Sala ha resuelto algunas consultas en una forma tan pormenorizada, que prácticamente regula cuestiones de fondo y de oportunidad”;*
- *es un “instrumento de la táctica dilatoria”;*
- *“Existe el riesgo de que las relaciones entre poderes se vean afectadas con motivo de las consultas legislativas de constitucionalidad, inclusive en casos en que el criterio de la Sala Constitucional ni siquiera obligue a la Asamblea”;*
- *“Los diputados no pueden continuar abusando de la consulta legislativa ante la Sala IV”*
- *“Los magistrados ...deberán comprender que la tentación de franquear sus límites y ejercer poder más allá de sus potestades introduce la política partidaria en sus filas y deslegitima su trabajo.”*
- *“se ha convertido en instrumento para impedir o retardar legislación que una mayoría promueve”.*
- *“Los ejemplos en este campo son abundantes, pero citaré uno solo: el proyecto de Ley de Marinas Turísticas fue presentado el 29 de julio de 2002. Se aprobó en primer debate en el 2008, pero algunos diputados lo enviaron a consulta. Se volvió a aprobar en el 2009 y de nuevo lo enviaron a consulta a la Sala Constitucional. Por último, se volvió a aprobar en el 2010 y una vez más se utilizó la misma práctica dilatoria.”*
- *“...en el caso del proyecto de “Delitos informáticos”, al acoger la consulta por la forma y no por el fondo, la Sala Constitucional aplicó un principio no establecido en la Constitución Política ni en la legislación, el de conexidad, el cual ha resultado ser impreciso y ambiguo, provocando graves problemas de predictibilidad en los legisladores, a quienes se nos dificulta saber hasta dónde podemos introducir o no enmiendas a un proyecto en discusión.”*

- *“el tema de las consultas facultativas, es uno de los de mayor preocupación por el abuso de que ha sido objeto”*
- *“la Sala IV al analizar la tramitación de leyes respecto a las cuales se invocan vicios de inconstitucionalidad procesal, ha considerado aplicables a las funciones legislativas principios y normas que son propios de los procesos judiciales”.*
- *“hay principios constitucionales que norman el procedimiento legislativo y que deben ser inviolables: publicidad, quórum, debates, votaciones. En cuanto el reglamento legislativo desarrolle esos principios constitucionales la constitucionalidad de un proyecto de ley debe depender de su cumplimiento. Pero no en temas de otra naturaleza, que pueden ser subsanados en el trámite legislativo si se respeta la publicidad y el derecho de participación de diputados y ciudadanos.”*
- *“la consulta facultativa de constitucionalidad debe ser erradicada porque ha convertido a la Sala IV en una “cámara alta” legislativa.”*
- Sirve para *“ponerle trabas a un proyecto aprobado en primer debate”.*

Por su parte, entre las opiniones positivas se encuentran:

- *“Los magistrados evacuaron la consulta en el plazo de un mes otorgado por la ley al efecto. El Congreso cuenta ahora con su valiosa orientación para hacer las enmiendas del caso y proveer de la urgente legislación, sin demoras y seguros de su compatibilidad con la Carta Magna. La economía de tiempo y recursos es invaluable.”*
- No se ha retrasado sustancialmente el trámite legislativo porque el trámite de las consultas facultativas es celeré. ... En un 95% (449) de los casos, el trámite fue de un mes y medio o menos.
- En su mayoría, la Sala ha encontrado vicios en los proyectos de ley consultados facultativamente. En concreto, en el 61,71% de los casos, se señalaron vicios de constitucionalidad, a diferencia de las consultas preceptivas, en las cuales se detectaron vicios en un 14.47%.

De ahí que el presente estudio se centrará en un análisis exhaustivo de la totalidad de los fallos de control preventivo dictados por la Sala Constitucional desde su creación (1989) hasta el final del año 2013, a efecto de corroborar o descartar los argumentos que han sido sostenidos para señalar como negativa o positiva la intervención del Tribunal Constitucional en el procedimiento parlamentario por medio de la consulta legislativa, especialmente, la de carácter facultativo.

Con dicho análisis se procurará identificar evidencia objetiva que contribuya a esclarecer el problema objeto de este estudio.

Referente conceptual y marco teórico

De previo al desarrollo de la investigación, vista la indicada escasez de estudios jurídicos sistemáticos que examinen el objeto de este estudio, resulta de interés aludir a los conceptos básicos que serán considerados en la investigación, de modo que se tenga claridad en cuanto a su alcance y significado jurídico.

Interesa examinar, por un lado, ¿qué se ha de entender por judicialización de la política? (I) y ¿qué significa el control preventivo de constitucionalidad?(II).

I.- De la judicialización de la política

Para los efectos de este estudio, se decidió tomar en cuenta la noción de judicialización de la política definida en los Términos de Referencia entregados por el Estado de la Nación para efectuar la presente ponencia¹⁵.

Hay que enfatizar, con sustento en dicha definición, las dos caras de la judicialización de la política: por un lado, la perspectiva positiva, entendida *“como un fenómeno propio de un Estado democrático de Derecho en el cual se garantiza la supremacía de la ley y los derechos ciudadanos, en el marco de un sano sistema de pesos y contrapesos democráticos”* y por otro, la visión negativa que la considera como *“un fenómeno de invasión de competencias desde la judicatura que carece de legitimidad democrática de origen por la vía electoral, o como una intromisión judicial con criterios políticos disfrazada de resolución jurídica”*.

En vista del carácter bicéfalo de la judicialización de la política, es preciso delimitar la noción de *“invasión de competencias de la Asamblea Legislativa”* (visión negativa), así como la de *“garantía de la supremacía del Derecho de la Constitución Política que tutela la consulta previa de constitucionalidad”* (visión positiva).

¹⁵ Según se refiere en tal documento, *“La judicialización de la política es un concepto que se ha popularizado recientemente para referirse a una creciente participación de los tribunales en asuntos políticos, a partir de finales del siglo XX. En estas circunstancias se encuentran poderes judiciales decidiendo la naturaleza de los regímenes democráticos (alcances de los derechos políticos y civiles), la resolución de disputas entre fuerzas políticas (temas electorales, reelección presidencial, etc.), y asumiendo un aumento sustancial de funciones en materia de control de constitucionalidad y fiscalización de los poderes del Estado. El tema se ha analizado desde una perspectiva positiva, como un fenómeno propio de un Estado democrático de Derecho en el cual se garantiza la supremacía de la ley y los derechos ciudadanos, en el marco de un sano sistema de pesos y contrapesos democráticos. Por otro lado, se puede presentar con una connotación negativa, al ser visto un fenómeno de invasión de competencias desde la judicatura que carece de legitimidad democrática de origen por la vía electoral, o como una intromisión judicial con criterios políticos disfrazada de resolución jurídica, en particular cuando se relaciona con otros fenómenos como politización de la justicia (se verá más adelante), activismo judicial, jurisprudencia de intereses, etc. (Clayton 2002, Ferejohn 2002, Ludwikowski 2002, Moustafa 2003, Kumm 2006, Smulovitz 2008, Domingo 2009, Boscán Carrasquero 2010, Farrera Bravo 2012, He 2013, Couso 2004). En este estudio se utilizará el concepto de judicialización de la política para referirse concretamente a las situaciones en las cuales la toma de decisiones de órganos políticos se traslada en parte, o en su totalidad, a la jurisdicción para su resolución, ya sea por conveniencia o incapacidad de los actores políticos de resolver sus discrepancias en las instancias políticas, o por acción directa de algún ciudadano en defensa de sus derechos frente a la acción del Estado. En principio, la utilización de este concepto no conlleva ninguna valoración al respecto positiva o negativa, es decir se analizará cuánto y cómo se manifiesta como fenómeno político. Una vez que se cuente con esta información, se podría pasar a una etapa de valoración con respecto a su contribución al fortalecimiento del Poder Judicial y a las prácticas democráticas en el país.”* ESTADO DE LA NACIÓN (2013) Términos de Referencia para efectuar la ponencia Judicialización de la Política, Investigadora María Lourdes Echandi Gurdián.

Para lo primero, es necesario identificar las competencias de la Asamblea Legislativa relevantes para el presente estudio y las competencias de la Sala Constitucional en el control *a priori* de constitucionalidad. De esta forma, la Sala invadiría las potestades del Poder Legislativo, cuando en ejercicio –abusivo- de su potestad de control previo –e incluso sucesivo-, no se limita a confrontar los actos del Parlamento con el Derecho de la Constitución, sino que se introduce en aspectos propios de la discrecionalidad legislativa o a examinar regulaciones internas del Poder Legislativo inmunes al control de constitucionalidad.

Para los efectos de este estudio, es claro que la principal competencia del Poder Legislativo es la creación de normas, competencia que ha de cumplirse con fiel ajuste a la Constitución Política, al procedimiento legislativo y al Principio democrático.

Por su parte, es claro que en el caso de la Sala Constitucional, la competencia involucrada en el estudio es la relativa al control previo de constitucionalidad, competencia de carácter extraordinario y que consiste en someter a un test de constitucionalidad el procedimiento y, en su caso, el contenido de un proyecto de norma jurídica, sea ésta una reforma constitucional, un tratado o instrumento de Derecho internacional o una ley ordinaria.

Para el ejercicio de esa función, a efecto de no invadir ámbitos propios del Poder Legislativo, la Sala Constitucional ha de ajustarse, entre otros límites, especialmente al Principio de *Interna Corporis*, por el que ha entendido lo siguiente:

*“Son parte de la "interna corporis" las regulaciones intrínsecas dadas por el propio Parlamento en uso de su potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno; competencia que ha sido reconocida con anterioridad por este Tribunal.”*¹⁶

Se trata de un límite previsto en el propio Derecho de la Constitución, tal y como la propia Sala Constitucional lo ha entendido, al señalar lo siguiente:

“La positivación del principio democrático en el artículo 1° de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico infra constitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22), sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta

¹⁶ Ver Sentencias 990-92, 1311-99, 9699-07, 12826-10.

Fundamental, y en consecuencia ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige al país [...] El objeto perseguido con la atribución de la competencia para auto organizarse la Asamblea, es la de que por su medio sean regulados sus procedimientos de actuación, organización y funcionamiento y en consecuencia su organización interna es materia propia de esa competencia y por ende, no existe obstáculo para que, con ocasión de su ejercicio, sean establecidos otros tipos de mayorías razonables, en tanto se respeten los principios de igualdad y no discriminación". ¹⁷

Ahora bien, el referido control de constitucionalidad, es preciso tenerlo en cuenta, obedece a un objetivo de primordial interés en un Estado democrático de Derecho, por lo que ha de ejercerse de modo balanceado, de suerte que no se inmunicen actividades del Parlamento lesivas a la propia esencia del Estado democrático de Derecho, tal y como lo apuntó el propio Hans KELSEN en estos términos:

“Toda minoría -de clase, nacional o religiosa- cuyos intereses son protegidos de alguna manera por la Constitución, tiene un interés enorme en la constitucionalidad de las leyes. Esto es cierto en particular si suponemos un cambio de mayoría en que se deja a la antigua mayoría, convertida ahora en minoría, una fuerza suficiente para impedir la reunión de las condiciones necesarias para una revisión legal de la Constitución. Si se ve que la esencia de la democracia no es la omnipotencia de la mayoría, sino el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría, y por tanto, en la paz social, la justicia constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea. La simple amenaza de interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, en las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría que no es menos riesgosa para la paz social, que la de la minoría”. ¹⁸

Otro límite es aquel referido a la discrecionalidad en la elección de medios que posee el Parlamento y que resulta inmune al control de constitucionalidad. Se trata, en ese caso, de una limitación en lo que al control del fondo de las decisiones parlamentarias se refiere. Es decir, al contenido de las disposiciones normativas que se ha encargado al Poder Legislativo aprobar.

Tanto en el control de la forma como del fondo de las normas aprobadas por el Parlamento, el Tribunal Constitucional ha de actuar como guardián de la Constitución, realizando para ello un razonamiento jurídico –que no político-. No se

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ KELSEN, H, (2008), La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional), Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 10 julio-diciembre, P.43.

trata, por ello, de una potestad de índole política, sino estrictamente jurídica, sin perjuicio de los efectos políticos que produzca, especialmente sensibles en el caso del control previo, al darse en medio del debate político y no cuando éste ya ha finalizado. Queda superada toda disputa en torno a la legitimidad de esa función, en el tanto tiene asidero en la propia Constitución Política y la ley que la regula.

II.- Del control previo de constitucionalidad

La segunda noción a examinar es la del control de constitucionalidad a priori o preventivo.

Para explicar las referencias teóricas se hará mención a lo expuesto en el estudio que en coautoría publiqué sobre el tema y que fue mencionado supra.

Dentro de los criterios admitidos en doctrina para clasificar los modelos de control de constitucionalidad, se encuentra aquél que considera como parámetro de diferenciación, el momento en que se produce el control de constitucionalidad. Así, se distingue entre el modelo *a priori* –o preventivo- y el *a posteriori* –o correctivo-¹⁹
20.

Así, como explica ROUSSEAU, «*El control de constitucionalidad a priori es aquel que se ejerce luego del voto de las leyes y antes de su promulgación en el Diario Oficial ...*», mientras que «*El control de constitucionalidad a posteriori es aquel que se ejerce con relación a normas que ya han entrado en vigor*»²¹.

Se ha presentado a nivel doctrinal cierta disputa en torno a la naturaleza jurídica del modelo preventivo o a priori de control de constitucionalidad.

Para algunos no se trata en realidad de un sistema jurisdiccional, sino más bien “*de carácter político, viniendo a ejercerse funciones consultivas o cuasi legislativas*”²².

¹⁹ Algunos autores distinguen, bajo el mismo parámetro de comparación, entre preventivo y represivo. Entre ellos, LÓPEZ GUERRA, quien califica el primero así: “*Por el primero se entiende la posibilidad de que los órganos de justicia constitucional se pronuncien sobre la constitucionalidad de textos normativos antes de que éstos entren en vigor, es decir, antes de haberse finalizado el procedimiento de aprobación definitivo, promulgación y publicación. Dada la naturaleza del procedimiento, se trata de un control sobre proyectos de ley (y no sobre leyes ya perfeccionadas), esto es, sobre textos ya elaborados por las Cámaras legislativas.*” LÓPEZ GUERRA, L. (1992), Protección de derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional en Centroamérica y Panamá, en Justicia Constitucional: una promesa de la democracia, 1992, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente –ILANUD-, San José, P.29.

²⁰ “*Los criterios de diferenciación de estas formas son, de una parte, el que resulta del momento en el que puede iniciarse la acción, anterior o posterior a la entrada en vigor de la ley, que lleva a distinguir entre recurso previo y recurso represivo o a posteriori (...)*” RUBIO LLORENTE, F. (1992), Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 35, Mayo-Agosto, Ps. 20-21.

²¹ ROUSSEAU, D. (1998), op. cit., PP.75 y 77. Traducción libre.

²² GOMEZ MONTORO, A.J. (1988), El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 22, Enero-Abril, P. 122.

Para otros, sin embargo, no es discutible la naturaleza jurisdiccional de este sistema de control de constitucionalidad²³.

Una tesis que profundiza más sobre ese tema, entiende que la consulta legislativa de constitucionalidad, es decir, el vehículo procesal mediante el cual suele ejercerse el control a priori *“... en sentido procesal, no constituye una acción contenciosa, pero sí jurisdiccional, en el tanto en que el pronunciamiento –opinión- de la Sala se produce por un órgano judicial, mediante una “sentencia” y como resultado de un juicio imparcial de mera legalidad constitucional –aunque esto, como ocurre en toda la materia propia de una Jurisdicción Constitucional, matizado por el grado de inevitable politicidad que le impregna su propia fuente principal, la Constitución “Política”* ²⁴.

Dentro de los sistemas de control preventivo, es posible hacer una diferenciación, tal y como lo plantea MODERNE al formular una tipología. Para el autor, es posible identificar un modelo de control preventivo exclusivo, que fue el caso de Francia que sólo ese conoció hasta el año de 2008 en el cual se introdujo el control a posteriori, si bien, con grandes limitaciones²⁵. Además, encuentra que existen otros sistemas mixtos²⁶.

Por último, encuentra que existen modelos de control previo de corte excepcional. Se trata, dice el autor, del caso de *“... algunos sistemas europeos que no han rechazado completamente la fórmula del control previo, pero lo consideran como una excepción a la técnica generalizada del control posterior. Tal es el caso de España, de Italia y de Austria”*²⁷.

²³ En concreto, MODERNE rechaza cualquier duda al respecto, al señalar lo siguiente: *“Nos inclinamos (...) por considerar que el control previo de constitucionalidad es un control jurídico más próximo al control jurisdiccional que a las otras funciones (consultiva, legislativa, etc.) de los poderes públicos. No estamos frente a un mero control político aunque, por supuesto, se presta a ser utilizado para resolver cuestiones de carácter político. No se debe olvidar que se articula conforme a criterios y procedimientos jurídicos, que se trata de cuestiones de derecho, comparando una ley (ya votada) o un convenio internacional (ya firmado) con una norma de referencia (la Constitución, o más ampliamente en ciertos países, el “bloque de constitucionalidad”. Eso es una tarea jurídica y no política...”* MODERNE, F. (1993), El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea, en La Jurisdicción Constitucional, Editorial Juricentro, San José, Ps.152 y 153.

²⁴ PIZA ESCALANTE, R. (1995), La Justicia Constitucional en Costa Rica, Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales de Iberoamérica, Portugal y España, Lisboa, 1995, P. 50.

²⁵ En efecto, mediante la reforma constitucional de los artículos 61.1 y 62 de la Constitución Política francesa, se incluyó la posibilidad de la consulta judicial de constitucionalidad (Question prioritaire de constitutionnalité) promovida por las Salas de Casación o el Consejo de Estado. La reforma se dio mediante la Loi constitutionnelle n° 2008-724 del 23 julio de 2008, art. 29, que entró en vigor el 1ro de marzo de 2010 (cf. art. 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 et LO n° 1523 du 10 décembre 2009, art. 5 : « 1er jour du 3ème mois suivant celui de sa promulgation »).

²⁶ Para el autor, *“La denominación “sistema mixto” se justifica para calificar a estos sistemas que adoptan tanto el control previo como el control posterior de constitucionalidad, de manera más o menos equilibrada...”* MODERNE, F.(1993), op. cit., P. 160.

²⁷ Ibidem, P. 163.

Cabe destacar que el modelo costarricense podría caracterizarse como un modelo de control previo mixto y excepcional, en tanto aún en el caso de proyectos de ley ordinarios –consulta facultativa- su evaluación preventiva de constitucionalidad no es la regla, sino que resulta exigible solo si al menos diez diputados formulan la consulta.

La modalidad de control de constitucionalidad *a priori* o preventivo, sin embargo, ha dado lugar a algunas críticas a nivel doctrinal, al atribuírsele las siguientes desventajas:

- puede representar “*un medio suasorio que impida la vigencia de la ley...*”²⁸;
- implica “*...una invitación a maniobras dilatorias, a efectos de retrasar la entrada en vigor de leyes aprobadas por el órgano legislativo, mediante su impugnación previa, por parte de los grupos políticos situados en minoría en el cuerpo legislativo*”²⁹;
- hace del Tribunal Constitucional “*tercera cámara política que actúa con la lógica propia de una institución de esa naturaleza*”³⁰;
- produce “*.. la inatacabilidad de las leyes existentes, que ni los ciudadanos pueden impugnar, ni los jueces ordinarios poner en duda por la imposibilidad de controlar, desde el punto de vista de su constitucionalidad*”^{31 32}.

En contraposición, al modelo se le atribuyen ventajas por otra parte de la doctrina, en especial la francesa. Efectivamente, se le asigna a este modelo las siguientes ventajas:

²⁸ GOZAÍNI, O.A. (2006). Introducción al Derecho Procesal Constitucional, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, P. 89.

²⁹ LÓPEZ GUERRA, L. (1992), op. cit. P.30.

³⁰ RUBIO LLORENTE, F. (1992), Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 35, Mayo-Agosto, P.22.

³¹ MODERNE, F. (1993), op. cit., P.156.

³² En sentido contrario, para FAVOREAU, “*...si algunos especialistas de ciencia política quieren ver en los tribunales constitucionales especies de «terceras cámaras parlamentarias», los juristas saben que hay diferencias mayores entre la jurisprudencia de los tribunales constitucionales y la práctica de las asambleas parlamentarias. Las sujeciones que pesan sobre las decisiones de los primeros por el hecho de la masa de los precedentes acumulados no las sufren los segundos que se preocupan muy poco en respetar las orientaciones o posiciones tomadas por las mayorías precedentes: incluso se puede decir que, en casos de alternancia, se produce lo contrario. En cuanto a la manera en que se toman las decisiones en el seno de las asambleas y de los tribunales constitucionales, es obvio que hay pocas cosas en común, porque incluso si los jueces constitucionales son elegidos por las autoridades políticas por motivos políticos, cada uno sabe que su estatuto de independencia les libera de toda fidelidad.*” FAVOREAU, L. (1997), Los Tribunales Constitucionales, en La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica, Madrid, Editorial Dykinson, P.102.

- es «... rápido, simple, y sobre todo que asegura una perfecta seguridad jurídica a las relaciones de ese mismo carácter dado que, al hacerse el examen de la ley antes de su entrada en vigor, cada quien puede, una vez que el texto ha sido promulgado, fundar con toda tranquilidad su comportamiento con sustento en la ley ...»^{33 34 35} ;
- es «...simple, rápido y muy celoso del orden jurídico, dado que sin ser sistemático, permite anular leyes inconstitucionales aún antes de que entren en vigor»³⁶.
- es «...rápido y no entraba la puesta en vigor de textos sino por plazos muy breves. Aún más, y esto se relaciona con su carácter abstracto, el control se ejerce dentro de buenas condiciones técnicas: la discusión tiene lugar a nivel de principios (no a partir de su aplicación en medio de una situación de hecho a veces compleja). El juez no se ve ahogado por una multiplicidad de recursos generados por pasiones particulares....»³⁷
- asegura “Una mayor adecuación de la ley a la Constitución antes que el texto tenga vigencia...”, lo cual “... reduce evidentemente los litigios eventuales derivados de la aplicación de una ley inconstitucional e incluso los suprime radicalmente.”³⁸
- permite evitar “...los posibles daños (a los derechos fundamentales, o a la misma estructura constitucional) derivados de la vigencia de una ley inconstitucional, durante el período comprendido entre su entrada en vigor y

³³ ROUSSEAU, D. (1998). La Justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, P.75. Traducción libre.

³⁴ En esa ventaja coincide en la doctrina española ALEGRE MARTÍNEZ, para quien “Muy resumidamente, podrían concretarse en la mayor seguridad jurídica que aporta (cuanto la ley entra en vigor ha sido objeto ya de control), con la ventaja, además, de que no ha sido aplicada (evitándose así el problema de reparar los efectos producidos por una ley que resulta ser inconstitucional). A ello habría que unir la mayor sencillez y eficacia: el ordenamiento no sufre ninguna repercusión por causa de la declaración de inconstitucionalidad, y no se crea ninguna laguna en el tejido normativo, eliminándose así las dificultades relativas a los efectos temporales de la sentencia”. ALEGRE MARTÍNEZ, M.A.(2004), Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución Italiana: la desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales, Teoría y Realidad Constitucional, No. 12-13, 2º semestre 2004, Madrid, Ps. 434-435.

³⁵ Hamon coincide en acreditarle como ventaja al modelo, su aporte en lo que a seguridad jurídica se refiere. Señala el autor que «El control a priori procura en principio una mayor seguridad jurídica dado que tiene un efecto preventivo...» HAMON, F. (2008). La Justice constitutionnelle: présentation générale, France, Etats-Unis, Documents d'études, No.1.15, La Documentation Française, Paris, P.3. Traducción libre.

³⁶ MARCOU, J. (1997), Justice constitutionnelle et systèmes politiques, PUG, Grenoble, P. 98. Traducción libre.

³⁷ POUILLAIN, B. (1990), La pratique française de la justice constitutionnelle, Economica, Paris, P. 27. Traducción libre.

³⁸ MODERNE, F. (1993), op. cit., P.159.

*su definitiva declaración de inconstitucionalidad, período en que su aplicación podría dar lugar a perjuicios quizás de imposible reparación*³⁹”.

Otro tema sobre el cual ha abundado la doctrina, es si resulta conveniente o no la convivencia en un determinado régimen de justicia constitucional, del modelo *a priori* y del *a posteriori*.

Para ALEGRE MARTÍNEZ, autor español, cabe encontrar una relación de complementariedad entre un modelo y otro⁴⁰. Ese puede ser el caso del modelo costarricense al admitir la modalidad excepcional de control *a priori* –sea facultativa o preceptiva- junto con diversos mecanismos de control *a posteriori*, como la acción –sic- de inconstitucionalidad y la consulta judicial de constitucionalidad.

Lejos de esa postura, MODERNE más bien expone como tesis un efecto negativo de la convivencia de un sistema y otro⁴¹. Sin embargo, ya se ha visto que esa coexistencia ha sido recientemente admitida, incluso, en el régimen francés al incorporar la cuestión de constitucionalidad que pueden plantear tanto la Corte de Casación como el Consejo de Estado.

Dejando por ahora al margen los juicios de valor en torno al sistema preventivo, cabe señalar que típicamente tan sólo resulta compatible con modelos del tipo concentrado⁴², no así con sistemas difusos en los que resulta impensable esta modalidad.

Por otra parte, el control de constitucionalidad preventivo tiene, por naturaleza, carácter abstracto⁴³ y podría calificarse como el sistema modelo de control centrado en la ley⁴⁴.

³⁹ LÓPEZ GUERRA, L. (1992), op. cit., P.30.

⁴⁰ Estima que “... puesto que ni el control previo ni el sucesivo, aisladamente considerados, están exentos de inconvenientes y carencias, hemos venido afirmando su carácter complementario, en el sentido de que uno suple las lagunas que el otro presenta. En este sentido (y salvando los problemas derivados de la articulación de ambas modalidades) parece que la coexistencia del control *a priori* y *a posteriori*, sería necesaria para lograr un óptimo sistema de control de constitucionalidad.” ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. (2004), op. cit., PP. 434-435.

⁴¹ Para el autor “...la combinación en un mismo Estado de un control *a priori* y de un control *a posteriori* de las mismas leyes plantearía dificultades evidentes en cuanto a las técnicas procesales y al alcance de las sentencias. También en este campo la coexistencia resulta difícil.” MODERNE, F. (1993), op. cit., P. 159.

⁴² Como explica MODERNE, «Es evidente que la configuración de un sistema de control difuso en el cual se atribuye al organismo judicial ordinario la salvaguardia de la Constitución (generalmente dentro de una controversia concreta y predominando los efectos particulares de la decisión de inconstitucionalidad) puede deducirse que el control se realiza exclusivamente sobre normas que han adquirido un carácter definitivo y nunca sobre normas incompletas, porque la actividad ordinaria de los jueces y tribunales no tiene sentido fuera de las normas en vigor, nacionales o internacionales. Así en los Estados Unidos se desconoce todo control preventivo de la constitucionalidad de las leyes.” MODERNE, F. (1993), op. cit., P.150.

⁴³ Se estima al respecto que «Se trata de un control concentrado abstracto que se ubica en las antípodas del control difuso y concreto originalmente desarrollado por los Americanos» MARCOU, J. (1997), Justice constitutionnelle et systèmes politiques, PUG, Grenoble, P.98. Traducción libre.

En el caso del sistema costarricense, conforme al artículo 10 de la Constitución Política, una de las facultades de la Sala Constitucional, ejercida como las otras que posee de modo exclusivo y excluyente, es el control de constitucionalidad a priori o preventivo.

Dispone la norma en mención que es atribución del referido Tribunal, *“b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.”*

Precisamente, fue la Ley de la Jurisdicción Constitucional la que vino a reglamentar el alcance de esa facultad de la Sala mediante los artículos 96 a 101.

El artículo 96 define el tipo de consultas que puede conocer la Sala, a saber:

“ARTICULO 96. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

“a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.”

⁴⁴ Como explica MODERNE, *“...desde el punto de vista puramente jurídico, el mejor modo de alcanzar las finalidades de un control de la ley, preservando su autoridad, es el de depurar el texto legislativo aprobado (pero no publicado y no aplicable) antes de su entrada en vigor. Por eso, el sistema francés, al adoptar el recurso a priori como forma exclusiva de control de constitucionalidad de las leyes se configura como el modelo mismo de una jurisdicción centrada en la ley”*. MODERNE, F. (1993), op. cit., P. 153.

Como puede apreciarse, se regula en la norma los siguientes tipos de consultas:

- Preceptivas, esto es de obligado trámite, para el caso de reformas constitucionales, tratados internacionales, reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la efectúa el Directorio de la Asamblea Legislativa;
- Facultativas, planteadas por no menos de diez diputados, para el resto de proyectos de ley, incluyendo reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa;
- Las planteadas por los órganos o entes referidos en la norma, a los cuales se ha atribuido legitimación institucional para formularlas.

La consulta, con la salvedad de la preceptiva, deberá razonarse e indicar los aspectos cuestionados del proyecto y las dudas de constitucionalidad.

Es importante hacer notar que, sea cual sea la modalidad de consulta de que se trate, en ningún caso la Sala actúa de oficio. De hecho, en aquellos supuestos en que, tratándose de consultas preceptivas, éstas no han sido formuladas por el Presidente del Directorio Legislativo, la Sala las estima inadmisibles y no entra a conocerlas.⁴⁵ Además, el dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.

Por su parte, tratándose de consultas facultativas, se ha dado el caso de que son planteadas por diez diputados, pero parte de éstos deciden desistir de la consulta una vez planteada, lo que hace que la Sala opte por no pronunciarse⁴⁶. Lo mismo sucede, es decir, la Sala no se pronuncia, en el caso de que se produzca el desistimiento de los gestionantes⁴⁷, lo que contrasta con la imposibilidad de desistir de acciones de inconstitucionalidad (control a posteriori).

⁴⁵ Ver Sala Constitucional, Sentencia No. 02808-92 entre otras.

⁴⁶ Ver Sala Constitucional, Sentencia No. 06122-93, entre otras.

⁴⁷ Ver Sala Constitucional, Sentencia No. 01438-95.

Desarrollo

I.- Del alcance del control previo de constitucionalidad

Uno de los aspectos que han sido considerados para la demostración de la hipótesis del presente trabajo, es determinar si la Sala Constitucional ha mostrado una postura conservadora en lo que a la interpretación del alcance de sus poderes se refiere.

Para ello se juzgó oportuno medir la forma en que ha definido a lo largo de sus pronunciamientos, el ámbito del control de constitucionalidad preventivo. Es decir, medir si ha optado por interpretar de modo ampliativo o restrictivo las normas que definen tal potestad de control *a priori*.

Como es claro, se procura determinar si ha habido autocontención o desbordamiento del citado Tribunal al definir sus poderes de control preventivo. En la segunda hipótesis estaríamos frente al supuesto de una invasión de las potestades del Poder Legislativo, mientras que en el caso de la primera, encontraríamos evidencia de lo contrario.

Para ello se procedió a realizar un análisis exhaustivo de sus pronunciamientos, de modo que se lograra identificar por diversas vías si ha existido o no autocontención del Tribunal constitucional.

Así las cosas, con ese objetivo, se entendió de interés examinar:

- La exigencia rígida o flexible de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas, de modo que se determine si la Sala ha sido proclive a una interpretación laxa que beneficie el acceso a la consulta o más bien, una interpretación rígida, de modo que se impida el acceso a un dictamen que se refiera a la consulta en los casos en que no se haya cumplido con los requisitos de admisibilidad previstos en el Ordenamiento jurídico (1).
- La forma en que la Sala ha interpretado y aplicado las exigencias referidas a la legitimación para plantear consultas preceptivas o facultativas. Así, en el caso de las consultas preceptivas, se examinó si la Sala es o no restrictiva en cuanto al órgano legitimado para consultar. Por su parte, en cuanto a las consultas facultativas, se evaluó la forma en que la Sala ha manejado la problemática que se produce cuando, luego de planteada la consulta por diez Diputados, algunos de éstos optan por desistir. ¿La Sala mantiene la tesis de que es preciso pronunciarse o no en esos casos? (2)
- En lo que al objeto de la consulta se refiere, se examinó también la forma en que la Sala define el ámbito de sus competencias en control preventivo, para determinar si ha considerado viable pronunciarse en esa vía con relación a aspectos propios de técnica legislativa y de interpretación jurídica. Con dicho

indicador se procura determinar si la Sala ha mostrado evidencias de autocontención o si ha optado por pronunciarse sobre aspectos que técnicamente van más allá de su potestad de evaluar la constitucionalidad del procedimiento legislativo y de los proyectos puestos en su conocimiento (3).

- Siempre en la línea recién referida, se examinaron aquellos fallos en los cuales la Sala se refiere al ámbito de su examen previo de constitucionalidad en el caso de las consultas facultativas. Es decir, ¿se examina tan sólo lo que los Diputados consultantes plantean, o se va más allá de dicha temática? (4)
- Se consideró de interés establecer, también, si la Sala evita declarar vicios de constitucionalidad en el ámbito del control preventivo, optando por la interpretación conforme de las normas sometidas a consulta. Es claro que de hacerlo, evidencia autocontención. De no hacerlo, evidencia un ejercicio más invasivo de los poderes del legislador (5).
- Otro indicador de interés es la forma en que la Sala determina cuáles son los efectos de sus pronunciamientos en control previo de constitucionalidad. Se procurará examinar si la Sala ha interpretado de modo ampliativo o restrictivo el alcance de sus poderes de control *a priori*, específicamente, en cuanto a la forma en que determina cuán amplios son los efectos de los pronunciamientos que adopta en ejercicio de sus potestades de control preventivo (6).
- Finalmente, se estimó de interés evaluar la forma en que la Sala ha interpretado las normas que regulan los procedimientos de control *a priori*, específicamente, en cuanto a la posibilidad de reiterar consultas referidas a un mismo proyecto de ley. Se busca determinar si la Sala ha interpretado que existe esa posibilidad o bien, si de algún modo la ha restringido (7).

Hechas estas consideraciones, de seguido se exponen los hallazgos generados por el estudio para cada uno de los aludidos indicadores.

1.- De la rígida evaluación de los criterios de admisibilidad de las consultas

Tal y como se ha adelantado, el estudio se ocupó de determinar la forma en que la Sala ha exigido el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de las consultas facultativas. Se cumplió con dicha tarea con la intención de establecer cuán exigente o no ha sido la jurisprudencia constitucional para admitir o inadmitir las consultas facultativas.

Es claro que de no ser exigente en la ponderación de los presupuestos procesales previstos en la normativa, se encontraría evidencia de una postura más invasiva de la Sala. En el caso de que el hallazgo sea en sentido contrario, habría evidencia de

autocontención del Tribunal constitucional.

Para el estudio, cuanto menos exigente en la verificación de los presupuestos de admisibilidad sea la Sala, más posibilidad de intervenir en el quehacer legislativo tendrá. Cuanto más exigente lo sea, menor será la posibilidad de activar el control preventivo, propiciándose una menor intervención del Tribunal en el procedimiento legislativo. Dicho esto, es oportuno examinar los hallazgos del estudio en la referida temática.

Interesa iniciar señalando, mediante la cita de un fallo de la propia Sala, cuáles han sido los requisitos de admisibilidad que identificó conforme a la normativa aplicable para el caso de la consulta facultativa.

En ese aspecto, la Sala identificó dos requisitos de admisibilidad, sin perjuicio de otras exigencias formales –identidad de los Diputados consultantes- y la existencia de previos pronunciamientos relativos al mismo proyecto –sobre lo que se abundará adelante-. Se trata de la exigencia de que la consulta facultativa sea planteada por diez diputados y que se formule, salvo excepción, luego de aprobado el proyecto en primer debate⁴⁸.

A partir del estudio pormenorizado de los dictámenes de la Sala objeto de esta investigación, es posible concluir que dicho Tribunal ha sido rígido en la comprobación de ambos requisitos de admisibilidad, declarando de modo sistemático la inadmisión de aquellas consultas que no los cumplan. Es decir, la postura del Tribunal constitucional ha sido restrictiva, no así ampliativa en lo que se refiere a los criterios de admisibilidad de la consultas facultativas se refiere.

En efecto, se pudo comprobar que la tendencia jurisprudencial es examinar de modo estricto que toda consulta facultativa cumpla, al menos, con las dos exigencias antes señaladas, so pena de declarar su inadmisibilidad ad portas.

Así sucedió en el caso resuelto mediante Sentencia No. 014895-06 referido a materia presupuestaria sujeto, por ello, a un tratamiento diverso en cuanto a la exigencia de la aprobación del proyecto en primer debate⁴⁹.

En el aludido caso, la Sala encontró inadmisibile la consulta en el tanto si bien se planteó por doce diputados, “...sólo reúne parcialmente el segundo requisito mencionado”, es decir, que el proyecto se haya aprobado en primer debate⁵⁰.

⁴⁸ Ver Sala Constitucional, Sentencia No. 014895-06, Considerando I.

⁴⁹ En esa materia, impera la regla conforme a la cual, por existir un plazo constitucional para la aprobación del proyecto, “se puede presentar la consulta aún antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate”.

⁵⁰ Para la Sala, “Ciertamente, por tratarse de un proyecto donde la Asamblea Legislativa tiene un plazo constitucional para votar, a más tardar el 30 de noviembre del año en curso (artículo 178 de la Constitución Política), la consulta puede presentarse aún sin haberse aprobado en primer debate (ver sentencia número 1716-90 de las 15:00 horas del 27 de noviembre de 1990). Sin embargo, esto no quiere decir que pueda presentarse en cualquier momento desde que el proyecto es presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea

Como es posible concluir, esta postura del Tribunal constitucional deja en evidencia que no es proclive a la intervención en el quehacer legislativo, sino más bien lo contrario. Para el caso concreto de la materia presupuestaria, donde no existe una norma expresa que exija como requisito de admisibilidad un dictamen favorable, mediante la interpretación normativa, la Sala entendió que en ausencia de tal dictamen, no resulta admisible la consulta.

Aún más, fue posible descifrar las exigencias formales que también exige la Sala bajo pena de inadmisibilidad de la consulta facultativa.

Se trata, por ejemplo, de la exigencia de que toda consulta facultativa se funde en “*un memorial razonado*” tal y como lo exige el artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

De este modo, con sustento en la referida regla, en ausencia de una motivación suficiente, la consulta deviene inadmisibile. En efecto, esa ha sido la postura reiterada de la Sala Constitucional al respecto. Así resulta, por ejemplo, de lo señalado en las Sentencias No. 05006-98, 07085-99, 12459-01, entre otros.

Para la Sala, es requisito inevitable de admisibilidad que la consulta sea el producto de una motivada duda de constitucionalidad de los legisladores que la plantean. De no existir evidencia de ello, opta sistemáticamente por declarar inadmisibile la consulta.

Aún más, en al menos dos casos, la Sala ha declarado la inadmisibilidat en el tanto los legisladores consultantes, lejos de fundarla en dudas de constitucionalidad, la fundaron en su convicción de que no lo era⁵¹.

Finalmente, se ha considerado como requisito de admisibilidat que la consulta no se refiera a un proyecto de ley sobre el cual ya la Sala se ha pronunciado en la vía preventiva.

En efecto, resulta inadmisibile, para la Sala, conocer de una consulta “*por segunda ocasión, ante esta Sala, con respecto al mismo proyecto de ley por el cual se planteó la primera de éstas. Es decir, sin que el contenido de dicho proyecto haya sufrido una modificación o enmienda de carácter sustancial alguna.*”⁵²

Legislativa el 1° de setiembre, sino que el proyecto debe estar, al menos, dictaminado. Ello es así por una razón muy lógica, antes de que el proyecto sea dictaminado puede sufrir toda suerte de modificaciones –con las salvedades de los artículos 179 y 180 de la Constitución Política-, y no es sino hasta que sea dictaminado cuando existe seguridad sobre las posibilidades de aprobación y contenido del texto objeto de la consulta. Así, mientras ningún órgano legislativo haya emitido criterio favorable al respecto, resulta prematuro que se consulte a esta Sala el proyecto de ley de presupuesto nacional, razón por la cual lo procedente es declarar ineficaz la consulta realizada.” Ibidem, ver Considerando II.

⁵¹ Ver Sentencia No.11643-01 y 12459-01.

⁵² Ver Sentencia No.14965-11.

Dicho lo anterior, resulta evidente que la Sala Constitucional ha sido rígida en la comprobación de los presupuestos de forma y fondo relativos a la admisibilidad de las consultas. Lejos de adoptar una postura complaciente o laxa al respecto, ha sido exigente y declara la inadmisibilidad de aquellas consultas que no han cumplido a cabalidad los requisitos de admisibilidad antes referidos, algunos de los cuales derivan de su propia construcción jurídica y no de la letra misma de la Ley.

2.- Exigencias referidas a la legitimación para plantear consultas

Es claro que la legitimación es uno de los presupuestos procesales o procedimentales que, según sea regulado o interpretado, puede ocasionar un más amplio o restringido acceso a la justicia, en este caso, constitucional y de corte preventivo.

Si como se ha expuesto, es tarea de esta investigación determinar si ha existido o no una invasión de las potestades del Poder Legislativo por parte de la Sala Constitucional al ejercer su poderes de control preventivo de constitucionalidad (sesgo negativo) o bien, si su intervención ha permitido ajustar las facultades de la Asamblea Legislativa al Derecho de la Constitución (sesgo positivo), resulta de marcado interés determinar si la forma en que el Tribunal constitucional ha manejado la exigencia de legitimación ha sido rígida o flexible.

En el primer escenario, es decir, de ser rígida en cuanto a la exigencia de la legitimación para plantear las consultas, es claro que se estaría acreditando una postura de autocontención de la Sala que no es propia de una intervención invasiva, sino más bien, de una intervención ajustada a los límites que el Derecho de la Constitución dispone.

Para ello, se ha podido identificar dos distintos escenarios en los cuales este debate se ha planteado a lo largo de la vigencia del actual modelo de control preventivo.

El primero es el escenario de la consulta preceptiva. En esos casos, el órgano legislativo competente para plantear la consulta es el Directorio Legislativo (A).

El segundo escenario es propio de las consultas facultativas. Para esos casos, la legitimación para consultar la poseen diez diputados, aspecto que no requiere de interpretación alguna. Sin embargo, fue posible detectar el debate que surge en los casos, repetidos durante el tiempo, en que los Diputados consultantes alcanzan tal número mínimo, pero que de modo sobreviniente, decrecen por debajo de diez. Esto último no es una hipótesis examinada por la normativa, lo que hace exigible la interpretación del Tribunal constitucional para dar una solución a ese supuesto de hecho (B).

A.- La legitimación activa ha sido rígidamente exigida por la Sala en el caso de las consultas preceptivas

La Sala ha sido consistente en su postura con relación a la exigencia prevista en el artículo 97 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional según el cual, las consultas preceptivas deben ser planteadas por el Directorio de la Asamblea Legislativa. En aquellos casos en que no ha sido así, ha declarado siempre inadmisibles las consultas.

En efecto, desde el fallo 2808-92, la Sala ha optado por declarar la inadmisibilidad de aquella consulta preceptiva que no haya sido formulada por el aludido órgano legislativo.

De este modo, ha declarado inadmisibles una consulta preceptiva planteada por *“...una técnica profesional de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa...”* Para la Sala, *“...a estos efectos no interesa si lo hizo por iniciativa propia en su condición de particular, de funcionaria pública, o bien por indicación de sus jefes...”*⁵³.

Idéntica solución se dio a una consulta preceptiva planteada por un Diputado⁵⁴, así como al caso reiterado de consultas de ese mismo carácter planteadas por el Director administrativo de la Secretaría del Directorio Legislativo⁵⁵. En todos esos casos, la Sala optó por declarar inadmisibles las consultas preceptivas planteadas.

B.- La consulta facultativa debe ser solicitada y mantenida, hasta su resolución, por no menos de diez Diputados bajo pena de inadmisibilidad

De modo reiterado, la Sala ha estimado que aquella consulta facultativa planteada por menos de diez Diputados, resulta inadmisibles⁵⁶. Se trata de un asunto que no merece mayor comentario, en el tanto es una exigencia expresamente dispuesta por la normativa aplicable, concretamente, el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

La recurrencia de esa práctica sólo se ve alterada por un caso límite en el cual, inicialmente, la consulta fue planteada por tan sólo seis Diputados, a pesar de lo cual se admitió, en el tanto, el mismo día pocas horas después en que se formuló, se completó la exigencia decenal antes referida⁵⁷. Como es claro, en un supuesto límite como ese, lo pertinente es optar por admitir la consulta en beneficio de la Supremacía Constitucional.

⁵³ Sentencia No. 2808-92.

⁵⁴ Sentencia No. 0991-99.

⁵⁵ Ver Sentencias No. 5283-12; 5595-12 y 5915-12.

⁵⁶ Ver Sentencias, No. 1552-90; 1555-90; 6122-93; 3693-94; 7515-94 3693-94; 7515-94; 2450-95; 5325-98; 991-99; 6620-99; 7085-99; 7886-99; 643-00; 3220-00, 6452-02; 7358-02; 6340-06; 14895-06; 5179-08; 1065-09; 1145-09.

⁵⁷ Ver Sentencia No. 1568-92.

Un aspecto no tan pacífico, es el cuestionamiento que surge cuando la consulta ha sido planteada por diez Diputados o más y en su curso, antes de ser resuelta, se produce un desistimiento parcial, al grado que quienes mantienen la consulta son menos de diez congresistas.

En esos casos, surge el interrogante de si lo procedente es archivar la consulta sin entrar a resolver el caso o bien, si ha de conocerse considerando el interés público que reviste la comprobación de constitucionalidad de un proyecto de ley.

La tesis de la Sala ha sido consistente. Se ha optado por no resolver la consulta en aquellos casos en que el desistimiento parcial reduce el número de diputados consultantes por debajo del mínimo requerido⁵⁸.

La solución, sin embargo, no ha sido totalmente pacífica. Se ha logrado evidenciar al menos un caso en el cual se produjeron tres votos salvados, ordenándose en esa posición de minoría *“continuar con el trámite de la consulta”*⁵⁹.

La tesis mayoritaria a grandes rasgos, podría sintetizarse de este modo: *“En el caso que ahora interesa, seis de los once diputados que inicialmente suscribieron esta consulta, desistieron de la misma. En consecuencia y no habiéndose mantenido el requisito de estar formulada por al menos diez diputados, conforme lo preceptúa el artículo citado, se ordena archivar el expediente”*⁶⁰.

Una precisión de interés que cabe resaltar se refiere a la condición “irrevocable” en que se puede plantear la consulta. En un caso concreto, previendo la posibilidad del desistimiento de algunos de los consultantes, se incluyó en el memorial que se trataba de una consulta planteada de modo irrevocable, ante lo cual, la Sala dispuso que *“Si bien es cierto, en el caso que se analiza los diputados señalan en el escrito de formulación de la consulta, que la plantean en forma “irrevocable”; lo cierto es que por la naturaleza misma de dicha consulta y su carácter facultativo; quienes la planteen pueden desistir de hacerlo en cualquier momento”*⁶¹.

Idéntica postura se ha sostenido en el caso del desistimiento por parte del total de los congresistas consultantes⁶².

Esta pauta jurisprudencial denota la dificultad que significa lograr que diez diputados suscriban y mantengan su interés de plantear una consulta legislativa a la Sala

⁵⁸ Ver, entre otras, las Sentencias No. 7886-99, 6452-02. En esta última, se hace referencia a múltiples fallos con idéntico razonamiento.

⁵⁹ Ver Sentencia No. 06452-02.

⁶⁰ Ver Sentencia No. 01552-90. En el mismo sentido, véanse las Sentencias No. 1555-90; 6122-93 y 06452-02, 07358-02 y 6340-06.

⁶¹ Ver Sentencia No. 06452-02.

⁶² Ver Sentencia No. 2450-95.

Constitucional. De este modo, aumentar el número de diputados requeridos para plantear la consulta sería una medida que, en realidad, procura impedir el ejercicio de ese remedio procesal preventivo, dado que si resulta difícil que diez diputados planteen la consulta, que lo hagan quince, por ejemplo, sería una exigencia prácticamente inalcanzable.

Recuérdese, además, el vínculo directo de la justicia constitucional preventiva (*saisine parlementaire*) y la protección de derechos de las minorías legislativas. Un elevado número de diputados firmantes de la consulta como requisito de admisibilidad de la misma, podría implicar la negación de la esencia misma del referido instrumento de control de constitucionalidad.

3.- En torno a la interpretación restrictiva del objeto admisible de la consulta

A.- Inadmisibilidad de consultas que requieren de la Sala interpretación de normas o aspectos propios de técnica legislativa

En el curso del estudio de la totalidad de los dictámenes de la Sala adoptados en ejercicio de su potestad de control preventivo de constitucionalidad, fue posible detectar algunos supuestos en donde dicho Tribunal ha debido aclarar a los consultantes, el límite de sus atribuciones.

Lejos de tratarse de consultas ajustadas a los términos en que la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional han delimitado la materia, en esos casos sus gestores han pretendido que la Sala indique cuál es su interpretación de las normas sujetas al procedimiento legislativo⁶³ o bien, aspectos propios de la técnica legislativa⁶⁴.

En todos esos casos, la Sala ha optado por declarar la inadmisibilidad de las consultas, al estimar que exceden el ámbito de su competencia.

Así, lejos de interpretar sus potestades en el campo de control a priori de modo extensivo, la Sala ha optado por autocontenerse y obviar ese tipo de consultas, declarándolas inadmisibles en los extremos que pretendan una interpretación legal o la definición de aspectos propios de la técnica legislativa.

Este hallazgo desmiente la afirmación, señalada en el estado de la cuestión, que la Sala Constitucional se ha convertido en “*coproductor*” al regular “*cuestiones de fondo y de oportunidad*”.

Estos precedentes demuestran, además, que en contra de otra afirmación citada en el mismo apartado del estado de la cuestión, cuando se le ha solicitado a la Sala

⁶³ Ver Sentencias No. 4530-00 y 11584-01.

⁶⁴ Ver Sentencias No. 8611-98 y 1963-12.

incursionar “*en asuntos estrictamente legislativos*”, más bien ha declinado pronunciarse al respecto.

B.- Casos en los cuales cabe cuestionarse si hubo autocontención

Surgen, sin embargo, dos supuestos en los cuales esa actitud de autocontención, en cuanto al objeto admisible, podría ponerse en entredicho.

El **primer supuesto** se refiere a un debate en torno a la posibilidad de que la Sala entre a conocer consultas facultativas relativas a proyectos que han de ser consultados de modo preceptivo conforme al inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Al respecto, la tesis de mayoría de la Sala es admitir consultas facultativas acumuladas a una preceptiva previamente planteada. Existe una tendencia minoritaria que descarta la posibilidad⁶⁵, mientras que la mayoría la admite⁶⁶.

Esta discusión podría relacionarse con una evidencia de falta de autocontención. Sin embargo, desde mi punto de vista, aún en los casos en que la Sala ha optado mayoritariamente por conocer de consultas facultativas referidas a proyectos sujetos a consultas preceptivas, no infringe la máxima del *self restraint*. Lo cierto es que planteada una consulta preceptiva, la Sala está obligada, como se ha apuntado en su reiterada jurisprudencia, al examen de todos los aspectos de fondo y forma que podrían rozar con el Derecho de la Constitución. De este modo, oír a Diputados o incluso a la propia Defensoría de los Habitantes en el curso de ese estudio y apreciar las dudas que puedan tener, en nada amplía el ámbito del examen de la Sala, tan sólo permite considerar dudas concretas de constitucionalidad que de por sí debe examinar de oficio.

El **segundo supuesto** que pone en entredicho la autocontención de la Sala en lo que a la definición del objeto de las consultas se refiere es, claramente, el más representativo.

Se conjuga en este supuesto, varios aspectos de especial consideración. El primero es que se presentó con relación a la aprobación vía referéndum de un tratado internacional, por ello, sometido a consulta previa. El segundo aspecto, de especial sensibilidad ideológica, es que se trató de Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana.

Es probable que de haberse examinado cualquier otro instrumento, quizá hubiese pasado inadvertido el debate procesal que le rodea.

⁶⁵ Ver voto salvado de los Magistrados Vargas y Jinesta en la Sentencia No. 012590-08.

⁶⁶ Ver Sentencia No. 01568-94

No se trata, sin embargo, como equivocadamente se podría pensar, de un debate en torno a la legitimación de quien formuló en ese caso, las consultas, es decir, una funcionaria del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la entonces Defensora de los Habitantes de la República o más de diez Diputados de la República. De hecho, en ese mismo error incurrió la Sala al examinar el tema en el apartado referido a la “legitimación” tanto de la Defensoría de los Habitantes como de los Diputados consultantes⁶⁷.

El debate se refiere, en realidad, a lo que puede o no ser **objeto de consulta**, de ahí que se analice en este apartado de la investigación, concretamente, obliga a resolver el interrogante siguiente:

¿Es posible, en Costa Rica, someter a consulta un proyecto legislativo sujeto a aprobación mediante referéndum?

Se trata de un tema que no está expresamente regulado ni por la Constitución, ni por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ni por la ley que regula el referéndum, Ley No. 8492. Es decir, ni una ni otra norma habilitan ni prohíben a la Sala entrar a conocer de tales consultas.

En un primer momento la Sala, luego de la autorización del Tribunal Supremo de Elecciones para someter a aprobación referendaria tal proyecto, entró a conocer la consulta promovida por la jefatura del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, optando por considerar, de modo unánime, que para el caso *“de una consulta preceptiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97, únicamente le corresponde formularla al Directorio de la Asamblea Legislativa”*.⁶⁸

A pesar de no admitir la legitimación, en dicha resolución, la Sala indica, adicionalmente, que *“Resulta importante señalar, finalmente, que el sistema de consultas legislativas a la Sala, por su carácter excepcional, debe ser a texto expreso, aparte de que se tuvo la conveniente previsión de que aquellas procedieran una vez el proyecto en cuestión adquiriera una viabilidad jurídica clara, valga decir, cuando se hubiera aprobado en primer debate, superadas otras etapas que podríamos llamar por ahora, meramente preparatorias.”*⁶⁹.

Luego de dicho pronunciamiento, el Directorio de la Asamblea Legislativa no envió a consulta preceptiva el Tratado Internacional en cuestión.

Posteriormente, al conocer dos nuevas consultas relativas al mismo proyecto, esta vez planteadas por la Defensoría de los Habitantes y por más de diez Diputados, la

⁶⁷ Véase considerando II Sentencia 9469-07.

⁶⁸ Sentencia No. 02159-07.

⁶⁹ Sentencia No. 02159-07.

mayoría de sus integrantes - excepto el entonces Magistrado Luis Paulino MORA MORA- estimó que si era competente para resolverlas⁷⁰, aduciendo lo siguiente:

“II.(...) Ante la laguna normativa sobre la admisibilidad de la consulta formulada por la Defensoría de los Habitantes y los Diputados, este Tribunal Constitucional en aras de los principios de la supremacía constitucional contenido en los artículos 10 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de la eficacia directa e inmediata de la Constitución, de acuerdo con el cual no es necesario el desarrollo legislativo de los principios, valores y preceptos constitucionales, de la vinculación más fuerte de los derechos fundamentales, de la plenitud hermética del ordenamiento jurídico y de la seguridad, opta por admitirlas para que sean evacuadas en los extremos que más adelante serán determinados. La jurisdicción constitucional debe ser reflejo de la textura abierta y flexible del Derecho de la Constitución y su interpretación debe ser espiritual y no formal. Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que “(...) A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales (...)”. Es claro que el pueblo como soberano debe someterse a la Constitución Política, y es por ello que frente a la existencia de un referéndum esta Sala no pierde su competencia para realizar el respectivo control de constitucionalidad, según lo establecido en el artículo 10 de la Carta Fundamental. No podría interpretarse de manera restrictiva esta competencia, tomando en consideración el principio de supremacía constitucional. Por lo anterior, este Tribunal estimó procedente dar curso a las consultas de constitucionalidad presentadas, por cuanto ante la existencia del vacío legal, debe interpretarse en favor de la posibilidad de control, para evitar que el pueblo acuda a las urnas sin tener claros los aspectos de constitucionalidad. (...)”.

Como se puede observar, el razonamiento jurídico seguido se refiere a la forma en que ha de resolverse una laguna normativa en torno a si es o no posible someter a consulta previa un proyecto sujeto a aprobación mediante referéndum.

Sobre ese extremo, el aludido voto salvado del Magistrado MORA MORA alude a actas del expediente legislativo referido a la Ley que Regula el Referendum, donde consta que fue desechada la moción que pretendía incluir la consulta previa, lo que permite señalar que en realidad no se estaba frente a una laguna, sino frente al deseo del legislador –atinado o no- de obviar la consulta previa en estos casos.

Cabe señalar, por ello, que el razonamiento de la Sala para resolver si poseía o no competencia para conocer de la consulta, representa un caso en el cual se apartó de su usual postura de autocontención en cuanto al objeto sujeto a control previo.

⁷⁰ Sentencia No. 09469-07.

En efecto, en este caso optó por asumir una competencia no asignada de modo expreso por el Derecho de la Constitución.

Sí cabe señalar, empero, dos aspectos que, si bien no fueron atendidos por la Sala para sustentar el conocimiento de la referida consulta, permiten apreciar de mejor forma el interés que tenía, aún en ausencia de disposición normativa que expresamente así lo permitiera, el control previo de constitucionalidad en el caso objeto de comentario.

El **primer aspecto** a considerar es que en el caso concreto, la norma sometida a control previo era un **tratado internacional** el cual, en condiciones normales, debía ser sometido a control previo de modo preceptivo, si bien en este caso, por la particular situación de que fue remitido a aprobación mediante referéndum popular, vio interrumpido ese normal devenir. El interés del control previo de las normas de ese rango, ha sido remarcado por ARAGÓN REYES, para quien *“La razón de ser de este tipo de control (que coexiste con el control a posteriori de los tratados mediante el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad) reside en la especial condición que, en el sistema de fuentes del Derecho, los tratados disfrutaban merced a su específico procedimiento de elaboración, derogación y modificación”*⁷¹.

Por otra parte, como **segundo aspecto**, es preciso tener en consideración que el control de constitucionalidad previo en proyectos legislativos sometidos a **referéndum**, ha sido admitido aún en la doctrina más reticente en cuanto a esta modalidad de control de constitucionalidad, aludiendo para ello a la ineficacia del control a posteriori y, especialmente, lo que califican como *“...el gravísimo problema que implicaría la invalidación judicial de una norma en cuya elaboración ha intervenido el referéndum popular”*⁷².

De este modo, la intervención de la Sala, aún careciendo de un sustento normativo expreso –aunque quizá si implícito por las razones apuntadas-, dista a mi juicio de ser un supuesto de excesivo activismo judicial. Se trató de una intervención sustentada en las apuntadas razones que atienden al Principio de seguridad jurídica y no en una arbitraria atribución de competencias.

Nótese, en definitiva, que tanto la Defensoría de los Habitantes como miembros del Poder Legislativo, coincidieron en el interés de conocer el criterio preventivo de la

⁷¹ ARAGÓN REYES, M. (1999). Competencias del Tribunal Constitucional, en Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo XII, Madrid, EDERSA, P. 252.

⁷² En ese sentido, para RUBIO LLORENTE y ARAGON REYES, *“Quizás, pese a sus inconvenientes de naturaleza jurídica, la consulta sobre los proyectos de Estatutos sea políticamente oportuna en cuanto que se trata de normas cuyo control a posteriori puede no ser muy eficaz. Como norma legal, el Estatuto puede ser objeto sin ningún género de dudas, del recurso de inconstitucionalidad, tanto en vía directa como indirecta (la llamada “cuestión de inconstitucionalidad”), pero el gravísimo problema que implicaría la invalidación judicial de una norma en cuya elaboración ha intervenido el referéndum popular ha aconsejado prever también una forma de control a priori que permita soslayar la dificultad”* (El subrayado y la negrita no son del original) RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M. (1984). La Jurisdicción Constitucional, en La Constitución Española de 1978, Editorial CIVITAS, Madrid, P. 873.

Sala la cual, previo ajuste de su criterio inicial, opta por resolver las consultas acumuladas.

Resta nada más resaltar que con tal decisión, **no invadió competencias ajenas**. Se atribuyó, eso sí, una competencia que no se le otorga de modo expreso. Al ejercerla, en todo caso, contribuyó al Principio de seguridad jurídica.

Téngase presente, sin embargo, que el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que le *“corresponde a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia”* con lo cual el legislador dejó abierta la posibilidad de que adopte decisiones como las examinadas.

4.- La delimitación del alcance de las potestades de la Sala en el caso de las consultas facultativas y preceptivas

La Sala Constitucional ha sido consistente, también, al establecer el alcance del examen de constitucionalidad que ha de realizar en el caso de una consulta preceptiva, el cual difiere en el caso de las consultas facultativas.

En efecto, en su reiterada jurisprudencia, la Sala ha entendido que en el caso de las consultas preceptivas, el test de constitucionalidad debe englobar, en su totalidad, los aspectos de forma y fondo que puedan rozar con el Derecho de la Constitución⁷³, lo cual cabe entender así, en el tanto la consulta no deriva de un memorial razonado, como sí sucede en el caso de la consulta facultativa.

Por su parte, en lo que a las consultas facultativas se refiere, la Sala ha estimado que su análisis ha de darse, exclusivamente, con relación a los aspectos sometidos a consulta por quienes han planteado la gestión⁷⁴, precisamente, en el tanto el alcance de lo consultado en el “memorial razonado”, es lo que activa y da sustento a la intervención del citado Tribunal en el procedimiento legislativo correspondiente.

⁷³ Ver Sentencias No.323-90; 647-90; 678-90; 680-90; 769-90; 1102-90; 693-91; 1084-93; 6674-93; 1394-94; 7004-94; 7005-94; 2933-95; 5573-96; 4711-97; 3387-98; 3388-98; 5958-98; 6049-98; 6104-98; 6105-98; 7292-98; 1307-99; 4697-99; 5228-99; 5663-99; 6618-99; 6725-99; 7143-99; 7146-99; 7181-99; 7433-99; 8292-99; 9872-99; 9873-99; 3918-00; 4527-00; 8404-00; 8893-00; 8974-00; 8975-00; 9683-00; 9685-00; 9740-00; 9761-00; 9763-00; 9908-00; 9909-00; 9910-00; 10134-00; 10473-00; 855-01; 1107-01; 1508-01; 7238-01; 8888-01; 11560-01; 12006-01; 12214-01; 12215-01; 12310-01; 12458-01; 12493-01; 12494-01; 3702-02; 3309-02; 3357-02; 3458-02; 3709-02; 4449-02; 4709-02; 5409-02; 7016-02; 7690-02; 8190-02; 8683-02; 8687-02; 9290-02; 9291-02; 9443-02; 9603-02; 1784-03; 3462-03; 11066-04; 3498-05; 3624-05; 3625-05; 7428-05; 9565-06; 9566-06; 9567-06; 9753-06; 10964-06; 14636-06; 15263-06; 1910-07; 2414-07; 3530-07; 12486-07; 13158-07; 13665-07; 4570-08; 10859-08; 11748-08; 12590-08; 14831-08; 18207-08; 18208-08; 18209-08; 18210-08; 18211-08; 18213-08; 18218-08; 14286-09; 15711-09; 18940-09; 15291-10; 15294-10; 18727-10; 19701-10; 1308-11; 1630-12; 3243-12; 3268-12; 4934-12; 8833-12; 12226-12; 18351-12; 127-13; 2296-13.

⁷⁴ Ver Sentencias: No. 716-90; 1607-91; 1925-91; 1728-92; 3789-92; 1634-93; 6215-93; 1716-90; 1607-91; 1925-91; 1728-92; 3789-92; 1634-93; 6215-93; 1568-94; 7403-94; 3929-95; 136-96; 6859-96; 3375-97; 6252-97; 6346-97; 6305-98; 8001-98; 9192-98; 919-99; 9317-99; 5496-00; 9249-00; 10136-00; 11031-00; 11648-00; 958-01; 2050-01; 11129-01; 11584-01; 12420-01; 12952-01; 12993-01; 13002-01; 13004-01; 3294-02; 3303-02; 3493-02; 4448-02; 6291-02; 7608-02; 5004-03; 6180-03; 7564-03; 9397-03; 11012-03; 11733-03; 7242-04; 398-05; 1800-05; 2235-05; 7961-05; 8424-05; 17616-05; 3671-06; 5298-06; 6732-06; 11344-06; 12405-06; 14424-06; 15486-06; 17104-07; 2896-08; 18214-08; 10537-09; 17511-09; 12026-10; 16335-10; 992-11; 14966-11; 15969-11; 2675-12; 15840-12; 17578-12; 13367-12.

Así, quedan excluidas todas las dudas no expuestas por los consultantes, no siendo posible, según el entendimiento de la Sala, entrar a conocer de oficio otros aspectos que no fueran incluidos en la consulta.

Esa pauta jurisprudencial deja en evidencia una postura restrictiva de los poderes de examen de constitucionalidad preventivos por parte de la Sala, al aplicar de modo rígido el Principio dispositivo, al menos en lo que a la iniciativa para la iniciación del proceso se refiere: *nemo iudex sin actore* –no hay juicio sin actor-⁷⁵.

5.- La incorporación de la técnica de la interpretación conforme en el control preventivo de constitucionalidad

La técnica de la interpretación conforme ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial y estudio doctrinal. Se trata de un mecanismo que permite al Tribunal constitucional evitar la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma vigente. Representa, en suma, el abandono de la idea del Tribunal constitucional como mero legislador negativo⁷⁶. Se procura de ese modo evitar la serie de graves inconvenientes que causa la anulación con efectos retroactivos de una regla jurídica que ha cobrado vigencia y, por ende, ha generado efectos *erga omnes*.

En palabras del Tribunal Constitucional alemán, "*[U]na ley no debe ser declarada nula si fuera posible interpretarla de forma compatible con la Constitución, pues se debe presuponer no solamente que una ley sea compatible con la Constitución sino también que esa presunción expresa el principio según el cual, en caso de duda, debe hacerse una interpretación conforme a la Constitución*"⁷⁷.

Esta tesis, ciertamente, algunos la relacionan con activismo judicial. Específicamente, en el tanto consideran que implica una intervención del Tribunal constitucional en el quehacer del legislador al imponer una única interpretación de la norma infraconstitucional, sin considerar que quizá no es la deseada por el Poder Legislativo. El cuestionamiento, que en todo caso no comparto, no parece ser igualmente sostenible en el contexto del control preventivo.

En efecto, en el contexto del control preventivo, para el Poder Legislativo, esta mecánica **le da la alternativa de no someterse al criterio de la Sala, lo que no sucede en el caso del control sucesivo**. Precisamente por ello, el hecho de que la interpretación conforme se produce en el marco de una consulta de

⁷⁵ En el Derecho procesal constitucional se admite la aplicación del Principio dispositivo de modo parcial. Corresponde a las partes, de modo exclusivo, incoar el proceso. Una vez iniciado, el Tribunal asume la obligación de su impulso procesal de modo oficioso. Ver GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, op.cit., P. 200.

⁷⁶ Ver BREWER-CARÍAS, A. R. (2012), Derecho Procesal Constitucional, Instrumentos para la Justicia constitucional, IJSA, San José, P. 462.

⁷⁷ BVerfGE 2, 266 (282), citado por DA SILVA, V. A. (2005) en La interpretación conforme a la Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 12. Enero-Junio.

constitucionalidad, hace que el Poder Legislativo pueda o no someterse a la alternativa conforme a la Constitución que ha encontrado la Sala Constitucional, tratándose de aspectos de fondo.

Por otra parte, si se tratara de un aspecto de forma, con su proceder, la Sala estaría más bien avalando una actividad parlamentaria de dudosa constitucionalidad, mediante una interpretación que da una salida airosa al Poder Legislativo.

Dicho lo anterior, es posible señalar que la evidencia encontrada demuestra que la Sala Constitucional ha acudido a esta técnica de modo profuso—a pesar de que las normas sometidas a control aún no están vigentes y su anulación no resulta lo traumática que resulta cuando sí lo están.

Son múltiples los casos en los cuales el Tribunal de constitucionalidad ha optado por evitar la anulación del procedimiento legislativo o de censurar las normas sujetas al control *a priori* mediante la técnica de la interpretación conforme.

Así ha sucedido en el caso de consultas preceptivas⁷⁸. También es el caso de las consultas facultativas⁷⁹.

Un caso especialmente representativo, se refiere a la reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa para introducir el artículo 208 bis. En ese caso, la Sala optó por evitar un dictamen desfavorable a la reforma aludida, precisamente, acudiendo a la técnica de la interpretación conforme.⁸⁰ A pesar de ello, es decir, a pesar de que señaló la interpretación que haría compatible tal norma con el Derecho de la Constitución, la Asamblea Legislativa mantuvo la reforma, si bien pudo optar por no hacerlo de no estar satisfecha con la interpretación que planteó la Sala Constitucional.

6.- De la interpretación restrictiva de los efectos de los dictámenes de la Sala Constitucional producto de consultas legislativas

De modo reiterado y consistente, la Sala ha considerado, como lo señala el Derecho de la Constitución, que los efectos de sus pronunciamientos en control preventivo de constitucionalidad difieren según se refiera a aspectos de forma o fondo.

⁷⁸ Ver Sentencias No.647-90; 738-90; 769-90; 835-90; 1029-90; 941-90; 1839-90; 499-91; 1949-91; 2596-91; 6-92; 6624-94; 2037-95; 5685-95; 136-96; 261-96; 5977-96; 1204-97; 4710-97; 20-98; 4156-99; 4156-99; 6725-99; 6966-99; 7379-99; 8292-99; 4527-00; 8974-00; 9685-00; 11926-01; 9753-06; 15263-06; 18210-08;18513-09; 18940-09; 15057-10; 18697-10; 19701-10; 19735-10; 11969-11.

⁷⁹ Ver Sentencias No. 846-92; 2864-92; 3834-92; 1568-94; 5305-96; 3375-97; 2318-98; 3968-98; 7143-98; 9192-98; 0919-99; 3891-99; 7379-99; 9317-99; 4530-00; 2642-01; 2940-01;11491-02; 8675-05; 09618-05; 2521-08, 10450-08; 16202-10; 4778-11; 7818-11; 1963-12.

⁸⁰ Sentencia No. 398-05.

Ha estimado la Sala que son vinculantes, tan sólo, los pronunciamientos en donde se identifiquen vicios de forma, no así, en los casos en que se hacen pronunciamientos de fondo⁸¹.

Dicho todo esto, cabe cuestionarse si esa circunstancia permite afirmar, como se ha hecho, que la Sala Constitucional “*regula cuestiones de fondo y de oportunidad*”. No siendo vinculante su criterio en lo que al fondo se refiere, tal y como se ocupa de reiterar en sus pronunciamientos, ¿cómo podría sostenerse esa afirmación?

No se puede sostener, además, que dado que presuntamente en el tanto la Sala no practica la autocontención no reduce “*al mínimo su influencia sobre el contenido de las leyes*”. El contenido de las leyes se ve influenciado por la Sala con motivo de su control preventivo, sólo porque los legisladores así lo deciden, dado que como se ha visto, la jurisprudencia de ese mismo tribunal reiteradamente remarca que los pronunciamientos de fondo no son vinculantes.

De este modo, cuando el legislador atiende la objeción de constitucionalidad de fondo de la Sala, lo hace porque así lo desea, admitiendo como válido el cuestionamiento no vinculante. Se trata de una elección libre que dejó planteada el legislador al disponer que, en cuanto al fondo, la decisión no es vinculante, sin perjuicio de que en caso de no atender el señalamiento, como lo ha hecho en diversas ocasiones, tal y como se comentará adelante, queda sujeto al riesgo de que en el control a posteriori que eventualmente se plantee, se anule de modo retroactivo la norma respectiva.

7.- Del cambio de criterio de la Sala en torno a la posibilidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley

Inicialmente, la Sala Constitucional sostuvo la posibilidad de que se plantearan diversas consultas con relación a un mismo proyecto de ley.

En efecto, en el fallo 7515-94, se dijo:

“PRIMERO. Sobre la admisibilidad.

A) La consulta presente es admisible en cuanto a la nueva redacción del

⁸¹ Ver Sentencias No. 121-89; 738-90; 1102-90; 678-91; 680-91; 1618-91; 2488-91; 1438-95; 4711-97; 5026-97; 6346-97; 3387-98; 3388-98; 5778-98; 5958-98; 6049-98; 6104-98; 6105-98; 7292-98; 4697-99; 5653-99; 6618-99; 6725-99; 7143-99; 7181-99; 7433-99; 8292-99; 9872-99; 9873-99; 3220-00; 3818-00; 4527-00; 8197-00; 8750-00; 8893-00; 8974-00; 8975-00; 9683-00; 9685-00; 9740-00; 9761-00; 9763-00; 9908-00; 9909-00; 9910-00; 9988-00; 10134-00; 10473-00; 855-01; 1107-01; 1508-01; 7238-01; 8888-01; 11129-01; 11560-01; 12006-01; 12214-01; 12215-01; 12310-01; 12458-01; 12493-01; 12494-01; 58-02; 3072-02; 3309-02; 3357-02; 3458-02; 3709-02; 4449-02; 4709-02; 5409-02; 6291-02; 7016-02; 7690-02; 8190-02; 8683-02; 8687-02; 9290-02; 9291-02; 9443-02; 9603-02; 1784-03; 3462-03; 5404-03; 1603-04; 11066-04; 2235-05; 3498-05; 3624-05; 3625-05; 7428-05; 8425-05; 10695-05; 5298-06; 6011-06; 9565-06; 9565-06; 9567-05; 9753-05; 10964-05; 14636-06; 15263-06; 15486-06; 1910-07; 2414-07; 3530-07; 12846-07; 13665-07; 4570-08; 4836-08; 10859-08; 11748-08; 14831-08; 18207-08; 18208-08; 18209-08; 18210-08; 18211-08; 18213-08; 18218-08; 10553-09; 14286-09; 15711-09; 18940-09; 15291-10; 15294-10; 18727-10; 19701-10; 1308-11; 1630-11; 3243-12; 3268-12; 4634-12; 8833-12; 12226-12; 18351-12; 127-13; 2296-13.

referido artículo 233 pues ya quedó sentado en el voto No. 1566-94 (expediente 829-94) de las 15:42 horas del 5 de abril de 1994 que es admisible una segunda consulta sobre un mismo proyecto de ley.”

El tema ha tenido un reciente viraje de parte de la Sala, quizá producto de diversos votos salvados del Magistrado Fernando CASTILLO VÍQUEZ⁸².

En el pronunciamiento de mayoría de la Sala No. 14965-11, se estableció lo siguiente:

“III.- NUEVO CRITERIO, BAJO UNA MEJOR PONDERACIÓN, EN CUANTO A LA PRESENTACIÓN DE MÁS DE UNA CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA RESPECTO DE UN PROYECTO LEGISLATIVO QUE NO SUFRE MODIFICACIONES SUSTANCIALES. Bajo una mejor ponderación, este Tribunal Constitucional reconsidera la línea jurisprudencial con fundamento en la cual ha permitido la presentación de más de una consulta legislativa facultativa con respecto a un determinado proyecto de ley. En ese particular, esta jurisdicción, es del criterio, que, en la primera ocasión en la que los Diputados formulan una consulta legislativa facultativa, deben de indicar todos y cada uno de los vicios constitucionales -tanto de forma como de fondo-, que estimen presentes en el proyecto de ley. Esto, ya que, de lo contrario, la consulta legislativa facultativa sería empleada como un instrumento para prolongar, indebidamente, el procedimiento legislativo, trastrocando sus fines. La necesidad de consultar en una sola ocasión los posibles defectos de constitucionalidad, obedece también, a la lealtad y buena fe procesales que deben imperar en la utilización de cualquier mecanismo que ofrezca el ordenamiento jurídico para someter a la fiscalización jurisdiccional una determinada conducta. También hay razones de economía procedimental legislativa que imponen esta nueva postura, por cuanto, bien podrían los diputados plantear tantas consultas legislativas facultativas respecto de un proyecto que no ha sufrido modificaciones esenciales o sustanciales, como estimen necesarias, dando lugar a una cadena interminable de consultas. Debe tomarse en consideración, tal y como lo prescribe el ordinal 101, párrafo 2º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que el dictamen vertido por la Sala Constitucional en la consulta, “En todo caso, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad”. Por consiguiente, en adelante, esta Sala, únicamente, evacuará una nueva consulta legislativa cuando, al haber sido devuelto a la corriente legislativa el proyecto de ley -luego, claro está, de haber sido conocida la primera de tales consultas por este órgano jurisdiccional-, se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial.

IV.- INADMISIBILIDAD DE LA PRESENTE CONSULTA. Con fundamento en lo dicho, anteriormente, esta Sala es del criterio que la presente consulta

⁸² Ver en ese sentido, las Sentencias No. 12026-10; 00905-11 y 7818-11.

legislativa facultativa formulada con respecto al proyecto de ley denominado "Impuesto a Personas Jurídicas" -que se tramita en el expediente legislativo No. 16.306-, debe de ser declarada inadmisibile. Esto, por cuanto, según se desprende de la copia certificada del mencionado expediente legislativo, la presente consulta se formula, por segunda ocasión, ante esta Sala, con respecto al mismo proyecto de ley por el cual se planteó la primera de éstas. Es decir, sin que el contenido de dicho proyecto haya sufrido una modificación o enmienda de carácter sustancial alguna.

V.- COROLARIO. En mérito de las consideraciones expuestas, se impone declarar inadmisibile la presente consulta legislativa facultativa."

Tal y como se había adelantado, esta nueva interpretación de la Sala Constitucional produce una restricción no prevista en la letra de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el acceso a la justicia constitucional preventiva, que al agregar un nuevo requisito de admisibilidad a las consultas preventivas de carácter facultativo podría ser evidencia de una postura de mayor restricción de su parte en lo que a la admisión de consultas facultativas se refiere.

Se trata, sin embargo, de una tesis que podría variar producto del ajuste en la integración del pleno de la Sala por lo que habrá que observar si se mantiene en el tiempo.

Cabe señalar que este tesis podría, a mi juicio, causar efectos perversos que sólo en la práctica será posible considerar, ante lo cual es de prever que se produzcan ajustes.

II.- ¿Impacta el control previo en el trámite de aprobación de las normas?

Cumplida la primera parte del análisis, es preciso valorar otros indicadores para determinar, ahora, el alcance del impacto que causa el control previo en el trámite de aprobación de normas por parte del Poder Legislativo.

Una de las razones por las cuales, como se ha visto, el control previo ha sido objeto de críticas y que ha generado iniciativas para reformar su actual régimen, es que se presume que causa un retardo en el trámite de aprobación legislativa (1).

Atendiendo la necesidad de comprobar esa tesis, la investigación examinará, con base en indicadores objetivos, si ha existido o no un atraso irrazonable en el procedimiento de aprobación de leyes e instrumentos del Derecho internacional que haya sido ocasionado por consultas facultativas o preceptivas, respectivamente.

Un segundo aspecto que se ha considerado oportuno evaluar, es ¿cuál es el impacto cualitativo que ha podido generar el control previo de constitucionalidad? (2).

Se procura, en ese caso, medir si el control preventivo ha beneficiado mediante el perfeccionamiento de los proyectos de ley, al evitar la aprobación de aquellos viciados por el fondo o la forma.

1.- Impacto temporal del control previo de constitucionalidad en el procedimiento legislativo

De seguido se procederá a exponer los hallazgos alcanzados por la investigación con base en los indicadores elegidos, de modo que sea posible dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál es el real impacto temporal del control previo en el marco del procedimiento legislativo?

Como se ha señalado, los hallazgos son producto del análisis de los siguientes indicadores:

- Los fallos de la Sala Constitucional que definen la forma en que debe computarse el plazo de un mes definido por la ley de la materia y la congruencia con que el citado Tribunal lo ha hecho durante el plazo del estudio (A);
- Los plazos de duración del trámite de la consulta previa de constitucionalidad entre 1989 y 2013, lo que revelará de modo objetivo cuán extensa o no resulta la evaluación preventiva de constitucionalidad por la Sala Constitucional (B);
- El plazo promedio de aprobación de las leyes por parte de la Asamblea Legislativa, cifra que se confrontará con la de la duración de los procedimientos de consulta preventiva (C).

A.- La forma en que ha de calcularse el plazo de un mes con que cuenta la Sala Constitucional para pronunciarse

La extensión temporal del procedimiento de control previo de constitucionalidad, es una variable claramente reveladora del impacto que puede causar, en el ejercicio de la potestad legislativa, la intervención del Tribunal Constitucional en el curso del debate político que supone la aprobación de un proyecto de ley.

De hecho, en el caso del Derecho español, la ausencia de un límite temporal dispuesto por el legislador, causó grandes dilaciones que frustraron la aprobación de diversos proyectos de ley. Fue esa una de las razones por las cuales se optó en ese medio por eliminar la alternativa del control previo⁸³.

⁸³ Véase al respecto PÉREZ ROYO, J. (1986) Crónica de un error: El Recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 6, No. 17, PP. 159-162.

No fue ese, sin embargo, el modelo definido por el legislador ordinario al regular la consulta facultativa de constitucionalidad en el caso costarricense.

Efectivamente, al igual que en el caso del sistema francés, se optó por definir un plazo corto en el cual debe darse el pronunciamiento del Tribunal constitucional. Así consta en el artículo 101 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, según el cual *“La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo...”*.

Se trata, sin embargo, de una regla sujeta a la excepción temporal prevista en la misma Ley de la Jurisdicción Constitucional en el Transitorio II⁸⁴, el cual dispone que los *“términos perentorios e improrrogables establecidos en la presente ley para las actuaciones de la Sala Constitucional no se aplicarán a los recursos interpuestos ...durante los primeros tres años de su vigencia.”*

Ahora bien, el estudio detallado de los pronunciamientos de la Sala entre 1989 y 2013, ha permitido aclarar la forma en que la regla general contenida en el artículo 101 antes citado ha sido interpretada y aplicada. Véanse al respecto los Anexos No. 1 y No. 2.

El primer hallazgo es que la interpretación de la Sala en el tema ha sido consistente e invariable en ese lapso temporal. En efecto, la Sala desde el año 1991 en que se pronunció por vez primera al respecto y hasta la fecha, ha mantenido la misma tesis.

Efectivamente, a partir de la Sentencia No. 1618-91 existe evidencia expresa de la que ha sido la reiterada tesis de la Sala al respecto. Según el citado Tribunal, el término de un mes para evacuar la consulta⁸⁵, empieza a correr a partir del recibo del **expediente legislativo completo**, no así a partir del momento en que se recibe la consulta, como lo dice la letra de la norma antes citada. Según se refiere en dicho pronunciamiento:

“El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala en un mes, contado a partir de su recibo, el término en que debe ser evacuada la consulta legislativa sobre constitucionalidad que formulen los señores Diputados. Al

⁸⁴ Este Transitorio de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone: *“TRANSITORIO II. Los recursos de inconstitucionalidad, de amparo y de hábeas corpus que se encuentren pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se ajustarán a ella respecto de todo los trámites que no se hayan cumplido o debido cumplir, salvo la redacción de la sentencia.*

Las sentencias que no hayan sido redactadas o firmadas en los recursos ya votados, seguirán a cargo de los tribunales actualmente competentes, por un plazo improrrogable de dos meses a partir de la promulgación de esta ley.

Los términos perentorios e improrrogables establecidos en la presente ley para las actuaciones de la Sala Constitucional no se aplicarán a los recursos interpuestos con anterioridad a su promulgación, ni tampoco a los que se interpongan durante los primeros tres años de su vigencia.” (Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 7209 del 8 de noviembre de 1990).

⁸⁵ En idéntico sentido, véanse las sentencias No. 2050-91; 9317-99; 10136-00; 8746-00; 11491-02; 2235-06; 12405-06; 2521-08; 5179-08.

haber ingresado a esta Sala el expediente legislativo a que se refiere la presente consulta el veintiséis de julio pasado, el término para responder vence el veintiséis del presente mes de agosto.”

Se trata de una tesis que varía, ciertamente, la letra de la norma antes citada. Como se puede ver, la Sala entiende efectivo el término para resolver a partir del momento en que ingresa el expediente legislativo completo, no así a partir del recibo de la consulta como lo dice literalmente la norma⁸⁶.

No cabe duda, sin embargo, que el ajuste operado por vía de la interpretación jurídica de la norma de cita, resulta claramente razonable y admisible. No es posible dictaminar con relación a posibles vicios de fondo y, especialmente, de forma, si no se cuenta con el expediente legislativo íntegro que es la pieza que acumula la evidencia documental de las distintas actuaciones propias del procedimiento de aprobación legislativa.

Se ha podido comprobar, sin embargo, que el plazo del mes contado a partir del ingreso del expediente legislativo íntegro puede verse sometido a ajustes.

Se trata de situaciones que se han presentado como resultado del trámite de **inhibitorias** de uno o varios de los Magistrados integrantes del Tribunal, tal y como sucedió, por ejemplo, en el caso examinado mediante la Sentencia No. 1925-91 en la cual se señaló:

⁸⁶ Ver Sentencias No. 647-90/1607-91/1618-91; 1925-91; 1453-91; 2050-91; 6-92; 2009-95; 5976-96; 6859-96; 4635-97; 4643-97; 4708-97; 4711-97; 5026-97; 5047-97; 6346-97; 3387-98; 3388-98; 3447-98; 5006-98; 5782-98; 5958-98; 6049-98; 6104-98; 6105-98; 7292-98; 8001-98; 919-99; 1307-99; 4697-99; 5228-99; 5663-99; 6475-99; 6725-99; 7143-99; 7146-99; 7181-99; 7379-99; 7433-99; 7535-99; 7887-99; 8292-99; 8710-99; 9317-99; 9530-99; 9670-99; 9872-99; 9873-99; 1173-00; 1423-00; 2928-00; 3220-00; 3918-00; 4527-00; 7416-00; 8197-00; 8746-00; 8974-00; 8975-00; 8893-00; 9249-00; 9683-00; 9740-00; 9763-00; 9908-00; 9910-00; 9919-00; 9988-00; 10136-00; 10139-00; 10196-00; 10473-00; 483-01; 855-01; 1107-01; 1508-01; 2642-01; 3951-01; 7238-01; 8888-01; 10091-01; 11129-01; 11560-01; 11584-01; 11643-01; 12214-01; 12215-01; 12310-01; 12311-01; 12458-01; 12493-01; 12494-01; 12774-01; 12952-01; 13004-01; 13273-01; 58-02; 3072-02; 3294-02; 3303-02; 3309-02; 3357-02; 3458-02; 3493-02; 3494-02; 3495-02; 3821-02; 4449-02; 4709-02; 5409-02; 5801-02; 6295-02; 7016-02; 7358-02; 7608-02; 7691-02; 8190-02; 8687-02; 9290-02; 9291-02; 9443-02; 9603-02; 11491-02; 1784-03; 2743-03; 3462-03; 5404-03; 7564-03; 7981-03; 9397-03; 9397-03; 11012-03; 12535-03; 14043-03; 14251-03; 14606-03; 1603-04; 3441-04; 5627-04; 7242-04; 10484-04; 11066-04; 14247-04; 1800-05; 2235-05; 3498-05; 3624-05; 3625-05; 7428-05; 7961-05; 8424-05; 8425-05; 8675-05; 9148-05; 9618-05; 16962-05; 17616-05; 17617-05; 17618-05; 3671-06; 5298-06; 6011-06; 6589-06; 6732-06; 9565-06; 9566-06; 9567-06; 9753-06; 9898-06; 10964-06; 11344-06; 12405-06; 14424-06; 14636-06; 14895-06; 15263-06; 15486-06; 1910-07; 2414-07; 2901-07; 3530-07; 9469-07; 9699-07; 12846-07; 13158-07; 13665-07; 17104-07; 2521-08; 2524-08; 3154-08; 4569-08; 4570-08; 4836-08; 5179-08; 10450-08; 10859-08; 11210-08; 11748-08; 12590-08; 13448-08; 14831-08; 15760-08; 16221-08; 17300-08; 18207-08; 18208-08; 18209-08; 18210-08; 18211-08; 18212-08; 18213-08; 18214-08; 18215-08; 18218-08; 10553-09; 10537-09; 14286-09; 15711-09; 17511-09; 18513-09; 18940-09; 7580-10; 7630-10; 11043-10; 12025-10; 12026-10; 14189-10; 14789-10; 14790-10; 15057-10; 15071-10; 15072-10; 15252-10; 15291-10; 15292-10; 15293-10; 15294-10; 15739-10; 15740-10; 16202-10; 16335-10; 16345-10; 16346-10; 16402-10; 16504-10; 18644-10; 18697-10; 18702-10; 18726-10; 18727-10; 19200-10; 19201-10; 19204-10; 19228-10; 19733-10; 19701-10; 19734-10; 19735-10; 20828-10; 206-11; 234-11; 235-11; 905-11; 992-11; 1360-11; 4519-11; 4778-11; 5268-11; 5274-11; 6021-11; 7818-11; 11309-11; 11694-11; 11964-11; 11965-11; 11969-11; 11970-11; 12105-11; 12515-11; 15516-11; 12611-11; 13261-11; 14966-11; 15655-11; 15969-11; 1630-12; 1963-12; 2675-12; 3243-12; 3268-12; 3918-12; 4934-12; 4935-12; 8833-12; 9137-12; 12226-12; 13367-12; 15840-12; 16393-12; 17705-12; 17736-12; 17758-12; 18351-12; 127-13; 174-13; 2296-13; 3655-13.

“B. TERMINO PARA EVACUAR LA CONSULTA

I.- El expediente legislativo se recibió en esta Sala, remitido por el Presidente de la Asamblea Legislativa Doctor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, a las 15:25 horas del 19 de agosto de 1991. En consecuencia conforme a lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el plazo original para evacuar la consulta vencía el 19 de setiembre en curso.

Sin embargo en razón de las inhibitorias tramitadas en los folios 6 y siguientes de este expediente la Sala se ha integrado plenamente el día 26 de setiembre en curso, procediéndose a evacuar la consulta de inmediato.”

Otro motivo detectado aunque solo en un caso, es que exista algún asunto por **subsanan** por parte de los consultantes prevenido por la Sala. Así sucedió en la consulta dictaminada mediante Sentencia No. 11643-01, en la cual se puso a correr el plazo hasta el momento en que los consultantes presentaron un escrito con los **nombres y firmas** de cada uno de ellos, situación que se presentó luego de recibido el expediente legislativo. En ese caso, la consulta se resolvió hasta el día 2 de diciembre del 2001, no así el 31 de octubre del mismo año fecha en que se cumplió el mes contado a partir del envío del expediente legislativo completo, es decir, aún en ese caso, no se produjo un retardo severo ni excesivo.

También es posible que se produzca el referido ajuste del plazo, cuando la Sala ha recibido el expediente legislativo, si bien luego se comprueba que dicho **expediente está incompleto**, tal y como sucedió en la consulta dictaminada mediante Sentencia No. 8746-00. En esos casos, la Sala entiende que el plazo corre hasta que *“estuvo completo el expediente legislativo”*. Eso hizo que se resolviera la consulta el día 4 de octubre del 2000 y no antes del 30 de setiembre del mismo año como hubiese ocurrido de haberse enviado el expediente completo.

Un ajuste al plazo también lo ha generado la **acumulación de consultas previas**. Ello se puede comprobar en la Sentencia No.3154-08 que dispone: *“La consulta preceptiva se recibió en la Secretaría de la Sala a las 15:45 hrs. del 31 de enero del 2008, con la copia certificada del expediente legislativo 16.123. La consulta facultativa de la Defensora de los Habitantes fue recibida en la Secretaría de Sala a las 16:03 el 1° de febrero de 2008. Ambos expedientes fueron acumulados por resolución de las 15:40 horas del 5 de febrero de 2008. En consecuencia, el plazo para evacuar la consulta vence el día 5 de marzo del 2008.”*

Por su parte, las **vacaciones judiciales** no han dejado de implicar un ajuste en el plazo de la consulta previa de constitucionalidad. Dicho ajuste se traduce como una **suspensión** del transcurso del plazo, tal como se evidencia en la Sentencia No.3969-14⁸⁷ al disponer que: *“Inicialmente se tuvo por recibido el expediente legislativo el 28 de noviembre del 2013, así que en principio, el plazo para resolver vencía el 28 de diciembre del 2013. Sin embargo, en virtud de las vacaciones de la Corte que suspendieron el plazo...”*

⁸⁷ En igual sentido véanse sentencia No.206-11, 235-11, 992-11.

Finalmente, otro supuesto de ajuste del plazo es la necesidad de solicitar **prueba para mejor resolver**. Dicha prueba tiene como efecto la **interrupción** del plazo, tal y como se evidencia en la Sentencia No.3969-14⁸⁸ que indica *“en virtud de la prueba solicitada que interrumpió el plazo para empezar a contar de nuevo; el plazo para evacuar esta consulta, empezó a contar de nuevo a partir del momento en que esta Sala recibió las pruebas solicitadas (el 07 de febrero y el 06 de marzo del 2014). Así entonces, el plazo de un mes que tiene que Sala vencería el 07 de abril del 2014.”*

Dicho todo lo anterior, es posible señalar, como primer hallazgo, que la Sala ha mantenido desde 1989 al 2013 el mismo criterio para determinar la forma en que se computa el plazo para dictaminar.

Por otra parte, aparte de las situaciones antes apuntadas, no se ha evidenciado casos en los cuales dicho criterio se haya ajustado para justificar retardos en la adopción del dictamen de constitucionalidad.

Interesa destacar, en ese sentido, como se puede comprobar en los Anexos No. 1 y 2, que desde 1989 al 2013 en una gran mayoría de los casos, en las resoluciones de las consultas previas que exceden de un mes en el trámite, suele hacerse una referencia al cómputo del plazo. Dicha referencia es más evidente en las consultas facultativas que en las preceptivas. También es posible observar casos en los que, aunque no se efectúe el cómputo del plazo de forma expresa, sí se aporta la información para su cálculo. Finalmente, son reducidos los casos en los cuales las resoluciones no incluyen el cómputo del plazo ni los datos para poder determinarlo.

Dicho todo lo anterior, en definitiva, los proyectos que de 1989 al 2013 excedieron el plazo del mes, según el cómputo del plazo por la Sala Constitucional, son los siguientes:

Cuadro 1

Consultas previas facultativas cuyo plazo excede de un mes según la Sala Constitucional. Periodo 1989-2013

Exceso en días	Votos	Cantidad de votos
1 día	10695-05; 16962-05; 975-08; 7630-10	4
2 días	1568-94; 3772-04; 6291-02; 6589-06;	4
3 días	9618-05	1

⁸⁸ En igual sentido véase sentencia No. 6618-99 y 235-11.

5 días	5832-93; 6346-97; 8743-97	3
6 días	11210-08	1
8 días	6252-96	1
10 días	3834-92	1
30 días	3861-99	1
110 días	390-90	1
114 días	1922-98	1
Total		18

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de consultas facultativas de constitucionalidad

Cuadro 2

Consultas previas preceptivas cuyo plazo excede de un mes según la Sala Constitucional. Periodo 1989-2013

Exceso en días	Votos	Cantidad de votos
1 día	6766-94; 7005-94; 285-96; 286-96; 4683-96; 4698-96; 12774-01; 18513-09; 16401-10; 16402-10; 5013-13	11
2 días	2037-95; 3625-05; 3624-05; 13261-11	5
3 días	6523-98; 16948-10	2
4 días	1899-93; 9989-00; 9990-00; 9988-00	4
5 días	11748-08; 5595-12	2
6 días	3375-97; 9927-10	2
10 días	20958-10	1
11 días	5915-12	1
33 días	131-90	1
53 días	2232-91	1
54 días	8719-99	1
Total		31

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de consultas preceptivas de constitucionalidad

Como puede verse, de 1989 al 2013, la mayoría de los casos que exceden el plazo de un mes (15 de 18 para la consulta facultativo y 28 de 31 para la consulta preceptiva) se encuentran en los primeros 10 días.

Llama la atención, sin embargo, seis casos que exceden un rango de 30 a 114 días. Se trata de tres consultas facultativas (3 de 31) y tres preceptivas (3 de 18).

En el caso de las tres consultas facultativas, en uno de los supuestos, el retraso tuvo sustento en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Sentencia No. 392-90), en el otro no se llegó a evacuar la consulta pues *“el proyecto fue conocido y aprobado en primer debate, pero ante una moción de revisión*

aprobada, fue devuelto a una comisión especial, donde se elaboró un nuevo dictamen, que fue discutido en primer debate y votado en forma negativa” (Sentencia No. 1922-98) y en la última no se hace alusión a ninguna situación particular que haya impedido evacuar a tiempo (Sentencia No. 3861-99).

Por su parte, en dos de las tres resoluciones de las consultas preceptivas (Sentencia No. 392-90 y Sentencia No. 1922-98), no se hace alusión a ninguna situación particular que haya impedido evacuar a tiempo, sin embargo, éstas se encuentran amparadas a la excepción del plazo prevista en el Transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Finalmente, en el último caso (Sentencia No. 8719-99), el retraso únicamente encuentra su explicación en un aparente error al computar el plazo, dado que según consta en la letra de la resolución, la Sala erró al momento de estimarlo, pues lo consideró de dos meses y no uno para evacuar la consulta. Véase el Anexo No. 2.

De seguido se proporciona un detalle de los proyectos de ley relacionados con los seis casos antes indicados.

Consultas previas facultativas

- Sobre la procedencia de los vetos parciales interpuestos por el Poder Ejecutivo a los Decretos Legislativos números 7131 y 7138, que a su vez son modificaciones a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Fiscal de 1989 emitido mediante Ley número 7111 de 12 de diciembre de 1988. (Sentencia No. 392-90) Se estimó improcedente y en el Por tanto se rechazó de plano. La consulta se estableció 27 de noviembre de 1989 y se resolvió el 17 de abril de 1990. Se resolvió 110 días después del plazo del mes. En la resolución se indica que *“Esta resolución se dicta dentro del plazo especial previsto en el Transitorio II de la ley que rige esta jurisdicción.”*
- Proyecto de Ley de “Venta de la cartera de crédito de los proyectos bananeros del Pacífico Sur” (Sentencia No. 1922-98 se estimó improcedente y en el por tanto se dispuso archivar el expediente) La consulta se establece el 23 de octubre de 1997, se previene enviar copia certificada del expediente legislativo lo cual no se cumplió. Se resuelve el 17 de marzo de 1998. En la resolución se indica que en la Asamblea Legislativa *“el proyecto fue conocido y aprobado en primer debate, pero ante una moción de revisión aprobada, fue devuelto a una comisión especial, donde se elaboró un nuevo dictamen, que fue discutido en primer debate y votado en forma negativa”*. Se resolvió 114 días después del cómputo del plazo del mes en espera de una prevención.
- Proyecto de "Modificación a la Ley Número 7853, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y por programas para el ejercicio del 1999" (Sentencia No. 3861-99). La consulta fue recibida el 25 de marzo de 1999 y se resolvió el 25 de mayo, 30 días después del cómputo del plazo del mes. En la

resolución no se hace alusión a ninguna situación particular que haya impedido evacuar a tiempo.

Consultas previas preceptivas

- Proyecto Convenio de cooperación económica, técnica y comercial, suscrito por los gobiernos de Costa Rica y Jamaica el 18 de febrero de 1984 (Sentencia No. 0131-90). Se resolvió 33 días después del cómputo del mes del plazo. En la resolución no se hace alusión a ninguna situación particular que haya impedido evacuar a tiempo, sin embargo, ésta se encuentra amparada a la excepción del plazo prevista en el transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.
- Proyecto de Ley de "Ratificación del Convenio Internacional de Telecomunicaciones, Protocolo Final, Protocolos Adicionales, Protocolo Adicional Facultativo, Resoluciones, Recomendaciones y Ruegos, suscrito en Nairobi, 1982" (Sentencia No. 2232-91). Se resolvió 53 días después del cómputo del plazo del mes. En la resolución no se hace alusión a ninguna situación particular que haya impedido evacuar a tiempo, sin embargo, ésta se encuentra amparada a la excepción del plazo prevista en el transitorio II de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.
- Proyecto de "Aprobación de la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Firmado en Ginebra el 22-12-92) y el Instrumento de enmienda a la constitución y al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Kyoto, 1994)" (Sentencia No. 8719-99). La consultase establece el 18 de agosto de 1999 y se resuelve el 12 de noviembre del mismo año. En la resolución se indica "*El término para evacuarla vence el día 14 de noviembre del año en curso.*" Por lo que pareciera que existió un error al computar el plazo, pues se estaría dándose plazo de dos meses para evacuar, por lo que se resolvió 54 días después del cómputo del mes del plazo.

Es preciso aclarar que no fueron contabilizadas como resoluciones que deben respetar el plazo de un mes, las siete sentencias que resuelven adiciones, aclaraciones, nulidades y otras gestiones interlocutorias, pues el plazo de ley es para la resolución que entra a conocer la consulta. En el caso de tales resoluciones, sí es posible observar plazos mucho más extensos, dado que no resulta prioridad resolver tales gestiones, pues la resolución principal carece de todo recurso y es ejecutoria al momento de su dictado.

Finalmente, sobre esto último, cabe recordar que los fallos de la Sala Constitucional carecen de todo recurso por así disponerlo el artículo 11 párrafo último de la Ley de la Jurisdicción. Por esta razón, lo que, según la misma Sala ha entendido "*los fallos de la Sala adquieren firmeza y son ejecutorios desde el momento en que se emite el Por Tanto de la sentencia...*", de modo que las gestiones de adición y aclaración, nulidades y otras gestiones, no enervan de eficacia jurídica lo decidido por la Sala en la resolución que conoce de la consulta. Esto explica que este tipo de

articulaciones no se consideren de prioridad en el orden de resolución de los asuntos atendidos por el tribunal constitucional.

B.- El plazo promedio del trámite de la consulta legislativa de constitucionalidad

Es preciso examinar, de seguido, indistintamente del criterio de la Sala para el cómputo del plazo para dictaminar, ¿cuánto ha tomado a ese Tribunal resolver las consultas legislativas formuladas entre 1989 y 2013?

Cabe aclarar que para contabilizar el plazo, no se consideró el criterio de la Sala conforme al cual éste corre a partir del recibo del expediente completo, sino que se computó a partir de la fecha en que fueron planteadas las consultas, indistintamente de la fecha de recepción del expediente legislativo.

Se ha optado por esa metodología, toda vez que podría entenderse que el impacto real en el trámite legislativo de las consultas de ese mismo carácter, se produce a partir del momento en que han sido incoadas. El artículo 100 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala que la consulta interrumpe la votación del proyecto, su sanción y publicación. Ese efecto dilatorio, se estima, se produce a partir de la interposición de la consulta, no necesariamente del momento en que se recibe el expediente legislativo completo.

Dicho lo anterior, es preciso exponer los resultados obtenidos luego del análisis exhaustivo de esa variable temporal en todas y cada una de las consultas dictaminadas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2013:

Cuadro No.3

Duración del trámite de la consulta previa. Periodo 1989-2013

Con filtro			
Año	Facultativa	Preceptiva	Total general
1989	81,5	63	75,33
1990	12,67	27,56	23,5
1991	27	21,62	22,78
1992	30,63	20,33	27,82
1993	19,4	27,4	22,07
1994	36	24,89	28,59
1995	25,14	17,71	18,79
1996	30,5	25,47	26,43
1997	48,13	21,83	29,92
1998	29,71	13,1	18,39
1999	31,22	22,11	25,04
2000	30,21	19,42	23,02
2001	22,89	19,73	21,15
2002	26,93	19,22	22,14

2003	31,14	24	29,88
2004	37,89	27	36,8
2005	33,67	27,83	31,72
2006	26	25,22	25,7
2007	41,8	19,43	28,75
2008	28,22	26,11	27,17
2009	29,5	17,6	22,89
2010	32,43	20,74	23,61
2011	33	19,46	25,96
2012	20,91	19,24	19,89
2013	14,77	17,59	16,54
Total	29,13	20,82	23,97

Nota: El filtro significa que se prescinde de las consultas previas que resuelven nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: elaboración del Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad.

Como puede concluirse del cuadro anterior, el promedio en días que ha tomado el trámite de una consulta previa de 1989 al 2013 es de 23.97 días.

Se trata de una cifra que, sin lugar a dudas, no representa un descalabro temporal excesivo, tal y como quedará en evidencia al confrontarla con el plazo promedio que le toma al Poder Legislativo aprobar leyes.

Antes bien, interesa examinar la frecuencia relativa y absoluta de la duración del trámite de la consulta previa de constitucionalidad que de seguido se detalla.

C.- Frecuencia relativa y absoluta de la duración del trámite de la consulta previa de constitucionalidad

Con sustento en la evidencia generada a lo largo de la investigación, de seguido se detalla el siguiente cuadro:

Cuadro No.4

Frecuencias relativas y absolutas de las consultas previas de constitucionalidad (acumulado) Periodo 1989-2013

Grupo de valores	Absoluto	Relativo
Igual o menor a 0 días	1	0,14%
Igual o menor a 15 días	205	28,71%
Igual o menor a 30 días	534	74,79%
Igual o menor a 45 días	682	95,52%
Igual o menor a 60 días	700	98,04%
Igual o menor a 75 días	710	99,44%

Igual o menor a 90 días	712	99,72%
Igual o menor a 105 días	712	99,72%
Igual o menor a 120 días	712	99,72%
Igual o menor a 135 días	712	99,72%
Igual o menor a 150 días	714	100,00%

Fuente: elaboración del Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad.

Cuadro No.5

Frecuencias relativas y absolutas de las consultas previas de constitucionalidad (por cantidad) Periodo 1989-2013

Grupo de valores	Absoluto	Relativo
Igual o menor a 0 días	1	0,14%
Entre 0 días y 15 días	204	28,57%
Entre 15 días y 30 días	329	46,08%
Entre 30 días y 45 días	148	20,73%
Entre 45 días y 60 días	18	2,52%
Entre 60 días y 75 días	10	1,40%
Entre 75 días y 90 días	2	0,28%
Entre 90 días y 105 días	0	0,00%
Entre 105 días y 120 días	0	0,00%
Entre 120 días y 135 días	0	0,00%
Entre 135 días y 150 días	2	0,28%

Fuente: elaboración del Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad.

El primer cuadro permite verificar que la tendencia en el trámite de duración de las consultas previas descrita en la investigación publicada en coautoría en el 2009 se mantiene al año 2013. Es decir, que el 74,79% de las consultas (534) han sido resueltas en 30 días o menos, el 95,52% (682) han sido resueltas en 45 días o menos.

En el segundo cuadro se observan los tres periodos en que se resuelve más consultas: el que resuelve mayor cantidad es entre 15 días y 30 días para una total de 46,08% (329) de las consultas, luego entre 0 días y 15 días se resuelve el 28,57% (204) y finalmente entre 30 y 45 días se resuelve el 20,73% (148).

Como se ve, el trámite de la inmensa mayoría de las consultas es corto, siendo excepcionales los casos en que el trámite de la consulta duró más de cuarenta y cinco días.

D.- El plazo promedio que toma la aprobación de una ley

Es claro que una vez que se ha logrado descifrar cuál es el plazo que ha tomado a la Sala dictaminar consultas legislativas, resulta de interés determinar cuál es el plazo promedio que le toma a la Asamblea Legislativa aprobar un proyecto de ley.

Para ello, el estudio ha aprovechado las mediciones que el propio Poder Legislativo ha estimado al respecto:

Cuadro No.6
Duración promedio de leyes 1986-2012

Legislatura	Promedio días naturales	Número de leyes aprobadas
1986/1987	466,9	24
1987/1988	1079,0	30
1988/1989	636,6	33
1989/1990	791,6	20
1990/1991	813,0	92
1991/1992	542,8	59
1992/1993	714,1	46
1993/1994	855,2	65
1994/1995	749,8	101
1995/1996	660,6	95
1996/1997	575,4	68
1997/1998	651,3	128
1998/1999	600,8	73
1999/2000	578,9	127
2000/2001	460,7	101
2001/2002	553,5	176
2002/2003	471,7	74
2003/2004	491,2	62
2004/2005	571,7	30
2005/2006	732,3	68
2006/2007		
2007/2008	556,3	49
2008/2009	740,3	87
2009/2010		
2010/2011	843,3	113
2011/2012	846,5	93
2012/2013		

Fuente: Centro de Información de la Asamblea Legislativa, Compendio Estadístico del Estado de la Nación. Los días son naturales.

Notas: Las celdas en rojo son por información no disponible en la Asamblea Legislativa. Los datos sobre las leyes son generales no discriminan las leyes relacionadas con reformas constitucionales, con Tratados Internacionales y con leyes ordinarias. No fue posible contar con los datos desgregados con el fin de asociarlos para cada tipo de consulta previa (preceptiva y facultativa).

Como puede concluirse del cuadro anterior, el promedio en días que toma la aprobación de leyes en la corriente legislativa de 1989 al 2013 es de 726.52 días cifra que interesa confrontar con el promedio que toma el trámite de las consultas de 1989 al 2013, es decir, 23.97 días.

De este modo, es posible señalar que en el caso de plantearse una consulta facultativa de constitucionalidad, el impacto en el tiempo representa un 3.29 % por ciento del plazo promedio para aprobar las leyes.

Dicho todo esto, es posible descartar que, como se señala por algunos detractores de la consulta previa citados en este estudio, esta alternativa de control preventivo de constitucionalidad, se ha convertido en un *“instrumento de la táctica dilatoria”*. Es claro que los procedimientos legislativos son lentos por razones distintas, considerando que el tiempo requerido para resolver una consulta, representa apenas un 3,29% del plazo promedio para aprobar una ley.

2.- Efecto cualitativo del control preventivo de constitucionalidad

Otra arista, hasta ahora inexplorada en el estudio del control preventivo de constitucionalidad costarricense, se refiere a la ponderación de su efecto cualitativo.

Para medir ese efecto cualitativo, se ha considerado oportuno:

- Hacer un estudio detallado de cuáles son los casos en que se han producido múltiples consultas previas de constitucionalidad relativas a un mismo proyecto de ley entre 1989 y 2013, de modo que se logre medir si se ha tratado de una situación reiterada en el tiempo o apenas aislada (A);
- Examinar cuál es la cantidad de casos en que se han encontrado vicios de forma o fondo según se trate de consultas preceptivas o facultativas lo que contribuirá a determinar si el examen de constitucionalidad previo de carácter facultativo, tiende a ser ejercido de forma temeraria (B);
- Valorar los fallos en que la Sala Constitucional ha encontrado vicios de forma en los trámites de los proyectos de ley (C);
- Examinar los dictámenes de la Sala que han identificado vicios de fondo, examinando la forma en que se ha delimitado sus efectos y cómo se han incorporado tales pronunciamientos en el procedimiento legislativo (D).

A.- De los casos en que se han producido múltiples consultas legislativas de constitucionalidad con relación a un mismo proyecto de ley o instrumento del Derecho internacional

Considerados los hallazgos que hasta ahora se han generado por el estudio, se estimó necesario ir más allá en el análisis evaluando si las consultas se plantean en múltiples ocasiones con relación a un mismo proyecto de ley.

Se trata de un aspecto de interés en el tanto esto permitiría determinar si aún siendo corto el plazo de resolución de la consulta, al reiterarse en el tiempo, termina siendo un mecanismo suasorio –al decir de GOZAÍNI- que impide la aprobación de una determinada norma legal.

Es claro que aún siendo corto el plazo para resolver las consultas, si éstas se plantean de modo reiterado con relación a un mismo proyecto, la dilación que esto podría traer se podría multiplicar, causándose de ese modo un mayor retardo en el procedimiento legislativo.

El hallazgo generado con la investigación realizada al respecto, permite concluir que los casos en que se han presentado más de dos consultas con relación a un mismo proyecto de ley o procedimiento de aprobación de un determinado instrumento internacional, han sido pocos.

Para obtener dichos hallazgos se localizaron todos los proyectos de ley que contaran con más de una resolución de la Sala Constitucional, los cuales sumaron 68. Luego se filtraron los casos que tuvieran dos o más consultas resueltas, excluyendo las consultas acumuladas, las no evacuadas, las gestiones de nulidad, las recusaciones y otras gestiones interlocutorias, luego de lo cual se obtuvo un total de 29 casos con dos o más consultas resueltas. De las cuales 11 son resoluciones de consultas preceptivas y 18 son facultativas.

En resumen, **en el caso de consultas preceptivas**, se logró detectar que en un total de 11 asuntos se reiteró el trámite de consulta. De esos 11 casos, 9 tuvieron dos consultas y tan sólo en dos oportunidades se dio la consulta en 3 ocasiones.

Los dos proyectos de ley consultados en tres ocasiones fue cada uno con motivo de una consulta preceptiva de inconstitucionalidad. Se trató del Proyecto de Reforma a los artículos 169, 170 y 171 de la Constitución Política,⁸⁹ expediente 13375 y del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar,⁹⁰ expediente 15543. En ese sentido véase el detalle del Anexo No. 3.

Es importante señalar que estos dos supuestos de tres consultas no fueron generados mediante el procedimiento facultativo, sino se trató de dos proyectos de ley, una reforma constitucional y un Convenio Internacional que obligatoriamente deben ser consultados a la Sala Constitucional por el Directorio Legislativo, quien es el legitimado en estos casos para establecerlas.

⁸⁹ Véase Sentencias: 39257-00, 8888-01 y 11532-01.

⁹⁰ Véase Sentencias: 8425-05, 6011-06, 18215-08.

El anterior hallazgo evidencia que las múltiples consultas previas de constitucionalidad no se concentran en las de tipo facultativo, sino que también se efectúan en las de tipo preceptivo.

Precisamente, este hallazgo desmiente la afirmación realizada en el año 2010, en un voto salvado de la Sala, que indicó lo siguiente: *“el hecho de que cuando se trata de la consulta de constitucionalidad preceptiva, y la Sala Constitucional señala un vicio, sea éste de procedimiento o de fondo, una vez que es subsanado por parte de la Cámara y aprobado el proyecto de ley nuevamente en primer debate, sea una reforma parcial a la Carta Fundamental, un tratado internacional o una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **el asunto no vuelve nuevamente a la Sala Constitucional en consulta de constitucionalidad preceptiva.**”*⁹¹

Por su parte, **en el caso de las consultas facultativas**, el resultado no difiere de modo dramático. Como se ve, se plantearon consultas en más de una ocasión en 18 ocasiones, de las cuales en 16 casos se planteó la consulta en dos ocasiones, mientras que en sólo dos casos se formuló en 5.

Bien podría decirse, entonces, que entre 1989 y el año 2013, sólo existen dos casos que llaman la atención por la importante cantidad de ocasiones en que se examinó el mismo proyecto por parte de la Sala mediante consulta legislativa facultativa.

El detalle de los resultados anteriores se expone en el cuadro contenido en el No.3.

Se trata del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874, el cual fue objeto de cinco consultas resueltas por la Sala según el siguiente detalle:

Cuadro No.7

Consultas al proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874

RESOLUCIÓN QUE DICTAMINA	RESULTADO
11129-01	Declara inconstitucionalidad por la forma de modo unánime
0058-02	Declara inconstitucionalidad por la forma de modo unánime
03441-04	Declara inconstitucionalidad por el fondo de modo unánime con relación al artículo 31. Votación dividida para otros extremos.
01800-05	Declara inconstitucionalidad por el fondo con voto salvado.
05298-06	Declara inconstitucionalidad por la forma de forma unánime en los apartados a) y c) del Por Tanto. Hay voto salvado y notas sobre otros apartados.

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones de la consulta.

⁹¹ Voto salvado Sentencia:12026-10, el subrayado y la negrita no es del original.

El segundo caso se refiere al proyecto de modificación de varios artículos al proyecto de Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836.

El detalle es el siguiente:

Cuadro No.8

Consultas al proyecto de Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836

RESOLUCIÓN QUE DICTAMINA	RESULTADO
15760-08	Declara inconstitucionalidad por fondo de modo unánime. Inconstitucionalidad por la forma por mayoría.
16563-08	Reitera lo resuelto en la Res. No. 15760-08.
17511-09	Declara inconstitucionalidad por el fondo de modo unánime. Se incluyen notas.
12026-10	Declara inconstitucionalidad por la forma con voto salvado.
18702-10	Declara inconstitucionalidad por el fondo con voto salvado.

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones de la consulta.

Más adelante se hará un examen detallado de los referidos pronunciamientos y del contenido de las consultas, por tratarse de casos extremos.

B.- En su mayoría, la consulta previa de constitucionalidad ha permitido evitar vicios de forma y fondo en el trámite de aprobación legislativa

El quinto indicador elegido se refiere a cuál ha sido el resultado cualitativo del test de constitucionalidad previo que realiza la Sala desde el año 1989. Las cifras se han contabilizado distinguiendo entre la naturaleza de la consulta y la naturaleza de los vicios cuando han sido detectados, sean de forma o de fondo.

Antes bien, en el siguiente cuadro se muestra el detalle de la cantidad de consultas evacuadas. Como se ve, entre 1989 y 2013, un 89.32% de las consultas son evacuadas, mientras que un 10.68% no fueron evacuadas.

Cuadro No.9

Consultas previas de constitucionalidad, evacuadas y no evacuadas, periodo 1989-2013

CONSULTAS REALIZADAS PERÍODO 1989-2013	740	100%
EVACUADAS	661	89,32%
NO EVACUADAS	79	10,68%

Nota: Incluye todo tipo de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales).

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad

Cabe desatar, además, la relación entre la cantidad de consultas facultativas y las preceptivas:

Cuadro No.10

Consultas previas de constitucionalidad, según tipo, periodo 1989-2013

CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD; PERÍODO 1989-2013	740	100%
FACULTATIVAS	287	38,78%
PRECEPTIVAS	453	61,22%

Nota: Incluye todo tipo de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales).

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad

Como se puede apreciar, existe un mayor número de consultas preceptivas (453) 61.22% que consultas facultativas (287) 38,78%.

Cuadro No.11

Otros tipos de consulta previa de constitucionalidad, según votos, periodo 1989-2013

CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD; PERÍODO 1989-2013	740	100%
RESOLUCIONES DE CONSULTAS PREVIA	712	96.22%
RESOLUCIONES DE GESTIONES DE NULIDAD/ INEFICACIA	5	0.68%
RESOLUCIONES DE ADICION Y ACLARACION	9	1.22%
RESOLUCIONES DE RECUSACION	4	0.54%
OTRAS RESOLUCIONES INTERLOCUTORIAS	5	0.68%
PARTICULAR	3	0.40%
CORRECCIONES DE ERRORES MATERIALES	2	0.26%

Nota: Un expediente puede tener más de un voto, por tanto los tipos mencionados supra, corresponden a votos adicionales que obtuvo una determinada consulta.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad

Por su parte, en el caso de las 661 consultas evacuadas por la Sala, los resultados en cuanto a los vicios detectados, son los siguientes:

Cuadro No.12

Vicios constitucionales en consultas previas de constitucionalidad, según consultas evacuadas, periodo 1989-2013

CONSULTAS EVACUADAS PERÍODO 1989-2013	661	100%
ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FONDO	95	14,37%
ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FORMA	87	13,16%
ENCONTRARON VICIOS TANTO DE FONDO COMO DE FORMA	15	2,27%
NO SE ENCONTRÓ NINGÚN VICIO	460	69,59%
REMISIÓN A VICIO DE FONDO	2	0,61%

Nota: De los otros tipos de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales), sólo dos fueron evacuadas, las cuales no resultaron con vicios.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad

Ahora bien, vale la pena distinguir tales resultados según se trate de consultas preceptivas o facultativas:

Cuadro No.13

Consultas preceptivas de constitucionalidad, periodo 1989-2013

CONSULTAS PRECEPTIVAS PERÍODO 1989-2013	453	100%
EVACUADAS	436	96,24%
NO EVACUADAS	17	3,74%

Nota: Incluye todo tipo de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales).

Fuente: Estado de la Justicia a partir de base de datos de consultas preceptivas de constitucionalidad.

Cuadro No.14

Vicios constitucionales en consultas preceptivas de constitucionalidad, según consultas evacuadas, periodo 1989-2013

CONSULTAS PRECEPTIVAS EVACUADAS; PERÍODO 1989-2013	436	100%
ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FONDO	12	2,75%

ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FORMA	46	10,53%
ENCONTRARON VICIOS TANTO DE FONDO COMO DE FORMA	1	0,23%
NO SE ENCONTRÓ NINGÚN VICIO	377	86,49%

Nota: De los otros tipos de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales), sólo una fue evacuada, las cual no resultó con vicio.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de base de datos de consultas preceptivas de constitucionalidad.

En el caso de las consultas facultativas, los registros son los siguientes:

Cuadro No.15

Consultas facultativas de constitucionalidad, periodo 1989-2013

CONSULTAS FACULTATIVAS PERÍODO 1989-2013	287	100%
EVACUADAS	225	78.40%
NO EVACUADAS	66	21.60%

Nota: Incluye todo tipo de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales).

Fuente: Estado de la Justicia a partir de base de datos de consultas facultativas de constitucionalidad.

Cuadro No.16

Vicios constitucionales en consultas facultativas de constitucionalidad, según consultas evacuadas, periodo 1989-2013

CONSULTAS FACULTATIVAS EVACUADAS; PERÍODO 1989-2013	225	100%
ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FONDO	83	36.88%
ENCONTRARON SOLAMENTE VICIOS DE FORMA	41	18.22%
ENCONTRARON VICIOS TANTO DE FONDO COMO DE FORMA	14	6.22%
NO SE ENCONTRÓ NINGÚN VICIO	83	36.88%

REMISIÓN A VICIO DE FONDO	2	1,80%
---------------------------	---	-------

Nota: De los otros tipos de resoluciones (gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales), sólo una fue evacuada, las cual no resultó con vicio.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de base de datos de consultas facultativas de constitucionalidad.

Como es posible comprobar, si se considera únicamente los resultados de las consultas facultativas, se observa cómo el porcentaje de casos en los cuales se han encontrado vicios de constitucionalidad, entre 1989 y 2013, es 61,6%, lo que contrasta con lo que se produce en el caso de las consultas preceptivas, en las que sólo en un 13,51% se encuentran vicios.

Todas las anteriores cifras permiten desmentir el dicho de quienes afirman “*el abuso de que ha sido objeto*” la posibilidad de consultar facultativamente a la Sala preventivamente proyectos legislativos.

Si del total de consultas planteadas, entre 1989 y 2013, el 61.22% son preceptivas y solo el 38.78% son facultativas, no parece ser posible afirmar que se formulan las últimas de modo abusivo.

Por otra parte, si del total de consultas facultativas planteadas, entre 1989 y 2013, solo en el 37,76%⁹² de las que fueron evacuadas no se encontró ningún vicio, es claro que no puede hablarse de abuso del instituto preventivo en estudio.

C.- Caracterización de los vicios de forma detectados a propósito del test de constitucionalidad preventivo

Conforme al estudio realizado, entre 1989 y 2013, la Sala en 102 fallos encontró 122 vicios de forma en sus dictámenes.

Fue posible, además, tipificar tales vicios de forma, en un total de 22 clases, conforme al cuadro que consta en el Anexo No. 4 y en los gráficos de los Anexos No. 5 y No.6.

Es de resaltar que el vicio de violación del Principio de enmienda es el más recurrente en un total de 27 ocasiones de 122 vicios (22,13%).

Le sigue el vicio de violación al Reglamento de la Asamblea Legislativa con 14 casos de 122 (11,47%) y luego el vicio de no consultar a instituciones autónomas o al

⁹² Se le resta 0,89% remisión a vicios de fondo.

Poder Judicial cuando constitucionalmente resulta exigible 15 ocasiones de 122 (para un 12,29%).

Los otros dos casos que resaltan por ser recurrentes, es el quebranto del Principio de Publicidad en 9 ocasiones de 122 (7,37%) y al Principio Democrático en 8 ocasiones de 122 (6,55% aproximadamente).

Finalmente, se encuentra el caso de la delegación, a una Comisión Plena, de materia propia del Plenario con 3 ocasiones de 122 (2,45% aproximadamente).

Técnicamente, la importancia de asegurar el respeto al Principio de pluralismo democrático y a sus derivados, es de gran incidencia en el marco de un Estado Democrático de Derecho. Al decir del Prof. ARAGÓN REYES, *“es precisamente en el principio de pluralismo democrático donde me parece que debe anclarse hoy la teoría de los vicios sustanciales en el procedimiento legislativo”*⁹³.

Se trata, sin duda, de aspectos relativos a la defensa de la transparencia del proceso de aprobación de leyes y a los derechos de las minorías. En suma, se refiere a controles propios de la esencia de un régimen democrático⁹⁴.

Cabe cuestionarse, sin embargo, si la alta recurrencia de los vicios obedece a un exceso de intervención del Tribunal constitucional o bien, a un descuidado ejercicio de las potestades legislativas que “no toma nota” de los diversos pronunciamientos que en repetidas ocasiones destacan quebrantos relacionados con una misma noción jurídica. Aún más, ¿se está frente a una denodada postura del Poder Legislativo de desobediencia a los fallos de la Sala Constitucional aún siendo vinculantes en cuanto a la forma?

Se trata de interrogantes que sólo un estudio detallado de cada caso que excede los límites del presente, podría intentar resolver. Lo que sí es posible señalar y destacar es la recurrencia de los vicios apuntados durante el tiempo.

Veamos:

- En el caso del Principio de enmienda, los fallos que los han apreciado se han dado en 1991, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2010 y 2011.
- La violación a normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se ha declarado en 1999, 2000, 2003, 2006, 2008, 2011 y 2012.
- En el caso de la ausencia de consulta a entes autónomos o el Poder Judicial, el vicio se ha detectado en 1991, 1994, 2001, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2013.

⁹³ ARAGÓN REYES, M. (1990), Constitución y Democracia, Madrid, Tecnos, P. 127.

⁹⁴ BIGLINO CAMPOS, P., (2001) Parlamento, Principio Democrático y Justicia Constitucional, Revista de Derecho, Vol. XII, Chile, PP. 179-190.

- Las violaciones del Principio de publicidad se han detectado en el año 2000, 2002, 2006, 2008, 2011, 2012 y 2013.
- La violación al Principio democrático, por su parte se ha encontrado en el año 1995, 2000, 2006 y 2007.

Como se puede notar, los vicios de forma en el trámite parlamentario son una patología que se ha mantenido en el tiempo. Especialmente, en el caso del Principio de enmienda, la tónica ha sido constante. Lo mismo sucede con el quebranto de normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Debe entonces evaluarse con algún grado de detalle, lo acontecido con el quebranto del derecho de enmienda (a) y dos casos que retratan de algún modo los vicios formales típicamente detectados por la Sala Constitucional y que se reiteran luego (b).

a.- El quebranto del Derecho de enmienda

El derecho de enmienda está relacionado con el derecho de iniciativa, así lo ha explicado la Sala Constitucional en varias resoluciones. Al respecto indicó:

“Emanan del principio democrático tanto el derecho de iniciativa, regulado en la Constitución, como el derecho de enmienda, del cual se ocupa el Reglamento legislativo al tratar las llamadas mociones de fondo y forma. Ambos se originan en ese principio y en su virtud constructiva. El primero implica participación, porque es el medio legítimo de impulsar el procedimiento legislativo para la producción de una ley que recoja los puntos de vista de quien la propone. El derecho de enmienda también es un medio de participar en el proceso de formación de la ley, que hace posible influir en el contenido definitivo de ésta. Ambos derechos están necesariamente relacionados y han de ser observados durante el proceso formativo de la ley, pero ninguno de ellos puede tiranizar al otro (por regla general). Así, por ejemplo, no puede aprovecharse la enmienda para excluir de raíz la materia a la que el proyecto se refiere bajo la particular concepción de su proponente legítimo (ya fuera que se intente o no usurpar las ventajas de un proceso ya avanzado). Pero tampoco puede pretenderse que la iniciativa impone a la Asamblea el limitado deber de aprobar el proyecto o rechazarlo, sin posibilidad de ahorarlo con arreglo a los diversos puntos de vista de los diputados (esto solo podría ocurrir en hipótesis excepcionales, que no son de interés aquí, y a las que la Sala se ha referido en resoluciones como la No. 1631-91 de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno). Si lo primero haría nugatorio el derecho de iniciativa, esto último equivaldría a obstruirle o negarle a la Asamblea el ejercicio de su función política transaccional, para la que naturalmente tiene mayor

disposición y para la cual la Constitución la estructura (a partir de su artículo 105), y presumiblemente obstaculizaría o impediría de manera abusiva el juicio eficiente de la mayoría.”⁹⁵

El carácter representativo y deliberante del órgano legislativo hace que el ejercicio del derecho de enmienda sea la vía idónea para el ejercicio de la representación popular y la facilitación del debate político. El derecho de enmienda “*se manifiesta como un instrumento idóneo tanto para propiciar una participación plural en la conformación del Ordenamiento, como para hacer oposición*”⁹⁶. Posee, en suma, un papel determinante en cuanto al pluralismo democrático cuyo resguardo, primordial aunque no exclusivamente, se ha decidido que le corresponde a la Sala Constitucional, por la vía del control previo de constitucionalidad.

Su origen ha de encontrarse, entonces, en la dimensión estructural del Principio Democrático, siguiendo la caracterización de ARAGÓN REYES⁹⁷.

En el caso costarricense, encuentra su sustento en la letra de la Constitución Política en el propio artículo 1 y en el párrafo primero del artículo 9. No se trata, entonces, de una construcción de la Sala Constitucional carente de sustento. Se trata, más bien, de uno de los pilares del sistema democrático que asegura su propia esencia y del cual ha de ser fiel defensora la justicia constitucional, si es que desea cumplir con uno de sus más importantes funciones.

Dicho esto, conviene señalar que el examen realizado de los casos relacionados con vicios relativos al derecho de enmienda, ha deparado un primer hallazgo.

En 7 ocasiones⁹⁸ de 27, el vicio fue identificado a propósito de procedimientos de aprobación de instrumentos del Derecho internacional, mientras que en 4 ocasiones de 27 se dio a propósito del trámite de reformas constitucionales⁹⁹. Es decir, son apreciados como producto de consultas preceptivas.

Por consecuencia, 16 de los casos se refieren a quebrantos generados en el marco del procedimiento parlamentario de aprobación de legislación ordinaria.

En el caso de los 7 quebrantos del derecho de enmienda producto de la aprobación de instrumentos del Derecho internacional, típicamente se trata de situaciones en las cuales se introducen modificaciones al texto del respectivo instrumento, con lo

⁹⁵ Sentencia No. 3513-94. Ver en igual sentido también Sentencias 7564-03 y 3441-04. En cuanto al derecho de enmienda ver también 17104-07, 16335-10.

⁹⁶ REDONDO GARCÍA, A. M., (2001) El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales, Revista de Derecho Político, No. 50, P. 195.

⁹⁷ ARAGÓN REYES, M., op cit, P. 101.

⁹⁸ Sentencias No. 610-91; 1562-91; 7292-98; 12774-01; 3625-05; 1910-07; 15291-10.

⁹⁹ Sentencias No. 1438-95; 1919-96; 4697-99; 9257-00.

cual se *“viola el principio de indisponibilidad de los actos internacionales que corresponde al órgano ratificante, y que le impone una limitación a su labor, en el sentido de que solamente está legitimado para aprobar o desaprobar el proyecto, sin que le quepa modificarlo en forma positiva”*¹⁰⁰.

Llama la atención que a pesar de que desde el año 1991 la Sala señaló esa limitante al Poder Legislativo, aún en el año 2010 se volvió a pronunciar la Sala en ese sentido.

En el caso de vicios que se han producido a propósito de reformas constitucionales, se trata, típicamente, de vicios que derivan de *“modificaciones que exceden la potestad de enmienda de la Asamblea Legislativa en materia de reformas parciales a la Constitución Política”* en los términos del artículo 195 constitucional¹⁰¹.

Por su parte, en el caso de los proyectos de leyes ordinarias en los cuales se presenta el vicio en comentario, se trata de situaciones en las cuales, de modo reiterado, la Sala advierte la existencia de *“... una diversidad jurídica de tal hondura entre el proyecto inicial y el texto enmendado, no obstante su afinidad aparente, que este último constituye por sí un proyecto ajeno al primero, de manera que para su tramitación debió cumplirse lo prescrito, en lo fundamental, en el artículo 123 de la Constitución Política (en cuanto al derecho de iniciativa) y en las normas del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.”*

¹⁰²

Al respecto, es preciso señalar que como se entiende en la doctrina, *“la enmienda es siempre una propuesta subsidiaria y referida al texto que se discute como principal. Efectivamente, la enmienda es un texto materialmente ligado y subordinado al del proyecto. Esta característica es precisamente lo que define la enmienda; lo que constituye su esencia. De este modo, el sujeto que toma la iniciativa selecciona el ámbito de realidad a regular, establece el objeto y sus límites, decide el momento más oportuno para que se debata la propuesta, y fija los principios y fundamentos de la misma en un texto que debe ser razonable y coherente. Por el contrario, quien formula enmiendas está limitado por cuanto ha de presentar una alternativa congruente con la materia y el contenido que es objeto del proyecto.”*¹⁰³

Como es posible apreciar, el ejercicio del derecho de enmienda estará siempre sujeto a su propia esencia, es decir, su subordinación al proyecto originalmente

¹⁰⁰ Sentencia No. 7292-98.

¹⁰¹ Sentencia No. 4697-99. En el mismo Sentencia No. 1919-96; 9257-00.

¹⁰² Sentencia No. 5833-93. En el mismo sentido, Sentencias No. 1634-93; 5544-95; No. 6774-99; 58-02; 5404-03; 15486-06; 12025-10; 16335-10; 0992-11. La remisión de las resoluciones No.9866-10, 9867-10, 10100-10 a la sentencia 12025-10.

¹⁰³ REDONDO GARCÍA, A. M., op.cit., P. 198.

planteado. Por otra parte, la fiscalización de su ejercicio involucra apreciar la congruencia con la materia y el contenido de la enmienda y el proyecto, ejercicio racional que ejerce la Sala Constitucional en clave jurídica, no así política.

Esta exigencia del papel de fiscalizador del derecho de enmienda, explica que el resultado de la fiscalización pueda causar irritación en el sistema intervenido, como también debate en el sistema interventor. En cuanto a lo último, es lo que explica la discusión de si existe “*cambio sustancial*” en dos de los proyectos de ley en donde se presentó la censura del Tribunal constitucional¹⁰⁴.

No se trata, entonces, de un aspecto de poca monta. Se trata de un aspecto íntimamente ligado a la esencia del régimen democrático que ha de ser tratado por el Poder Legislativo con el rigor técnico requerido, de modo que ante la duda en torno a la regularidad jurídica de la enmienda, ha de prevalecer la abstención.

Finalmente, se han producido, también, dos pronunciamientos en donde el vicio deriva de un exceso de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad que modifica normas sin que sea esa su competencia por lo que se produce un quebranto del derecho de enmienda¹⁰⁵. En este caso, se trata de un grosero vicio que evidencia exceso de poder de un órgano de la Asamblea Legislativa que asume competencias que no le han sido atribuidas por las normas que le regulan.

b.- El quebranto al Reglamento de la Asamblea Legislativa: los casos del Pacto Fiscal y Ley de Solidaridad Tributaria

Como se ha visto, cuantitativamente, uno de los vicios más recurrentes, se relaciona con quebrantos a normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Dado que no es posible hacer un examen pormenorizado del tema, se decidió examinar como ejemplo de esos vicios, los casos del Pacto Fiscal y de la Ley de Solidaridad Tributaria, dada su gran trascendencia política.

En el primer caso, la Sala encontró de modo unánime, gruesos vicios de forma que invalidaron el procedimiento seguido. Textualmente, se indicó lo siguiente:

“1) El plazo conferido para que la Comisión dictaminara este Proyecto de Ley fue violatorio del principio democrático, al no haber tenido la suficiente oportunidad de reflexión y debate, en atención a la complejidad e importancia que reviste la normativa en discusión, desde el inicio de su tramitación (...) 2) Las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Comisión en las sesiones del ocho y diez de junio de dos mil cuatro, así como del nueve de agosto de 2004, mediante las cuales se reguló el debate para el conocimiento del tercer día de mociones vía artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa,

¹⁰⁴ Ver votos salvados de las Sentencias No. 16335-10; 0992-11.

¹⁰⁵ Sentencias No. 5298-06 y 12026-10.

son irrazonables, desproporcionadas y violatorias del principio democrático, toda vez que se pudo apreciar un exceso, por parte del Presidente de la Comisión, en el uso de sus competencias, ya que creó procedimientos especiales mediante un acto unilateral, no aprobado por el Plenario Legislativo, produciendo una violación del principio de inderogabilidad singular del Reglamento Interno. (...) 3) declara inconstitucional la aplicación del artículo 208 bis del reglamento legislativo al proyecto consultado, en tanto se trata de un texto normativo, que requiere para su aprobación de mayoría calificada, al conferir potestades tributarias a los órganos recaudadores, que implican la facultad de revisión y obtención de información privada, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política y por variar el fin esencial para el que fueron creadas instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Banco Central de Costa Rica...”¹⁰⁶

Por su parte, en el caso del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria en el cual también se encontraron vicios de forma, el pronunciamiento fue en este sentido:

“se evacúan las consultas legislativas acumuladas en el sentido de que en el trámite legislativo del expediente No. 18. 261 (Proyecto de Solidaridad Tributaria) se produjeron los siguientes vicios esenciales del procedimiento de carácter evidente y manifiesto: a) el Presidente de la comisión especial modificó o reformó el procedimiento especial del artículo 208 bis, sin que el Pleno de la Asamblea Legislativa lo hubiere así dispuesto por una mayoría calificada o agravada, todo para prorrogar el plazo para dictaminar el proyecto y b) al haberse aprobado en la comisión especial un número considerable de mociones de fondo que implicaron, en su conjunto, una modificación o cambio sustancial del proyecto originalmente presentado, sin haber sido debidamente publicadas”.

Como se puede observar, existe una clara coincidencia en ambos casos y que se relaciona con al indebida aplicación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Se trata de una norma que regula la posibilidad de aplicar “procedimientos especiales” para la aprobación de una determinada iniciativa de ley, siempre que se decida mediante moción de orden aprobada por dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa.

Es importante señalar que en el año 2005, la propia Sala, por mayoría, examinó la constitucionalidad del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, momento en el cual procedió a formular una interpretación conforme de la misma

¹⁰⁶ Sentencia No. 3671-06.

que permitió su posterior aprobación por la Asamblea Legislativa. Se aclara que el voto salvado se emitió considerando que la norma era inconstitucional.

Efectivamente, en la Sentencia No. 00398-05, la Sala evaluó preventivamente el entonces proyecto de reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa para introducir el artículo 208 bis.

En esa ocasión, el Tribunal constitucional encontró lo siguiente:

“Se evacua la consulta formulada en el sentido que el proyecto de adición del artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa (expediente No. 15.746), no es inconstitucional en el tanto se entienda que la moción de orden debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y que en la misma se deben fijar las fases del procedimiento especial dispuesto. Notifíquese.”

Como se puede apreciar, la constitucionalidad del numeral 208 bis fue establecida a partir de una interpretación conforme que detalló la forma en que ha de aplicarse la norma para evitar incurrir en quebrantos de forma. Concretamente, estos fueron los términos en que se determinó la constitucionalidad de la norma:

“V.- CONDICIONES BAJO LAS CUALES EL PROYECTO DE ADICION DE UN ARTICULO 208 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA RESULTA SUSTANCIALMENTE CONFORME CON EL DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN. A) Respeto del principio democrático y de participación política y libre de las minorías: Este Tribunal Constitucional entiende que el proyecto de adición del artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa resulta conforme con el Derecho de la Constitución, siempre y cuando se disponga o interprete que la moción de orden ahí dispuesta debe ser aprobada por votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de ese órgano, puesto que, establecer o disponer procedimientos especiales para el trámite de la reforma al Reglamento y ciertos proyectos de ley, supone una reforma o modificación del Reglamento, esto es, de los procedimientos ordinariamente dispuestos, de modo que para cumplir con lo estatuido en el numeral 121, inciso 22), de la Constitución Política y, sobre todo, para ser congruentes con los principios democrático y de participación de las minorías en la toma de una decisión fundamental o trascendental, debe requerirse tal mayoría calificada o agravada que supone la obtención de un consenso legislativo en el que concurren, para su respeto, distintas orientaciones político-partidarias o ideológicas. A lo anterior, debe agregarse que la observancia de los recaudos establecidos en el acuerdo interpretativo No. 4084 del 10 de junio de 1999 –por tratarse del ejercicio del poder de reforma- garantiza tales principios, tal y como lo expuso esta Sala en el Voto No. 8408 de las 15:24 hrs. del 3 de noviembre de 1999, parcialmente transcrito en el considerando tercero de esta sentencia. B) Observancia del principio de seguridad jurídica: En aras de ajustar el proyecto de adición al principio constitucional de la seguridad jurídica y de evitar cualquier factor sorpresivo,

este Tribunal asume que debe disponerse o entenderse que la moción que reforma el reglamento, al establecer un procedimiento especial, debe indicar de forma suficientemente explícita, clara y precisa las diversas fases o etapas en la sustanciación de ese iter especial, de modo que como se requiere de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa en su determinación, también, se respeten los principios democrático y de participación política y libre de las minorías.”

Queda entonces en evidencia que la aplicación de esta norma es un ejercicio delicado y que, para evitar desajustes con el Derecho de la Constitución, ha de someterse de modo estricto a las disposiciones recién transcritas.

A pesar de ello, en dos oportunidades, el trámite de dos proyectos de especial interés para el Poder Ejecutivo, se tramitaron a contrapelo de las referidas reglas de conformidad con la Constitución que la Sala expuso de modo expreso como condición de regularidad jurídica.

Como era de esperar, la anulación de forma unánime del procedimiento en ambos casos, no se hizo esperar luego de haberse planteado las respectivas consultas.

D.- De las variables del control preventivo de fondo

Resta examinar los casos en que la Sala ha detectado vicios de fondo. Como se sabe, tales dictámenes no son vinculantes por expresa disposición normativa (art. 101 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Según se vio ya, esa ha sido la interpretación reiterada de la propia Sala, que en sus dictámenes ha señalado tal limitación de los efectos de sus pronunciamientos relativos a vicios de fondo¹⁰⁷.

Esa reiterada postura del Tribunal contrasta con la forma en que el Poder Legislativo ha manejado los casos en que, aún sin ser vinculante el pronunciamiento, la Sala encuentra vicios de fondo en los proyectos.

¹⁰⁷ Ver Sentencias No. 121-89; 738-90; 1102-90; 678-91; 680-91; 1618-91; 2488-91; 1438-95; 4711-97; 5026-97; 6346-97; 3387-98; 3388-98; 5778-98; 5958-98; 6049-98; 6104-98; 6105-98; 7292-98; 4697-99; 5653-99; 6618-99; 6725-99; 7143-99; 7181-99; 7433-99; 8292-99; 9872-99; 9873-99; 3220-00; 3818-00; 4527-00; 8197-00; 8750-00; 8893-00; 8974-00; 8975-00; 9683-00; 9685-00; 9740-00; 9761-00; 9763-00; 9908-00; 9909-00; 9910-00; 9988-00; 10134-00; 10473-00; 855-01; 1107-01; 1508-01; 7238-01; 8888-01; 11129-01; 11560-01; 12006-01; 12214-01; 12215-01; 12310-01; 12458-01; 12493-01; 12494-01; 58-02; 3072-02; 3309-02; 3357-02; 3458-02; 3709-02; 4449-02; 4709-02; 5409-02; 6291-02; 7016-02; 7690-02; 8190-02; 8683-02; 8687-02; 9290-02; 9291-02; 9443-02; 9603-02; 1784-03; 3462-03; 5404-03; 1603-04; 11066-04; 2235-05; 3498-05; 3624-05; 3625-05; 7428-05; 8425-05; 10695-05; 5298-06; 6011-06; 9565-06; 9565-06; 9567-05; 9753-05; 10964-05; 14636-06; 15263-06; 15486-06; 1910-07; 2414-07; 3530-07; 12846-07; 13665-07; 4570-08; 4836-08; 10859-08; 11748-08; 14831-08; 18207-08; 18208-08; 18209-08; 18210-08; 18211-08; 18213-08; 18218-08; 10553-09; 14286-09; 15711-09; 18940-09; 15291-10; 15294-10; 18727-10; 19701-10; 1308-11; 1630-11; 3243-12; 3268-12; 4634-12; 8833-12; 12226-12; 18351-12; 127-13; 2296-13.

Se ha logrado comprobar en esta investigación que en la gran mayoría de los casos, el Poder Legislativo opta por atender el señalamiento de la Sala Constitucional de vicios de fondo, gestionando las reformas pertinentes en los proyectos de ley para ajustarlos al dictamen respectivo.

En efecto, se ha logrado comprobar esa situación para el caso de las consultas preceptivas con vicios de fondo resueltas entre 1989 y 2013, las cuales suman un total de 14, de las cuales 9 resoluciones fueron acatadas, 3 no fueron acatadas y en 2 casos los proyectos de ley fueron archivados con posterioridad a la consulta por lo que no fueron aprobados. Véase el Anexo No. 7.

Por su parte, para el caso de las consultas facultativas con vicios de fondo resueltas entre 1989 y 2013, suman en total 82, de las cuales 32 fueron acatadas. No fueron acatadas 23 y en 22 casos los proyectos de ley fueron archivados con posterioridad a la consulta por lo que no fueron aprobados. Véase el Anexo No. 8.

Ahora bien, de los 23 dictámenes no acatados de las consultas facultativas, en 16 casos se trató de leyes de presupuesto de la República, sujetas como se sabe, a plazos constitucionales de aprobación. Véase el Anexo No.9.

Por su parte, las siete resoluciones que resuelven consultas facultativas no acatadas fueron, en su momento, dictadas sobre los entonces proyectos de ley de las siguientes leyes: Ley de adición del Título VII al Código de Familia para regular la Unión de Hecho, Modificación a la Ley No. 7375, Ley del Estatuto de Servicio de la Asamblea Legislativa, Ley del Estatuto de Servicio de la Asamblea Legislativa, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Modificación de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, No. 7331, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley de Simplificación de Trámites para la Instalación de Marinas y Atracaderos Turísticos.

En suma, en los 25 años de vigencia del control a priori de constitucionalidad, la Asamblea Legislativa no ha acatado tan sólo en 10 ocasiones dictámenes que advierten vicios de fondo -7 sobre consultas facultativas y 3 sobre preceptivas-, excluyendo por las razones indicadas, las consultas previas relativas a leyes de presupuesto. Es decir, se ha acatado tales cuestionamientos en aproximadamente el 90% de las ocasiones.

Este mismo comportamiento fue oportunamente evaluado en lo que a reformas constitucionales se refiere por Juan Carlos RODRÍGUEZ CORDERO. En su estudio, el citado autor alude a la marcada tendencia de la Asamblea Legislativa, actuando como Poder Constituyente derivado, de atender las observaciones de fondo de la Sala Constitucional, a pesar de no ser vinculantes. Este comportamiento, estima, obedece a que *“...el sistema diseñado crea un incentivo para que los legisladores atiendan las recomendaciones de la Sala Constitucional. El incentivo apuntado es tan importante, que el tribunal constitucional ni siquiera requiere de declarar formalmente la inconstitucionalidad de una reforma al estatuto político para lograr su inaplicabilidad: basta con recurrir a sus facultades interpretativas”*. Esto ha

redundado, según concluye, en la armonización de *“las nuevas normas con el resto del texto constitucional y los derechos básicos de los ciudadanos”*¹⁰⁸.

Todo indica que el mismo beneficio, que cabría calificar como de juridificación de lo político, se ha dado a propósito del control preventivo de leyes ordinarias, al cual ha escapado la materia presupuestaria relativamente.

De esta forma, el alegado afán intervencionista de la Sala tendiente a convertirse en *“coproductor”* al regular *“cuestiones de fondo y de oportunidad”* de las leyes queda en entredicho. Sin perjuicio de la inminente anulación de la norma en control de constitucionalidad a posteriori, lo cierto es que el legislador tiene la libertad de optar por acatar o desacatar el pronunciamiento de la Sala en el fondo.

III.- ¿Cuándo o dónde causa tensión el control previo de constitucionalidad?

Para finalizar, resta examinar si el control preventivo ha causado tensión entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional.

Si bien se trata de un efecto propio de todo control de constitucionalidad, especialmente desde el momento en que los Tribunales de constitucionalidad han ido abandonando su posición de ser meros legisladores negativos¹⁰⁹, lo cierto es que la especial y reiterada animadversión que causa en el Sistema político el control preventivo, obliga a examinar de modo atento si dicha modalidad ha causado una honda fricción producto del alcance de los fallos de la Sala.

Para ello, se han elegido los siguientes indicadores:

- Casos en que se han producido múltiples consultas relativas a un mismo proyecto de ley (1);
- Gestiones de nulidad de fallos de la Sala (recusaciones, etc.) (2);
- Materias en las cuales se han señalado vicios formales esenciales o de fondo de modo reiterado en el tiempo (1989-2013) (3).

1.- Los dos casos puntuales de proyectos de ley con cinco consultas preventivas de constitucionalidad

Como se ha expuesto ya, se logró identificar que en solamente dos casos se han producido cinco consultas relativas a un mismo proyecto de ley.

¹⁰⁸ RODRIGUEZ CORDERO, J. C. (2002), Sala Constitucional y equilibrio de poderes, Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, PP. 28-30.

¹⁰⁹ Ver AJA, E. (1998), Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual, Editorial Ariel, Barcelona, 1998. En el mismo sentido, véase BREWER-CARÍAS, A. R., op cit, PP.451-485.

Se comprueba de ese modo, que a diferencia de lo afirmado por algunos, no son “*abundantes*” los ejemplos de esta particular situación.

Efectivamente, ese es el caso concreto de tan sólo dos proyectos de ley. Se trató, como se dijo, del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874 (a) y el caso del proyecto de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836 (b).

A.- Análisis de los pronunciamientos de la Sala en el caso del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874

a.- Primera Consulta

Mediante la Sentencia No. 11129-01 de 26 octubre, la Sala entró a conocer de dos consultas facultativas acumuladas mediante la Sentencia No. 10403-01.

En el caso de la primera de las consultas planteadas, se consultó a la Sala sobre dudas de constitucionalidad en el proyecto de ley votado en primer debate. Se trató de aspectos de fondo y, además, sobre la omisión de consulta a la Caja Costarricense del Seguro Social (“CCSS”).

La segunda consulta acumulada, por su parte, no planteó dudas de constitucionalidad. Más bien, como lo señaló la propia Sala, “*en lugar de cuestionar el proyecto consultado, en su lugar lo apoya, debatiendo los argumentos esgrimidos por los consultantes en la presente consulta, defendiendo el Proyecto de Ley contra la Violencia de la Mujer*”.

Siendo vinculante el dictamen de la Sala en lo que a la forma se refiere, en la citada resolución se entró a conocer el vicio forma aducido por los consultantes, esto es la falta de consulta a la CCSS.

Examinado el punto, la Sala encuentra que, en efecto, la omisión de la consulta a la citada entidad descentralizada, ordenada por la propia Constitución Política, resulta en un vicio en el procedimiento legislativo seguido, toda vez que en el artículo 23 del proyecto¹¹⁰ se han incluido reglas que afectan el quehacer de la CCSS.

Si bien en su momento la Comisión que conocía del proyecto entendió que la consulta debía realizarse, lo cierto es que tal consulta no se tramitó.

¹¹⁰ La citada disposición señala: "Artículo 23: Responsabilidad de Instituciones. Para efectos del cumplimiento efectivo de los diferentes tipos de penas establecidas en esa ley, la Caja Costarricense de Seguro Social desarrollará programas para la atención especializada de ofensores que se encuentran en un plan de conductas en libertad..."

Como puede observarse, se trató de un vicio grosero además de reiterado en la práctica legislativa tal y como se ha logrado determinar en esta investigación. En múltiples ocasiones un procedimiento legislativo se ha debido sanear retrotrayéndose las actuaciones para formular la consulta al ente descentralizado afectado por la norma en trámite.

En vista de que el vicio de forma se tuvo por acreditado, la Sala optó por no pronunciarse con relación a los aspectos de fondo consultados, al estimar que *“En razón de lo anterior, es evidente que en el trámite del proyecto consultado se quebrantó el artículo 190 de la Constitución, lo que implica un vicio invalidante del procedimiento legislativo. En consecuencia, dado que el proyecto debe ser devuelto a la Comisión respectiva para que se subsane el mencionado vicio, por ser la presente opinión vinculante para la Asamblea Legislativa, se omite pronunciamiento alguno sobre las demás extremos consultados.”*

Se trató, vale señalar, de un criterio unánime de la Sala.

b.- Segunda Consulta

Si bien es cierto mediante la Sentencia No. 12459-01 de 11 de noviembre la Sala se pronunció con relación al proyecto en comentario, lo cierto es que en esa ocasión consideró que se trataba de una consulta inadmisibles, por lo que no se ha contabilizado.

Para la Sala, *“De una lectura del escrito de interposición de la consulta se observa cómo los legisladores gestionantes lo que hacen es señalar los fundamentos y razones por las cuales consideran que el Proyecto consultado no es inconstitucional. No exponen duda u objeción alguna respecto del contenido del proyecto en relación con el Derecho de Constitución. Todo lo contrario, reafirman su posición favorable al Proyecto y combaten la tesis de los legisladores que lo adversan. Si bien es cierto, en el caso de las consultas forzosas, la Sala entra a analizar todos los aspectos de constitucionalidad relevantes para la debida tramitación y aprobación del proyecto, sin que los Diputados tengan la obligación de puntualizar y motivar las dudas de constitucionalidad; tratándose de consultas legislativas de tipo facultativo, la competencia de la Sala Constitucional tiene origen en las dudas o reparos de constitucionalidad que formulen los legisladores”.*

Es importante destacar que la consulta fue planteada el día 7 de diciembre de 2001 y fue resuelta por la Sala el 11 de diciembre del mismo año. Es decir, se declaró su inadmisibilidad en tan solo cuatro días, por lo que la demora que pudo haber causado fue insignificante.

Por esa razón, para este estudio, la segunda ocasión en que la Sala se pronuncia producto de una consulta facultativa, es mediante la Sentencia No. 0058-02 de 3 de enero de 2012.

En esa ocasión, la Sala encontró vicios de procedimiento insubsanables. Esta vez, se encontró que la Comisión Plena que asumió el conocimiento del proyecto, vulneró los límites de la delegación del Plenario.

Mediante la cita de un precedente de la misma Sala, se expone que existen importantes limitaciones en la capacidad innovativa de estos cuerpos deliberativos de la Asamblea Legislativa.

Al examinar el caso concreto, se encontró por parte de la Sala que la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera había incluido en el Proyecto cuatro artículos (49 a 52) que no poseía el proyecto delegado, adiciones al texto del proyecto que poseen “...*carácter innovativo y constituyen una violación sustancial no solo del artículo 124, por incompetencia de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera al excederse de los límites establecidos en el acto delegante por parte del Plenario Legislativo, sino, además, por romper el principio de conexidad y exceder, también, el propio derecho de enmienda de los diputados...*”

Por esa razón, se entendió que “*es inconstitucional, por razones de forma, la incorporación de los artículos 49, 50, 51 y 52 al Proyecto consultado*”.

De este modo, de nuevo no se entró a conocer de las dudas de constitucionalidad que, por el fondo, plantearon los consultantes y que replican en buena medida las expuestas en la primera consulta.

Se trató, de nuevo, de un dictamen unánime de la Sala.

c.- Tercera consulta

No es sino hasta el 1 de marzo de 2004 que el proyecto vuelve a ser consultado. Es decir, luego de poco más de dos años de la segunda ocasión en que la Sala se pronunció con relación al mismo proyecto.

En esta ocasión, los consultantes plantean dudas en torno al procedimiento parlamentario seguido, así como aspectos de fondo. Se trata, grosso modo, de las mismas dudas de fondo planteadas desde la primera ocasión en que se consultó el proyecto y que a pesar de haberse conocido en dos ocasiones, no han sido despejadas por la Sala al advertirse vicios de forma de trámite prioritario conforme al criterio del citado Tribunal.

Al conocer de la consulta mediante la Sentencia No. 3441-04 de 31 de marzo, la Sala opta por declararla parcialmente inadmisibles al encontrar inconsistencias en los alegatos y el contenido de las normas con que se relacionan¹¹¹.

¹¹¹ Se dijo, textualmente, lo siguiente: “De ahí que en atención al legítimo ejercicio de la competencia que por ley corresponde a este Tribunal en materia de consulta de constitucionalidad facultativa, así como en beneficio de una adecuada delimitación del objeto del presente pronunciamiento, se declare inadmisibles la consulta, por las razones expuestas, en cuanto a los artículos 4, 8, 10, 13, 25, 29, 34, 41, 43, 44, 45 y 48 (a partir del número

Además, se declaró también la inadmisibilidad de uno de los extremos de forma consultados, por referirse a situaciones eventuales.

Al entrar a conocer de lo consultado y admitido, la Sala descarta la violación del Principio de conexidad aducida por los consultantes, lo que deja abierta la posibilidad de entrar a conocer de las dudas de constitucionalidad de fondo.

En definitiva, se resuelve mediante votación dividida de cuatro votos a favor y tres en contra, lo siguiente se declara que *“E) Son inconstitucionales por infracción de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política, los artículos 3, 9, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35, 36, 37, 38, 39 y 40.”*

Además, con el voto salvado de la Magistrada CALZADA MIRANDA se declara que “F) Es inconstitucional el artículo 21 por infracción de lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política.”

De forma unánime se declara, además, que “G) Es inconstitucional el artículo 31 por infracción del artículo 39 de la Constitución Política.”

d.- Cuarta consulta

En la cuarta ocasión en que se plantea una consulta a la Sala con relación al proyecto en comentario, los Diputados consultantes formulan dudas de constitucionalidad de fondo y de forma. La consulta fue resuelta mediante la Sentencia No. 1800-05.

En cuanto al aspecto de forma, la Sala desestimó la existencia de un vicio relativo al derecho de enmienda. Se estimó que *“No se lesionó el derecho de enmienda al impedir que los legisladores formularan mociones de fondo relativas a aspectos distintos a las modificaciones sugeridas por la Comisión a efecto de solventar los vicios observados por la Sala Constitucional, pues ya habían tenido oportunidad de hacer esos cuestionamientos en el trámite de primer debate. Conforme a lo anterior es dable concluir que con la situación comentada no se lesionó el derecho de participación y oposición de los legisladores, sino que se actuó en perfecta consonancia con la naturaleza jurídica de los procesos de consulta legislativa de constitucionalidad, sin afectar en nada el pleno ejercicio del derecho de enmienda que tienen los diputados en la tramitación de un proyecto de ley.”*

Descartó, además, la violación de fondo aducida en cuanto al derecho fundamental de la familia (Considerando IV), pasando a evaluar alegaciones relativas a diversas normas del proyecto que se aduce por los consultantes, resultan violatorias del Principio de Legalidad penal, alegato rechazado por inadmisibles en parte.

13. los artículos antes referidos corresponden a los numerales 14, 26, 31, 36, 43, 45, 46, 47 y 50 del texto del proyecto con el que los promoventes acompañan la consulta.”

Al entrar a conocer en cuanto al referido alegato en lo que resultó admisible, por mayoría de votos, se resolvió que “e) es *inconstitucional el artículo 3 del proyecto y derivado de ello son también inconstitucionales los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40; f)*”.

Los Magistrados SOLANO CARRERA y VARGAS BENAVIDES salvaron su voto. Además incluyeron una nota que interesa transcribir:

3.- NOTA FINAL.

Creímos conveniente referirnos a toda la consulta, tal cual lo hace la mayoría de Magistrados que integran la Sala Constitucional. No obstante, también deseamos dejar constancia de que dudamos seriamente de que este tipo de consulta debiera ser evacuada, ya que es una duplicación de la que ya se atendió a través del expediente número 04-001884-0007-CO. Así como ahora se le dice a los consultantes en el Considerando III in fine que una vez emitida la opinión consultiva 2004-03441, y pasado el proyecto a la Comisión Especial Permanente de Constitucionalidad, no procedía volver a discutir el proyecto “in toto”, como si se hubiera retrotraído literalmente a primer debate, también creemos que pudo haberse inadmitido la presente consulta, pues en efecto, el pronunciamiento que ya realizó la Sala Constitucional el día 31 de marzo de 2004 sobre el proyecto en cuestión, no resultaba vinculante para la Asamblea Legislativa, al ser un pronunciamiento sobre el contenido de la propuesta de ley y no sobre el procedimiento que se siguió para su aprobación. Si eso es así, como correctamente lo dispone el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no resulta admisible, a nuestro modo de ver, esta consulta, pues resulta evidente que a la primera consulta ha seguido ésta, y por la misma vía, nada les impediría a los Diputados inconformes con los criterios de la mayoría que desea dictar la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que producida la nueva votación, se vuelva a formular otra (tercera) consulta a la Sala sobre los mismos extremos. Creemos que no es ese el propósito de la intervención de la Sala en el trámite de un proyecto de Ley. No conviene al Parlamento, ni tampoco a la Sala Constitucional.

*Luis Fernando Solano Carrera
Magistrado*

*Adrián Vargas Benavides
Magistrado”*

e.- Quinta consulta

La quinta ocasión en que se vuelve a conocer de dudas de constitucionalidad por parte de los Diputados consultantes, involucra aspectos de forma y fondo.

Luego de excluir uno de los vicios de forma que fueron planteados, la Sala encuentra que se ha producido un quebranto formal en el trámite del proyecto de ley. Al respecto, se indicó:

“Por lo expuesto, se debe evacuar la consulta planteada en el sentido que es inconstitucional la sustanciación del proyecto de ley seguido en el expediente

N°13.874, al haber omitido el legislador corregir el vicio del procedimiento advertido por la Sala Constitucional en las resoluciones N°2002-00058 de las 09:57 hrs. de 3 de enero de 2002 y N°2002-03175, de las 09:56 hrs. de 5 de abril de 2002, relativo a la inclusión de la derogatoria de los artículos 92, incisos 7) y 8) del artículo 93, 163, 164, 165 y 166 del Código Penal, por vulnerar el principio de conexidad y constituir un exceso del derecho de enmienda.”

Se apreció, además, un vicio en el procedimiento seguido por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, la cual optó por introducir una innovación en la normativa que excede los alcances de sus facultades. Para la Sala, *“Queda de manifiesto que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, si pretende modificar una norma en extremos sobre los cuales no se produjo un juicio de constitucionalidad, únicamente puede proponer al Plenario que envíe el proyecto a una Comisión para que lo redictamine, pero nunca realizar por sí misma esa reforma.”*

En suma, la parte dispositiva de la Sentencia No. 05298-06 de 21 de abril, dispuso:

“a) por unanimidad, en lo que atañe a la reforma del artículo 239 del Código Procesal Penal –efectuado mediante el artículo 45– y su adecuación al principio de conexidad, estése a lo resuelto por la Sala Constitucional en la opinión consultiva N°2004-03441 de las 16:47 hrs. de 31 de marzo de 2004; b) por mayoría se declara inconstitucional la sustanciación del proyecto de ley seguido en el expediente N°13.874, al haber omitido el legislador corregir el vicio del procedimiento advertido por la Sala Constitucional en las resoluciones N°2002-00058 de las 09:57 hrs. de 3 de enero de 2002 y N°2002-03175, de las 09:56 hrs. de 5 de abril de 2002, relativo a la inclusión de la derogatoria de los artículos 92, incisos 7) y 8) del artículo 93, 163, 164, 165 y 166 del Código Penal –realizada mediante el artículo 47- por vulnerar el principio de conexidad y constituir un exceso del derecho de enmienda; salvan el voto parcialmente las Magistradas Calzada Miranda y Vinocour Fornieri y consideran inconstitucional únicamente los artículos 163, 164 y 166; c) por unanimidad se declara inconstitucional la inclusión del artículo 30 del proyecto por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, quien excedió las facultades que el Reglamento de la Asamblea Legislativa le atribuye y modificó esa norma en aspectos sobre los cuales no recayó ningún juicio previo de constitucionalidad, en detrimento del derecho de enmienda; las Magistradas Calzada Miranda y Vinocour Fornieri dan razones diferentes. Se omite pronunciamiento sobre los otros extremos sometidos a consulta, dada la necesidad de corregir los vicios señalados por el Tribunal Constitucional en esta opinión, la cual es vinculante por fuerza del artículo 101 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Comuníquese.”

Interesa citar, por último, la nota incluida por los Magistrados SOLANO CARRERA, VARGAS BENAVIDES y CALZADA MIRANDA, con relación a la decisión de omitir pronunciamiento sobre el fondo:

NOTA DE LOS MAGISTRADOS SOLANO, CALZADA Y VARGAS

En el Considerando VIII del voto 2006-05298, la Sala toma la opción de no pronunciarse sobre los aspectos de fondo incluidos en la presente consulta de constitucionalidad. Para tal decisión, la Sala se basa en que los vicios de procedimiento que encontró en la tramitación del proyecto de Ley son vinculantes, y por tanto han de ser subsanados por la Asamblea Legislativa, con lo cual no resulta necesario hacer pronunciamiento sobre el fondo del proyecto.

Nuestra posición es que, ciertamente, la Sala ha utilizado esta técnica de trabajo en materia de consulta legislativa, pero generalmente cuando un proyecto se somete al escrutinio de constitucionalidad por primera vez. El caso presente, no obstante, es único en los anales de este Tribunal, pues se trata de un proyecto de ley que se remite al análisis preventivo de constitucionalidad por quinta ocasión, motivo por el cual encontramos que auto eximirnos del conocimiento del fondo, ya no tiene justificación y que se debió hacer ese esfuerzo, para despejar todos los cuestionamientos que pendían sobre él.

Ahora bien, dado que se trata de una decisión de la mayoría de integrantes de la Sala, y que no se trata en sentido estricto de que debamos salvar el voto, sí hemos creído necesario dejar constando nuestra posición al respecto.

Luis Fernando Solano C.

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.

f.- Lo sucedido luego de la quinta consulta

Finalmente, es preciso señalar que luego de la quinta consulta evaluada por la Sala, según consta en el Expediente Legislativo No. 13874, el legislador optó por atender parcialmente la citada Sentencia No. 05298-06 de 21 de abril. Únicamente optó por no aprobar las derogaciones propuestas del Código Penal en el artículo 47 del proyecto sometido a consulta.

Específicamente, se mantuvo el texto controvertido de los artículos 22, 25, 26 y 27, objetados por la Sala en cuanto al fondo tal y como se ha expuesto.

Como era de esperar, al momento de su aplicación, surgió el debate en torno a su constitucionalidad, lo cual produjo dos pronunciamientos de la Sala Constitucional.

El primero fue el contenido en la Sentencia No. 15447-08, mediante el cual se entró a conocer de una acción de inconstitucionalidad acogida por el fondo en votación dividida (4 a 3). La decisión causó la anulación de los artículos 22 y 25 citados, generando la posterior aprobación legislativa de la Ley No. 8589 que dispuso modificar los artículos 22 y 25 corrigiendo las deficiencias detectadas por la Sala Constitucional.

Por su parte, el artículo 27 fue posteriormente declarado inconstitucional por la Sala mediante la Sentencia No. 17691-11 de 21 de diciembre, fallo que vino a ajustar el texto de la citada norma.

g.- Síntesis

De este caso concreto, es posible extraer algunas reflexiones. La primera se relaciona con la política de la Sala Constitucional de no pronunciarse con relación al fondo de las consultas, en aquellos casos en que se encuentran vicios de forma. Se trata de una práctica que en la nota recién transcrita de los entonces Magistrados SOLANO, CALZADA y VARGAS se censura con razón, especialmente en el caso de proyectos de ley que han sido consultados en diversas ocasiones.

En este caso concreto, los temas de fondo no fueron resueltos en las dos primeras consultas al encontrarse vicios de forma en ambos casos. Tampoco hubo pronunciamiento en la quinta consulta planteada por la misma razón. Esta circunstancia alarga un debate innecesariamente, incentivando a los Diputados a reiterar la consulta en lo que al fondo se refiere.

El segundo aspecto que merece comentario, es la problemática que resulta luego de que la Sala advierte vicios de forma –como sucedió en los dos primeros pronunciamientos- o de fondo –como sucedió en el tercero y cuarto pronunciamiento- y la Asamblea Legislativa, por medio de los órganos competentes, no logra sanear el proyecto adecuadamente, lo que obliga a una nueva intervención del Tribunal constitucional.

En este caso concreto, la Asamblea Legislativa no fue capaz de sanear un vicio de procedimiento advertido por la Sala en dos ocasiones sucesivas, lo que fue apreciado en la quinta ocasión en que se consultó el proyecto.

Por otra parte, los vicios de fondo apreciados por la Sala en la tercera ocasión en que se pronunció preventivamente, no fueron corregidos adecuadamente por la Asamblea Legislativa tal y como se declaró en la cuarta ocasión en que se examinó el proyecto de ley. Nótese que se trató de vicios de fondo con relación a un importante número de normas –dieciséis-, vicios relacionados con un aspecto de especial importancia en un proyecto como el examinado, a saber, la adecuada tipicidad de las conductas sancionadas penalmente.

Tal renuencia del Poder Legislativo condujo a un innecesario control a posteriori que dio lugar con dos pronunciamientos estimatorios de las demandas de inconstitucionalidad, situación que resulta, a todas luces, mucho más traumático para el sistema jurídico que el haber buscado el consenso legislativo para darle a las normas un contenido acorde con el Derecho de la Constitución, tal y como terminó sucediendo al aprobarse la Ley No. 8589 que dio a los artículos 22 y 25 una nueva redacción.

B.- Análisis de los dictámenes consultivos en el caso del proyecto de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836

a.- Primera consulta

La primera ocasión en que la Sala conoció del proyecto en comentario, fue como producto de una consulta formulada por trece Diputados que involucró el análisis de dos vicios de forma: violación del artículo 190 constitucional por no haberse consultado a entidades descentralizadas y la violación del Principio de publicidad.

Además, en la consulta se expusieron dudas en torno a la constitucionalidad del proyecto relacionadas con eventuales violaciones al artículo 50 de la Constitución Política, relativo al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado.

La consulta fue resuelta mediante la Sentencia No. 015760-08 de 22 de octubre.

En cuanto al quebranto al artículo 190 constitucional, la Sala encontró que en efecto se había presentado un trámite inconstitucional, toda vez que “... *se demostró que mediante una moción aprobada, de conformidad con el trámite del artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se introdujo una modificación sustancial al proyecto de ley que no fue consultada a las corporaciones municipales.*”

En cuanto a la violación del Principio de publicidad, se estimó que, en efecto, se había producido. Específicamente, se señaló que “*En consecuencia, la omisión de realizar una nueva publicación del proyecto de ley, a fin de garantizar la publicidad del texto, así como, procurar la participación ciudadana e institucional, violentó un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, cuya omisión acarrea un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo.*”

Ambos vicios fueron acreditados por mayoría de la Sala (cuatro a tres).

A pesar de haberse encontrado sendos vicios de forma, rompiendo la tónica conforme a la cual en esos casos se prescinde del pronunciamiento de fondo, en esta ocasión, por unanimidad, la Sala se pronunció con relación a los extremos de fondo consultados, encontrando vicios de constitucionalidad en diversas normas del proyecto de ley.

b.- Segunda consulta

En este caso, se trata de una consulta planteada por la Defensoría de los Habitantes que fue resuelta mediante la Sentencia No. 16563-08 de 5 de noviembre, remitiendo a lo dispuesto en la Sentencia No. 15760-08 antes citada.

c.- Tercera consulta

En esta ocasión, se plantean dudas referidas a los procedimientos seguidos en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad a propósito del pronunciamiento de la Sala No. 15760-08.

La Sala resolvió esta consulta mediante la Sentencia No. 17511-09 de 18 de noviembre. En dicho pronunciamiento optó por descartar la violación del artículo 190 constitucional. En cuanto a las consultas sobre el fondo, una de ellas se refiere a aspectos evaluados en la primera consulta y que, para la Sala, no fueron solventados adecuadamente, por lo que el quebranto del artículo 50 constitucional se mantiene con la nueva versión de la norma inicialmente cuestionada por el Tribunal constitucional.

Ahora bien, en esta nueva consulta, se ampliaron los cuestionamientos de fondo originales, lo que hizo que la Sala entrara a conocer de nuevas dudas de constitucionalidad relativas a otras disposiciones del proyecto de ley, las cuales estimó que eran procedentes.

d.- Cuarta consulta

En este caso, la consulta versa sobre aspectos de forma relacionados con decisiones adoptadas por la Comisión de Consultas de Constitucionalidad luego de los pronunciamientos de la Sala. Se plantean, además, dudas de fondo que no fueron aducidas en las anteriores consultas.

Al conocer de tales alegaciones, mediante la Sentencia No. 12026-10 de 9 de julio, la Sala excluye por mayoría cuatro a tres el quebranto aducido producto de la falta de consulta a entidades descentralizadas de la nueva versión de normas que fueron objeto de cuestionamiento de constitucionalidad en los pronunciamientos precedentes.

Por otra parte, la Sala encuentra un nuevo vicio de procedimiento, al estimar *“inadmisible que por vía de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, se introduzcan cambios sustanciales a la iniciativa -que no han sido a consecuencia de una opinión de constitucionalidad evacuada por la Sala-, que quedan incorporadas al proyecto cuando su informe es aprobado por el Plenario, sobre los que ningún diputado puede ejercer el derecho de enmienda, razón por la cual, procede declarar el vicio sustancial de procedimiento, en cuanto al párrafo final del artículo 9 bis, que consta en el artículo 3 del proyecto de ley.”*

Finalmente, se omite pronunciamiento sobre el fondo de la consulta. Como se ha referido ya, en esta oportunidad el Magistrado CASTILLO VÍQUEZ planteó la inadmisibilidad de la consulta por referirse a un proyecto ya consultado.

e.- Quinta Consulta

En esta nueva consulta, la Sala se ha de pronunciar con relación a la eventual lesión del proyecto de ley al *“...principio de progresividad de los derechos humanos, en materia ambiental, por no incluir varias categorías de manejo para las áreas silvestres protegidas en la prohibición de construcción de marinas; y los principios de razonabilidad y proporcionalidad por las atribuciones encomendadas al CIMAT,*

a las corporaciones municipales y por la ausencia de regulaciones en temas migratorios, sanitarios y aduanales”.

A esta nueva consulta se refiere la Sentencia No. 18702-10 de 10 de noviembre. El voto de mayoría (cuatro a tres), dispone la inconstitucionalidad por el fondo de diversas normas que inicialmente no fueron objeto de análisis por no haberse expuesto dudas en torno a su constitucionalidad.

En esta ocasión, el Magistrado CASTILLO VÍQUEZ reiteró su tesis en torno a la inadmisibilidad de la consulta por haberse conocido el mismo proyecto en cuatro ocasiones por la vía de la consulta legislativa facultativa.

f.- Lo sucedido luego de la quinta consulta

Interesa reseñar en este caso, lo sucedido luego del último pronunciamiento preventivo de la Sala recién citado.

Una vez que se conoció del mismo, el Poder Legislativo optó por aprobar sin modificación alguna el proyecto mediante la Ley No. 8969 de 7 de julio del 2011 que modifica la Ley No. 7744.

Hasta el momento, no existe un pronunciamiento a posteriori de la Sala, si bien se tramita la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 1 y 5, tramitada por medio del expediente 12-11423-0007-CO, presentada desde el 30 de agosto de 2012 y admitida el 06 de setiembre de 2012.

El objeto de esa demanda de inconstitucionalidad, según se reseña en el aviso respectivo, es el siguiente:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 12-011423-0007-CO que promueve (...), se ha dictado la resolución que literalmente dice: “SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas y treinta y cinco minutos del seis de setiembre del dos mil doce./Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por (...), para que se declaren inconstitucionales los artículos 1 y 5 de la ley denominada “Modificación de varios artículos de la Ley N° 7744, Concesión y Operación de Marinas Turísticas”, por estimarlos contrarios a los artículos 7 y 50 de la Constitución Política, del principio de no regresión en materia ambiental, de los artículos 1, 3 y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar), de los artículos 204, 205 y 206 de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como del artículo 12 del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino y su Protocolo de Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República y al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos CIMAT. Los accionantes cuestionan la constitucionalidad del

artículo 1 de la ley en cuestión, por estimar que violenta los artículos 7 y 50 de la Constitución Política, ya que el legislador no estableció dentro de las excepciones de la ley, los “humedales” que abarcan los “esteros y manglares”, dejándolos de este modo, desprotegidos y habilitados para ser objeto de concesión de marinas turísticas, a pesar de tratarse de una reserva marina, lesionando con ello el derecho a un ambiente sano y equilibrado y los tratados internacionales que ha suscrito nuestro país, como la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar), en sus artículos 1, 3 y 4. Por otro lado, consideran que se lesiona el principio de no regresión en materia ambiental, que implica en este caso que las limitaciones y excepciones como las indicadas, estén basadas en estudios técnicos, lo que no ocurre en este caso, al no existir justificación técnica por parte de los legisladores, para no haber excluido a los humedales de la explotación en este sentido, como sí se hizo con otras áreas protegidas. Asimismo, señalan que el artículo 5 es inconstitucional y violenta el derecho a un ambiente sano, en tanto sólo se requiere de una “viabilidad ambiental potencial” previo a solicitarse la concesión de una marina turística ante la Municipalidad respectiva, lo cual resulta insuficiente para garantizar que se produzca un efecto negativo en el ambiente y lesiona el principio precautorio, al no tener dicha valoración los elementos necesarios para determinar los impactos reales del área a explotar. Esta identificación y valoración previa de sus impactos ambientales es esencial para poder adoptar medidas efectivas a fin de detener los impactos negativos o al menos mitigarlos, por lo que de no requerirse previamente a la concesión se lesiona los artículos 204, 205 y 206 de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como el artículo 12 del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino y su Protocolo de Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del gran Caribe. Esta acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 73 a 79...”

Como puede apreciarse, el debate sigue aún abierto.

g.- Síntesis

En este caso concreto, es posible señalar que una de las causas de la reiterada evaluación preventiva del proyecto de ley obedece a que los vicios de fondo aducidos no fueron expuestos, en su totalidad, desde la primera consulta planteada.

Eso hizo que en tres ocasiones diversas, la Sala apreciara inconstitucionalidades de fondo que no habían sido objeto de pronunciamiento, por no haberse alegado por los consultantes.

Se trata, sin embargo, de una práctica que queda superada a partir del criterio antes referido de la Sala¹¹² de no admitir consultas relativas a un mismo proyecto que no presente enmiendas sustanciales que justifiquen su nueva evaluación.

¹¹² Sentencia No. 14965-11.

La segunda causa de esta patología, ya referida en el caso anterior, reside en las dificultades que tiene el Poder Legislativo para sanear procedimientos que la Sala aprecia están viciados. Efectivamente, en este caso correspondió a la Sala declarar la ilegítima actuación de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad al innovar con relación al proyecto luego de uno de los pronunciamientos del aludido Tribunal, siendo esa una potestad que le corresponde al Plenario Legislativo.

Queda en evidencia, también, la lesión severa a la seguridad jurídica que causa la desatención de las censuras de la Sala Constitucional en el control previo de constitucionalidad. Al no haberse atendido tales cuestionamientos, el control a posteriori no se dejó esperar, dejando abierto el portillo para la anulación retroactiva de las normas impugnadas, con la consecuente lesión a la seguridad jurídica y la dificultad de dimensionar en el tiempo, el espacio y la materia los efectos retroactivos de una eventual acogida de la demanda antes referida. Pierde además el legislador, de esa forma, la oportunidad de influir en el contenido de una norma legal acorde con el Derecho de la Constitución de haberse sometido al cuestionamiento de fondo de la Sala Constitucional.

2.- Tratado de libre comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos: casos en que se han producido cuestionamientos de nulidad de los dictámenes consultivos de la Sala

Otra de las evidencias de fricción que el estudio intentó localizar, se refiere a la existencia de gestiones de reconsideración, nulidad o revocatoria de las resoluciones adoptadas por la Sala en ejercicio de su potestad de control preventivo de constitucionalidad.

Se creyó oportuno evaluar esta situación, en la medida de que es representativa de una evidente reacción en contra de lo resuelto por la Sala Constitucional, al grado que se ejercen acciones o recursos no previstos por la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

El hallazgo, sin embargo, ha permitido comprobar que se trata de una situación muy puntual en el curso de los veinticinco años de ejercicio del control preventivo de constitucionalidad ocasionado, sin duda, por la especial sensibilidad ideológica que revisten los temas regulados en las normas sometidas a control previo de constitucionalidad.

Luego del estudio pormenorizado de tales evidencias, se logró encontrar que la gran mayoría se relacionan con el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, así como con su agenda complementaria .

En efecto, en el caso del Proyecto de aprobación del Tratado de libre comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, expediente 16047, se plantearon gestiones tendientes a anular lo resuelto por la Sala. Así consta en la

Sentencia No. 13162-07 en la cual se resolvió una gestión de nulidad de la Sentencia que resolvió la consulta relativa al referido Tratado internacional.

En el caso del Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, expediente 16398, fue mediante la Sentencia No.1065-09 que se entró a conocer una impugnación de lo resuelto mediante la consulta respectiva.

También en el caso del Proyecto de aprobación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, expediente legislativo número 16590, se hizo necesario resolver mediante la Sentencia No. 9809-08 un “incidente de nulidad” en contra del dictamen que resolvió la consulta preceptiva planteada, así como mediante la Sentencia No. 3197-12.

En el caso del Proyecto Ley de protección de obtenciones vegetales, expediente legislativo número 16327, se planteó luego de ser resuelta la consulta, una gestión para declarar la ineficacia del dictamen No. 2521-08, lo que fue rechazado mediante la Sentencia No. 10693-08.

La situación se mantuvo para el caso del Proyecto de aprobación de la “Adhesión” de Costa Rica al "Tratado sobre el Derecho de Marcas y su Reglamento", expediente legislativo número 16.144, caso en el cual mediante las Sentencias No. 17972-09 y número 01065-09 se conocieron gestiones de nulidad.

3.- Casos que muestran vicios formales esenciales o de fondo reiterados

Luego del análisis integral de la jurisprudencia generada por la Sala Constitucional a propósito del ejercicio de su potestad de control preventivo, fue posible identificar recurrencia en los vicios de forma (A) y de fondo (B).

Se hará de seguido una breve enunciación de esas situaciones.

A.- Vicios de forma

El control formal de la potestad de aprobar proyectos legislativos, es una función vital de la justicia constitucional. La defensa del pluralismo democrático está íntimamente ligada con esta tarea, tomando en consideración que en su vertiente “general-sectorial”, el principio democrático se manifiesta como norma reguladora de “órganos y procedimientos”, entre ellos, el Parlamento, lo que permite que dicho principio posea “*plena eficacia anulatoria*”¹¹³ de aquellas conductas que le contradigan.

De ahí que sea de vital interés examinar las patologías formales en que incurre la Asamblea Legislativa y que obligan a la Sala Constitucional a restablecer el orden constitucional.

¹¹³ ARAGÓN REYES, M., op.cit., P. 110.

Un caso especialmente representativo de la recurrencia en vicios de forma, son los ya referidos en materia fiscal.

Como se ha expuesto, en dos ocasiones de gran trascendencia pública, la Sala Constitucional anuló el procedimiento parlamentario seguido para aprobar sendos proyectos de ley de corte tributario.

Coincidentemente, tal y como se expuso, se intentó aprobar tales proyectos con base en el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa y el respectivo trámite especial que se diseñó en cada caso.

Es claro que la reiterada intervención correctiva de la Sala Constitucional en estos dos proyectos, de especial interés para el Poder Ejecutivo, ha causado una evidente fricción entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el referido tribunal.

Los vicios, sin embargo, fueron apreciados de modo unánime por la Sala, lo que evidencia la ausencia de duda o fricción a lo interno de ese órgano jurisdiccional. Hay que decir, además, que se trató de vicios groseros, de fácil apreciación y que no son el resultado de una forzada apreciación jurídica de parte del Alto Tribunal.

El otro tema que es recurrente y causa evidente fricción, se relaciona con los vicios que la Sala ha apreciado relativos al derecho de enmienda, Principio de conexidad –dimensión material del derecho de enmienda¹¹⁴- y en algunos casos, vinculados con el Principio de publicidad.

Como se ha referido, se ha señalado que existe incerteza jurídica de parte de los legisladores del verdadero alcance de esos parámetros de constitucionalidad que considera la Sala en sus reiterados fallos anulatorios por su quebranto.

Hay que señalar que existe evidencia de un debate a lo interno de la Sala en cuanto a ese tema que, en efecto, está sujeto a una apreciación más subjetiva del juzgador. Si bien podría suponerse que de dicha apreciación quedan a salvo los casos de Tratados Internacionales, dado que la Constitución Política (art. 121.4)) reduce la posibilidad de enmienda para estos supuestos al establecer que la competencia de la Asamblea Legislativa es de “aprobar o improbar”, lo cierto es que no es así, dado que aún en este supuesto existe discusión a lo interno de la Sala.¹¹⁵

A diferencia del caso, por ejemplo, del vicio por falta de competencia de una Comisión Plena o ausencia de consulta al Poder Judicial o una entidad autónoma, en el caso de los vicios por quebranto del derecho de enmienda y del Principio de Conexidad en las leyes ordinarias, existe un margen de apreciación más amplio. Esto es así para el caso de las 12 resoluciones emitidas por la Sala Constitucional

¹¹⁴ REDONDO GARCÍA, A. M., op.cit., P. 200.

¹¹⁵ Ver voto salvado Sentencia No. 1910-07.

durante los veinticinco años de su existencia por quebranto del derecho de enmienda con relación a leyes ordinarias.

Se trata de uno de los ámbitos en el cual se ha causado una mayor fricción. Valga señalar que tales parámetros de constitucionalidad procuran amparar institutos de especial trascendencia para el sistema democrático.

No se trata, sin embargo, de límites al ejercicio de la potestad legislativa de reducido interés. Ya se ha analizado la importancia capital del control de la regularidad del ejercicio del derecho de enmienda. Interesa aludir ahora, al papel también determinante del Principio de conexidad, que como se ha señalado, la doctrina relaciona con la dimensión material del derecho de enmienda.

Como bien se indica, la explicación reside en el hecho innegable de que *“...seguir una concepción material de enmienda evita distorsiones en el procedimiento legislativo derivadas, por ejemplo, de que se eliminen los requisitos estrictos que el Reglamento exige para la presentación de iniciativas o de que se lesionen los principios democrático y pluralista a lo largo del procedimiento. Pero es que además, la exigencia de congruencia y conexión material impone una correcta técnica legislativa lo que repercute en una mayor calidad de las leyes, facilita su entendimiento y aplicación y en definitiva, aumenta el grado de seguridad jurídica.”*¹¹⁶

El control de la conexidad entre la enmienda y el proyecto de ley objeto de aprobación legislativa, es por ello tema propio de la justicia constitucional, al grado que en jurisdicciones como la española, es ejercido por el Tribunal constitucional por la vía sumaria del recurso de amparo, de modo que en aquellos casos en que no encuentra presente “el requisito de conexión material y congruencia necesaria del contenido de la enmienda en relación con el de la iniciativa” opta por anular lo actuado.

Sin embargo, el caso de la justicia constitucional francesa, por la vía del control previo, es el paradigmático en esta materia. Efectivamente, desde su decisión de 10 de julio de 1985, el Conseil Constitutionnel ejerce una severa fiscalización en esta materia, reglando el ejercicio del allá denominado “droit d’amendement”.

Uno de los límites identificados por el Conseil Constitutionnel –que no el único- se refiere a lo que se ha dado en llamar “les cavalier législatifs”, expresión con la cual se ha descrito el fenómeno de la aprobación de enmiendas sin nexo (“lien”) con el proyecto original, regla derivable tanto de la Constitución (arts. 39.1 y 44.1), así como de los reglamentos que regulan al Senado y la Asamblea.

¹¹⁶ REDONDO GARCÍA, A. M., op.cit., P. 200.

Aún más, la severidad del control de la conexidad de las enmiendas con el proyecto original, lejos de decrecer ha recrudescido recientemente tal y como consta en el estudio de la jurisprudencia en la materia del propio Conseil Constitutionnel¹¹⁷.

Como queda entonces en evidencia, **el rol de guardián de la conexidad de las enmiendas con el proyecto legislativo original, es una tarea usual y vital de la justicia constitucional**. No se trata, de este modo, de una invención de la Sala Constitucional. Tampoco es atípico, por ello, el conflicto que se genera entre cortes constitucionales y parlamentos, a propósito de la intervención correctiva de las primeras con relación a las conductas de los segundos. Dicho conflicto no es más que el resultado del sistema de frenos y contrapesos dispuesto por los Constituyentes modernos.

Dicho todo esto, no se ve cómo podría regularse la reducción de los casos en que es posible para la Sala Constitucional controlar el respeto al Principio de conexidad, específicamente, reduciendo su intervención a los casos en que *“no se compruebe la publicidad de los cambios aprobados durante la tramitación legislativa”*.

Es claro que recae sobre el Poder Legislativo la responsabilidad de velar por un riguroso ajuste de su conducta al aludido Principio que, como se ha visto, lejos está de ser una invención de la Sala Constitucional cuando se afirma que ésta *“aplicó un principio no establecido en la Constitución Política ni en la legislación, el de conexidad”*. Ha de recordarse que el Derecho de la Constitución, que es el parámetro con que se juzgan las conductas por parte del tribunal constitucional, está integrado por **normas escritas y no escritas**, de modo que la ausencia de una norma que de modo expreso regule el Principio de conexidad, no podría ser argumento para censurar su desarrollo pretoriano.

Nótese, de nuevo, que se trata de aspectos que atienden a la esencia de un régimen democrático, por lo que no han de ser menospreciados por el Poder Legislativo y menos aún por la Sala Constitucional, guardián del Principio democrático. Al primero le corresponde asegurarse del correcto desempeño de sus funciones acudiendo a la Constitución Política, a los precedentes reiterados de la Sala Constitucional, de otros tribunales constitucionales y de la doctrina. A la segunda, le corresponde ejercer con rigor su papel de fiscalizadora de la conducta del Parlamento, atendiendo a la legitimidad democrática que deriva de lo dispuesto por el artículo 10 constitucional.

B.- Vicios de fondo

Para finalizar, es preciso referirse a situaciones recurrentes que fue posible determinar en el curso de la investigación.

¹¹⁷ Conseil Constitutionnel, (2007), État de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur le droit de l'amendement, Paris.

Una materia en la cual existe una especial recurrencia, es la presupuestaria. Fue posible apreciar reiterados fallos de la Sala Constitucional determinando la existencia de vicios de fondo en proyectos de leyes de presupuesto.

En efecto, de un total de 44 consultas relacionadas con leyes de presupuesto, en un total de 18 casos, es decir, prácticamente en un 41% se declararon vicios de fondo en el proyecto sometido a consulta.

Llama la atención de que de esos 18 casos, no se acató el señalamiento de la Sala en 16 supuestos.

Esa falta de acatamiento puede deberse, como se ha expuesto ya, a los plazos constitucionales a que está sujeta la aprobación de las leyes de presupuesto, si bien es posible considerar que es una evidencia de clara fricción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo y la Sala Constitucional.

Otros dos supuestos ya referidos de especial recurrencia, son los casos del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874 y el proyecto de Ley de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836.

En el primer caso, la fricción es evidente y se relaciona con la tipificación de los delitos que se pretenden crear en el proyecto. En la tercera ocasión que se consultó el proyecto, se detectaron, como se ha expuesto, vicios por violación del Principio de Tipicidad (art. 39 de la Constitución Política) en un total de 16 artículos. En la cuarta ocasión, por mayoría de votos, se estimó que la nueva versión de las normas cuestionadas, seguía siendo inconstitucional.

En el caso del segundo proyecto, los cuestionamientos crecientes en cuanto a la inconstitucionalidad de las normas del proyecto, se relacionaron con el quebranto del artículo 50 constitucional, referido al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado.

De hecho, en la tercera consulta, se apreció que los cuestionamientos expuestos en las dos primeras ocasiones en que se examinó el proyecto, no habían sido solventados adecuadamente. Es decir, la nueva versión del proyecto seguía siendo inconstitucional. Por su parte, en la quinta consulta, surgen nuevas inconstitucionalidades por el fondo con relación a la misma garantía constitucional, si bien referida a otros artículos que no habían sido consultados originalmente.

Conclusiones

En cuanto al alcance del control previo de constitucionalidad, de 1989 al 2013, estas son las conclusiones:

1.- La Sala Constitucional ha sido rígida en la comprobación de los presupuestos de forma y fondo relativos a la admisibilidad de las consultas. Lejos de adoptar una postura complaciente o laxa al respecto, ha sido exigente y, por regla general, declara la inadmisibilidad de aquellas consultas que no han cumplido a cabalidad los requisitos de admisibilidad dispuestos por la Ley de la Jurisdicción Constitucional o por la propia Sala en el curso de su jurisprudencia.

2.- La Sala ha sido consistente en su postura con relación a la exigencia prevista en el artículo 97 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional según la cual, las consultas preceptivas deben ser planteadas por el Directorio de la Asamblea Legislativa. En aquellos casos en que no ha sido así, ha declarado siempre inadmisibles las consultas.

3.- Reiteradamente, la Sala ha estimado que aquella consulta facultativa planteada por menos de diez Diputados, resulta inadmisibles, como también en los reiterados casos en que se ha presentado el desistimiento parcial de los consultantes que reduce el número por debajo del mínimo requerido.

4.- La Sala ha optado por autocontenerse y obviar diversas consultas que pretenden una interpretación legal o la definición de aspectos propios de la técnica legislativa ajenos al control preventivo de constitucionalidad.

5.- En un caso aislado, es decir, el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América, calificado, sin embargo, en vista de su peso cualitativo y las diferencias ideológicas a su alrededor, la Sala optó por atribuirse una competencia que, expresamente, no le atribuye ni la Constitución ni la ley. El caso posee, sin embargo, dos aristas que podrían explicar la ruptura de su usual postura de autocontención en cuanto al objeto: a.- la norma sometida a control tenía rango de tratado internacional, es decir, una norma con una especial condición en virtud de su específico procedimiento de elaboración, derogación y modificación y b.- la aludida norma sería sometida a aprobación popular mediante referéndum, por lo que, como se ha señalado con apoyo doctrinal, su *“...control a posteriori puede no ser muy eficaz”* y expondría al tribunal constitucional, al *“... gravísimo problema que implicaría la invalidación judicial de una norma en cuya elaboración ha intervenido el referéndum popular...”* dificultad que solo el control a priori podría superar.

Por otra parte, debe notarse, que tanto la Defensoría de los Habitantes como miembros del Poder Legislativo, coincidieron en el interés de conocer el criterio preventivo de la Sala la cual, previo ajuste de su criterio inicial, opta por resolver las consultas acumuladas.

Finalmente, se debe resaltar que con la decisión de la consulta previa sobre el tratado internacional que se aprobaría vía referéndum, la Sala Constitucional **no invadió competencias ajenas**. Se atribuyó, eso sí, una competencia que no se le otorga de modo expreso. Sin embargo, es necesario indicar que según la Ley de la Jurisdicción Constitucional “*corresponde a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia*” y, en este caso, al ejercerla, se le suma que, contribuyó al Principio de seguridad jurídica.

6.- Existe reiterada evidencia jurisprudencial del entendimiento de la Sala de que tan sólo en el caso de las consultas preceptivas, el test de constitucionalidad debe englobar, en su totalidad, los aspectos de forma y fondo que puedan rozar con el Derecho de la Constitución, no así para el caso de las facultativas en las que ha estimado que su análisis ha de darse, exclusivamente, con relación a los aspectos sometidos a consulta por quienes han planteado la consulta.

7.- Se ha podido comprobar, fehacientemente, el reiterado recurso de la Sala Constitucional a la técnica de interpretación conforme en el control preventivo de constitucionalidad, lo que evita dictámenes negativos ya sea por vicios de forma o fondo al supeditarse la conformidad de los proyectos, a una determinada interpretación que, posteriormente, puede apreciar el legislador y determinar si la acepta o no como la suya propia.

8.- Para el Tribunal Constitucional, son vinculantes, tan sólo, los pronunciamientos en donde se identifiquen vicios de forma, no así, en los casos en que se hacen pronunciamientos de fondo.

9.- Producto de una nueva interpretación de la Sala Constitucional a partir de la Sentencia No. 14965-11, “únicamente evacuará una nueva consulta legislativa cuando, al haber sido devuelto a la corriente legislativa el proyecto de ley –luego, claro está, de haber sido conocida la primera de tales consultas por este órgano jurisdiccional-, se le hayan introducido al mismo modificaciones o enmiendas de carácter sustancial”.

En lo que se refiere al impacto del control previo en el trámite de aprobación de las normas, se ha concluido:

10.- La Sala entiende efectivo el término de un mes para resolver las consultas, a partir del momento en que ingresa el expediente legislativo completo, no así a partir de la interposición de la consulta como lo dice literalmente la norma. Entre 1989 y 2013 no se han evidenciado situaciones en las cuales dicho criterio se haya ajustado para justificar retardos en la adopción del dictamen de constitucionalidad.

11.- Considerando los pronunciamientos de la Sala Constitucional referidos a consulta previa entre 1989 y 2013, eliminando del conteo resoluciones que resuelven adiciones y aclaraciones, gestiones de nulidad, recusaciones y otros

aspectos interlocutorios, la duración promedio del trámite de la consulta previa es de 23.97 días.

12.- Por su parte, en cuanto a la frecuencia relativa y absoluta de la duración del trámite de la consulta previa entre 1989 y 2013, eliminando del conteo resoluciones que resuelven adiciones y aclaraciones, gestiones de nulidad, recusaciones y otros aspectos interlocutorios, se evidencia que el 74,79% de las consultas (534) han sido resueltas en 30 días o menos y el 95,52% (682) han sido resueltas en 45 días o menos.

13.- El plazo promedio para la aprobación de una ley por parte de la Asamblea Legislativa entre 1989 y el 2013 es de 726.52 días.

14.- Considerando el promedio de duración del trámite de una consulta legislativa y el de aprobación de una ley, el primero representa un 3.29% del segundo.

15.- Entre 1989 y 2013, un 89.32% de las consultas son evacuadas, mientras que un 10.68% no fueron evacuadas.

16.- Existe un mayor número de consultas preceptivas (454) 61.35% que consultas facultativas (286) 38,65%.

17.- En el caso de las consultas facultativas, en el 61.06% se han detectado vicios en el proyecto de ley, lo que contrasta con lo que se produce en el caso de las consultas preceptivas, en las que sólo en un 13,51% se encuentran vicios.

18.- Los vicios de forma en el trámite parlamentario son una patología que se ha mantenido en el tiempo. Especialmente, en el caso del derecho de enmienda, que es el vicio más recurrente (27 casos de 122 vicios) la tónica ha sido constante.

19.- Otros vicios de forma reiterados, se refieren a violaciones al Reglamento de la Asamblea Legislativa (14 casos de 122); omisión de consulta a entidades autónomas o Poder Judicial (15 casos de 122), violación del Principio de Publicidad (9 casos de 122) y al Principio Democrático (8 casos de 122).

20.- En el caso del derecho de enmienda, su violación se da de modo reiterado a propósito de procedimientos tendientes a la aprobación de instrumentos del Derecho internacional (7 casos de 27) y en cuatro ocasiones (4 casos de 27), en el trámite de aprobación de reformas constitucionales. Además se ha señalado dicho vicio para el caso de proyectos de leyes ordinarias, en 16 oportunidades.

21.- En el caso de los dos proyectos de ley referidos a temas fiscales, existe coincidencia en cuanto a uno de los vicios de forma señalados, a saber, la violación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

22.- En cuanto a los vicios de fondo señalados por la Sala Constitucional, dejando de lado los referidos a proyectos de leyes de presupuesto, se comprobó que en el

90% de los casos el Poder Legislativo opta por atender el señalamiento de la Sala Constitucional, lo que revela la contribución del control previo a la juridificación del quehacer legislativo.

En cuanto a situaciones que sean muestra de tensión entre la Sala Constitucional y el Poder Legislativo, se ha logrado concluir:

23.- Entre 1989 y 2013, sólo existen dos casos en que se han planteado hasta cinco consultas relativas a un mismo proyecto de ley y ambos fueron generados con motivo de consultas facultativas.

Se trata del proyecto de ley son el proyecto de ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874 (tema relativo a género) y del proyecto de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836 (tema de especial sensibilidad ideológica).

En el primer caso, la reiteración de consultas obedece en buena medida a la política de la Sala Constitucional de no pronunciarse con relación al fondo de la consulta, en el caso de encontrarse vicios de forma. Adicionalmente, incidió en esta patología, el hecho de que el Poder Legislativo no saneó los procedimientos objetados por la Sala, ni las normas objetadas por el fondo, situación que se observó en otros casos también.

En el caso del segundo proyecto mencionado, la reiteración de consultas es producto de la posibilidad entonces abierta a los consultantes de no plantear todas sus dudas de constitucionalidad en la consulta. Incidió, además, el hecho de que el Poder Legislativo no atendió, oportunamente, los cuestionamientos de forma que se hicieran en la primera y segunda consulta.

24.- Entre 1989 y 2013 existen dos casos en que se han planteado hasta tres consultas relativas a un mismo proyecto de ley y ambos fueron generados con motivo de consultas preceptivas.

Se trata del Proyecto de Reforma a los artículos 169, 170 y 171 de la Constitución Política, expediente 13375 y del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, expediente 15543.

25.- La fricción del Poder Legislativo con la intervención de la Sala Constitucional quedó en evidencia en las distintas consultas planteadas relacionadas con el Tratado de Libre Comercio y su agenda complementaria (tema de especial sensibilidad ideológica), fricción que se mostró en gestiones de nulidad de las resoluciones así como recusaciones, situación que sólo en esos casos se presentó entre 1989 y 2013.

26.- En cuanto a vicios de forma, no cabe duda, por la incidencia pública que tuvieron, que el caso del proyecto de Ley de Pacto Fiscal y reforma fiscal estructural,

expediente 15.516 y el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente número 18.261 representan los dos casos que mayor fricción han ocasionado. Coincidentemente, en ambos casos se apreciaron vicios de forma relacionados con el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa que permite un procedimiento especial, el cual ha de ajustarse a los términos que la Sala definió en la Sentencia No. 00398-05.

27.- En cuanto a vicios de fondo, la materia presupuestaria es especialmente representativa de la fricción existente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo con relación a la Sala Constitucional, toda vez que se logró encontrar que en 44 consultas relacionadas con leyes de presupuesto, en un total de 18 casos, es decir, prácticamente en un 41% se declararon vicios de fondo en el proyecto sometido a consulta. De que de esos 18 casos, no se acató el señalamiento de la Sala en 16 supuestos.

28.- Otros dos supuestos ya referidos de especial recurrencia en virtud de vicios de fondo, son los casos del proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874 y el proyecto de Ley de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836.

29.- En el primer caso, la fricción es evidente y se relaciona con la tipificación de los delitos que se pretenden crear en el proyecto. En la tercera ocasión que se consultó el proyecto, se detectaron, como se ha expuesto, vicios por violación del Principio de Tipicidad (art. 39 de la Constitución Política) en un total de 16 artículos. En la cuarta ocasión, por mayoría de votos, se estimó que la nueva versión de las normas cuestionadas, seguía siendo inconstitucional.

30.- En el caso del segundo proyecto, los cuestionamientos crecientes en cuanto a la inconstitucionalidad de las normas del proyecto, se relacionaron con el quebranto del artículo 50 constitucional, referido al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado. De hecho, en la tercera consulta, se apreció que los cuestionamientos expuestos en las dos primeras ocasiones en que se examinó el proyecto, no habían sido solventado adecuadamente. Es decir, la nueva versión del proyecto seguía siendo inconstitucional. Por su parte, en la quinta consulta, surgen nuevas inconstitucionalidades por el fondo con relación a la misma garantía constitucional, si bien referida a otros artículos que no habían sido consultados originalmente.

Dicho todo lo anterior, en cuanto a las hipótesis de la investigación, es posible señalar lo siguiente:

En general, se pudo comprobar sobre la base de los indicadores elegidos y los hallazgos que han generado, que en cuanto al alcance del control previo, la Sala Constitucional no muestra excesos, sino más bien, una postura restrictiva en cuanto a exigencias de admisibilidad, legitimación, objeto del control, recurso a la interpretación conforme con sus especiales implicaciones en el ámbito del control a priori a las que se hizo referencia supra, efectos de sus pronunciamientos y

restricción en el número de ocasiones en que examina un mismo proyecto, esto último a propósito de la nueva posición asumida a partir de la Sentencia No. 14965-11 sobre la cual se abunda en el estudio.

En un caso aislado, el del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América, la Sala optó por atribuirse una competencia que, expresamente, no le atribuye ni la Constitución ni la ley. La ruptura de su usual postura de autocontención en cuanto al objeto la explica: a.- que la norma sometida a control tenía rango de tratado internacional, es decir, una norma con una especial condición en virtud de su específico procedimiento de elaboración, derogación y modificación y b.- la aludida norma sería sometida a aprobación popular mediante referéndum, por lo que, según señala la doctrina citada, su *“...control a posteriori puede no ser muy eficaz”* y expondría al tribunal constitucional, al *“... gravísimo problema que implicaría la invalidación judicial de una norma en cuya elaboración ha intervenido el referéndum popular...”*.

Es importante hacer notar que con la decisión de pronunciarse sobre el Proyecto de ley del tratado en cuestión en la vía del referéndum, la Sala Constitucional **no invadió competencias ajenas**. Se atribuyó una competencia que no se le otorga de modo expreso, sin embargo al ejercerla, en todo caso, contribuyó al Principio de seguridad jurídica.

Téngase presente, sin embargo, que el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que le *“corresponde a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia”* con lo cual el legislador dejó abierta la posibilidad de que adopte decisiones como las examinadas.

Con relación al impacto del control previo en el trámite de aprobación de normas, es posible señalar con base en la evidencia generada por la investigación, que a pesar del criterio de la Sala Constitucional para estimar el término de un mes en que debe pronunciarse con relación a las consultas legislativas, entre 1989 y 2013, el promedio de duración del trámite de una consulta, contabilizado a partir de su interposición, es de 23.97 días. Por otra parte, la frecuencia relativa y absoluta de la duración del trámite de la consulta previa entre 1989 y 2013, eliminando del conteo resoluciones que resuelven adiciones y aclaraciones, gestiones de nulidad, recusaciones y otros aspectos interlocutorios, evidencia que el 74,79% de las consultas (534) han sido resueltas en 30 días o menos y el 95,52% (682) han sido resueltas en 45 días o menos. De este modo, considerando que el plazo promedio para aprobar una ley es de 726.52 días entre 1989 y 2013, es claro que la consulta no genera un impacto temporal representativo en el trámite de aprobación de una ley, pues representa apenas un 3,29% del plazo promedio de aprobación de una ley.

Cualitativamente, se logró comprobar que un 61.06% de las consultas facultativas han contribuido a detectar vicios de forma o fondo, evitando así la aprobación de normas contrarias al Derecho de la Constitución así como, en su caso, su posterior anulación a propósito de un control a posteriori. Es preciso hacer notar que en el

caso de las consultas preceptivas, en las que la Sala evalúa en su totalidad las normas sometidas a consulta, tan sólo en un 13.51% se han encontrado vicios.

En cuanto al control de vicios de fondo de los proyectos, aún y cuando la Sala remarca que no son vinculantes sus criterios, se pudo comprobar que en un 90% de los casos –dejando por aparte los referidos a materia presupuestaria- la Asamblea Legislativa los atiende, lo que deja en evidencia el aporte preventivo de tales pronunciamientos.

Las evidencias de tensión provocadas por el control previo, durante veinticinco años, son poco representativas cuantitativamente. Cualitativamente, cabe acotar que han tenido manifestación respecto de asuntos que revisten amplio impacto político (casos del proyecto de Ley de Pacto Fiscal y reforma fiscal estructural, expediente 15.516; el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente número 18.261), como también con relación a asuntos referidos al género (caso de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente legislativo número 13874), así como con aquellos cuya relevancia deriva de marcadas sensibilidades de corte ideológico (caso del proyecto de Ley de modificación de varios artículos a la Ley No. 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente legislativo No. 14836, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana, así como las leyes propias de su agenda complementaria). En esos ámbitos, sea cual sea el resultado de la intervención de la Sala Constitucional, siempre causará tensión, lo cual es una característica propia de la toma de decisiones por parte de los tribunales constitucionales.

La evidencia generada por el estudio, además, permite demostrar que de 1989 al 2013 en solo dos casos se han producido cinco consultas facultativas de constitucionalidad relacionadas con un mismo proyecto de ley. Sin embargo, en dos casos más se han producido tres consultas relacionadas con un mismo proyecto de ley. Es importante señalar que estos dos supuestos de tres consultas no fueron generados mediante el procedimiento facultativo. Se trató de dos proyectos de ley, una reforma constitucional y un Convenio Internacional que preceptivamente deben ser consultados a la Sala Constitucional por el Directorio Legislativo, quien es el legitimado en estos casos para establecerlas. Este hallazgo evidencia que las múltiples consultas previas de constitucionalidad no se concentran en las de tipo facultativo, sino que también se presentan en las de tipo preceptivo.

La posibilidad de varias consultas sobre un mismo proyecto de ley ha sido corregida por la propia Sala Constitucional, según se expuso. La nueva línea jurisprudencial, en todo caso, merece ser ponderada en cuanto a los efectos perversos que podría ocasionar la restricción pretendida. Debe considerarse que a propósito de cuestionamientos de forma, la Asamblea Legislativa suele incurrir en trámites formales que violan, también, el Derecho de la Constitución. De no ser posible plantear una nueva consulta, quedarían inmunes al control preventivo y sujetos tan sólo al correctivo, con el agravante de que de estimarse la demanda de inconstitucionalidad por esa razón, causaría la nulidad de toda la norma dado el carácter formal del vicio.

Resulta recomendable, a pesar de lo limitado del plazo con que cuenta la Sala para ello, ya sea mediante un nuevo criterio jurisprudencial o bien vía reforma –aunque no parece requerida-, disponer que la Sala ha de resolver tanto los aspectos de forma como de fondo consultados, indistintamente de que encuentre vicios formales, especialmente si la consulta planteada es facultativa y ha detallado las dudas de fondo de los consultantes. Esto permitiría evitar la necesidad de reiterar consultas relativas a un mismo proyecto de ley y sería congruente con la tesis restrictiva del número de consultas relativas a un mismo proyecto.

La Asamblea Legislativa, por su parte, debe reforzar las acciones correctivas y preventivas para evitar la reiteración de vicios formales como los descritos, así como para lograr sanear, cuando así resulte necesario, los procedimientos que la Sala Constitucional determine que se encuentran viciados en sus pronunciamientos vinculantes, así como en cuanto a vicios de fondo.

En suma, se considera que la intervención de la Sala Constitucional, mediante el control preventivo de constitucionalidad, ha contribuido a la juridificación de los procedimientos de aprobación de normas por parte del Poder Legislativo de modo que se ajusten a las normas y principios explícita o implícitamente recogidos por el Derecho de la Constitución (visión positiva de la judicialización de la política), sin que por ello haya incurrido en excesos o invasiones de ámbitos competenciales ajenos (visión negativa de la judicialización de la política).

Por último, debe caracterizarse la evolución en los últimos años de las manifestaciones en Costa Rica de los fenómenos de judicialización de la política, respondiendo las siguientes preguntas:

¿Cuál es el volumen de casos de consulta previa en los años de funcionamiento de la Sala Constitucional? El promedio de casos de la Sala Constitucional de 1989 a 2013 es de 11054. En ese sentido puede verse el Anexo No.10.

¿Cuánto representa del total de trabajo de la Sala? El promedio de los 11054 casos representa un 0,37% del trabajo de la Sala Constitucional. La consulta preceptiva representa un 0,23% del trabajo de la Sala Constitucional y la consulta facultativa representa un 0,14 % . Véase el Anexo No.10.

¿Existen parámetros de comparación internacional al respecto? No existen parámetros suficientemente comparables con la dinámica del modelo de justicia constitucional costarricense. En temas concretos del modelo costarricense se podrían establecer algunos vínculos con el modelo adoptado por otros países, por ejemplo, latinoamericanos y el francés.

¿Se ha modificado el procedimiento legislativo gracias a la intervención de la Sala Constitucional por medio de las consultas previas? ¿cómo? Efectivamente, la intervención de la Sala ha hecho que nociones jurídicas

propias del Derecho de la Constitución, como el derecho de enmienda, el Principio de conexidad, el Principio de publicidad, el Principio Democrático, antes ausentes en el panorama jurídico a pesar de relacionarse con la esencia de modelo democrático, representen un parámetro de constitucionalidad que limita y condiciona el actuar de los órganos legislativos, tanto para la aprobación de normas ordinarias como para el caso de reformas constitucionales y tratados internacionales. A partir de la doctrina derivada de los fallos de constitucionalidad preventivos, es posible señalar que se ha juridificado el quehacer del Poder Legislativo.

¿Qué tipo de normas son las que se consultan? ¿hay temas recurrentes? Las normas que se someten a consulta, para el caso de las consultas preceptivas, son reformas constitucionales y tratados internacionales, especialmente. Se trata de casos previstos por la Constitución y la Ley. Por su parte, en el caso de las facultativas, se consultan leyes ordinarias. Podría decirse que hay recurrencia en materia presupuestaria aunque, como se vio, con muy poco éxito. También se observa el uso de la consulta previa para la normativa relacionada con el tema fiscal.

¿En qué condiciones políticas se lleva a cabo este procedimiento? Este procedimiento se lleva a cabo en medio del debate parlamentario.

¿Cuál es la naturaleza de la respuesta de la Sala Constitucional, son resoluciones por la forma o el fondo, o ambas? La Sala Constitucional, como se ha examinado, emite dictámenes relativos tanto a la forma como al fondo.

¿Hay algún patrón en las respuestas asociado al tipo de legislación (tema, intereses, etc.)? No fue posible determinar un patrón en las respuestas de acuerdo con el tipo de legislación.

¿Tienen las respuestas de la Sala Constitucional un respaldo unánime de sus integrantes o más bien suelen estar divididos? ¿En qué temas, quiénes y por qué suelen diferir? La integración de la Sala ha variado en el curso de los veinticinco años de su existencia, incluyendo Magistrados y Magistradas propietarios y suplentes, por lo que no es fácil identificar, sin un norte específico previo, la postura de los magistrados.

Bibliografía

I.- En prensa escrita

ARAYA, J. , GUEVARA, O., PIZA, R. y VILLALTA J.M., (2013) entrevistas, Candidatos están divididos entre eliminar y conservar consultas de planes de ley a la Sala IV Semanario El Financiero, 11 diciembre.

BRENES, L.D. (2012) Judicialización de la política. Opinión. Semanario Universidad, 15 febrero.

CHACÓN, F. (2011) Las consultas facultativas de constitucionalidad, La Nación, Foro, 17 de febrero
http://www.nacion.com/opinion/foros/consultas-facultativas-constitucionalidad_0_1178082262.html

ECHANDI, M.L., PACHECO, F.A., (2009) entrevistas ¿Se debe eliminar la consulta que hacen los diputados a la Sala IV? Periódico la República, Sección debate, 7 octubre.

GONZÁLEZ, A. (2011), Delitos Informáticos, La Nación, Opinión, ENTRE LÍNEAS, 6 de febrero
http://www.nacion.com/archivo/Delitos-informaticos_0_1175882487.html

RODRÍGUEZ, M.A. (2013) Desencanto político y judicialización del parlamento. Diario Extra, 15 julio 2013.

URCUYO, C. (2012), Reelección Conflictiva, ¿Límites a la judicialización de la política?, Semanario El Financiero, 15 noviembre.

II.- Artículos

ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. (2004), Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución Italiana: la desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales, Teoría y Realidad Constitucional, No. 12-13, segundo semestre, Madrid, PP. 421-435.

ANSOLABEHERE, K, (2005) Jueces, Política y Derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia, Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 22, abril, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, PP. 39-63.

ARCIDIÁCONO, P. y GAMALLO, G. (2011), Política social y judicialización de los derechos sociales, Revista Temas y Debates, Año 15, No. 22, julio-diciembre, Argentina, PP. 66-85.

BIGLINO CAMPOS, P., (2001) Parlamento, Principio Democrático y Justicia Constitucional, Revista de Derecho (Valdivia), Vol. XII, No. 1, Chile, PP. 179-190.

BOSCÁN CARRASQUERO, G. (2010), Judicialización y politización en América Latina, Revista Cuestiones Jurídicas Vol. IV No. 2, julio-diciembre, PP. 51-83.

CASSAGNE, J.C. (2013), La judicialización de las cuestiones políticas, Extraído del sitio:

<http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Cassagne/LA%20JUDICIALIZACION%20DE%20LAS%20CUESTIONES%20POLITICAS.pdf> el 2 de diciembre del 2013, PP. 1-32.

COUSO, J. (2004), Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política, Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, No. 2, Chile, PP. 29-48.

CRUZ VILLALÓN, P. (2006), El Control Previo, a los Veinte Años de su Supresión, Fundamentos, No. 4, Oviedo, Asturias, España, PP.275-290.

DA SILVA, V. A. (2005), La interpretación conforme a la Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 12. Enero-Junio, PP. 3-28.

DE MARISCAL, J.G., (2006) Justicia: independencia, imparcialidad, politización, Boletín de la Academia Vasca de Derecho, Año 4, No. 11, España, PP.7-70.

DOMINGO, P. (2009), Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina/Ciudadanización-judicialización de la política, Revista CIBOB d` Affers Internationals, No. 85-86, España, mayo, PP. 33-52.

ECHANDI GURDIÁN, M.L., MILANO SÁNCHEZ, A., (2009) La Consulta Facultativa de Constitucionalidad, Revista de Derecho Público No. 9-10, Enero-Diciembre, San José, PP. 29-37.

ECHEVERRIA MARTIN, G (2000) La Consulta Facultativa de Constitucionalidad como Instrumento de Control Político, Revista Parlamentaria, Vol 8, No. 3, Diciembre, San José, PP. 213-223.

FARRERA BRAVO, G. (2012), La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Año VI, No. 30, México, julio-diciembre, PP.172-203.

FAVOREAU, L. (1997), Los Tribunales Constitucionales, en La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica, Madrid, Editorial Dykinson, PP. 95-115.

FEREJOHN, J. (2002), Judicialización de la política, politización de la ley, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año/vol. XLV No. 184, Universidad Autónoma de México, PP. 13-49.

GOMEZ MONTORO, A.J. (1988), El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 22, Enero-Abril, PP.121-174.

GOZAÍNI, O.A. (2006). Introducción al Derecho Procesal Constitucional, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 274P.

HAAS, E. (2010), TCF FEDERAL: Juridificación de la política- politización de la justicia, Revista de Estudios Constitucionales, Año 8, No. 1, Santiago, PP. 367-378.

KELSEN, H. (2008), La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional), Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 10, julio-diciembre, PP. 3-46.

LÓPEZ GUERRA, L. (1992), Protección de derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional en Centroamérica y Panamá, en Justicia Constitucional: una promesa de la democracia, 1992, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente –ILANUD-, San José, PP. 67-92.

PÉREZ ROYO, J. (1986), Crónica de un error: el Recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas, Revista Española de Derecho constitucional, Año 6, No. 17, PP. 137-170.

RAMÍREZ ORTIZ, J.L. (2010), Los retos de la justicia en España, Mesa redonda: ¿Politización de la Justicia o Judicialización de la Política? Universidad Complutense de Madrid, Madrid, julio, <http://www.juecesdemocracia.es/pdf/POLITIZACIONYJUDICIALIZACION.PDF>, PP.1-8.

REDONDO GARCÍA, A. M., (2001) El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales, Revista de Derecho Político, No. 50, PP.189-218.

RUANO MIRANDA, A. (2009), La independencia judicial y las democracias, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. IV, No. 7, enero-junio, México, PP. 123-155.

RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M. (1984). La Jurisdicción Constitucional, en La Constitución Española de 1978, Editorial CIVITAS, Madrid, PP. 831-886.

RUBIO LLORENTE, F. (1992), Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 35, Mayo-Agosto, PP. 9-39.

SMULOVITZ, C. (2008), La Política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina, Revista Desarrollo Económico, Vol. 48, julio-setiembre/octubre-diciembre, PP. 287-305.

UPRIMMY YEPES, R. (2007), La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos, Revista Internacional de Derechos Humanos, Año IV No. 6, <http://www.surjournal.org/esp/index6.php>

WEIDEN, D. (2011), Judicial Politicization, Ideology and Activism at the High Courts of the United States, Canada and Australian, University of Utah, PP. 335-347.

III.- Libros

AJA, E. (1998) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual, Editorial Ariel, Barcelona.

ARAGÓN REYES, M. (1990), Constitución y Democracia, Madrid, Tecnos.

ARAGÓN REYES, M. (1999). Competencias del Tribunal Constitucional, en Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo XII, Madrid, EDERSA.

ARAYA POCHET, C. (1995). Diseño de Investigación en Ciencias Sociales, tomo III, documento mimeografiado por el autor, San José.

BRENES, L. D. (2012). El rol político del juez electoral, Editorial IFED-TSE, San José.

BREWER-CARÍAS, A.R. (2012), Derecho Procesal Constitucional, Instrumentos para la Justicia constitucional, Investigaciones Jurídicas, San José.

HAMON, F. (2006). La Justice constitutionnelle: présentation générale, France, Etats-Unis, Documents d'études, No.1.15, La Documentation Française, Paris.

MARCOU, J. (1997), Justice constitutionnelle et systèmes politiques, PUG, Grenoble.

MODERNE, F. (1993), El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea, en La Jurisdicción Constitucional, Editorial Juricentro, San José.

PIZA ESCALANTE, R. (1995), La Justicia Constitucional en Costa Rica, Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales de Iberoamérica, Portugal y España, Lisboa.

POULLAIN, B. (1990), La pratique française de la justice constitutionnelle, Economica, Paris.

RODRIGUEZ CORDERO, J. C. (2002), Sala Constitucional y equilibrio de poderes, Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, San José.

ROUSSEAU, D. (1998). La Justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris.

SABINO, C. (1997), El Proceso de Investigación, Colombia: Panamericana Editorial.

IV.- Jurisprudencia

Sala Constitucional: todas las resoluciones que resuelven consultas previas de constitucionalidad desde su creación a la fecha (1989-2013), que ascienden a más de seiscientos resoluciones.

V.- Proyectos de ley

Proyecto de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, (2010), Luis FISHMAN ZONZINSKI, diputado, expediente No. 17.743, 2 de junio.

Proyecto de reforma del Tratamiento de la Jurisdicción Constitucional en la Constitución Política, (2010), varios señores Diputados, expediente No.17.926, 25 de noviembre.

VI.- Normativa

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7135 del 11 de octubre de 1989.

VII.- Bases de datos

Programa Estado de la Nación. (2014). *Base de datos consultas facultativas de constitucionalidad* (disponible en línea).

Programa Estado de la Nación. (2014). *Base de datos consultas preceptivas de constitucionalidad* (disponible en línea).

Anexos

Anexo No.1

Consultas previas facultativas cuyo trámite excedió más de 30 días en resolverse y cómo se computó el plazo según la Sala Constitucional periodo 1989-2013

Número de voto	Fecha de ingreso	Fecha del voto	Duración Trámite (días)	Inicio plazo para la Sala	Causa	Cómputo del mes por la Sala/Transitorio II LJC	Resolución menciona cuando vence el plazo	Resolución no menciona cuando vence el plazo pero da datos	Resolución no menciona cuando vence el plazo y no da datos	Tipo
00392-90	27/11/1989	17/04/1990	140	27/11/1989	Transitorio II LJC	Transitorio II LJC	X			Facultativa
00502-91	06/02/1991	07/03/1991	31	11/02/1991	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC	X			Facultativa
01607-91	18/07/1991	20/08/1991	32	22/07/1991	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC	X			Facultativa
01925-91	19/08/1991	27/09/1991	38	26/09/1991	inhibitoria	Dentro del mes Transitorio II LJC	X			Facultativa
00846-92	20/02/1992	27/03/1992	37	25/02/1992	Recibo expediente legislativo	Transitorio II LJC			X	Facultativa
00489-92	24/02/1992	27/03/1992	33	25/02/1992	Recibo expediente legislativo	Transitorio II LJC		X		Facultativa
03834-92	21/10/1992	01/12/1992	40			Excede 10 días			X	Facultativa
05832-93	07/10/1993	12/11/1993	35			Excede 5 días			X	Facultativa
06240-93	07/10/1993	26/11/1993	49	27/10/1993	acumulación	Dentro del mes		X		Facultativa
01568-94	03/03/94	05/04/94	32			Excede 2 días		X		Facultativa
01823-94	15/03/1994	20/04/1994	35	22/05/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
03513-94	26/05/1994	15/07/1994	49	16/06/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa

03693-94	16/06/1994	22/07/1994	20/06/1994	Recibo expediente legislativo	Excede 2 días	X		Facultativa
		4	4					
			36					
03772-94	22/06/1994	27/07/1994			Excede 5 días		X	Facultativa
		4						
			35					
07515-94	09/11/1994	21/12/1994	22/11/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		4	4					
			42					
07598-94	16/11/1994	23/12/1994		Se amplió la consulta en folios 21 a 27	Dentro del mes		X	Facultativa
		4						
			37					
07514-94	18/11/1994	21/12/1994	29/11/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		4	4					
			33					
02009-95	17/03/1995	21/04/1995	24/05/1995	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		5	5					
			34					
03929-95	13/06/1995	18/07/1995	20/06/1995	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		5	5					
			35					
05544-95	07/09/1995	11/10/1995	13/09/1995	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		5	5					
			34					
00137-96	22/11/1995	09/01/1996	05/12/1996	Recibo expediente legislativo Vacaciones judiciales	Dentro del mes		X	Facultativa
		6	6					
			47					
06252-96	10/10/1996	18/11/1996			Excede 8 días		X	Facultativa
		6						
			38					
06859-96	12/11/1996	17/12/1996	18/11/1996	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		6	6					
			35					
04681-97	03/07/1997	14/08/1997	14/07/1997	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		7	7					
			41					
05047-97	23/07/1997	29/08/1997	01/08/1997	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		7	7					
			36					
06252-97	21/08/1997	02/10/1997	03/09/1997	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
		7	7					
			41					
06346-97	01/09/1997	06/10/1997	03/09/1997	Se llevó a votación el 03/10/97 y no se pudo votar	Excede 5 días	X		Facultativa
		7	7					
			35					
01922-98	23/10/1997	17/03/1998	No se llegó a evacuar	Prevención del expediente legislativo que no se cumplió			X	Facultativa- No evacuada
		8						
			144					

08743-97	18/11/1997	23/12/1997 7	35			Excede 5 días		X	Facultativa
03447-98	15/04/1998	27/05/1998 8	42	28/04/1998 8	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
04247-98	28/04/1998	17/06/1998 8	49	18/05/1998 8	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
03631-98	04/05/1998	05/06/1998 8	31	04/05/1998 8	Prueba para mejor resolver: Informe al TSE y DH	Dentro del mes	X		Facultativa
08001-98	05/10/1998	11/11/1998 8	36	14/10/1998 8	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
09192-98	11/11/1998	23/12/1998 8	42	03/12/1998 8	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
00919-99	17/12/1998	12/02/1999 9	55	14/01/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
03861-99	25/03/1999	25/05/1999 9	60			Excede 30 días		X	Facultativa
05966-99	23/06/1999	30/07/1999 9	37	29/06/1999 8	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
06774-99	30/06/1999	01/09/1999 9	61	30/07/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes		X	Facultativa
07085-99	03/08/1999	10/09/1999 9	37	30/08/99	Se previno a consultantes presentar nombres y firmas y no se cumplió No ha lugar	Dentro del plazo		X	Facultativa- No evacuada
07379-99	19/08/1999	24/09/1999 9	35	24/08/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
07535-99	30/08/1999	01/10/1999 9	31	02/09/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
07887-99	08/09/1999	13/10/1999 9	35	20/09/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
08710-99	05/10/1999	11/11/1999 9	36	12/10/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
09530-99	28/10/1999	03/12/1999 9	35	03/11/1999 9	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X		Facultativa
00416-00	24/11/1999	12/01/2000 0	48		N/A	N/A	N/A	N/A	Facultativa- Adición y

							Aclaración
00643-00	14/12/1999	20/01/2000	22/12/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		0	36				
02928-00	17/02/2000	07/04/2000	08/03/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		0	50				
04530-00	14/04/2000	31/05/2000	02/05/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		0	47				
08746-00	30/08/2000	04/10/2000	06/09/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		0	34				
00958-01	21/11/2000	02/02/2001	09/01/2001	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	71				
00483-01	29/11/2000	19/01/2001	20/12/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	50				
02642-01	01/03/2001	04/04/2001	05/03/2001	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	33				
02940-01	14/03/2001	18/04/2001	21/03/2001	Acumulación	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	34				
10091-01	03/09/2001	09/10/2001	11/09/2001	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	36				
11643-01	10/10/2001	13/11/2001	12/10/2001	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	33	Previsión de nombres y firmas			
12420-01	31/10/2001	07/12/2001	13/11/2001	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		1	37				
03248-02	07/03/2002	09/04/2002	11/03/2002	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		2	32	Se adiciona la consulta			
03303-02	07/03/2002	09/04/2002	12/03/2002	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		2	32				
03493-02	14/03/2002	17/04/2002	19/03/2002	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		2	33				
05801-02	29/04/2002	12/06/2002	10/05/2002	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
		2	43				
06291-02	16/05/2002	25/06/2002	23/05/2002	Recibo expediente legislativo	Excede 2 días	X	Facultativa
		2	39				

			21/06/2002	Se llevó a votación			
07608-02	19/06/2002	31/07/2002	11/07/2002	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			42				
05404-03	08/04/2003	25/06/2003	29/05/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			77				
05075-03	09/06/2003	10/07/2003	10/06/2003	Acumulación	Dentro del mes	X	Facultativa
			31				
09397-03	30/07/2003	05/09/2003	05/08/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			35				
11733-03	10/09/2003	15/10/2003	23/09/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			35				
12535-03	29/09/2003	31/10/2003	02/10/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			32				
14043-03	24/10/2003	03/12/2003	04/11/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			39				
14251-03	03/11/2003	05/12/2003	07/11/2003	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			32				
05627-04	21/04/2004	26/05/2004	28/04/2004	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			35				
07242-04	25/05/2004	30/06/2004	01/06/2004	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			35				
10484-04	19/08/2004	24/09/2004	25/08/2004	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			35				
14247-04	11/11/2004	15/12/2004	18/11/2004	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			34				
00398-05	19/11/2004	21/01/2005	29/11/2004	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			62				
01800-05	15/12/2004	23/02/2005	25/01/2005	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			68				
02235-05	31/01/2005	02/03/2005	04/02/2005	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			32				
07961-05	13/05/2005	21/06/2005	24/05/2005	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			38				
08675-05	23/05/2005	01/07/2005	01/06/2005	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Facultativa
			38				

08424-05	27/05/2005	28/06/2005	31	01/06/2005	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
09618-05	09/06/2005	20/07/2005	41	17/06/2005	Recibo expediente legislativo	Excede 3 días	X				Facultativa
10695-05	18/07/2005	19/08/2005	31		Dice que se rinde dentro del plazo	Excede 1 día		X			Facultativa
16962-05	01/11/2005	09/12/2005	38	08/11/2005	Recibo expediente legislativo	Excede 1 día	X				Facultativa
03671-06	20/02/2006	22/03/2006	32	06/03/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
06589-06	27/03/2006	12/05/2006	45	10/04/2006	Recibo expediente legislativo	Excede 2 días	X				Facultativa
06732-06	04/04/2006	17/05/2006	43	19/04/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
11344-06	29/06/2006	04/08/2006	35	04/07/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
14424-06	23/08/2006	27/09/2006	34	29/08/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
15486-06	22/09/2006	25/10/2006	33	27/09/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
17113-06	25/10/2006	28/11/2006	33	01/11/2006	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
09469-07	27/04/2007	03/07/2007	66	05/06/2007	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	x				Facultativa
09699-07	16/05/2007	04/07/2007	48	04/06/2007	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
00976-08	18/01/2008	22/02/2008	34	22/01/2008	Acumulación	Dentro del mes	X				Facultativa
00975-08	18/01/2008	22/02/2008	34	21/01/2008		Excede 1 días	X				Facultativa
01712-08	04/02/2008	05/03/2008	31	05/02/2008	Acumulación	Dentro del mes	X				Facultativa
04569-08	19/02/2008	26/03/2008	37	27/02/2008	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X				Facultativa
04837-08	27/02/2008	28/03/2008	31		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		Facultativa-Recusación

10693-08	31/03/2008	26/06/2008	86		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Facultativa-Recusación
10450-08	22/05/2008	23/06/2008	31	05/06/2008	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
11210-08	26/05/2008	16/07/2008	50	10/06/2008	Recibo expediente legislativo	Excede 6 días	X			Facultativa
15760-08	17/09/2008	22/10/2008	35	23/09/2008	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
14290-08	07/05/2009	09/09/2009	122		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Facultativa-Gestión de nulidad
10553-09	19/05/2009	01/07/2009	42	04/06/2009	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
10537-09	28/05/2009	01/07/2009	33	04/06/2009	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
17511-09	07/10/2009	18/11/2009	41	19/11/2009	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
07630-10	25/03/2010	27/04/2010	32	26/03/2010	Recibo expediente legislativo	Excede 1 día	X			Facultativa
09059-10	15/04/2010	19/05/2010	34	21/04/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
12025-10	25/05/2010	09/07/2010	44	15/06/2010	Acumulación	Dentro del mes	X			Facultativa
12026-10	03/06/2010	09/07/2010	36	10/06/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
16335-10	16/08/2010	29/09/2010	43	06/09/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
15741-10	19/08/2010	22/09/2010	33	29/08/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
18702-10	05/10/2010	10/11/2010	35	12/10/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X			Facultativa
00905-11	06/12/2010	26/01/2011	50	20/12/2010	Recibo expediente legislativo y vacaciones judiciales	Dentro del mes	X			Facultativa

01360-11	08/12/2010	04/02/2011	56	21/12/2010	Recibo expediente legislativo Inhibitoria	Dentro del mes	X					Facultativa
00992-11	09/12/2010	26/01/2011	47	21/12/2010	Recibo expediente legislativo y vacaciones judiciales	Dentro del mes	X					Facultativa
05268-11	21/03/2011	27/04/2011	36	29/03/2011	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
05274-11	24/03/2011	29/04/2011	35	06/04/2011	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
07818-11	12/05/2011	15/06/2011	33	25/05/2011	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
15655-11	05/10/2011	11/11/2011	36	13/10/2011	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
15969-11	19/10/2011	23/11/2011	34	27/10/2011	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
01963-12	08/12/2011	15/02/2012	67	24/01/2012	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
00268-12	08/12/2011	11/01/2012	33	11/01/2012	Acumulación	Dentro del mes	X					Facultativa
02675-12	19/01/2012	24/02/2012	35	/01/2012	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
05286-12	01/03/2012	25/04/2012	54		N/A	N/A		N/A	N/A	N/A		Facultativa-Adición y Aclaración
15840-12	04/10/2012	07/11/2012	33	10/10/2012	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X					Facultativa
03969-13(*)	21/11/2013	20/03/2014	119	06/03/2014	Prueba para mejor resolver, vacaciones judiciales	Dentro del mes	X					Facultativa

(*) Esta consulta entró en el 2013 y se emitió en el 2014. Por tratarse de un caso que excede el mes en el trámite y dado que se conoce al cerrarse esta ponencia se decidió examinar de forma adicional la misma.
Fuente: Base de datos consultas facultativas de constitucionalidad y texto de las resoluciones

Anexo No. 2

Consultas previas preceptivas cuyo trámite excedió más de 30 días en resolverse y cómo se computó el plazo según la Sala Constitucional. Periodo 1989-2013

Número de voto	Fecha de ingreso	Fecha del voto	Duración (días)	Inicio plazo para la Sala	Causa	Cómputo del mes por la Sala /Transitorio II LJC	Resolución menciona cuando vence el plazo	Resolución no menciona cuando vence el plazo pero da datos	Resolución no menciona cuando vence el plazo y no da datos	Tipo
00131-90	29/11/89	02/02/90	63			Transitorio II LJC			X	Preceptiva
00647-90	25/04/90	12/06/90	47	15/05/1990	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC	X			Preceptiva
00682-90	17/05/90	19/06/90	32	31/05/1990	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC	X			Preceptiva
00717-90	18/05/90	26/06/90	38	31/05/1990	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC		X		Preceptiva
00738-90	21/05/90	28/06/90	37	31/05/1990	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes Transitorio II LJC		X		Preceptiva
01219-90	31/08/90	02/10/90	32			Transitorio II LJC		X		Preceptiva
00193-91	16/11/90	29/01/91	73	23/11/91	Se cumple prevención	Transitorio II LJC	X			Preceptiva
00173-91	21/12/90	23/01/91	32			Transitorio II LJC		X		Preceptiva
02232-91	11/09/91	04/11/91	53			Transitorio II LJC			X	Preceptiva
03003-92	28/09/92	30/10/92	32			Transitorio II LJC			X	Preceptiva
01899-93	31/03/93	04/05/93	34			Excede 4 días		X		Preceptiva
02668-94	29/04/94	08/06/94	39	27/05/1994	Prevención de completar expediente	Dentro del mes	X			Preceptiva

					legislativo que no se cumplió				
02526-94	29/04/94	31/05/94	32	03/05/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes		X	Preceptiva
06766-94	20/10/94	21/11/94	31			Excede 1 día		X	Preceptiva
07004-94	01/11/94	02/12/94	31	02/11/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes		X	Preceptiva
07005-94	01/11/94	02/12/94	31			Excede 1 días		X	Preceptiva
07403-94	15/11/1994	16/12/1994	31	18/11/1994	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes		X	Preceptiva
02037-95	22/03/95	24/04/95	32			Excede 2 días	X		Preceptiva
00285-96	14/12/95	16/01/96	32	15/12/1994	Recibo expediente legislativo	Excede 1 día		X	Preceptiva
00286-96	15/12/95	16/01/96	31			Excede 1 día		X	Preceptiva
02894-96	24/04/96	14/06/96	50		Indica que antes del vencimiento del plazo de un mes, se solicita prueba para mejor resolver. Dicha prueba interrumpe el plazo	Prueba para mejor resolver	Dentro del mes	X	Preceptiva
04683-96	09/08/96	10/09/96	31			Excede 1 día		X	Preceptiva

04698-96	09/08/96	10/09/96	31		Excede 1 día	X	Preceptiva
03375-97	24/04/1997	18/06/1997	54	12/05/1997	Recibo expediente legislativo	Excede 6 días	X Preceptiva
06523-98	13/08/98	16/09/98	33		Excede 3 días	X	Preceptiva
06618-99	12/07/99	27/08/99	45	12/07/99 30/07/99	Recibo expediente legislativo Prueba para mejor resolver	Dentro del mes	X Preceptiva
08719-99	18/08/99	12/11/99	84		Aparente error en el cálculo de 2 meses	Excede 54 días	X Preceptiva
09257-00	19/09/00	20/10/00	31	19/09/2000 21/09/2000	Recibo expediente legislativo Se tuvo por presentada	Dentro del mes	X Preceptiva
09682-00	28/09/00	01/11/00	33	02/10/2000	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X Preceptiva
09989-00	04/10/00	08/11/00	34	05/10/2000	Recibo expediente legislativo	Excede 4 días	X Preceptiva
09990-00	04/10/00	08/11/00	34	05/10/2000	Recibo expediente legislativo	Excede 4 días	X Preceptiva
09988-00	04/10/00	08/11/00	34	05/10/2000	Recibo expediente legislativo	Excede 4 días	X Preceptiva
09909-00	04/10/00	07/11/00	33	26/10/2000	Recibo expediente	Dentro del mes	X Preceptiva

					pero la Sala acordó postergar la decisión			
16401-10	30/08/10	01/10/10	31	31/08/2010	Recibo expediente legislativo	Excede 1 día	X	Preceptiva
16402-10	30/08/10	01/10/10	31			Excede 1 día	X	Preceptiva
16948-10	10/09/10	13/10/10	33			Excede 3 días	X	Preceptiva
				07/12/10	Se cumple prevención	Dentro del mes	X	
00235-11	05/11/10	14/01/11	69	22/01/2011	Vacaciones judiciales vence plazo del mes			Preceptiva
20958-10	05/11/10	15/12/10	40			Excede 10 días	X	Preceptiva
00206-11	09/11/10	12/01/11	63	17/01/12	Prueba para mejor resolver vacaciones judiciales	Dentro del mes	X	Preceptiva
20828-10	09/11/10	14/12/10	35	09/12/2010	Recibo expediente legislativo	Dentro del mes	X	Preceptiva
01308-11	21/12/10	02/02/11	41	25/01/2011	Prevención	Dentro del mes	X	Preceptiva
13261-11	25/08/11	27/09/11	32			Excede 2 días	X	Preceptiva
05915-12	27/03/12	08/05/12	41			Excede 11 días	X	Preceptiva
05595-12	27/03/12	02/05/12	35			Excede 5 días	X	Preceptiva
05013-13	14/03/2013	16/04/2013	32	15/03/2012	Recibo expediente legislativo	Excede 1 día	X	Preceptiva

Fuente: Base de datos consultas preceptivas de constitucionalidad y texto de las resoluciones

Anexo No. 3

Casos de múltiples consultas previas de constitucionalidad a un mismo proyecto de ley, periodo 1989-2013

Tipo consulta		Proyecto de Ley	Voto (s) en que se resuelve sobre el Proyecto de ley	Filtro Dos o más consultas resueltas
P	1	Notas diplomáticas referentes a los artículos 2 y 16 del Tratado de Extradición entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el gobierno de los Estados Unidos	1.-1807-91 2.- 1949-91	1
P	2	Convenio sobre transporte aéreo entre Costa Rica y México, expediente 10169	1.-557-91 2.- 4850-95	2
P	3	Reforma al artículo 24 de la Constitución Política	1.- 678-91 2.- 750-91	3
F	4	Proyecto de Ley General de Concesión de Obra Pública, expediente 11344	3788-92 acumulado 1.-3789-92	
F	5	Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al presupuesto nacional, otros regímenes y reforma a la Ley no. 7092, Ley de Impuesto sobre la Renta, expediente 11168	489-92 acumulado 1.-846-92	
P	6	Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, expediente 11535	2808-92 NE 1.-2037-95	
P	7	Reforma al artículo 113 de la Constitución Política, expediente 10994	1.-6674-93 2.-2525-94	4
F	8	Adición al Título VII al Código de Familia, para regular la Unión de Hecho, expediente 10644	1.-3693-94 2.-7515-94	5
F	10	Ley de Justicia Tributaria, expediente No. 12142	2450-95/ Retirada 1.-3929-95	
P	11	Reforma al inciso 5 del artículo 193 de la Constitución Política	1.-2933-95 2.-3172-95	6
F	12	Proyecto de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, expediente 12063	1.-919-99 2.-7379-99	7
F	13	Creación de Impuestos para financiar el IDA y el IFAM, expediente 12362	1.-3968-98 5006-98 NE 7143-98 NE	
F	14	Ley de Servicios Privados de Seguridad, expediente 12887	1.-8001-98 2.-11733-03	8
F	15	Modificación al presupuesto de 1999, expediente 13500	1787-99 NE 1.- 3861-99	
F	16	Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, expediente 13661	6620-99 NE	
F	17	Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, expediente 13608, 13621 y 13661	6621-99 NE	
F	18	Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, expediente 13608	6622-99 NE	

F	19	Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, expediente 13621	7085-99 NE	
F	20	Ley para la Persona Mayor, expediente 12812	1.-7535-99 7886-99 NE	
P	21	Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y los Estados Unidos de América para la cooperación para suprimir el Tráfico Ilícito, expediente 13495	991-99 NE 1.-4156-99 2.-7181-99	9
F	22	Presupuesto ordinario y extraordinario de la República periodo 2001, expediente 14085	1.-483-01 2.-10136-00	10
F	23	Ley de pesca y acuicultura, expediente 13248	1.-11031-00 2.-3248-02	11
F	24	Ley de Mejoramiento de Servicios Públicos de Electricidad, Telecomunicaciones y de la Participación del Estado, expediente 13873	2758-00 acumulado 2759-00 acumulado 1.-3220-00 3919-00 NE	
F	25	Ley Asistencia al Sector Cooperativo, expediente 13507	1.-2928-00 2.-5496-00	12
P	26	Convenio para el establecimiento de un Consejo de cooperación aduanera, expediente 13415	1.- 4527-00 2.-3951-01	13
P	27	Reforma a los artículos 169, 170 y 171 de la Constitución Política, expediente 13375	1.-9257-00 2.-11532-01 3.-8888-01	14
P	28	Reforma al artículo 117 de la Constitución Política, expediente 11623	1.-9988-00 2.-11560-01	15
F	29	Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, expediente 13874	10403-01 acumulado 1.-11129-01 12459-01 NE 2.-0058-02 3.-3441-04 4.-1800-05 5.-5298-06	16
F	30	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, expediente 13715	1.-11584-01 2.-7242-04	17
F	31	Estatuto de Servicio Legislativo, expediente 11839	11643-01 NE 2241-01 acumulado 1.-2940-01	
F	32	Reformas al Código Penal, expediente 14158	1.-13273-01 2.-3303-02	18
P	33	Modificación a la Ley número 3152 de Aprobación del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, expediente 13118	1.-12774-01 2.-1508-01	19
F	34	Presupuesto ordinario y extraordinario para el ejercicio económico del 2003, expediente 14885	1.-11491-02 2.-11598-02	20
F	35	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, expediente 14564	3460-02 NE 1.-3821-02	
F	36	Reforma al inciso c) del artículo 109 y 113 del Código de Familia, expediente 14124	6452-02 NE 7358-02 NE	
F	37	Reformar al artículo 46 de la Ley de Migración y Extranjería,	1.-12535-03 2.-12536-03	21
F	38	Adición de un artículo 67 Ter a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	5075-03 acumulado	

			1.-6180-03	
F	39	Proyecto de ley de reforma al artículo 2 de la ley número 7531, expediente 15295	7961-05 acumulado 1.- 9148-05 10372-05 adición y aclaración 6340-06 NE	
F	40	Ley de migración y extranjería, expediente 14269	7290-05 acumulado 1.-9618-05	
P	41	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, expediente 15543	1.-8425-05 2.-6011-06 3.-18215-08	22
F	42	Ley de presupuesto del 2007, expediente 16356	14895-06 NE 15675-06 acumulado 1.- 18007-06 2.-17113-06 9207-09 adición y aclaración	23
F	43	Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, expediente 15516	2185-06 acumulado 1.-3671-06	
F	44	Reforma del artículo 41 bis de la Asamblea Legislativa (reglamento), expediente 16521	1.-2901-07 3917-07 adición y aclaración 2.-9699-07	24
F	45	Tratado de libre comercio con Rep. Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, expediente 16047	7896-07 acumulado 1.-9469-07 11275-07 adición y aclaración 13162-07 gestión de nulidad	
P	46	Acuerdo marco de cooperación financiera entre Costa Rica y el Banco Europeo de Inversiones, expediente 15538	1.-1910-07 2553-07 adición y aclaración	
F	47	Ley de protección de obtenciones vegetales, expediente 16327	975-08 acumulado 976-08 acumulado 2126-08 recusación 1.-2521-08 3070-08 acumulado 10693-08 gestión de ineficacia	
F	48	Ley reguladora del mercado de seguros, expediente 16305	7892-08 acumulado 1.-10450-08	

			14290-09 adición y aclaración	
F	49	Ley General de Telecomunicaciones, expediente 16398	1.-4569-08 1065-09 gestión de nulidad	
F	50	Ley de procedimientos de observancia de derechos de propiedad intelectual, EXPEDIENTE 16117	3152-08 acumulado 4837-08 recusación 1.-5179-08	
F	51	Reforma y adición de varias normas que regulan las materias relacionadas con propiedad intelectual, expediente 16955	1.-16221-08 2.-13832-08	25
P	52	Aprobación de varias enmiendas al tratado de Libre Comercio con República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos, Ley de aprobación N° 8622 de 21 de noviembre de 2007 y aprobación del protocolo por el que se adicionan disposiciones en materia de acumulación textil al Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de aprobación N° 7474 de 20 de diciembre de 1994, expediente 17010	11940-08 acumulado 1.-12590-08	
F	53	Modificación de varios artículos a la ley 7744, concesión y operación de marinas turísticas, expediente 14836	1.-15760-08 2.-16563-08 3.-17511-09 4.-12026-10 5.-18702-10	26
P	54	Adhesión de Costa Rica al tratado de Budapest, expediente 16123	1712-08, acumulado 1.-3154-08	
F	55	Ley de marcas y otros signos distintivos, expediente 16118	2522-08 recusación 1.-2896-08	
P	56	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, expediente 16590	1.-4570-08 9809-08 gestión de nulidad 3070-08 acumulado	
F	57	Reforma y adición de los artículos 22 y 25 de la Ley número 8589, penalización de la violencia contra las mujeres, expediente 17499	1.-905-11 2.-16202-10	27
F	58	Aumento salario diputados, expediente 17684	9866-10 acumulado 9867-10 acumulado 1.-12025-10	
F	59	Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), expediente 17218	268-12/CGR acumulado 1.-1963-12 5286-12 adición y aclaración	
P	60	Tratado de libre Comercio con China, expediente 17672	3172-11 acumulado 1.-4519-11	

F	61	Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, expediente 16679	1.-5268-11 2.-7818-11	28
F	62	Impuesto a Personas Jurídicas, expediente 16306	1.-12611-11 14965-11 NE	
F	63	Ley de Solidaridad Tributaria, expediente 18261	3920-12 acumulado 1.-4621-12	
F	64	El control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud, expediente 17371	2980-12 interlocutoria 1.-3918-12	
F	65	Ley de presupuesto para el año 2013, expediente 18554	1.-16393-12 2.-17705-12	29
P	66	Tratado de extradición con Corea, expediente 17276	5283-12 NE 1.-8833-12	
P	67	Intercambio de información tributaria con Australia, expediente 18288	5595-12 NE 1.-12226-12	
P	68	Memorando de entendimiento entre el gobierno de Costa Rica e India para el establecimiento de un Centro de Excelencia Tecnológica de la Información, expediente 17586	5915-12 NE 1.-9137-12	
TOTAL	68	TOTAL proyectos consultados en más de una ocasión, tras la depuración		29

Notas

P: preceptiva.

F: facultativa.

Total de consultas preceptivas: 11 (con 2 consultas un total de 9 y con 3 consultas un total de 2).

Total de consultas facultativas: 18 (con 2 consultas un total de 16 y con 5 consultas un total de 2).

NE: no ha lugar a evacuar la consulta.

En este cuadro no se cuentan como resoluciones de consulta:

- las que se acumulan (dado que al resolverse en una sola sentencia el impacto en el tiempo es el mismo);
- las no evacuadas, las que resuelven gestiones de nulidad, gestiones de adición y aclaración, recusaciones y otras gestiones interlocutorias (dado que no resuelven sobre la consulta previa).

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 4

Clasificación de los vicios de forma de las consultas previas de constitucionalidad, periodo 1989-2013

CO D	Categoría	Votos (*votos en más de una categoría por contener varios vicios)	Total de vicios	Total de votos con vicios
C1	Violación al Principio de enmienda	610-91; 1562-91; 1634-93; 5833-93; 1438-95; 5544-95; 1919-96; 7292-98; 4697-99; 6774-99, 9257-00; 12774-01; 58-02; 5404-03; 3625-05; 5298-06; 15486-06; 1910-07; 2901-07; 9866-10; 9867-10; 10100-10; 12025-10; 12026-10; 15291- 10; 16335-10; 992-11	27	27
C2	Violación al Reglamento de la Asamblea Legislativa	8710-99; 2758-00; 3220-00; 4530-00; 14251-03; 2185-06; 3671-06; 5298-06*; 4569-08; 14966-11; 15969-11; 3920-12; 4621-12; 13367-12	14	13

C3	No se consulta a instituciones autónomas: CCSS, Municipalidades, Corte	1618-91; 2430-94; 10403-01; 11129-01; 13273-01; 7961-05; 2185-06*; 3671-06*; 12405-06; 13832-08; 15760-08; 10553-09; 7462-13; 8596-13; 8701-13	15	13
C4	Texto sometido al Plenario no cumple formalidades (incompleto o no corresponde)	1102-90; 557-91; 1807-91; 6859-96; 1508-01; 5409-02; 6011-06; 8833-12	8	8
C5	Sujeto carente de poder para ejercer el acto//falta personería jurídica del órgano	738-90; 173-91; 1607-91; 7-92; 9-92; 3194-95; 9250-00; 15294-10	8	8
C6	Violación al Principio de publicidad	9988-00; 5801-02; 15486-06*; 13832*; 15760-08*; 992-11*; 3920-12*; 4621-12*; 6939-13	9	3
C7	Materia no presupuestaria en ley de presupuesto	121-89; 2488-91; 1795-92; 1634-93*; 6215-93; 11491-02	6	5
C8	Violación al Principio democrático	4848-95; 2758-00*; 3220-00*; 2185-06*; 3671-06*; 9567-06; 15486-06*; 2901-07*	8	2
C9	Aprobar vs Ratificar	647-90; 835-90; 1372-94; 8893-00	4	4
C10	Se delega a Comisión materia que no es de su competencia	6774-99*; 8746-00; 3821-02	3	2
C11	Violación Principio de congruencia (transitorios)	8888-01; 11532-01; 8425-05	3	3
C12	Aprobación de instrumento de carácter internacional sin seguir el procedimiento legislativo.	4527-00; 16402-10; 1308-11	3	3
C13	Reserva de ley (presupuesto)	2061-92; 4606-94	2	2
C14	Trámite extemporáneo	6674-93; 4453-99	2	2
C15	Se aprobó en debate sin que la Sala haya evacuado la consulta	7515-94; 2928-00	2	2
C16	Fecha de entrada en vigor de un Tratado es inconstitucional	557-91*; 9-92*	2	0
C17	Creación de un sujeto de derecho internacional sin organización	610-91*	1	0

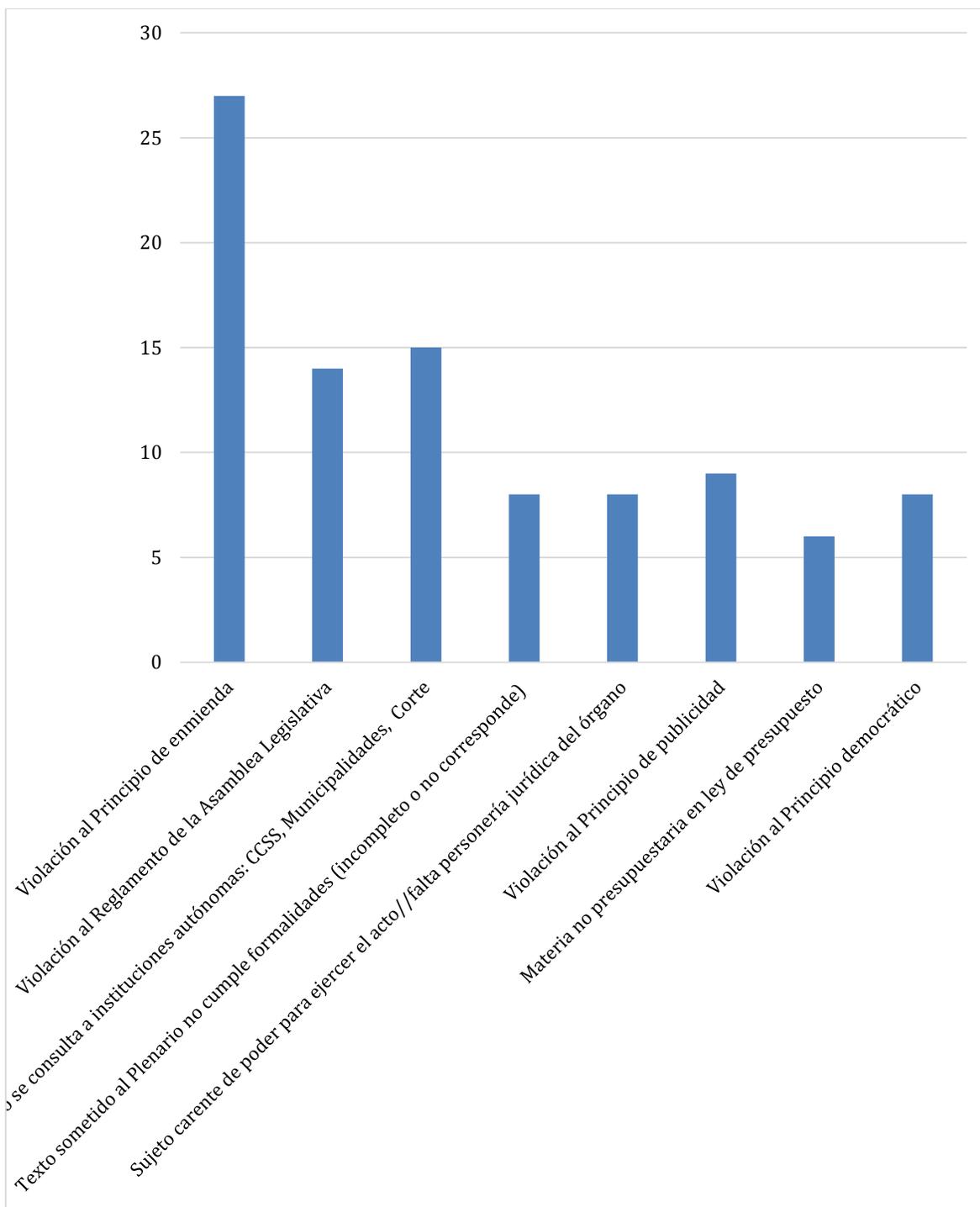
C1 8	Votación sin alcanzar mayoría calificada	678-91	1	1
C1 9	Se aparta del criterio de autónomas sin seguir procedimiento respectivo	5958-98	1	1
C2 0	Materia inconstitucional	2009-95	1	1
C2 1	Traslado de competencias exclusivamente nacionales a órgano internacional	7146-99	1	1
C2 2	Actos de distinta naturaleza sometidos a un mismo procedimiento legislativo	323-90	1	1
Total			122	102

Nota: dado que varias resoluciones cuentan con más de un vicio forma, se discriminó la cantidad de vicios: 122, de la cantidad de resoluciones con vicios:102.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 5

Gráfico de los principales vicios de forma de las consultas previas de constitucionalidad, periodo 1989-2013

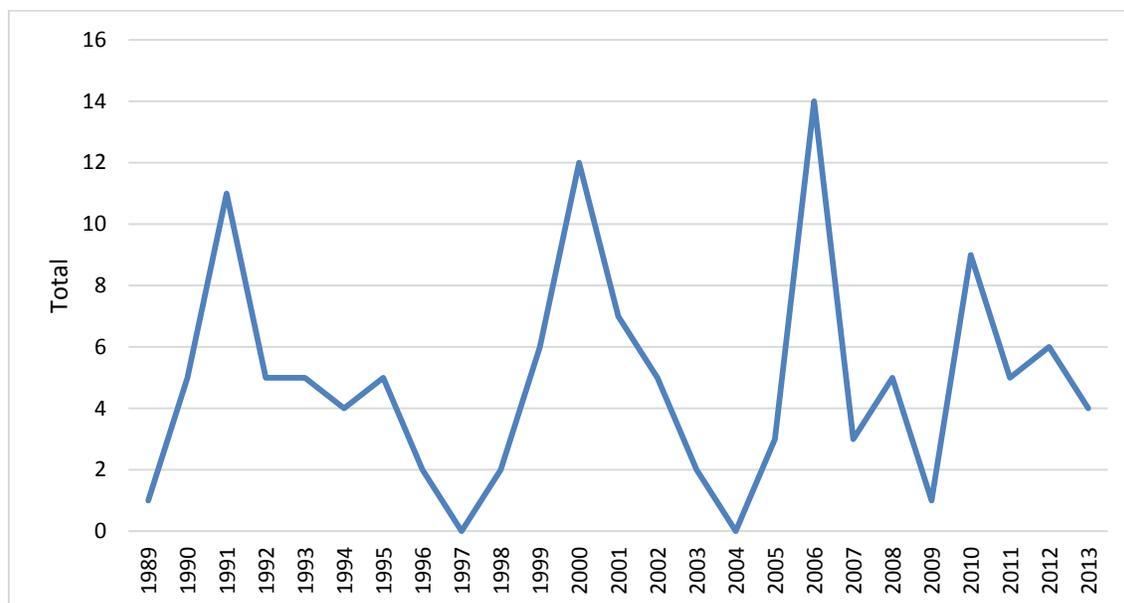


Nota: dado que varias resoluciones cuentan con más de un vicio forma, se discriminó la cantidad de vicios: 122, de la cantidad de resoluciones con vicios:102.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 6

Gráfico del total de vicios de forma de las consultas previas de constitucionalidad, periodo 1989-2013



Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 7

Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas preceptivas, periodo 1989-2013

Año	Vicios de fondo	No se acataron	Porcentaje	Sí se acataron	Porcentaje	No aplica	Porcentaje
1989	0	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	0	0	0	0	0
1991	1	0	0	1	100	0	0
1992	0	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0	0
1994	2	1	50	1	50	0	0
1995	0	0	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0	0	0
1997	1	0	0	1	100	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0
1999	2	0	0	1	50	1	50
2000	3	1	33,33	2	66,66	0	0
2001	0	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0

2008	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0
2010	2	0	0	1	50	1	50
2011	0	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0	0
2013	1	1	100	0	0	0	0
Totales	12	3	25	7	58,3	2	16,6

Nota: El "No aplica" se refiere a proyectos de ley que posterior a la consulta, fueron archivados y no fueron aprobados.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 8

Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas facultativas, periodo 1989-2013

	Vicios de fondo	No se acataron	Porcentaje	Sí se acataron	Porcentaje	Parcialmente	Porcentaje	No aplica	Porcentaje
1989	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	1	1	100	0	0	0	0	0	0
1991	4	0	0	1	25	2	50	1	25
1992	6	0	0	5	83,33	0	0	1	16,67
1993	1	0	0	1	100	0	0	0	0
1994	6	3	50	1	16,67	0	0	2	33,33
1995	2	1	50	1	50	0	0	0	0
1996	1	0	0	1	100	0	0	0	0
1997	5	0	0	2	40	1	20	2	40
1998	4	1	25	2	50	0	0	1	25
1999	4	1	25	2	50	1	25	0	0
2000	6	2	33,33	1	16,67	0	0	3	50
2001	6	3	50	2	33,33	0	0	1	16,67
2002	3	1	33,33	0	0	0	0	2	66,67
2003	8	2	25	0	0	0	0	6	75
2004	6	3	50	3	50	0	0	0	0
2005	4	0	0	3	75	0	0	1	25
2006	3	2	66,67	1	33,33	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	2	0	0	2	100	0	0	0	0
2009	1	1	100	0	0	0	0	0	0
2010	3	0	0	1	33,33	1	33,33	1	33,33
2011	3	0	0	2	66,67	0	0	1	33,33
2012	3	2	66,67	1	33,33	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	82	23	28,05	32	39,02	5	6,10	22	26,83

Nota: El "No aplica" se refiere a proyectos de ley que posterior a la consulta, fueron archivados y no fueron aprobados.

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Anexo No. 9

Acatamiento de las disposiciones planteadas por la Sala Constitucional en resoluciones con vicios de fondo de las consultas facultativas, según proyectos de ley de Presupuestos de la República para el periodo 1989-2013

Año	Proyectos de ley consultados sobre Presupuesto	Obtuvieron vicios de fondo	Porcentaje vicios con respecto a proyectos consultados	Sí se acataron disposiciones	Porcentaje con respecto a vicios de fondo	No se acataron disposiciones	Porcentaje con respecto a vicios de fondo	No aplicó el acatamiento	Porcentaje con respecto a vicios de fondo
1989	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	1	1	100	0	0	1	100	0	0
1991	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	6	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	2	2	100	0	0	2	100	0	0
1995	2	2	100	1	50	1	50	0	0
1996	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1998	1	1	100	0	0	1	100	0	0
1999	5	1	20	0	0	1	100	0	0
2000	3	2	66,67	0	0	2	100	0	0
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	3	1	33,33	0	0	1	100	0	0
2003	4	3	75	0	0	2	66,6	1	33,33
2004	1	1	100	0	0	1	100	0	0
2005	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	5	2	40	0	0	2	100	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	3	2	66,67	0	0	2	100	0	0
2013	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	44	18	40.91	1	5.56	16	88.8	1	5.56

Fuente: Estado de la Justicia a partir de bases de datos de consultas de constitucionalidad y textos de las resoluciones.

Nota: La mayoría de las disposiciones no se acataron debido a que la Sala Constitucional se pronunció luego de haberse vencido el plazo de aprobación del proyecto.

Anexo No.10

Estadísticas relativas y absolutas de la consulta previa de constitucionalidad en relación con el trabajo total de la Sala Constitucional, periodo 1989-2013

Año	Facultativa	Preceptiva	Total (EJ)	Total (Corte)	Diferencia	Total de casos entrados	Facultativa (Relativo)	Preceptiva (Relativo)	Total relativo (EJ)	Total relativo (Corte)
1989	2	1	3	4	-1	365	0,55%	0,27%	0,82%	1,10%
1990	6	19	25	23	2	2296	0,26%	0,83%	1,09%	1,00%
1991	8	31	39	35	4	3550	0,23%	0,87%	1,10%	0,99%
1992	8	3	11	11	0	4683	0,17%	0,06%	0,23%	0,23%
1993	11	5	16	16	0	5355	0,21%	0,09%	0,30%	0,30%
1994	9	18	27	27	0	6373	0,14%	0,28%	0,42%	0,42%
1995	7	41	48	48	0	6768	0,10%	0,61%	0,71%	0,71%
1996	4	17	21	21	0	7421	0,05%	0,23%	0,28%	0,28%
1997	8	18	26	26	0	8916	0,09%	0,20%	0,29%	0,29%
1998	14	30	44	44	0	8885	0,16%	0,34%	0,50%	0,50%
1999	19	38	57	56	1	9741	0,20%	0,39%	0,59%	0,57%
2000	20	38	58	56	2	10808	0,19%	0,35%	0,54%	0,52%
2001	18	22	40	41	-1	12752	0,14%	0,17%	0,31%	0,32%
2002	14	23	37	37	0	13431	0,10%	0,17%	0,28%	0,28%
2003	14	3	17	17	0	13302	0,11%	0,02%	0,13%	0,13%
2004	9	1	10	10	0	13420	0,07%	0,01%	0,07%	0,07%
2005	13	6	19	18	1	16574	0,08%	0,04%	0,11%	0,11%
2006	14	9	23	23	0	15958	0,09%	0,06%	0,14%	0,14%
2007	8	8	16	12	4	16951	0,05%	0,05%	0,09%	0,07%
2008	21	21	42	36	6	17972	0,12%	0,12%	0,23%	0,20%
2009	5	5	10	8	2	18856	0,03%	0,03%	0,05%	0,04%
2010	14	43	57	57	0	17640	0,08%	0,24%	0,32%	0,32%
2011	12	13	25	25	0	16282	0,07%	0,08%	0,15%	0,15%
2012	13	18	31	29	2	17002	0,08%	0,11%	0,18%	0,17%
2013	14	23	37							
Media	11,4	18,16	29,56	28,333 33333		11054,20 833	0,14%	0,23%	0,373%	0,372%

Promedio de pesos relativos por tipo de consulta

Facultativa 0,14%

Preceptiva 0,23%

Fuentes: Elaborado por el Estado de la Justicia con base en información de la página web de la Sala Constitucional, información brindada por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional y bases de datos de consultas previas de constitucionalidad.