



**ESTADO  
DE LA NACIÓN**

---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022**

---

## **Investigación de base**

---

# Uso del decreto ejecutivo 1990-2022

**Investigadores:**

Karlissa Calderón Zúñiga

Wilson González Gaitán

San José | 2022



CONSEJO NACIONAL  
DE RECTORES



**2022**

Año de las Universidades  
Públicas por los Territorios  
y las Comunidades



PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN

342.728.6  
C146p

Calderón Zúñiga, Karlissa.  
Uso del decreto ejecutivo 1990-2022 [Recurso electrónico] / Karlissa Calderón Zúñiga, Wilson González Gaitán. – Datos electrónicos (1 archivo : 410 kb). – San José, C.R. : CONARE – PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-15-8  
Formato pdf (24 páginas)  
Investigación de base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022 (no. 28)

1. DECRETOS EJECUTIVOS. 2. PROYECTOS DE LEY. 3. ALVARADO QUESADA, CARLOS ANDRÉS – PRESIDENTE. 4. COSTA RICA. I. González Gaitán, Wilson. II. Título.

EBV



## Contenido

Descargo de responsabilidad .....	3
Presentación .....	3
Antecedentes .....	3
Objetivos .....	6
Objetivo general .....	6
Objetivos específicos .....	6
Preguntas de investigación.....	7
Pregunta general .....	7
Preguntas específicas.....	7
Metodología.....	7
Base de datos de decretos ejecutivos .....	8
El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno presidencialista .....	8
Principales características de los decretos 1990-2022.....	9
Decretos reglamentarios: el caso de los reglamentos de ley .....	11
Estado de los proyectos de ley convocados por el Ejecutivo 2021-2022 .....	17
Sobre la tendencia en la aprobación de iniciativas por el Poder Legislativo .....	19
Conclusiones .....	21
Referencias bibliográficas .....	22

## Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. 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 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Presentación

Esta ponencia se da en el marco de la segunda aspiración del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia: “Gestión y Representación Política Responsables”. Esta sección genera indicadores de seguimiento que permiten estudiar la gestión del Poder Ejecutivo y que son actualizados anualmente, con el fin de analizar dicha gestión de manera sistemática y sostenida en el tiempo. Desde el Vigésimosegundo Informe, publicado en el 2016, se hizo una primera investigación sobre el uso del Decreto Ejecutivo como instrumento para gobernar<sup>1</sup>. Para el Informe 2022, se pretende ampliar dicho seguimiento a la gestión del Ejecutivo con el fin de comprender, entre otros asuntos, el uso de dicha herramienta desde 1990.

El objetivo general de esta investigación es: analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo vía decreto ejecutivo en el periodo 1990-2022 en términos de tipo, alcance, proponente y relación con la legislación nacional. Para ello, se recopilaron todos los decretos emitidos en el cuarto año de gobierno de la Administración Alvarado Quesada (1 de mayo de 2021-7 de mayo de 2022) y publicados en el periódico oficial La Gaceta<sup>2</sup>, asimismo, se extrajo una subbase de datos sobre reglamentos de ley aprobados en el periodo 1990-2022. Con ello fue posible 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.

## Antecedentes

Para la elaboración de esta sección, se identifican tres ponencias del Programa Estado de la Nación (PEN) sobre el uso del decreto ejecutivo, las cuales fueron elaboradas previamente por Ramírez. Estas investigaciones tienen un carácter descriptivo sobre el “uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica” (Ramírez, 2016, p.1), las cuales fueron actualizadas cada año desde el 2016 hasta el 2018.

En el 2016, Ramírez se concentra en cuatro elementos: 1) los principales tipos y usos de los decretos ejecutivos, 2) los principales ministerios proponentes, 3) las principales temáticas abordadas, y 4) los principales patrones de uso por cada administración durante sus dos

---

<sup>1</sup> Véase Ramírez (2016).

<sup>2</sup> La base de datos de decretos ejecutivos se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Se recopilaron todos los decretos ejecutivos emitidos durante los cuatro años de gobierno de las administraciones que ha tenido el país desde 1990. La información está desagregada en 18 variables y comprende 21.582 decretos hasta el 7 de mayo de 2022.

primeros años de gobierno, entre 1990 y 2016 (p.4). En esta primera investigación, Ramírez (2016) clasifica los decretos ejecutivos en tres categorías según su uso: sustantivos, procedimentales y administrativos<sup>3</sup> (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 (Ramírez, 2016, p.7). Estos se clasifican en cuatro tipos: reglamentos de organización, reglamentos ejecutivos, reglamentos de relación de servicio y reglamentos de servicio público (Ramírez, 2016, p.7).

En el caso de los decretos sustantivos, Ramírez (2016) concluye que solo un 22% del total de decretos aprobados en el periodo de estudio (primeros dos años de gobierno de cada administración entre 1990 y 2016) tienen fines externos. En otras palabras, un 78% de los decretos sustantivos 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” (Ramírez, 2016, p.9).

En el 2017, Ramírez publica una segunda investigación sobre el uso del decreto ejecutivo en Costa Rica, cuyo objetivo es responder la interrogante: “¿en qué medida constituye el decreto ejecutivo verdaderamente un instrumento para gobernar?” (p.3). En contraste con la investigación del 2016, este estudio incorpora un año de gobierno más; es decir, comprende los primeros tres años de gobierno de cada administración entre 1990 y 2017.

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 externos e internos. 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). 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).

Entre los principales hallazgos de Ramírez (2017) se evidencia un descenso en el uso de los decretos ejecutivos de muy alto alcance político<sup>4</sup> (reglamentos de servicio público y técnicos).

---

<sup>3</sup> Los decretos sustantivos promueven “mejoras tangibles en los derechos de la ciudadanía, u otorga nuevas funciones a las entidades públicas afectadas” (Ramírez, 2016, p.5). Los decretos procedimentales aluden “a las ocasiones en que el Ejecutivo usa el decreto como parte del procedimiento institucional para auspiciar un cambio sustantivo” (Ramírez, 2016, p.5). Los decretos administrativos corresponden “a los decretos que son promulgados como parte del quehacer administrativo del Ejecutivo” (Ramírez, 2016, p.5).

<sup>4</sup> El alcance político de los decretos ejecutivos es elaborado por Ramírez (2017) a partir de tres categorías analíticas: afectación social, normatividad y discrecionalidad. La afectación social se refiere a “si la acción del decreto se circunscribe exclusivamente a efectos sobre la administración pública o si el decreto trasciende a la administración

En contraste, se evidencia un ascenso en el uso de los decretos ejecutivos de alto alcance político (reglamentos de ley) (p.10). En un contexto donde el Ejecutivo presenta dificultades para movilizar su agenda en la Asamblea Legislativa, los reglamentos de servicio público y técnicos constituyen un instrumento que le permitiría tener una incidencia mayor en el sistema político y en el ordenamiento jurídico costarricense, asimismo, canalizar mejor las demandas de la población a través de políticas públicas notorias (Ramírez, 2017, p.10).

Ante el descenso de los decretos ejecutivos de muy alto alcance (reglamentos de servicio público y técnicos), Ramírez (2017) 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).

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” (Ramírez, 2017, 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” (Ramírez, 2017, 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” (Ramírez, 2017, 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” (Ramírez, 2017, p.15).

Con base en lo anterior, el margen de acción del Poder Ejecutivo mediante los reglamentos de ley es limitado, no obstante, existe un margen de discrecionalidad que podría ser explotado. Por ejemplo: en México, Colombia y Ecuador, las investigaciones de Reséndiz, Rómulo y Ramírez (2014), Restrepo (2014), Montalvo (2014) y Chalco (2015) han identificado distorsiones de la función reglamentaria y excesos del Poder Ejecutivo, ocasionando una fractura del principio de división de poderes.

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 concluye que “de los 2.074 decretos de alto o muy alto alcance que se identificaron en este periodo [1990-2016], 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

---

para producir un impacto en la vida social, económica, política o ambiental de las personas” (Ramírez, 2017, p.5). La 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). La 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). En el caso de los reglamentos de servicio público y técnicos, su alcance político es muy alto ya que presentan mayor afectación social, normatividad y discrecionalidad. En contraste, los reglamentos de ley presentan mayor afectación social y normatividad, pero su nivel de discrecionalidad es menor en comparación con los reglamentos de servicio público y técnicos.

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:

Mientras los segundos [reglamentos de servicio público] surgen de una justificación legal más difusa y no tienen su asidero en la implementación de una ley, los primeros [reglamentos de ley] se caracterizan por ser de importancia crucial para la aplicación práctica y precisa de una ley. [...] Esto sería consecuente con el principio de conservación de la normativa que lleva a que la Sala evite pronunciamientos que concluyan con la eliminación de la norma, en especial cuando ello implique impactos mayores sobre el sistema jurídico. (Ramírez, 2017, p.19).

En su tercera investigación, publicada en el 2018, se completa la serie histórica, es decir, incorpora los cuatro años de gobierno de las administraciones entre 1990-2018. Este estudio mantiene una línea similar a las dos investigaciones anteriores (2016 y 2017). 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).

## **Objetivos**

Esta ponencia se enmarca en la preparación del *Informe Estado de la Nación 2022*, correspondiente a la Meta 3.1.1 aprobada en el Plan Operativo Anual del PEN 2022.

### **Objetivo general**

Analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo vía decretos ejecutivos en el periodo 1990-2022 en términos de tipo, alcance, proponentes y relación con la legislación nacional.

### **Objetivos específicos**

- Actualizar base de decretos ejecutivos con la nueva estructura definida posterior a la revisión realizada en 2018.
- Caracterizar el tipo, alcance y proponente de los decretos ejecutivos en el periodo 1990-2022.
- Extraer una subbase de datos sobre reglamentos de ley en el periodo 1990-2022.
- Evaluar la promulgación, el alcance y los ministerios proponentes de los reglamentos de ley y su relación con la legislación nacional.

## **Preguntas de investigación**

### **Pregunta general**

¿Cuáles son las principales características de los decretos del Poder Ejecutivo en el periodo 2022?

### **Preguntas específicas**

- ¿Cuáles ministerios han generado mayor cantidad de decretos en el periodo de análisis?
- ¿Cuál fue el comportamiento según el alcance de los decretos presentados en el periodo de análisis?
- ¿Cuál fue el comportamiento según el tema y subtema de los decretos presentados en el periodo de análisis?
- ¿Cuántos decretos ejecutivos han sido promulgados para reglamentar leyes en el período 1990-2022?
- ¿Cuántos decretos emitidos tuvieron relación directa con la atención de la emergencia nacional por la pandemia de covid-19?

## **Metodología**

Esta investigación parte de una metodología cuantitativa. El diseño metodológico cuantitativo “se destina a probar teorías objetivas examinando relaciones entre variables, usualmente por medio de procedimientos estadísticos” (Pignataro, 2016, p.4); asimismo, la estadística permite “aprender de los datos y medir, controlar y comunicar la incertidumbre” (Pignataro, 2016, p.1). Para el desarrollo de la presente investigación, se utilizará la base de datos de decretos ejecutivos del PEN (recuadro 1) para generar datos estadísticos y descriptivos.

### Recuadro 1

#### Base de datos de decretos ejecutivos

La base de datos sobre decretos ejecutivos del PEN se elabora a partir de los decretos publicados en el periódico oficial La Gaceta desde el 8 de mayo de 1990. Los respaldos de los decretos ejecutivos se componen de dos procesos: respaldos dados por la Imprenta Nacional y respaldos en digital; los respaldos digitales se pueden obtener por medio de la página <https://www.imprentanacional.go.cr/>. La base de datos está compuesta por 18 variables, las cuales son: 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 mayor detalle, consultar el manual metodológico de la base de datos sobre decretos ejecutivos).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de decretos ejecutivos.

---

## El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno presidencialista

La viabilidad del sistema de gobierno presidencialista ha sido cuestionada por tres razones. Primero, “la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas (con la consiguiente legitimidad dual)” (Payne et al. 2006, p.91); en otras palabras, la fragmentación del sistema de partidos y la carencia de una mayoría en el Poder Legislativo puede ocasionar el estancamiento político. Segundo, “los periodos fijos de mandato para el presidente y los legisladores” (Payne et al. 2006, p.92); es decir, la estabilidad y rigidez del sistema puede ocasionar un estancamiento político. Tercero, “el hecho de que sólo el presidente sea elegido en una circunscripción nacional le confiere una percepción de mayor legitimidad, que puede evitarle la minuciosa y degradante labor de negociación y formación de coaliciones con las agrupaciones opositoras” (Payne et al. 2006, p.92).

A pesar de lo anterior, el sistema de gobierno presidencialista tiene sus ventajas. Primero, mayores alternativas electorales; es decir, el ciudadano puede votar por el presidente y los representantes que reflejen mejor sus preferencias (Payne et al. 2006, p.92). Segundo, ofrecen un mecanismo directo de rendición de cuentas (Payne et al. 2006, p.92). Tercero, los legisladores tienen “los legisladores mayor libertad para discutir diferentes opciones políticas, ya que la oposición no pone en peligro la supervivencia del gobierno, ni este corre el riesgo de una nueva convocatoria a elecciones” (Payne et al. 2006, p.92). Cuarto, mayor estabilidad (Payne et al. 2006, p.93). Quinto, los sistemas de gobierno presidencialista impiden que el presidente acapare todo el poder (Payne et al. 2006, p.93).

Sin embargo, la viabilidad del sistema de gobierno presidencialista depende de la forma en que se resuelven las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En otras palabras, 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” (Payne et al. 2006, p.94).

## Principales características de los decretos 1990-2022

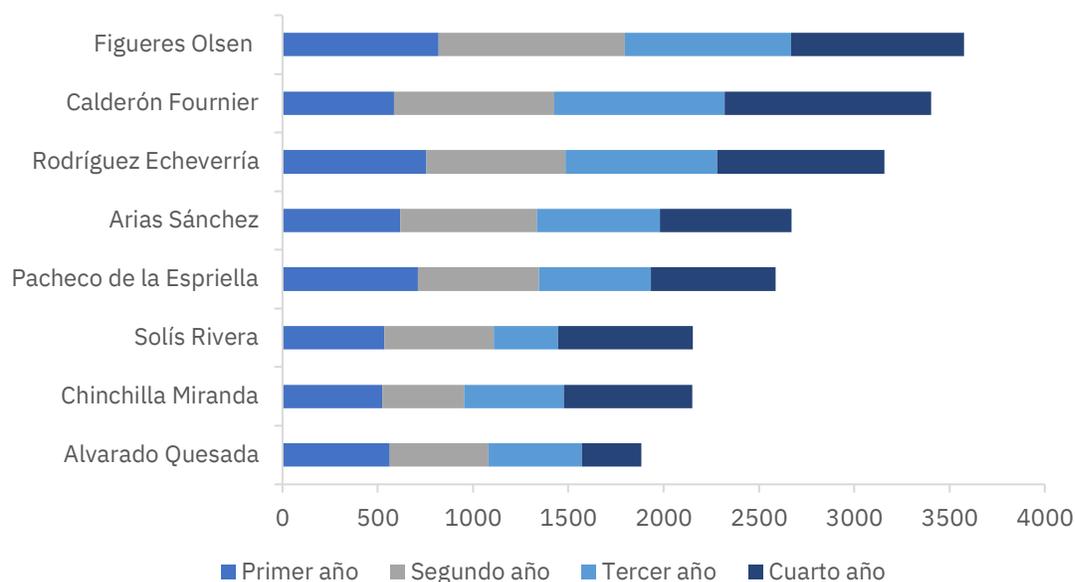
Costa Rica posee un sistema de gobierno presidencialista y tres poderes soberanos e independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, existen fuertes y numerosos controles políticos, legales y administrativos que se ejercen sobre el Poder Ejecutivo, haciendo de este un actor poderoso, pero no dominante (Vargas y Rosero, 2006). No obstante, una serie de atribuciones otorgadas a nivel constitucional, permiten que este Poder amplíe sus facultades.

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, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. Por tales razones, el decreto constituye un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016, p.3).

Durante el periodo 1990-2022, se aprobaron 21.582 decretos ejecutivos. Las administraciones Figueres Olsen, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría concentran la mayor cantidad, al superar los 3.000 decretos en cada una de ellas. Asimismo, el cuarto año de gobierno presenta la mayor producción con 5904 (27,6%) decretos emitidos (gráfico 1).

Gráfico 1

Cantidad de decretos por administración, según año de gobierno. 1990-2022

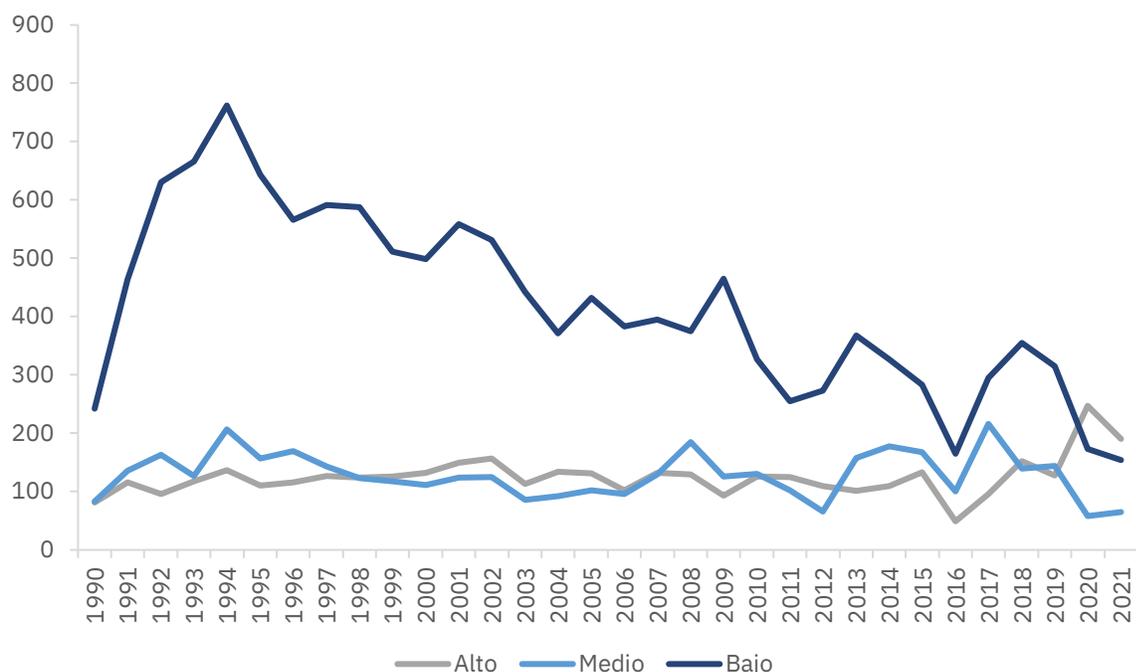


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Decretos Ejecutivos, del PEN, 2022a.

Con respecto al alcance político del decreto, a lo largo del periodo de estudio, se evidencia una tendencia predominante de los decretos de bajo alcance. Sin embargo, 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 (gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución de los decretos por tipo de alcance, según año de aprobación. 1990-2021



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Decretos Ejecutivos, del PEN, 2022a.

La clasificación del alcance político del decreto se realiza a partir de tres preguntas o dimensiones críticas: 1) afectación social, 2) normatividad y 3) discrecionalidad (cuadro 1). Debido a la mayor afectación a nivel social, normativo y discrecional, los decretos de alto alcance son los más recurridos ante la Sala Constitucional (294), seguidos por los de bajo (222) y los de medio alcance político (125).

Cuadro 1

Dimensiones críticas del alcance político del decreto

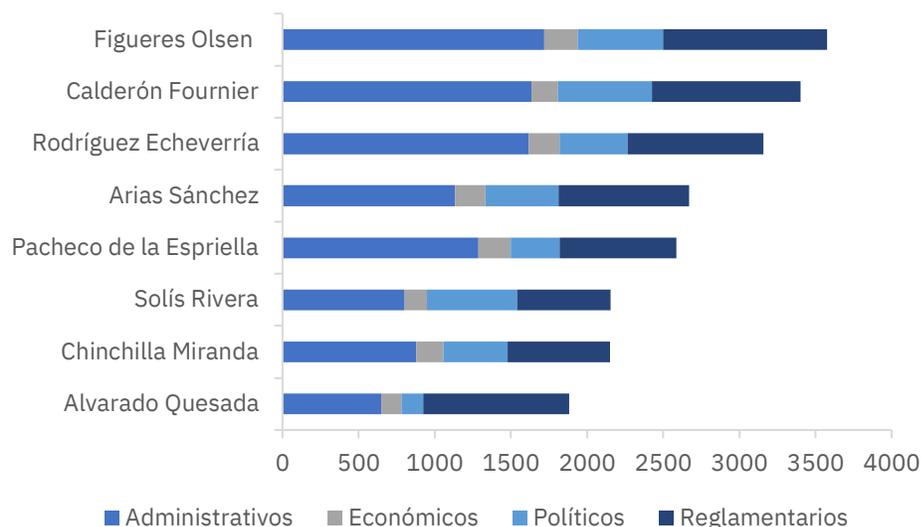
Categoría	Pregunta crítica
Afectación social	¿La acción del decreto se circunscribe a efectos sobre la administración pública, o trasciende y genera un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las personas fuera de la administración?
Normatividad	¿Tiene el decreto un alcance, de manera que ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, por lo que su pretensión es aplicar dicho marco para un acto o caso particular?
Discrecionalidad	¿Es el decreto utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente?

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Estado de la Nación, 2017.

También, se agruparon los 21.585 decretos según su función general. Los administrativos y reglamentarios fueron los protagonistas con 9752 y 6812 decretos respectivamente. Contrariamente, los económicos presentaron la menor cantidad de decretos (1461) (gráfico 3).

Gráfico 3

Cantidad de decretos por administración, según función general. 1990-2022



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Decretos Ejecutivos, del PEN, 2022a.

Por último, los decretos evidencian una duración promedio inferior a los dos meses entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación. Sin embargo, los decretos reglamentarios registran duraciones máximas de 933 días y los administrativos de 898 días (cuadro 2).

Cuadro 2

Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los decretos, según función general. 1990-2022 (días)

Función general	Promedio	Máximo	Mínimo
Reglamentarios	55,9	933	0
Políticos	54,2	773	0
Económicos	42,8	496	0
Administrativos	42,4	898	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022a.

### Decretos reglamentarios: el caso de los reglamentos de ley

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). Alfaro y Zúñiga (2013) clasifican la potestad reglamentaria del Ejecutivo como un mecanismo de control formal “que puede ser usado en momentos de desencuentro con la Asamblea Legislativa” (p.12). De igual forma, los autores agregan que “la ventaja para el Ejecutivo es que el Legislativo no tiene un control directo sobre esta facultad reglamentaria, sin embargo, 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).

Ramírez (2016), menciona cuatro tipos de reglamentos: de servicio público, de relación de servicio, de organización y de ley. 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). Algunas características de los reglamentos de servicio público son: 1) “regulan la esfera de acción los administrados” (Ramírez, 2017, p.10), es decir, conceden o reducen derechos u obligaciones a las personas; 2) “pueden ser promulgados de manera autónoma (no requieren de una ley previa que obligue al Ejecutivo a regular estos ámbitos)” (Ramírez, 2017, p.10); y 3) “tienen alcances normativos (se emiten con una pretensión de generalidad en la regulación)” (Ramírez, 2017, p.10).

Ramírez (2017), agrega que los reglamentos de servicio público “constituyen uno de los últimos espacios con que cuenta el Ejecutivo para crear nuevo ordenamiento jurídico y ampliar sus potestades de acción, claro está, en el marco de los principios constitucionales” (p.10). No obstante, en los sistemas democráticos, los ciudadanos cuentan con mecanismos de rendición de cuentas para supervisar y controlar a las autoridades, “tanto por medio de la celebración de elecciones como por los otros poderes del Estado” (Payne et al. 2006, p.129).

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

Por último, 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).

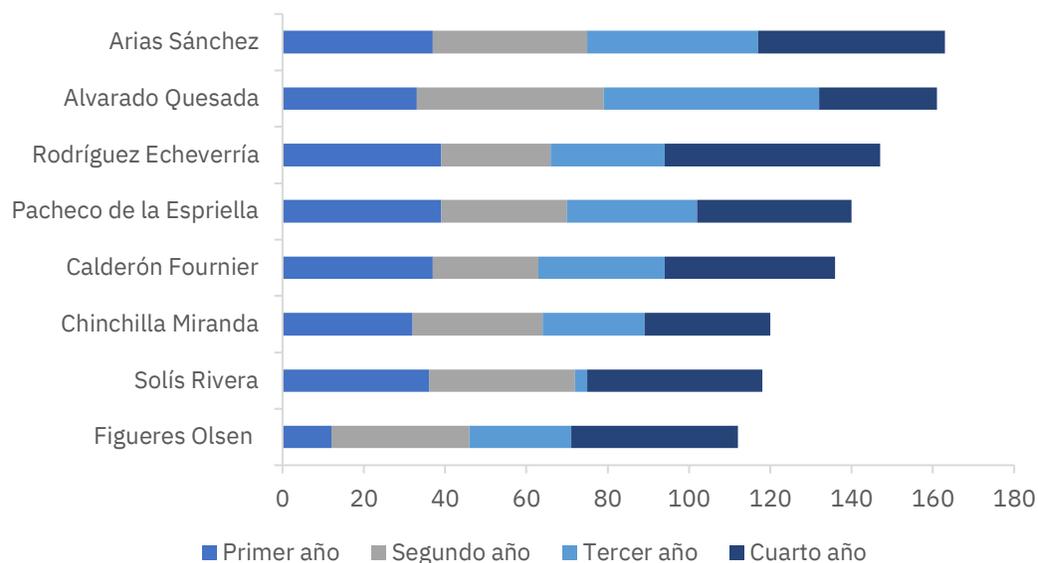
Ramírez (2017), añade que el reglamento de ley atiende vacíos dejados por la ley, constituyendo oportunidades para ejercer poder político. Al respecto, menciona que “el reglamento de ley también podría verse como una oportunidad para el Ejecutivo de ejercer su influencia sobre el ordenamiento jurídico nacional (y, por extensión, sobre el sistema político) mediante interpretaciones de las normas que permitan extender su ámbito de acción” (p.13).

Los reglamentos de ley poseen dos características. Primero, la acción del reglamento puede afectar exclusivamente la administración pública, o bien, trascender a la administración para producir un impacto en la vida social, económica, política o ambiental de las personas. Segundo, el reglamento ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas. Por ejemplo: el decreto ejecutivo 34361-MP, Reglamento a la Ley Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias, establece el marco regulatorio para definir las situaciones que ameritan y los procedimientos para declarar una emergencia.

Durante el periodo 1990-2022, se decretaron 1.097 reglamentos de ley, de los cuales 324 (29,5%) fueron aprobados en las administraciones de Arias Sánchez y Alvarado Quesada. Asimismo, el cuarto año de gobierno presenta la mayor producción con 323 (29,4%) reglamentos de ley emitidos (gráfico 4).

Gráfico 4

Cantidad de reglamentos de ley por administración, según año de gobierno. 1990-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

Las administraciones Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen registran duraciones máximas entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación inferiores a los 189 días. Sin embargo, a partir del año 2002, los tiempos se incrementan e incluso se duplican, alcanzando una duración máxima de 496 días en la Administración de Alvarado Quesada (cuadro 3).

Cuadro 3

Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los reglamentos de ley, según administración. 1990-2022

(días)

Administración	Promedio	Máxima	Mínima
Pacheco de la Espriella	80,2	411	4
Solís Rivera	78,8	448	3
Alvarado Quesada	66,1	496	1
Chinchilla Miranda	66,0	241	1
Arias Sánchez	57,5	246	3
Figueres Olsen	46,5	189	2
Rodríguez Echeverría	37,2	189	1
Calderón Fournier	31,5	142	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

Durante el periodo de estudio, 69,2% de los reglamentos de ley aprobados fueron emitidos por un único ministerio, entre ellos sobresale el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (gráfico 5).

Gráfico 5

Cantidad de reglamentos de ley, según ministerio proponente. 1990-2022



a/El Ministerio de Seguridad Pública incluye la cartera de Gobernación y Policía.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

Los ministerios proponentes registran una duración promedio de 54,1 días entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación del reglamento de ley. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio presentan duraciones máximas de 496 y 411 días respectivamente (cuadro 4).

Cuadro 4

Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los reglamentos de ley, según ministerio proponente. 1990-2022 (días)

Ministerio proponente	Promedio	Máxima	Mínima
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	68,3	300	4
Ministerio de Seguridad Pública <sup>a/</sup>	67,4	230	1
Ministerio de Salud	66,0	241	1
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	65,9	94	9
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	63,5	159	28
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	58,6	149	2

Ministerio proponente	Promedio	Máxima	Mínima
Ministerio de la Presidencia	57,6	287	4
Ministerio de Justicia y Paz	53,9	189	3
Ministerio de Hacienda	52,2	496	2
Ministerio de Educación Pública	52,0	163	7
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	49,7	411	1
Ministerio de Cultura y Juventud	47,3	245	9
Ministerio de Comercio Exterior	43,8	139	7
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	42,7	86	7
Ministerio de Ambiente y Energía	39,6	246	4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	38,6	182	2

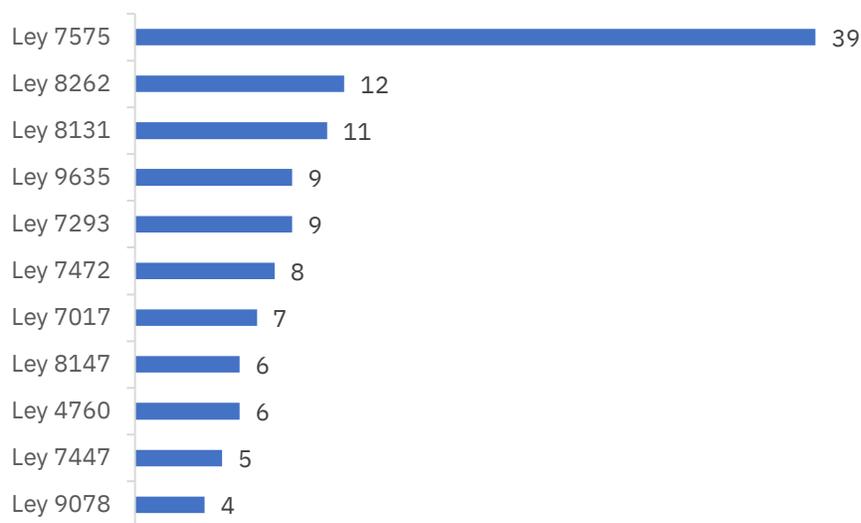
a/El Ministerio de Seguridad Pública incluye la cartera de Gobernación y Policía.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

De los 1097 reglamentos de ley, se seleccionaron aquellos que indicaban explícitamente el número de la ley en el título del decreto, únicamente 330 cumplían con esta característica. La mayor cantidad de reglamentos (39) refieren a modificaciones y adiciones a la Ley n° 7575 Ley Forestal (gráfico 6).

Gráfico 6

Cantidad de reglamentos de ley, según número de ley modificada<sup>a/</sup>. 1990-2022



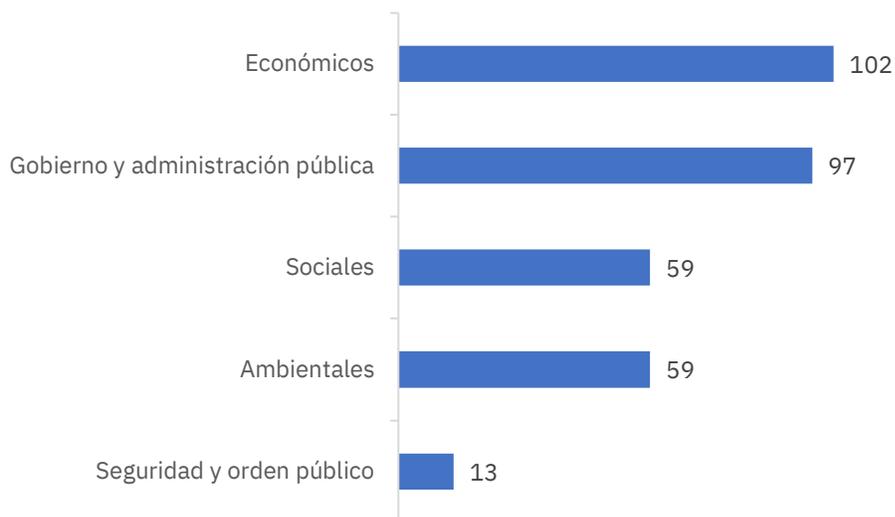
a/Únicamente se seleccionaron las leyes con cuatro o más reglamentos de ley.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

También, se agruparon los 330 reglamentos de ley según su tema principal. Los temas económicos y gobierno y administración pública fueron los protagonistas. Contrariamente, seguridad y orden público presentó la menor cantidad de reglamentos de ley (gráfico 7).

Gráfico 7

Cantidad de reglamentos de ley, según tema principal. 1990-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022b.

### Estado de los proyectos de ley convocados por el Ejecutivo 2021-2022

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: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por ejemplo: Shugart y Carey (1992), estudian la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas (Puyana, 2008, p.66).

Por otra parte, Mainwaring y Shugart (1997), estudian la “relación entre los poderes legislativos de los presidentes y sus poderes partidistas, así como la forma en que estos influyen en la eficacia del Ejecutivo” (Puyana, 2008, p.68).

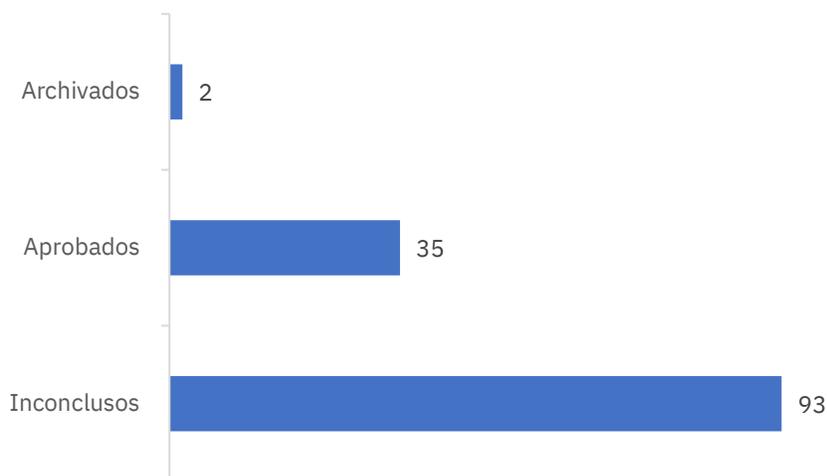
Por otro lado, en Costa Rica, se identifican investigaciones sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por ejemplo: el análisis de la efectividad de la estrategia legislativa del Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa realizado por Alpizar et al. (2015), Ramírez (2012), Zeledón (2007) y Gallardo (2006).

Durante el cuarto año de gobierno de la Administración Alvarado Quesada, se registraron un total de 585 proyectos de ley convocados, de estos solamente el 22,2% fueron impulsados por el Poder Ejecutivo, y un 26,9% fueron aprobados (de 130 proyectos en total). Además, resulta importante resaltar que, se convocaron 12 proyectos de ley del segundo y tercer año de la Administración Solís Rivera, de los cuales, para el final del cuarto año de la Administración Alvarado Quesada, se aprobaron 4.

Como resultado, la tasa de éxito de los proyectos que fueron convocados en la última legislatura del gobierno saliente mantuvo la tendencia: baja capacidad del Poder Ejecutivo en negociar e impulsar su agenda en el Congreso (gráfico 8).

Gráfico 8

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, cuarta legislatura de la Administración Alvarado Quesada. 2021-2022



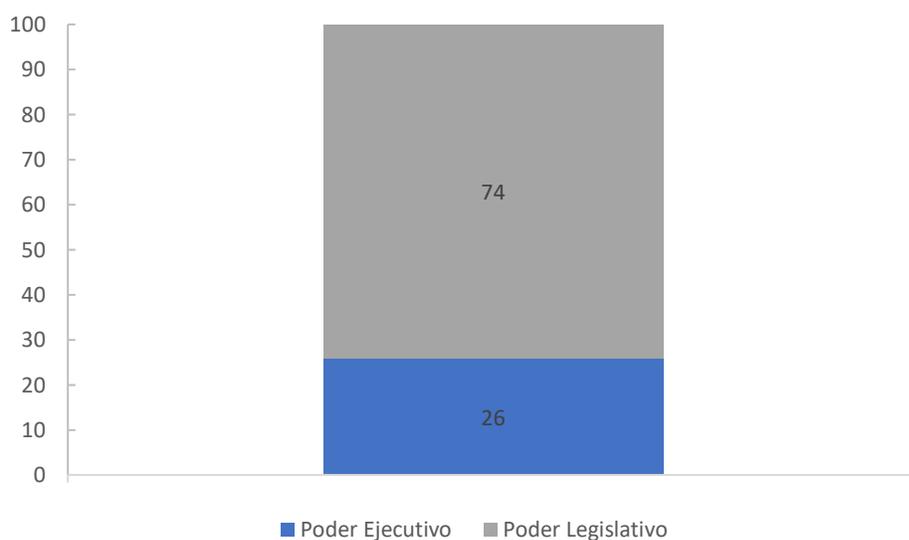
Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

A pesar de lo anterior, las iniciativas del Ejecutivo que fueron aprobadas subieron con respecto a la legislatura anterior. Para la legislatura 2020-2021, únicamente 17% correspondieron a iniciativas por parte del Ejecutivo (Guzmán Castillo, 2021). Para esta legislatura, el porcentaje de aprobación subió al 26% (gráfico 9).

Gráfico 9

Legislación aprobada por tipo de iniciativa, cuarta legislatura de la Administración Alvarado Quesada. 2021-2022

(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

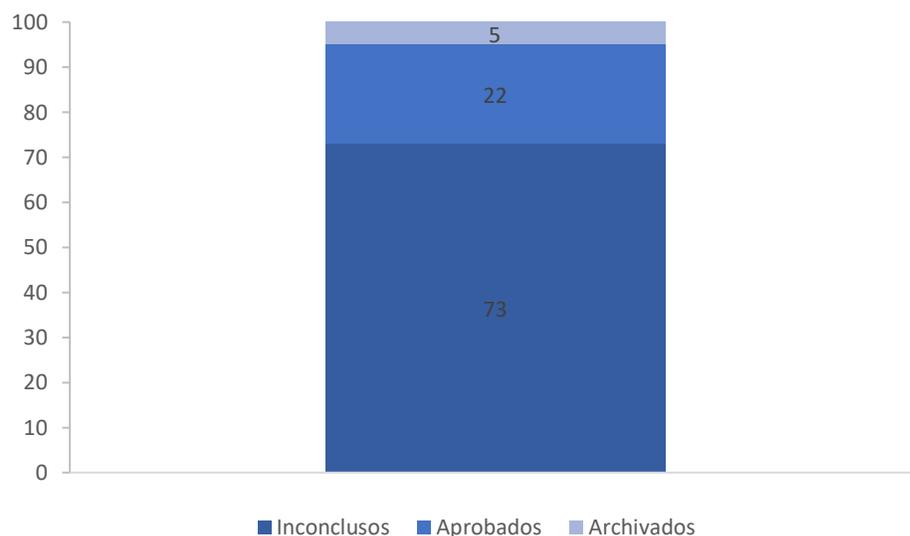
En síntesis, elementos que se puede destacar sobre la tasa de éxito de iniciativas de proyectos de ley, es el reajuste sobre la tendencia que se venía presentando en las primeras tres legislaturas de esta Administración. A pesar de eso, la inestabilidad producida durante la difícil coyuntura política por la búsqueda del saneamiento de las finanzas públicas y las acciones implementadas para mitigar las afectaciones producidas por la pandemia condujeron a la imposibilidad del Ejecutivo en impulsar leyes, fenómeno ya analizado en informes anteriores.

### Sobre la tendencia en la aprobación de iniciativas por el Poder Legislativo

A pesar de que únicamente un 22% de los proyectos de ley convocados fueron aprobados (gráfico 10), la cuarta legislatura mantiene la tendencia en su productividad: 134 leyes aprobadas contra 131 en la legislatura anterior.

Gráfico 10

Porcentaje de leyes aprobadas, cuarta legislatura de la Administración Alvarado Quesada. 2021-2022

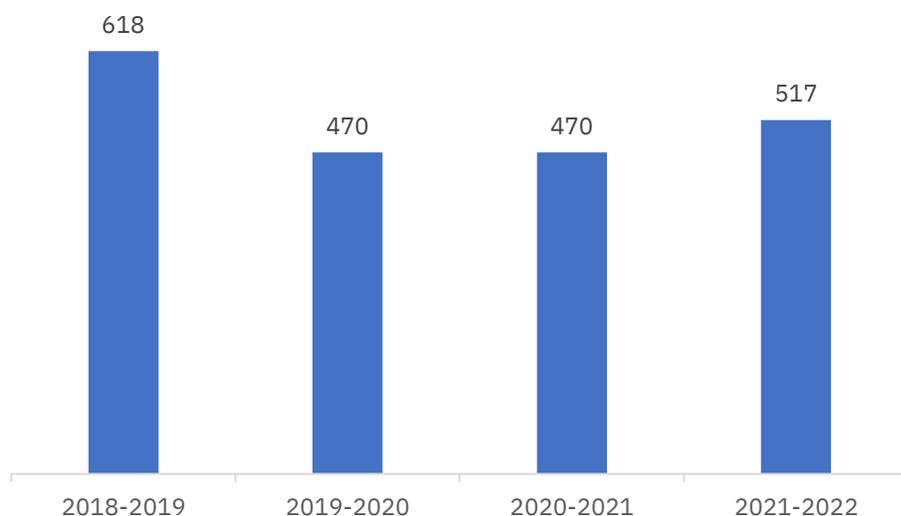


Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

Respecto a la duración promedio de la aprobación de las leyes, se puede observar que la Asamblea Legislativa mantuvo las duraciones promedio relativamente bajas, lo cual, visibiliza la no obstrucción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, demostrando una apertura a la facilitación del trámite de una ley. En el último periodo 2021-2022, las leyes tardaron en promedio 517 días naturales; logrando de esta manera en posicionarse como la segunda legislatura más baja de la Administración saliente (gráfico 11).

Gráfico 11

Duración promedio para la aprobación de una ley, Administración Alvarado Quesada. 2018-2022 (días)

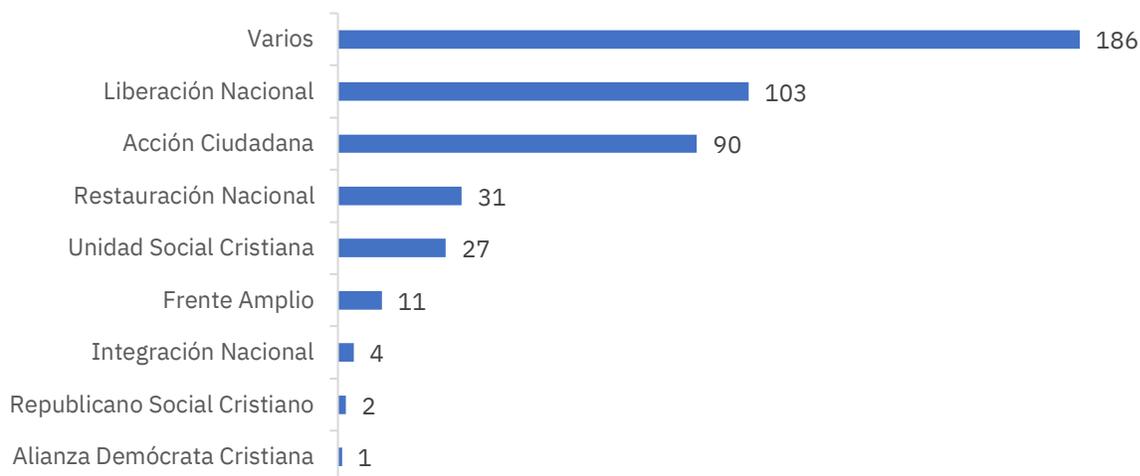


Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

Sobre los patrones de votación de las diferentes agrupaciones partidarias que conformaron la Asamblea en su última legislatura, se mostró una continuidad en el comportamiento de cohesión (gráfico 12).

Gráfico 12

Cantidad de proyectos convocados por proponente, cuarta legislatura de la Administración Alvarado Quesada. 2021-2022

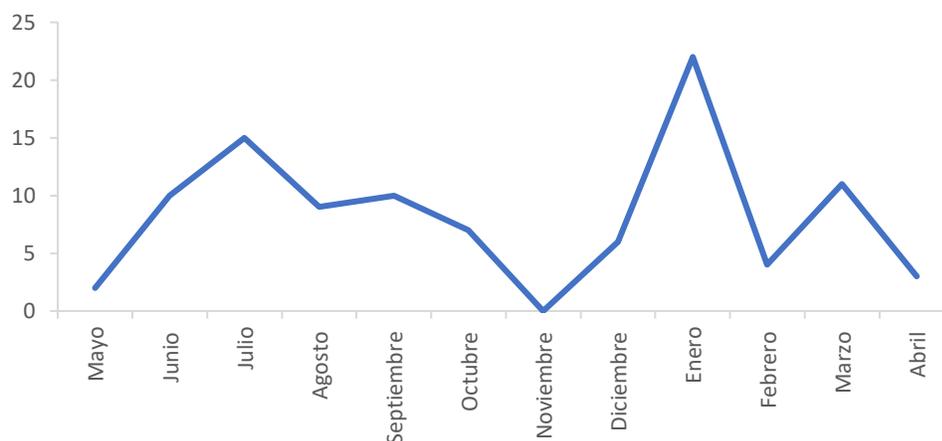


Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

En cuanto al comportamiento de los proyectos de ley convocados y aprobados, se puede observar que la mayoría de estos proyectos fueron aprobados en las sesiones extraordinarias en los meses de mayo a julio y de noviembre a enero (gráfico 13); tomando en consideración la reforma del artículo 116 de la Constitución Política, la cual, modifica los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Gráfico 13

Comportamiento de los proyectos de ley convocados y aprobados, cuarta legislatura de la Administración Alvarado Quesada. 2021-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Nación, 2022c.

## Conclusiones

En la última legislatura 2021-2022, el Poder Ejecutivo mantuvo la tendencia identificada en informes anteriores: aumentaron la cantidad de decretos con un alto alcance político, logrando de esta manera tener una mayor incidencia en el ordenamiento jurídico y en las potestades del gobierno. Aunque la tendencia se mantiene, es importante considerar que, con respecto al año anterior, esta tendencia en el cuarto año de gobierno disminuyó. Considerando que en el 2020-2021 estas aumentaron considerablemente por las acciones tomadas en relación con la atención de la emergencia nacional declarada por la pandemia de covid-19, y que estaba encaminadas en atender mediante un alto alcance la prestación de servicios. Por ejemplo: la atención de acciones en salud, educación, trabajo, vivienda, cultura o la asistencia social, restricciones sobre libre tránsito o limitaciones en las actividades comerciales. Para este último año, todas esas acciones fueron disminuyendo, logrando una reducción en la cantidad de decretos con un alcance alto político.

Sobre los reglamentos de ley publicados en La Gaceta, se destaca que, en la última Administración, en el cuarto año de gobierno se decretaron la mayor cantidad de reglamentos de ley con un 29,4%. Se posiciona, además, una diferencia entre los tiempos de aprobación y de publicación de un decreto no vinculado con reglamentos y los decretos reglamentarios. 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 la Administración Solís Rivera y la Administración Pacheco de la Espriella.

En el mismo orden de ideas, 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 tenido que esperar por la publicación de un reglamento.

Finalmente, en relación con el estado de los proyectos de ley convocados por el Poder 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 legislatura anterior 2020-2021.

## Referencias bibliográficas

- 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.
- Alpízar, F. et al. 2015. *La Gestión y Desempeño del Poder Ejecutivo en la Costa Rica reciente*. 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>>
- Chalco, J. 2015. *La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo como instrumento de presidencialismo asentado en Ecuador*. En: <[https://www.researchgate.net/publication/277663763\\_La\\_facultad\\_reglamentaria\\_d\\_el\\_ejecutivo\\_como\\_instrumento\\_de\\_presidencialismo\\_asentado\\_en\\_el\\_Ecuador](https://www.researchgate.net/publication/277663763_La_facultad_reglamentaria_d_el_ejecutivo_como_instrumento_de_presidencialismo_asentado_en_el_Ecuador)>
- Gallardo, R. 2006. *Desempeño político del Poder Ejecutivo 2005*. San José, Costa Rica: PEN.
- Guzmán, C. 2021. *Aporte para el capítulo Fortalecimiento de la democracia*. Informe Estado de la Nación 2021. San José, Costa Rica: PEN.
- Montalvo, R. 2014. *La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador*. En: <[https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/lawreview/Documents/edicion002/law\\_review\\_articulo\\_004.pdf](https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/lawreview/Documents/edicion002/law_review_articulo_004.pdf)>
- Payne, Mark 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]. 2017. *Informe Estado de la Nación*. San José, Costa Rica: PEN.
- 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]. 2022a. *Base datos de decretos ejecutivos de Costa Rica 1990-2022*. San José, Costa Rica: PEN.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. 2022b. *Base de datos de reglamentos de ley 2022*. San José, Costa Rica: PEN.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. 2022c. *Base de datos de decretos ejecutivos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa 1990-2022*. 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. 2012. *Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo 2010-2011*. San José, Costa Rica: PEN.
- 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.
- Reséndiz, M., Rómulo, A. y Ramírez, M. 2014. *La finalidad de la facultad reglamentaria y su oportunidad en materia fiscal*. En: <<http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xix/docs/6.04.pdf>>
- Restrepo, C. 2014. *La potestad reglamentaria del ejecutivo de las leyes tributarias vista desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. En: <<http://www.scielo.org.co/pdf/cuco/v15n38/v15n38a07.pdf>>
- Vargas, J. y Rosero, L. 2006. *Cultura política de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Centro Centroamericano de Población/UCR.
- Zeledón, F. 2007. *La gestión política responsable en el Poder Ejecutivo: Cambio de estrategia, dirección y estilo Valoración 2006*. San José, Costa Rica: PEN.