



---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023**

---

## **Investigación**

---

# Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2023

**Investigadora:**

Karlissa Calderón Zúñiga

San José | 2023



342.728.6  
C146u

Calderón Zúñiga, Karlissa.  
Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990 - 2023 / Karlissa  
Calderón Zúñiga. -- Datos electrónicos (1 archivo : 269 kb). -- San José, C.R. : CONARE  
- PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-92-9  
Formato PDF, 19 páginas.  
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible  
2023.

1. PODER EJECUTIVO. 2. LEGISLACIÓN. 3. LEGISLACIÓN POR DECRE-  
TOS. 4. COSTA RICA. I. Título.



## Contenido

Contenido .....	3
Descargo de responsabilidad .....	4
Presentación .....	4
Objetivos .....	4
Preguntas de investigación .....	5
Metodología.....	5
¿Qué dice el Programa Estado de la Nación sobre el uso del decreto ejecutivo? .....	6
Uso del decreto en los primeros años de gobierno 1990-2023 .....	9
Administración Chaves Robles registra el mayor porcentaje de decretos reglamentarios .....	10
Tendencia de decretos ejecutivos de bajo alcance político se mantiene .....	11
Temas económicos son prioritarios en la agenda del Ejecutivo.....	12
Tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias muestra el segundo valor más bajo .....	13
¿Gobernar por decreto? El caso de la administración Chaves Robles.....	14
Mayoría de decretos recurridos ante la Sala Constitucional se encuentran en trámite.....	15
Control constitucional sobresale en temas sobre libertad de expresión y prensa .....	16
Conclusiones.....	17
Bibliografía .....	19

## Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2023*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2023* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Aplicación de formato Suyen Miranda López.

## Presentación

El presente estudio se realiza en el marco de la segunda aspiración del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia: Gestión y Representación Política Responsables. Este apartado genera indicadores de seguimiento anuales que permiten estudiar la gestión del Poder Ejecutivo de manera sistemática y sostenida en el tiempo. Para el Informe Estado de la Nación 2016, se elaboró una primera investigación sobre el uso del decreto ejecutivo como instrumento para gobernar (Ramírez, 2016). Para el Informe Estado de la Nación 2023, se pretende ampliar el seguimiento a la gestión del Ejecutivo con el fin de comprender, entre otras cuestiones, el uso de dicha herramienta en los primeros años de gobierno entre 1990 y 2023.

El objetivo general de esta investigación es: analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo vía decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno entre 1990 y 2023 en términos de tipo, alcance, proponente y tema. Para ello, se recopilaron todos los decretos emitidos en el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles (8 de mayo de 2022 – 30 de abril de 2023) y publicados en el diario oficial La Gaceta<sup>1</sup>; permitiendo enriquecer la base de datos existente con información suficiente para analizar las características, alcances y usos del decreto por parte de los gobiernos, tanto en período bipartidista como en el actual escenario del multipartidismo.

## Objetivos

El presente estudio se enmarca en la preparación del Informe Estado de la Nación 2023, correspondiente a la meta 3.1.1 aprobada en el Plan Operativo Anual del Programa Estado de la Nación (PEN) 2023.

### Objetivo general:

Analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo vía decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno entre 1990 y 2023 en términos de tipo, alcance, proponente y tema.

---

<sup>1</sup> La base de datos de decretos ejecutivos se elaboró a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Se recopilaron todos los decretos ejecutivos emitidos durante las nueve administraciones que ha tenido el país entre 1990 y 2023. La información está desagregada en 18 variables y comprende 22.005 decretos al 30 de abril de 2023.

### **Objetivos específicos:**

- Actualizar la base de datos de decretos ejecutivos con todos los decretos emitidos en el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles (8 de mayo de 2022 – 30 de abril de 2023) y publicados en el diario oficial La Gaceta.
- Caracterizar el tipo, alcance, proponente y tema de los decretos ejecutivos emitidos en los primeros años de gobierno entre 1990 y 2023.

### **Preguntas de investigación**

#### **Pregunta general:**

¿Cuáles son las principales características de los decretos del Poder Ejecutivo emitidos en los primeros años de gobierno entre 1990 y 2023?

#### **Preguntas específicas:**

- ¿Cuál fue el comportamiento según el alcance de los decretos presentados en el período de análisis?
- ¿Cuáles ministerios han generado mayor cantidad de decretos en el período de análisis?
- ¿Cuál fue el comportamiento según el tema y subtema de los decretos presentados en el período de análisis?

### **Metodología**

Esta investigación parte de un diseño metodológico descriptivo y cuantitativo, destinado “a probar teorías objetivas examinando relaciones entre variables, usualmente por medio de procedimientos estadísticos” (Pignataro, 2016, p.4). Para el desarrollo de la presente investigación, se utilizó la base de datos de decretos ejecutivos del PEN (recuadro 1) con el fin de generar datos estadísticos y descriptivos.

### Recuadro 1

#### Base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos de decretos ejecutivos del PEN se elaboró a partir de los decretos publicados en el diario oficial La Gaceta desde el 8 de mayo de 1990 al 30 de abril de 2023. Los respaldos de los decretos ejecutivos se componen de dos procesos: respaldos dados por la Imprenta Nacional y respaldos en digital obtenidos por medio de la página web <https://www.imprentanacional.go.cr/>. La base de datos está compuesta por 18 variables: número de decreto ejecutivo, título del decreto ejecutivo, administración, año de gobierno, fecha de aprobación, número de gaceta, número de alcance, fecha de publicación, ministerio(s) proponente(s), detalle del ministerio proponente, función general, función específica, función detallada, alcance político del decreto, si el decreto promulga un nuevo reglamento, tema principal, subtema, y recurrido con control constitucional (para más información, véase el manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos).

Fuente: Calderón y González, 2022.

---

## ¿Qué dice el Programa Estado de la Nación sobre el uso del decreto ejecutivo?

Para la elaboración de este apartado, se destacan cuatro ponencias del PEN sobre el uso del decreto ejecutivo. Estas investigaciones tienen un carácter descriptivo sobre el uso del decreto como instrumento de gobierno en Costa Rica, las cuales fueron actualizadas desde 2016 a 2022 (cuadro 1).

### Cuadro 1

#### Principales hallazgos sobre el uso del decreto ejecutivo en Costa Rica 1990-2022

Autor	Año	Periodo de estudio	Principales hallazgos
Ramírez, A.	2016	Dos primeros años de gobierno de las administraciones entre 1990 y 2016	Ramírez (2016) clasifica los decretos ejecutivos en tres categorías según su uso: <ul style="list-style-type: none"><li>• Decretos sustantivos: promueven “mejoras tangibles en los derechos de la ciudadanía, u otorga nuevas funciones a las entidades públicas afectadas” (p.5). Dentro de los decretos con usos sustantivos se encuentran los reglamentos, los cuales pueden ser nuevos, o bien, reformas o derogaciones a los reglamentos ya existentes (p.7).</li><li>• Decretos procedimentales: aluden “a las ocasiones en que el Ejecutivo usa el decreto como parte del procedimiento institucional para auspiciar un cambio sustantivo” (p.5).</li></ul>

---

Autor	Año	Periodo de estudio	Principales hallazgos
Ramírez, A.	2017	Tres primeros años de gobierno de las administraciones entre 1990 y 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decretos administrativos: corresponden “a los decretos que son promulgados como parte del quehacer administrativo del Ejecutivo” (p.5).</li> </ul> <p>Ramírez (2016) concluye que solo un 22% del total de decretos sustantivos tienen fines externos. En otras palabras, un 78% refieren a reglamentaciones administrativas (regulación de las funciones institucionales y administración de las relaciones laborales entre la Administración y sus funcionarios públicos) y a reglamentaciones de leyes sobre “aspectos organizativos del Poder Ejecutivo y sus instituciones” (p.9).</p> <p>Ramírez (2017) evidencia un descenso en el uso de los decretos de muy alto alcance político (reglamentos de servicio público y técnicos) y un ascenso en el uso de los decretos de alto alcance político (reglamentos de ley) (p.10). Por ello, plantea dos hipótesis sobre el porqué se da esta situación: 1) debido a la elaboración de leyes más explícitas que limitan la capacidad de interpretación del Poder Ejecutivo, y 2) debido a mayores controles constitucionales que inciden y disminuyen la capacidad de acción del Ejecutivo (p.11).</p> <p>Con respecto a la primera hipótesis, a partir de un estudio cualitativo de 94 reglamentos de ley seleccionados manera aleatoria, se concluye que: primero, “un 74% de los reglamentos estudiados hicieron cambios en las obligaciones y derechos adquiridos por la ciudadanía en comparación con la ley original” (p.14); no obstante, estas modificaciones no implican violaciones de los derechos fundamentales de las personas, por el contrario, llenaban “vacíos presentes en la legislación original con disposiciones de otras normativas relevantes que no eran previstas de previo por la ley” (p.14). Segundo, “un 23% de los reglamentos de ley hicieron cambios significativos en las definiciones de sus objetos de regulación con respecto a lo planteado en las leyes de base” (p.15). Tercero, un 11% de los reglamentos de ley “autorizaron cambios en la organización de entes públicos creando nuevos departamentos dentro de la estructura institucional” (p.15).</p> <p>En el caso de la segunda hipótesis planteada por Ramírez (2017), a partir de un cruce entre la base sobre decretos ejecutivos y acciones de inconstitucionalidad del PEN, se</p>

Autor	Año	Periodo de estudio	Principales hallazgos
			<p>concluye que “de los 2.074 decretos de alto o muy alto alcance que se identificaron en este periodo, sólo 205 (9,9%) fueron impugnados mediante una acción de inconstitucionalidad ante este tribunal” (p.17), de los cuales los decretos de muy alto alcance político (reglamentos de servicio público y técnicos) son los más recurridos. Ramírez (2017), agrega que este bajo porcentaje puede deberse a: 1) que “no hay nada que la ciudadanía considere que implique una violación del orden constitucional” (p.17) y 2) que existan “decretos que excedan levemente los límites y que pueden no estar siendo puestos bajo el escrutinio de la Sala por otros motivos” (p.18). Además, el autor añade que el éxito de los reglamentos de ley frente al control constitucional, en contraste con los reglamentos de servicio público, se debe a su superioridad relativa en el ordenamiento jurídico.</p>
Ramírez, A.	2018	Cuatro años de gobierno de las administraciones entre 1990-2018	<p>Este estudio mantiene una línea similar a las dos investigaciones anteriores. Sin embargo, se incorpora un estudio sobre la cantidad de interpelaciones de un mismo decreto ante la Sala Constitucional. Ramírez (2018), menciona que los decretos de muy alto y alto alcance se interpelan una mayor cantidad de veces. Por ejemplo: “hay 18 decretos que han sido puestos bajo el control de constitucionalidad en más de 20 ocasiones y de éstos, 12 son decretos de alto y muy alto alcance” (p.17).</p>
Calderón, K. y González, W.	2022	Cuatro años de gobierno de las administraciones entre 1990-2022	<p>Esta investigación mantiene una línea similar a las tres investigaciones de Ramírez (2016, 2017 y 2018); no obstante, amplía el periodo de estudio al abarcar la Administración Alvarado Quesada. Durante la legislatura 2021-2022, el Ejecutivo mantiene la tendencia identificada en informes anteriores: un aumento en la cantidad de decretos con alto alcance político, logrando de esta manera tener mayor incidencia en el ordenamiento jurídico y en las potestades del gobierno. Aunque la tendencia se mantiene, el cuarto año de gobierno muestra una disminución en comparación con el tercer año, debido al aumento considerable de acciones en relación con la pandemia por covid-19.</p> <p>Por otra parte, esta ponencia incorpora un estudio sobre reglamentos de ley. Entre las principales conclusiones, se destaca que durante el cuarto año de gobierno de la</p>



Autor	Año	Periodo de estudio	Principales hallazgos
			<p>Administración Alvarado Quesada se emitieron la mayor cantidad de reglamentos de ley (29,4%). Además, se posiciona una diferencia entre los tiempos de aprobación y de publicación. En promedio los decretos reglamentarios tardan 55,9 días hábiles en ser publicados, mientras que los decretos no reglamentarios se estiman en un plazo menor. Se destaca que la Administración Alvarado Quesada ocupa el tercer lugar en tiempos de espera entre la aprobación y la publicación del reglamento, la cual es superada por las administraciones Solís Rivera y Pacheco de la Espriella. Asimismo, entre los ministerios proponentes que más reglamentos han aprobado y publicado se destaca al Ministerio de Hacienda, con una totalidad de 169 reglamentos. No obstante, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el ente que más tiempo en promedio ha demorado para la publicación de un reglamento.</p> <p>Finalmente, en relación con el estado de los proyectos de ley convocados por el Ejecutivo, se mantuvo la tendencia de esta Administración sobre la baja capacidad en negociar e impulsar su agenda en el Congreso. Sin embargo, evidencia una leve mejora con respecto a la tercera legislatura.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Ramírez, 2016, 2017 y 2018, Calderón y González, 2022.

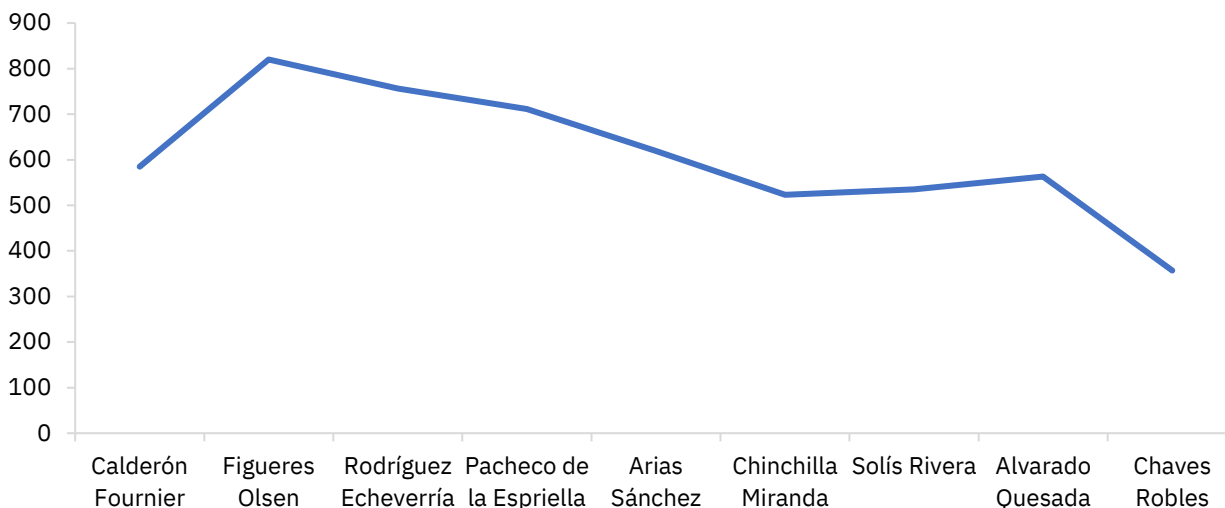
### **Uso del decreto en los primeros años de gobierno 1990-2023**

El decreto ejecutivo es un acto administrativo ejercido por la persona quien ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios(as) ministros(as) de Gobierno. En otras palabras, constituye un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016, p.3) para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias.

Durante el primer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990-2023, se aprobaron 5.469 decretos ejecutivos. Las décadas de 1990 y 2000 se caracterizan por agrupar los primeros años de gobierno de las administraciones más productivas. Entre ellas, se destaca la Administración Figueres Olsen que concentra la mayor cantidad con 820 decretos. A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno, con un leve repunte durante la Administración Alvarado Quesada y una caída abrupta durante la Administración Chaves Robles, convirtiéndose en el primer año de gobierno con la menor producción de decretos ejecutivos (gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución de decretos en los primeros años de gobierno por administración. 1990-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2023.

### Administración Chaves Robles registra el mayor porcentaje de decretos reglamentarios

A lo largo del periodo de estudio, se evidencia una tendencia predominante de decretos administrativos (45,2%), seguidos por reglamentarios (33,0%), políticos (14,4%) y económicos (7,3%). Esta tendencia se mantiene en ocho de las nueve administraciones. Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, se rompe este patrón al registrar un mayor porcentaje de decretos reglamentarios (49,0%), seguidos por administrativos (39,2%), económicos (6,7%) y políticos (5,0%).

Una de las principales funciones del Ejecutivo es la reglamentaria, la cual le permite incidir en el ordenamiento jurídico. Según el artículo 140 inciso 3 y 18 de la Constitución Política, al Poder Ejecutivo le corresponde “sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949). De igual forma, “expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949).

Los reglamentos son decretos con alcances normativos, en otras palabras, definen “reglas de interacción sobre la situación jurídica regulada ad infinitum” (Ramírez, 2016, p.7). Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, predominan los reglamentos de servicio público (49,7%), seguidos por reglamentos de ley (24,0%), de organización (19,4%) y de relación de servicio (6,9%).

Los reglamentos de servicio público son “normas con eficacia externa, en tanto regulan la esfera de acción de los administrados y no el funcionamiento interno de la Administración” (Ramírez, 2016, p.7). Además, son emitidos de acuerdo con “las competencias de la autoridad administrativa para ejercer la regulación estatal sobre una materia, o bien para prestar servicios públicos bajo su cargo” (Ramírez, 2017, p.7), brindándole al Poder Ejecutivo un grado de incidencia política mayor sobre el sistema político y el ordenamiento jurídico (Ramírez, 2017, p.10).

Por otra parte, los reglamentos de ley o reglamentos ejecutivos tienen como fin “desarrollar y establecer el marco interpretativo necesario para la ejecución de una ley promulgada por la Asamblea Legislativa” (Ramírez, 2016, p.7), permitiendo su aplicación práctica. En otras palabras, el objetivo de los reglamentos de ley es “hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino que también los fines que se propuso el legislador, fines que no pueden ser alterados por esa vía (i.e.: el decreto ejecutivo)” (Resolución Constitucional 2934-93 citado por Ramírez, 2017, p.13). Ramírez (2017), añade que el reglamento de ley atiende vacíos dejados por la ley, constituyendo oportunidades para ejercer poder político. Al respecto, menciona que “el reglamento de ley también podría verse como una oportunidad para el Ejecutivo de ejercer su influencia sobre el ordenamiento jurídico nacional (y, por extensión, sobre el sistema político) mediante interpretaciones de las normas que permitan extender su ámbito de acción” (p.13).

Por otro lado, los reglamentos de organización regulan “las funciones generales de los órganos y entidades públicas de la Administración” (Ramírez, 2016, p.7). Finalmente, los reglamentos de relación de servicio establecen “las relaciones entre la Administración y sus funcionarios públicos en torno a diferentes áreas (por ejemplo: régimen disciplinario, becas, asuntos salariales, zonaje, etc.)” (Ramírez, 2016, p.7).

### **Tendencia de decretos ejecutivos de bajo alcance político se mantiene**

El alcance político de los decretos ejecutivos es elaborado por Ramírez (2017) a partir de tres categorías analíticas:

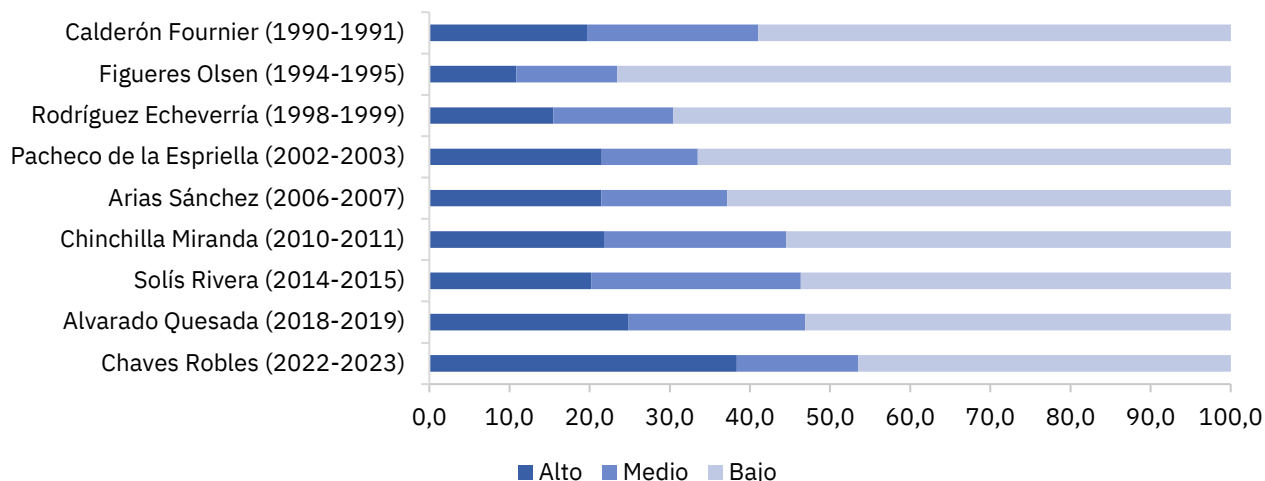
- **Afectación social:** refiere a “si la acción del decreto se circunscribe exclusivamente a efectos sobre la administración pública o si el decreto trasciende a la administración para producir un impacto en la vida social, económica, política o ambiental de las personas” (Ramírez, 2017, p.5).
- **Normatividad:** corresponde a “la pretensión de generalidad en la aplicación jurídica del decreto ejecutivo” (Ramírez, 2017, p.6). En otras palabras, el decreto es general cuando “ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas”, o bien, es concreto cuando establece un marco regulatorio “para un acto o caso particular” (Ramírez, 2017, p.6).
- **Discrecionalidad:** refiere a “si el decreto ejecutivo es utilizado de forma facultativa o potestativa por parte del Poder Ejecutivo, o si su emisión surge de una obligación jurídica previa que demanda la emisión de este tipo de normas” (Ramírez, 2017, p.6).

A lo largo del periodo de estudio, se evidencia una tendencia predominante de los decretos de bajo alcance político (62,2%), seguidos por los de alto (20,2%) y los de medio alcance (17,6%).

La Administración Chaves Robles no rompe con la tendencia de administraciones pasadas; sin embargo, presenta el mayor porcentaje de decretos de alto alcance (38,4%) en términos de afectación social, normatividad y discrecionalidad (gráfico 2).

Gráfico 2

Distribución porcentual de decretos por tipo de alcance, según administración. 1990-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2023a.

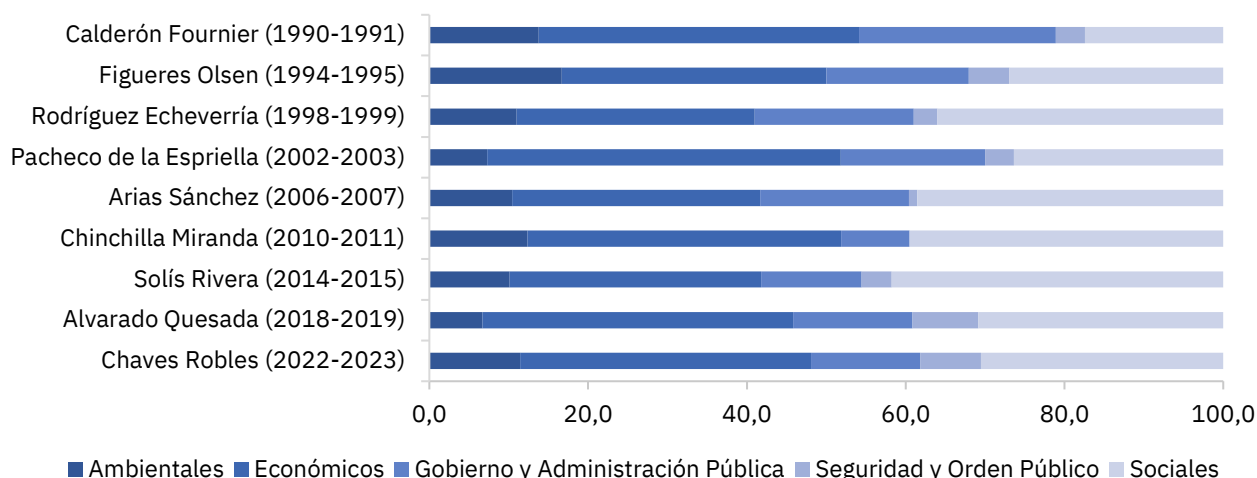
Calderón y González (2022) plantean que “durante el 2020, se muestra un incremento de los decretos de alto alcance producto de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de covid-19” (p.9). No obstante, solamente uno de los decretos de alto alcance político emitidos durante la Administración Chaves Robles tiene relación con la pandemia por covid-19 (Decreto Ejecutivo No.43723: Derogar el decreto ejecutivo No.42221-S del 10 de marzo de 2020 “Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por covid-19” y su reforma No.43314-S del 9 de noviembre de 2021 “Reforma medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por covid-19” y reformar los artículos 2 inciso 1) subinciso I), 53 y 54 del decreto ejecutivo No.43432 del 9 de marzo de 2022 “Reglamento general para permisos sanitarios de funcionamiento, permisos de habilitación y autorizaciones para eventos temporales de concentración masiva de personas, otorgados por el Ministerio de Salud”).

### **Temas económicos son prioritarios en la agenda del Ejecutivo**

Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, predominan los decretos de alto alcance sobre temas económicos (36,6%) y sociales (30,5%), misma tendencia de administraciones pasadas con excepción de Rodríguez Echeverría, Arias Sánchez y Solís Rivera, quienes priorizaron temas sociales (gráfico 3). A lo largo del periodo de estudio, sobresale la participación de los ministerios de Obras Públicas y Transportes; de Economía, Industria y Comercio; y de Agricultura y Ganadería en temas económicos.

Gráfico 3

Distribución porcentual de decretos de alto alcance por tema, según administración. 1990-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2023a.

A pesar del incremento en criminalidad, delincuencia organizada, homicidios y narcotráfico, los decretos sobre seguridad y orden público tienen el menor porcentaje (7,6%); sin embargo, es el segundo porcentaje más alto del periodo de estudio, únicamente antecedido por la administración Alvarado Quesada con 8,3%.

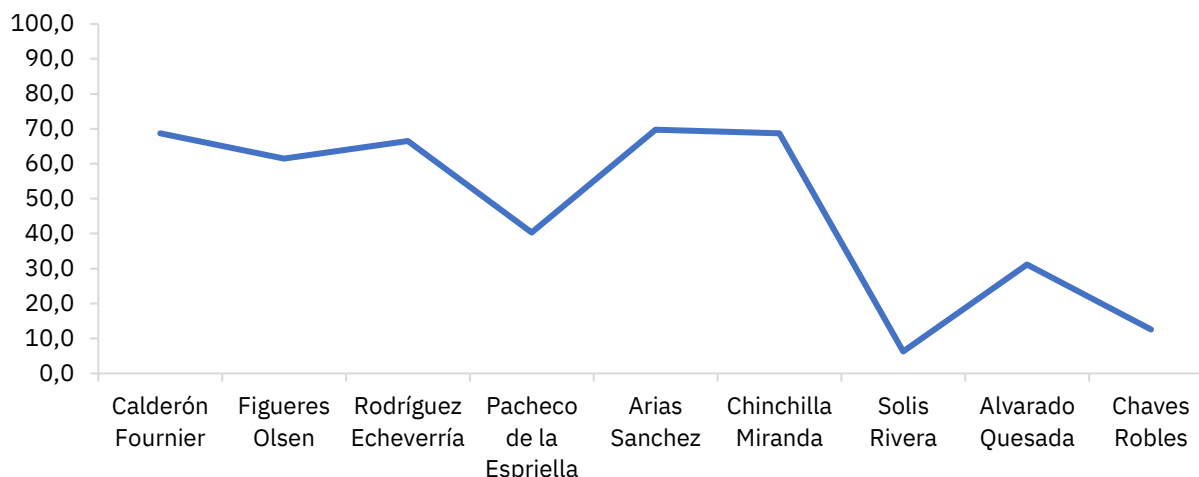
### **Tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias muestra el segundo valor más bajo**

En la literatura ha surgido un interés por el estudio de las relaciones de peso y contrapeso entre los poderes que integran los sistemas democráticos. Por ejemplo: Shugart y Carey (1992), estudian la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidencialistas (Puyana, 2008, p.66), cuya viabilidad depende de la forma en que se resuelven las tensiones entre ambos poderes.

Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, se registró un total de 231 proyectos de ley convocados, de estos 181 son inconclusos, 29 aprobados y 21 archivados. El Poder Ejecutivo presenta la segunda tasa de éxito más baja durante el periodo de análisis, evidenciando una baja capacidad para negociar e impulsar su agenda en el Congreso (gráfico 4). Al respecto, Payne et al. (2006) menciona que el Poder Ejecutivo puede percibirse como una caricatura ante la falta de apoyo, o bien, como un actor dominante que “recurre a los decretos y a otras facultades para aprobarlas mediante un trámite rápido, sin tener que someterlas a discusión” (p.94).

Gráfico 4

Evolución porcentual de la tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias de primeras legislaturas por administración. 1990-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2023b.

De la totalidad de proyecto de ley convocados durante la primera legislatura de la Administración Chaves Robles, el 40,7% fue iniciativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, un 59,6% de las iniciativas del Ejecutivo pertenecen a la Administración Alvarado Quesada, seguidas por un 37,2% de la Administración Chaves Robles y un 3,2% de la Administración Solís Rivera. No obstante, de los 94 proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo solo el 13,8% fueron aprobados durante el periodo de estudio, exclusivamente tres fueron iniciativa de la administración Chaves Robles y responden a modificaciones a la Ley de Presupuesto (expedientes No.23186, 23318, y 23482).

Esta tendencia se mantiene en los proyectos de ley convocados y propuestos por el Legislativo: un 83,9% de las iniciativas del Legislativo iniciaron durante la administración Alvarado Quesada, en las que se destacan proyectos de ley de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. Contrariamente, solo un 15,3% de los proyectos de ley convocados son propuestos por la actual Asamblea Legislativa. No obstante, de los 137 proyectos de ley propuestos por el Legislativo solo el 11,7% fueron aprobados durante el periodo de estudio, exclusivamente dos fueron iniciativa del actual Congreso y responden a temas tributarios (expediente No.23193 Ley para detener temporalmente el incremento del impuesto único a los combustibles y expediente No.23275 Ley para eliminar un impuesto sobre la venta de cerveza importada).

### ¿Gobernar por decreto? El caso de la administración Chaves Robles

Ramírez (2017), menciona que, a diferencia de países como Argentina, Brasil y España, el “gobernar por decreto” en Costa Rica tiene un carácter más restringido, ya que “el accionar normativo y administrativo del Poder Ejecutivo se encuentra limitado por los principios jurídicos de legalidad, reserva de ley y legalidad financiera, todos los cuales se traducen en una versión bastante más débil del decreto” (p.4). No obstante, si el decreto ejecutivo es utilizado de forma

creativa, constituye un instrumento normativo de importancia para impulsar la agenda del Ejecutivo e incidir en la esfera de acción de las personas.

Sin embargo, este poder se ve restringido por una serie de tensiones y controles internos y externos. A nivel interno, se encuentran el conjunto de ministros y ministras que integran el gabinete: “a mayor pluralidad de actores ministeriales involucrados en el diseño del decreto ejecutivo, tenemos más intereses políticos en juego, más regulación interna del contenido y por ende procesos más complejos para formular consensos adecuados para la construcción del decreto” (Ramírez, 2017, p.7). A nivel externo, se encuentra el “control político y jurídico de la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional, esta última con potestades considerables para declarar inconstitucional cualquier uso del decreto que exceda los límites previstos” (Ramírez, 2017, p.4).

El presidente Rodrigo Chaves Robles ha planteado en diversas ocasiones que gobernará por decreto. Sin embargo, su primer año de gobierno presenta la menor producción de decretos ejecutivos; no obstante, registra los porcentajes más altos en decretos sustantivos (decretos reglamentarios con alto alcance político) durante el periodo de análisis. Alfaro y Zúñiga (2013) clasifican la potestad reglamentaria del Ejecutivo como un mecanismo de control “que puede ser usado en momentos de desencuentro con la Asamblea Legislativa” (p.12). Pero, los autores agregan que “esta vía de control es inútil debido a la transformación legal que ha implicado la apertura al público general de mecanismos judiciales de control” (Alfaro y Zúñiga, 2013, p.12).

### **Mayoría de decretos recurridos ante la Sala Constitucional se encuentran en trámite**

El Poder Judicial es el garante de la protección de los derechos y libertades fundamentales y la revisión de las decisiones del Ejecutivo y del Legislativo que violan la Constitución (Martínez, 2016, p.222-223). Por esta razón, su control del ejercicio del poder impacta “sobre las interacciones políticas y sobre los agentes políticos en la vida nacional” (Martínez, 2016, p.234). Al respecto, Payne et al. (2006) agrega que “la independencia y eficacia del Poder Judicial son necesarias para impedir violaciones a la Constitución y otras leyes por parte de las autoridades políticas, facilitar su interpretación y aplicación igualitaria y administrar el sistema de justicia con imparcialidad” (p.130).

A partir de la revisión de boletines de la Sala Constitucional durante los meses de mayo de 2022 a febrero de 2023, se identifican 14 expedientes que recurren actos del Poder Ejecutivo ante la Sala Constitucional, de los cuales nueve refieren a decretos ejecutivos. Entre ellos se destaca el decreto ejecutivo No.43544 (Reforma al decreto ejecutivo No.42421-S del 10 de marzo de 2021, denominado medida especial sobre el uso obligatorio de mascarilla como equipo de protección personal debido al estado de emergencia nacional por el covid-19) y el decreto ejecutivo No.43810 (Reforma de los artículos 14, 54, 59, 121, 140, derogatoria de los artículos 15, 16, 18 y 139, e inclusión de transitorio único al reglamento de personas refugiadas, decreto ejecutivo No.36831-G del 28 de setiembre de 2011), ambos recurridos dos veces ante la Sala Cuarta.

Los decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional son de carácter sustantivo; es decir, refieren a reglamentos con alto alcance político. Al respecto, Ramírez (2017) menciona que los reglamentos de servicio público y de ley constituyen los principales actos ejecutivos

recurridos ante la Sala Constitucional, debido a su alta afectación social, lo cual causa posibles roces con los derechos fundamentales y excesos por parte de los gobiernos (p.17). Asimismo, Cascante (2017) agrega que “la materia reglamentaria, dado que cuenta con un mayor nivel de detalle y especificidad que la ley, provoca que exista más riesgo de que se lesione normas constitucionales” (p.11).

Sin embargo, seis de los nueve expedientes se encuentran en trámite. Al expediente 22-014202-0007-CO, que recurre el decreto ejecutivo No.43544, se denegó el trámite (resolución No. 16980-2022); mientras que al expediente 23-000049-0007-CO, que recurre el decreto ejecutivo No.43810, se declaró con lugar (resolución No.03439-2023). Este fue el único caso recurrido por medio de un hábeas corpus. En otras palabras, ocho expedientes refieren a acciones de inconstitucionalidad.

### **Control constitucional sobresale en temas sobre libertad de expresión y prensa**

El control de constitucionalidad es un objetivo fundamental en un Estado democrático de Derecho (Echandi, 2014, p.25), ya que permite un balance entre el ejercicio de las funciones del Estado y la impartición de justicia. En otras palabras, no debe entorpecer la toma de decisiones, pero sí debe ser lo suficientemente rígido para limitar los excesos de poder, o bien, aquellas decisiones que transgreden los derechos fundamentales de las personas.

Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, otros instrumentos institucionales (resoluciones, oficios, directrices, comunicados y órdenes sanitarias) emitidos por el Poder Ejecutivo son recurridos ante la Sala Cuarta. Al respecto, se identifican cinco expedientes, de los cuales tres son declarados con lugar parcial y uno es declarado con lugar. Los cuatro casos refieren a temas sobre libertad de expresión y prensa y son recurridos por medio de recursos de amparo (recuadro 2). Sólo el expediente 22-013740-0007-CO es rechazado de plano (resolución No. 15610-2022), éste refiere a temas sobre migración y es recurrido por medio de una acción de inconstitucionalidad. Estos casos vinculados al Poder Ejecutivo son relevantes ya que la Sala Constitucional valora “un acto que bajo un procedimiento jurídico cuestiona una decisión política”; además, cuestiona la capacidad discrecional del Ejecutivo, ocasionando consecuencias jurídicas y políticas (Cascante, 2017, p.35-38).

---

#### **Recuadro 2**

##### **Normas recurridas ante la Sala Constitucional sobre libertad de expresión y prensa.**

Número de expediente: 22-016697-0007-CO

Fecha de ingreso: no indica

Número de voto: 25167-2022

Fecha de votación: 21/10/2022

Término: Con lugar

Norma recurrida: Se cuestiona orden sanitaria contra el Parque Viva, por parte del Ministerio de Salud, aduciendo que se debe a una violación a la libertad de expresión.

Número de expediente: 22-017065-0007-CO

Fecha de ingreso: 3/8/2022

Número de voto: 23075-2022



## Recuadro 2

### Normas recurridas ante la Sala Constitucional sobre libertad de expresión y prensa.

Número de expediente: 22-016697-0007-CO

Fecha de ingreso: no indica

Número de voto: 25167-2022

Fecha de votación: 21/10/2022

Término: Con lugar

Norma recurrida: Se cuestiona orden sanitaria contra el Parque Viva, por parte del Ministerio de Salud, aduciendo que se debe a una violación a la libertad de expresión.

Fecha de votación: 30/9/2022

Término: Con lugar parcial

Norma recurrida: Se cuestiona oficio dirigido a funcionarios del Ministerio de Salud, en el sentido que, ningún funcionario debe brindar declaraciones o información, sin contar previamente con la aprobación de la Unidad de Comunicación del despacho de la ministra, entre otros aspectos.

Número de expediente: no indica

Fecha de ingreso: no indica

Número de voto: 23695-2022

Fecha de votación: no indica

Término: Con lugar parcial

Norma recurrida: Se cuestiona directriz del Ministerio de Salud sobre la atención a los medios de prensa.

Número de expediente: 22-017295-0007-CO

Fecha de ingreso: 5/8/2022

Número de voto: 23107-2022

Fecha de votación: 4/10/2022

Término: Con lugar parcial

Norma recurrida: Se cuestiona un comunicado enviado por la ministra de Comunicación a los jefes del Poder Ejecutivo, en donde restringe el acceso de pauta estatal y entrevistas a funcionarios públicos, a un medio de comunicación, de manera discriminatoria. Además, se indica que no le fue contestado una solicitud de información, en donde solicitó la directriz, orden o instrucción emitida.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022.

## Conclusiones

A partir de la década de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno. La Administración Chaves Robles registra la menor producción de decretos ejecutivos del periodo de estudio. No obstante, presenta el porcentaje más alto de decretos reglamentarios (49,0%) y rompe con la tendencia de administraciones previas, quienes optaban por la emisión mayoritaria de decretos administrativos.

La función reglamentaria le permite al Ejecutivo incidir en el ordenamiento jurídico. Un 49,7% de los reglamentos emitidos son de servicio público, los cuales tienen una “eficacia externa, en tanto regulan la esfera de acción de los administrados y no el funcionamiento interno de la Administración” (Ramírez, 2016, p.7). En otras palabras, los reglamentos de servicio público le brindan al Ejecutivo un grado de incidencia política mayor sobre el sistema jurídico y político.

A pesar de emitir mayoritariamente decretos reglamentarios, la Administración Chaves Robles no rompe con la tendencia de administraciones pasadas: mayor emisión de decretos con bajo alcance político. Sin embargo, presenta el mayor porcentaje de decretos de alto alcance (38,4%) en términos de afectación social, normatividad y discrecionalidad, especialmente en temas económicos (36,6%) y sociales (30,5%).

Durante la legislatura 2022-2023, el Ejecutivo presenta la segunda tasa de éxito más baja en sesiones extraordinarias del periodo de análisis, evidenciando una baja capacidad para negociar e impulsar su agenda en el Congreso. Payne et al. (2006) menciona que el Poder Ejecutivo puede percibirse como una caricatura ante la falta de apoyo, o bien, como un actor dominante que “recurre a los decretos y a otras facultades para aprobarlas mediante un trámite rápido, sin tener que someterlas a discusión” (p.94).

Si el decreto ejecutivo es utilizado de forma creativa, constituye un instrumento normativo de importancia para impulsar la agenda del Ejecutivo e incidir en la esfera de acción de las personas. El presidente Rodrigo Chaves Robles ha planteado en diversas ocasiones que gobernará por decreto. Sin embargo, el “gobernar por decreto” en Costa Rica tiene un carácter más restringido debido al control político y jurídico de la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional.

Durante el primer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, se identifican 14 expedientes que recurren actos del Poder Ejecutivo ante la Sala Constitucional, de los cuales nueve refieren a decretos ejecutivos. Los decretos ejecutivos recurridos son de carácter sustantivo; es decir, refieren a reglamentos con alto alcance político. Sin embargo, seis de los nueve expedientes se encuentran en trámite.

También, cobra protagonismo otros instrumentos institucionales (resoluciones, oficios, directrices, comunicados y órdenes sanitarias) emitidos por el Poder Ejecutivo que son recurridos. Al respecto, se identifican cinco expedientes, de los cuales tres son declarados con lugar parcial y uno es declarado con lugar. Los cuatro casos refieren a temas sobre libertad de expresión y prensa. Estos casos son relevantes ya que la Sala Constitucional cuestiona la capacidad discrecional del Ejecutivo, ocasionando consecuencias jurídicas y políticas (Cascante, 2017, p.35-38).

## Bibliografía

- Alfaro, S. y Zúñiga, A. 2013. *Mecanismos de Control y Colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los frenos y contrapesos del diseño institucional costarricense*. San José, Costa Rica: PEN.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1949. *Constitución Política de Costa Rica*. En: <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>>
- Calderón, K. y González, W. 2022. *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*. San José, Costa Rica: PEN.
- Cascante, C. 2017. *Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015)*. San José, Costa Rica: PEN.
- Echandi, M. 2014. *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*. San José, Costa Rica: PEN.
- Martínez, E. 2016. *El Poder Judicial en un sistema democrático*. En: Análisis de la política: enfoques y herramientas de la ciencia política. Coord. por Mikel Barreda, Leticia M. Ruiz Rodríguez, pp.221-238.
- Payne, M. et al. 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pignataro, A. 2016. *Manual para el análisis político cuantitativo*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. 2019. *Manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos en Costa Rica*. San José, Costa Rica: PEN.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. 2023a. *Base datos de decretos ejecutivos de Costa Rica 1990-2023*. San José, Costa Rica: PEN.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. 2022b. *Base de datos de decretos ejecutivos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa 1990-2023*. San José, Costa Rica: PEN.
- Puyana, J. 2008. *El control legislativo de la burocracia: un estado del arte*. Civilizar, vol.8, núm.14, pp.63-84.
- Ramírez, A. 2016. *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. San José, Costa Rica: PEN.
- Ramírez, A. 2017. *Uso del decreto ejecutivo*. San José, Costa Rica: PEN.
- Ramírez, A. 2018. *Contornos políticos del uso del decreto ejecutivo en Costa Rica 1990-2018*. San José, Costa Rica: PEN.
- Sala Constitucional. 2022. *Boletines*. En: <<https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/boletines/category/201-2022>>