



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Investigación especial

Abordajes sobre la calidad de las leyes en el caso costarricense

Investigadora

Eugenia C. Aguirre Raftacco

San José | 2023



348.02
A284a

Aguirre Raftacco, Eugenia C.
Abordajes sobre la calidad de las leyes en el caso costarricense / Eugenia C. Aguirre Raftacco. – Datos electrónicos (1 archivo : 271 kb). – San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-49-3
Formato PDF, 17 páginas.
Investigación Especial para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

1. LEGISLACIÓN. 2. COSTA RICA. I. Título.



Contenido

Descargo de responsabilidad	4
Introducción.....	4
Abordaje conceptual.....	5
El caso de Costa Rica	9
Recomendaciones para la integración de los mecanismos de control en la base de datos sobre legislación en Costa Rica	12
Consideraciones finales	16
Bibliografía	17

Descargo de responsabilidad

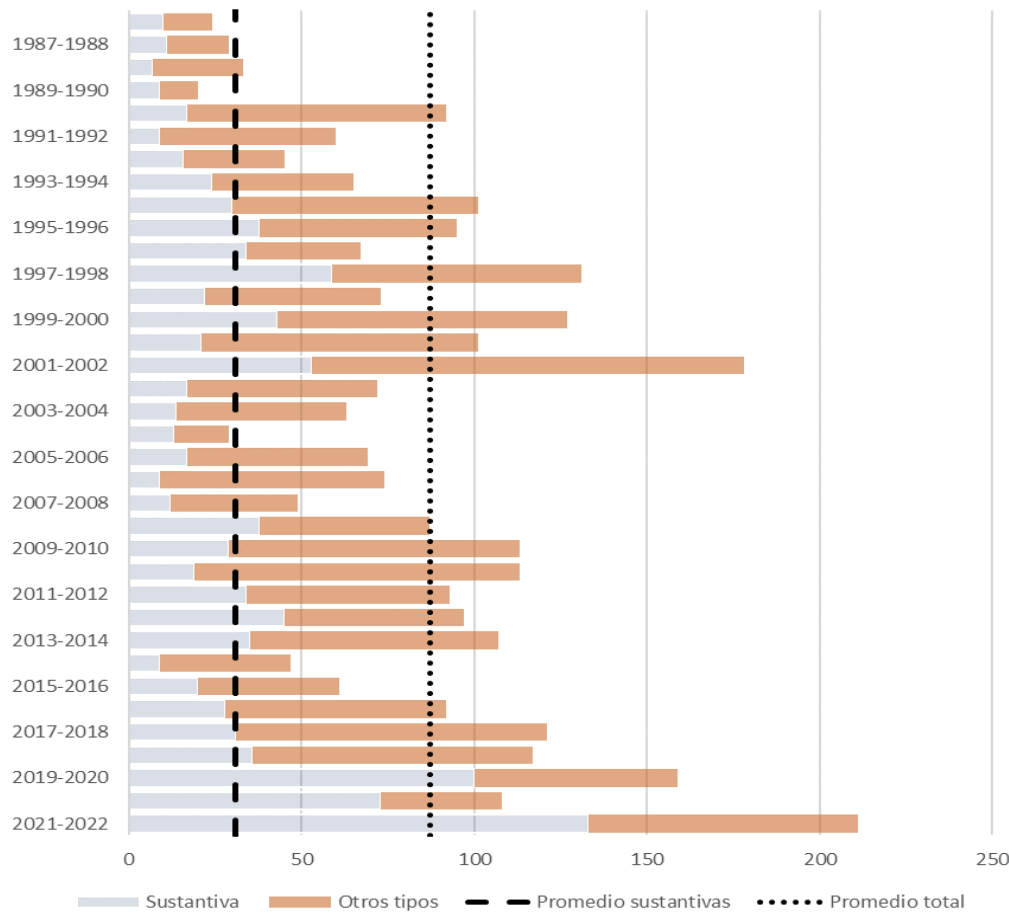
Esta Investigación se realizó para el Informe Estado de la Nación. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación, en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse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

Introducción

El periodo constitucional 2018-2022 destaca por superar el promedio de número de leyes aprobadas por legislatura desde que se lleva registro en la base de datos de sobre legislación en Costa Rica del Estado de la Nación, como evidencia el gráfico 1. Durante los cuatro años se sobrepasaron las 100 leyes aprobadas, y la última legislatura superó el conteo histórico al alcanzar más de 211 (según registro hasta el 28 de febrero).

Gráfico 1

Tipo de legislación aprobada por legislatura (1986-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Ante el ciclo de hiperproducción normativa del periodo, que coincide con una disminución sustantiva del número de días que transcurren entre la presentación y la aprobación de una ley, surgen cuestionamientos sobre las características, la calidad de las leyes que emanan del Legislativo y las posibles alternativas para evaluarlas. A ello, corresponde adicionar el posible impacto de la reforma al reglamento legislativo de 2019 en la materia.

Las categorías que han dado cuenta de la producción normativa desde 1986 que inicia el registro desde el Programa Estado de la Nación, son: tipo de legislación, la valoración sobre los derechos y obligaciones que se generan, así como la verificación de los recursos con los que se cuenta para ejecutar dichas leyes. No se conocen de otras iniciativas institucionales o de sociedad civil, en el plano nacional o internacional que den cuenta de la calidad de la producción legislativa en Costa Rica de manera periódica y sistemática.

En atención a lo anterior, esta ponencia realiza un abordaje conceptual sobre el estado del conocimiento en materia de calidad de las leyes, en segunda instancia, hace un repaso y caracteriza los mecanismos de control de la calidad de la ley presentes en el procedimiento legislativo y cierra con una serie de recomendaciones al respecto del posible abordaje para el caso costarricense que toma como punto de partida la base de datos sobre legislación en Costa Rica del Programa Estado de la Nación. Ello para responder a la pregunta: ¿Cómo se puede abordar el tema de la calidad de las leyes?

Abordaje conceptual

Según Caballero (2019) las leyes en su sentido material y formal deben ser un producto de la reflexión sobre la realidad nacional en el tanto cumplen con una serie de funciones relativas a la regulación de la convivencia social, la organización del aparato estatal, y también, como instrumento de dirección y criterio orientador de la intervención pública.

Desde la perspectiva de la representación política, Celemín y Fuentes (2020) argumentan que las leyes son un producto político en su fase pre-legal, del proceso de representación política que contribuye - si la calidad de las mismas no es suficiente - al debilitamiento de la autoridad de la ley y a la crisis de representación política. En consecuencia, ambos autores plantean como problemático que los productos legislativos presenten deficiencias que deriven en la hipostenia legislativa. Este último concepto lo define García-Escudero como: “... la hipertrofia, contaminación y mitificación de la ley, que es un marcado déficit en la intensidad de su eficacia” (García-Escudero, 2010, pp. 63) citando a Pérez Luño.

La creación de las leyes, es monopolio del Estado en la figura central de los parlamentos, en sus distintas configuraciones constitucionales. La proposición, discusión, aprobación, modificación y derogación de las leyes, depende de las personas legisladoras, que bajo el principio de libertad de configuración del legislador, son creadoras de derecho. (Celemín y Fuentes, 2020). Apelan los autores a cuestionar en consecuencia, la racionalidad y la calidad de los productos que crean las personas legisladoras al momento de evaluar.

Atienza, citado por Celemín y Fuentes (2020), distingue cinco dimensiones de la racionalidad de la legislación: 1. racionalidad lingüística respecto a la claridad y precisión de los enunciados, 2. racionalidad sistémica respecto a la coherencia entre la nueva legislación y el ordenamiento jurídico vigente. Ambas, dan forma a la técnica legislativa como disciplina del derecho parlamentario¹. Adicionalmente, la 3. racionalidad teleológica respecto a la coordinación entre acciones propuestas y los medios seleccionados, 4. la racionalidad pragmática respecto a la eficiencia de los medios adoptados por la legislación para cambiar la realidad social y 5. la racionalidad ética, respecto a la afinidad entre la legislación emanada y las pautas axiológicas. La racionalidad teleológica, pragmática y ética en su conjunto, han derivado en corrientes de evaluación de la calidad legislativa orientados a la eficacia y eficiencia de la legislación.

Es indispensable aclarar que la evaluación de la calidad de una ley no se debe equiparar con el ejercicio metodológico que se utiliza para la evaluación de una política pública. Tampoco se debe confundir con la evaluación del estado del ordenamiento jurídico vigente en una determinada área temática, conocida esta última como: evaluación de la calidad de la legislación.

Coinciden los autores, en que la preocupación sobre la calidad de las leyes y sus deficiencias, data de la década de los setenta en Europa y Estados Unidos, que iniciaron con enfoques administrativos procesos de análisis para mejorar la calidad de la legislación. A partir de ello, nace el concepto de evaluación legislativa que se entiende a nivel general como: “la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley, mediante técnicas que permitan su análisis sistémico” (García-Escudero, 2010)

Según García (2012) se han creado áreas de estudio de la calidad de las leyes a partir de la preocupación sobre la misma, según la clasificación propuesta por Mader (1985, citado por García), a saber: sociología legislativa empírica, técnica legislativa, procedimiento legislativo, metodología legislativa y teoría de la legislación. El autor, además agrega la política legislativa.

Estados Unidos, aplicó en 1974 un primer enfoque de calidad de la legislación desde el impacto regulatorio, enfatizado en que se produzca legislación efectiva al menor costo social posible, denominada metodología RIA (por sus siglas en inglés: Regulatory Impact Assessment). Dicho enfoque se trasladó a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “ligado al análisis de los costes presupuestarios de las normas y de la relación coste-beneficio desde el punto de vista económico” (García-Escudero, 2010, pp. 101).

Según la autora en los últimos 40 años, se ha institucionalizado la evaluación de la calidad de la ley a través de formas organizativas (creación de instituciones u organismos especializados) o procedimentales (mecanismos del proceso parlamentario). Sobre ello, destaca como claves la definición de quién evalúa y su dependencia o no del Ejecutivo o el Legislativo y su disposición de información para llevar adelante las investigaciones; así como la voluntad política de promover la actividad evaluativa. (García-Escudero, 2010)

¹ Según García - Escudero (2010), la técnica legislativa se preocupa por la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, que su contenido sea homogéneo, que cuente con un lenguaje claro en el plano semántico y normativo, y que se respete el principio de economía del lenguaje y de publicación y publicidad de las leyes. Corresponde más al análisis legal de la misma y en sus aspectos formales.

En el caso latinoamericano, Caballero (2019) destaca el caso de México y Chile por la instauración de procesos de evaluación de la calidad de la ley. En 2010, Chile creó en el seno del Congreso, el Departamento de Evaluación de la Ley con el apoyo de la OCDE, y en 2011 un Comité de Diputados para la Evaluación de la Ley en la que participan todas las bancadas políticas, ello acompañado de mecanismos de participación ciudadana con organización de foros de participación organizada o individual de parte de la ciudadanía. En México, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria realiza evaluaciones ex-post con la metodología de Marco de Impacto Regulatorio. (OCDE, 2018).

Si conceptualizamos la calidad de la ley desde la evaluación legislativa, Carrillo (2012) aduce que corresponderá según parámetros previamente establecidos la evaluación objetiva y cualitativa de las leyes. Los criterios que plantea García-Escudero (2010) son la pertinencia, efectividad, eficiencia y eficacia de la ley, último criterio en el que se visualiza si se consigue o no el cambio de la realidad social que pretendía el legislador. La autora propone tipos de evaluación de la calidad de la ley según la tabla 2.

Cuadro 1

Tipos de evaluación de la calidad de la ley, según García-Escudero, 2010

Tipo de evaluación	Evaluación prospectiva (ex-ante)	Evaluación retrospectiva (ex-post)
Momento en que se desarrolla	Se desarrolla en fase prelegislativa	Se desarrolla en fase aplicativa de la ley
Objetivos de la evaluación	Procura corregir elementos de la calidad de la ley desde su configuración, para aportar elementos a las personas legisladoras en el proceso de toma de decisiones, conducir las enmiendas necesarias y prever posibles irrupciones en la racionalidad de la legislación.	Procura obtener información útil para conocer el impacto real de la legislación, mejorar la puesta en práctica y proponer reformas, rinde cuentas de resultados y se utiliza también para la simplificación de la legislación existente.
Metodologías	Utiliza como instrumentos análisis de impacto o impacto regulatorio, cuestionarios, listas de factibilidad, directrices de técnica legislativa. Enfocado desde la teoría jurídica.	Utiliza metodologías interdisciplinarias de las ciencias jurídicas, económicas, sociales, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con base en García-Escudero, 2010.

La OCDE, propone diez criterios para evaluar la legislación en distintos momentos, según el cuadro 2 detallada a continuación:

Cuadro 2

Premisas planteadas por la OCDE para la evaluación de la legislación

Criterio	Detalle que debe incluir la iniciativa de ley
Definición correcta del problema.	El problema se presenta en términos precisos, con evidencia adecuada sobre su origen, naturaleza e impacto.
Justificación de la acción estatal.	Evidencia suficiente que sustente la regulación. Las consideraciones básicas son los costos y beneficios de una instrumentación realista y las alternativas de política pública disponibles.
Justificación de la regulación particular.	Comparación entre alternativas de acción públicas, tanto regulatorias como no regulatorias, en las que se tomen en cuenta riesgos, costos, beneficios, efectos distributivos, requisitos administrativos, entre otros.
Sustento legal de la regulación.	Encuadre apropiado en la legislación vigente e indicación sobre los principios generales de certeza, proporcionalidad y equidad. Especificación de las partes de la legislación vigente que serán modificadas.
Determinación del ámbito estatal apropiado.	Justificación de qué nivel de gobierno es responsable de qué tarea en la instrumentación y el monitoreo de la norma. Detalle de procedimientos de coordinación.
Comparación de costos y beneficios.	Cálculo de los costos totales esperados y los costos específicos de cada propuesta regulatoria y las alternativas disponibles.
Costos en la sociedad.	Distribución de costos en la sociedad. Detalle explícito de los cambios en el bienestar, relativo de los grupos sociales.
Claridad y accesibilidad.	La presentación de la norma debe ser tal, que el público interesado pueda consultarla fácilmente y entenderla bien.
Consultas	Todos los actores relevantes deben tener la oportunidad de opinar sobre la nueva regulación.
Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones.	Deben estudiarse los incentivos y el marco institucional de las decisiones de los actores relevantes para asegurar que observen la ley. Se presentan parámetros del éxito de la norma.

Fuente: OECD, 2022.

Destaca en la propuesta de la OECD, que los criterios que se aportan pueden ser aplicados tanto en casos de evaluación prospectiva como retrospectiva, además, su utilización puede ser flexible respecto a la indicación de la parte de la ley en que se deben incorporar los criterios. Ya sea en la parte expositiva, de los motivos o intenciones del legislador, dispositiva o sustantiva, articulado legal que cambia se crea o se deroga, o la final, que dispone normas transitorias.

Un ejercicio de evaluación retrospectiva con base en los criterios que la OECD aporta, por ejemplo, podría consistir en una lista de comprobación de criterios en una muestra de leyes especializadas en alguna materia o de leyes aprobadas en un periodo o coyuntura particular, con base en las exposiciones de motivos de las leyes en su versión de proyecto de ley y del articulado aprobado y ya integrado al ordenamiento jurídico.

Los aportes recogidos en la sección conceptual, permiten desarrollar el acápite a continuación, donde se aborda el caso de Costa Rica y las potenciales aplicaciones de los preceptos de los estudios de calidad de la ley.

El caso de Costa Rica

En el caso costarricense, el ordenamiento del procedimiento legislativo ubicado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, pero también en la Constitución Política, plantea lo que Celemín y Fuentes (2020) denominan como mecanismos de control de la calidad de la ley. Entendidos estos últimos como previstas normativas y constitucionales que funcionan como pesos y contrapesos en el proceso de elaboración de la ley en aras de mejorar su racionalidad en las cinco dimensiones planteadas por Atienza: lingüística, sistémica, teleológica, pragmática y ética.

A partir de ello, definen tres criterios de clasificación, el espacio temporal de su utilización: previo (ex-ante) o posteriores (ex-post); naturaleza del órgano que ejerce el control de la calidad: horizontal (mecanismo parlamentario o interno) o vertical (mecanismo no parlamentario o externo) y por último, según la racionalidad controlada a través del mecanismo, siguiendo la clasificación de Atienza.

En la tabla 3 puede valorarse la desagregación de los mecanismos aplicados al caso costarricense. Es de destacar, que no todos estos mecanismos se aplican de manera obligatoria o simultánea en todos los procesos de trámite de la ley, algunos se utilizan en atención a la materia de la que trate el proyecto o elementos propios y particulares de cada coyuntura política. Sin embargo, la tabla permite visibilizar un escenario amplio de posibilidades de control de la calidad de la ley a lo largo del procedimiento legislativo.

Cuadro 3
Mecanismos de control de la calidad de la ley en Costa Rica

Momento de activación	Mecanismos establecidos en el trámite de un proyecto de ley	Mecanismo interno o externo	Racionalidad que atiende
Ex ante	*Publicación íntegra de la iniciativa de ley una vez presentada.	Interno	1 / 2
	Revisión de errores formales, materiales e idiomáticos por parte del Departamento legislativo correspondiente.		1
	*Inclusión en el Sistema Informático de Divulgación Legislativa.		1 / 2
	*Consultas obligatorias y facultativas en trámite de Comisión.		3 / 4 / 5
	Audiencias en trámite de Comisión.		3 / 4 / 5
	Informe jurídico o socioeconómico del Departamento de Servicios Técnicos.		2 / 3 / 4
	*Obligatoriedad de nueva publicación del texto si cambia de manera sustantiva en su trámite.		1 / 2
	Mecanismo de retrotracción a primer debate (art 148bis RAL) y de reenvío a Comisión Dictaminadora (art 154 RAL).		2 / 3 / 4 / 5
	*Dictamen de la Comisión de Redacción.		1
	Trámite en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad.		5
Ex ante	*Publicación de la Ley en su redacción final.	Externo	1 / 2
	Mecanismos de tramitación rápida: procedimiento abreviado, dispensa de trámites.		2 / 3
	Consulta previa de constitucionalidad preceptiva o facultativa ante la Sala Constitucional.		3 / 4 / 5
	Obligatoriedad de consulta ante CSJ, TSE, CGR, según la materia y posible aporte de la DHR.		3 / 4 / 5

Momento de activación	Mecanismos establecidos en el trámite de un proyecto de ley	Mecanismo interno o externo	Racionalidad que atiende
	Veto parcial o total del Poder Ejecutivo.		2 / 3 / 4 / 5
	*Reglamentación de la ley desde el Poder Ejecutivo.		3 / 4
Ex post	Control posterior de constitucionalidad (acciones de inconstitucionalidad)		3 / 4 / 5
	*Inclusión en el Sistema Costarricense de Información Jurídica, a cargo de la Procuraduría General de la República	Externo	2
	Presentación de proyectos de interpretación auténtica del articulado.		1 / 2 / 3
Ex post	Presentación y aprobación de reformas a la ley aprobada ante la detección de disparidades con el espíritu del legislador.	Interno	3 / 4 / 5
Ex-post y ex-ante	Debate público en torno a la iniciativa de ley o de la ley: denuncias de medios de comunicación, redes sociales, pronunciamientos de formas organizadas de sociedad civil o academia.	Externo	3 / 4 / 5

Nota: *Mecanismo obligatorio. Respecto a la cuarta columna, se identifican los siguientes textos (1) Racionalidad Lingüística (2) Racionalidad Sistemática. (3) Racionalidad Teleológica (4) Racionalidad Pragmática y (5) Racionalidad Ética.

Fuente: Elaboración propia con base en Celemín y Fuentes (2020), Constitución Política de la República de Costa Rica y Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Una vez revisados los mecanismos de control de la calidad, a la luz de reglamentación legislativa y las disposiciones constitucionales se desarrollan las posibilidades de registro de dichos mecanismos para efectos de su incorporación a la base de datos sobre legislación en Costa Rica del Programa Estado de la Nación.

Lo anterior, con el fin de que en primera instancia se pueda visibilizar el uso de dichos mecanismos en la base, pero también, en una etapa avanzada, se puedan integrar como punto de partida para hacer evaluaciones de la calidad de la ley.

Es importante aclarar, que la limitación de dichas recomendaciones, recae en que su aplicación no toma en consideración evaluaciones de impacto interdisciplinarias típicas de la evaluación ex-post, sin embargo, da muestras de posibles cursos de acción evaluativos, a partir de un

razonamiento sobre los pormenores de la fase procedimental y pre-legal de la entrada en vigencia de cada ley.

En el razonamiento de las recomendaciones, no se incluyen todos los mecanismos, en el tanto algunos son requisitos mínimos del trámite legislativo, por lo que no aporta profundizar para los efectos del esfuerzo evaluativo. Asimismo, profundizar en aspectos pre-legales de modificaciones de fondo del proyecto, por ejemplo, valorar enmiendas realizadas en el marco de una retracción a primer debate o de devolución a comisión dictaminadora, requerirían de previo contar con un razonamiento teleológico, pragmático o ético como punto de partida sobre si dicha enmienda mejora o no la calidad de la ley. Su registro, sin embargo, podría contribuir a evaluar el trabajo de las comisiones legislativas en su función preparatoria de los proyectos de ley o, a las y los legisladores en su función de presentación de iniciativas de ley, objetivos que escapan la presente ponencia.

Recomendaciones para la integración de los mecanismos de control en la base de datos sobre legislación en Costa Rica

A continuación, se desarrollan categorías y subcategorías según los mecanismos de control de la calidad de la legislación detallados en la tabla 4. A este respecto se detalla el nombre de la categoría, su razonamiento y los posibles medios de verificación de cada una. Igualmente, se omiten generar categorías que ya están incluidas en la base de datos de legislación u otras a cargo del Estado de la Nación.

I. Categorías sobre mecanismos ex-ante de control

I.I. Categoría: Revisión de errores formales, materiales e idiomáticos por parte del Departamento legislativo correspondiente.

Razonamiento: Dar cuenta de si una vez presentado el proyecto de ley fue revisado en aras de la razonabilidad lingüística de la futura ley, previo a su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Subcategorías: Sí se realizó la revisión / No se realizó la revisión

Medio de verificación: portada de proyecto de ley del texto base en que se detalla si se cumplió con la revisión de los posibles errores formales, materiales e idiomáticos por parte del departamento legislativo correspondiente.

I.II. Categoría: Consultas facultativas en trámite de Comisión.

Razonamiento: las Comisiones Legislativas tienen potestad de ampliar el marco de consulta legislativa a instancias formales que por su ámbito de acción o su naturaleza, puedan dar criterio razonado sobre la iniciativa, más allá de la consulta obligatoria. La ampliación del marco de las consultas, supone mayor participación de sectores involucrados en la implementación de la normativa, y por tanto, aporta a la racionalidad pragmática y teleológica de la iniciativa.

Subcategorías: Sí se realizaron / No se realizaron / especificación de cuántas consultas facultativas (posible escala).

Medio de verificación: expediente legislativo.

I.III. Categoría: Audiencias en el trámite de Comisión

Razonamiento: las Comisiones legislativas tienen potestad de convocar a personas especialistas, funcionarias públicas o grupos organizados para que brinden su criterio razonado sobre una iniciativa de ley a una audiencia para el intercambio de criterios y la atención de dudas o cuestionamientos por parte de las y los legisladores. El llamado en audiencia es decisión de la Comisión en cuestión y se tramita a través de una moción de orden. La efectiva realización de audiencias, supondría criterios adicionales a las consultas por escrito que se tramitan.

Subcategorías: Sí se realizaron / No se realizaron / especificación de cuántas audiencias (posible escala).

Medios de verificación: moción de audiencias / expediente del proyecto de ley / actas legislativas.

I.IV. Categoría: Informe del Departamento de Servicios Técnicos (jurídico o socioeconómico).

Razonamiento: el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emite informes de tipo jurídico o socioeconómico según los requerimientos de cada proyecto. Dicho informe emite valoraciones de trámite, de fondo y forma de la iniciativa durante su trámite de comisión o posteriores para efectos de advertir mejoras necesarias a la iniciativa. La Comisión tramitadora del proyecto de ley acoge o no las recomendaciones emitidas por el Departamento. Sin embargo, en la práctica, en ocasiones el dictamen o aprobación del proyecto se realiza previo a la emisión del dictamen de Comisión. Por tanto, se proponen dos subcategorías contenidas en el momento previo al dictamen del proyecto de ley. Dichos informes contribuyen a la racionalidad de la ley en sus cinco dimensiones.

Subcategoría 1: Se emitió informe de servicios técnicos previo al dictamen del proyecto en Comisión / No se emitió informe de servicios técnicos previo al dictamen del proyecto en Comisión.

Subcategoría 2 Una vez emitido el informe de servicios técnicos se modificó el texto del proyecto de ley / No se modificó el texto del proyecto de ley.

Medios de verificación: expediente legislativo en que se corrobora la existencia o no del informe y evolución del proyecto.

I.V. Categoría: mecanismos de tramitación rápida

Razonamiento: los mecanismos de tramitación rápida, de procedimiento abreviado (capítulo II, título II del Reglamento de la Asamblea Legislativa) o la dispensa de todo trámite (artículo 177 del mismo reglamento) corresponden a los mecanismos en que se prioriza la acción rápida de la ley en el cambio social requerido, la dispensa de todo trámite por ejemplo, permitió la aprobación de legislación relacionada con la gestión de la pandemia por COVID-19 para mitigar sus efectos. Dicha tramitación rápida aporta a la racionalidad pragmática (eficacia) principalmente, sin embargo puede afectar otras dimensiones de la racionalidad de la ley, al omitir mecanismos de control establecidos en el reglamento legislativo. Igualmente, para efectos de evaluación ex-post supondría la utilización de dichos mecanismos, el hacer valoraciones adicionales o agruparlos de manera distinta a otras leyes aprobadas por la vía ordinaria.

Subcategoría 1: El proyecto de ley fue dispensado de todo trámite según los alcances del artículo 177 de la Asamblea Legislativa / El proyecto de ley no fue dispensado de todo trámite según los alcances del artículo 177 de la Asamblea Legislativa.

Subcategoría 2: El proyecto se tramitó mediante un procedimiento abreviado / El proyecto se tramitó mediante un procedimiento ordinario.

Medios de verificación: expediente legislativo / actas del Plenario Legislativo.

II. Categorías sobre mecanismos ex-post de control

II.I. Categoría: Presentación de proyectos de interpretación auténtica del articulado o de reformas a la ley aprobada en un plazo cercano a su aprobación.

Razonamiento: Una vez aprobada una ley pueden surgir problemas de interpretación en su implementación inmediata, primordialmente por deficiencias en la racionalidad lingüística o sistémica de la ley. Ello acarrea la necesidad de que el legislador proponente en el marco del mismo periodo constitucional, presente proyectos de interpretación auténtica para hacer valer el espíritu de la norma o que presente y promueva la aprobación de una reforma menor a la iniciativa. Para efectos de registrarlo, sería necesario considerar que sea presentado por el mismo legislador proponente, en el tanto si se tratara de otro legislador supondría que puedan existir valoraciones de fondo distintas a la del respeto al espíritu de la norma. Para los efectos se proponen las siguientes categorías:

Subcategoría 1: La diputación proponente presentó un proyecto de interpretación auténtica de la ley / Diputaciones no proponentes presentaron proyectos de interpretación auténtica de la ley / No se han presentado proyectos de interpretación auténtica de la ley.

Subcategoría 1.1.: El proyecto de interpretación auténtica fue aprobado / El proyecto de interpretación auténtica continua en su proceso de trámite legislativo / El proyecto de interpretación auténtica fue archivado.

Subcategoría 2: La ley fue modificada en el mismo periodo constitucional de su aprobación / La ley no fue modificada en el mismo periodo constitucional de su aprobación.

Medio de verificación: histórico de reformas de la ley en el Sistema Costarricense de Información Jurídica / Sistema Informático de Divulgación Legislativa.

II. II. Categoría: Debate público

Razonamiento: Una vez aprobada una ley las reacciones por parte de la sociedad pueden incluir diversas formas de manifestación de inconformidad o conformidad con el contenido de la misma en las posibles cinco dimensiones de la racionalidad legislativa. Entre ellas, las acciones colectivas o las manifestaciones en prensa de sectores organizados al respecto. Se recomienda sobre este mecanismo de control, que supone una importante complejidad en su registro, iniciar con la incorporación de al menos estas dos primeras formas de manifestación de conformidad o inconformidad con el contenido de la ley, para aportar a la discusión de calidad legislativa. Para los efectos, se recomienda aprovechar como punto de partida la base de datos de acciones colectiva a cargo del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y diferenciar en el registro de dichas acciones, si ellas se refieren al contenido de una ley, y complementar dicha información en la base de datos sobre legislación en Costa Rica. Al respecto de la forma de manifestación en medios de comunicación, se podrían aunar esfuerzos con organizaciones que ya realizan monitoreos de medios de comunicación nacionales.

Subcategoría 1: Se han dado acciones colectivas en torno al contenido de la ley / No se han dado acciones colectivas en torno al contenido de la ley. Adicionalmente se podría indicar la cantidad

de acciones colectivas para adicionar valor a la subcategoría.

Subcategoría 2: sectores se han manifestado en contra del contenido de la ley en medios de comunicación / no han existido manifestaciones en contra del contenido de la ley en medios de comunicación. Adicionalmente se podrían indicar y categorizar los sectores que han utilizado los medios de comunicación como espacio para plantear sus objeciones, o dar cuenta en detalle de las características del despliegue mediático (tipo de medio, repetición, entre otros).

Medio de verificación: base de datos de acciones colectivas / monitoreos de medios de comunicación.

II.III. Categoría: Veto

Razonamiento: la categoría de veto ya se registra al momento de elaboración de la presente ponencia en la base de datos en cuestión, sin embargo, únicamente se registra la existencia del veto y su caracterización respecto a si se trata de un veto parcial o total. En el marco de aproximarse a la evaluación de la calidad de la ley, se plantea la posibilidad de ahondar en el resultado posterior al veto que emita el sistema político y valorar si la tramitación del veto cambió la racionalidad de la ley en sus cinco dimensiones. En consecuencia se propone registrar si a partir del trámite del veto en la Asamblea Legislativa, que se regula a través de los artículos 207, 208, 209 y 210 del mismo, la Asamblea procede a resellar sin modificaciones al texto o si se realizaron modificaciones al texto que se vetó por inconstitucionalidad o conveniencia. Ello dará cuenta, no sólo de una ley que superó el proceso de veto del Poder Ejecutivo, si no también, de si se acogieron las recomendaciones de cambios emanadas del proceso de tramitación del mismo. La subcategorización, toma como punto de partida que sí se presentó un veto al proyecto de ley, ya sea parcial o total. La categoría, igualmente, debe ser transparente en caso de realizarse modificaciones al Reglamento Legislativo que define su trámite.

Subcategoría: no se incorporaron modificaciones sugeridas por el Ejecutivo a través del veto / sí se incorporaron las modificaciones sugeridas por el Ejecutivo a través del veto.

Medio de verificación: expediente legislativo.

II. IV. Categoría: Reglamentación

Razonamiento: la entrada en vigencia de una ley supone la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo de manera íntegra o el ajuste a una reglamentación previa si se trata de un proyecto de ley de reforma parcial. Los proyectos de ley establecen en algunos casos, plazos para reglamentar la nueva disposición incluida en la ley aprobada, también se estila indicar a qué instancia del Ejecutivo le corresponde llevar adelante el proceso de reglamentación. Se supone también, que si la entrada en vigencia de la ley se condiciona a la existencia de un reglamento dicha ley no es eficaz hasta que el reglamento se publique. Ello se vincula directa y estrechamente con la racionalidad pragmática de la ley. Llevar registro de la información de reglamentación de la ley puede facilitar conocer si los efectos de la misma ya se experimentan en la realidad social. Se propone a continuación una subcategorización de las posibilidades que existen en torno a registrar los asuntos propios de la reglamentación de la ley.

Subcategoría 1: la ley explicita la necesidad de reglamentaria / la ley no explicita la necesidad de reglamentarla

Subcategoría 2: la ley explicita la necesidad de un único reglamento / la ley explicita le necesidad de más de un reglamento.

Subcategoría 3: la ley explicita un plazo para la reglamentación / la ley no explicita un plazo para la reglamentación

Subcategoría 4: la ley se reglamentó en el plazo establecido / la ley no se reglamentó en el plazo establecido / Detalle de días en que se sobrepasó el plazo establecido.

Subcategoría 5: la ley explicitó a la autoridad responsable / la ley no explicitó a la autoridad responsable / Detalle de la autoridad responsable

Subcategoría 6: la ley estipula instancias coadyuvantes en el proceso de reglamentación / la ley no estipula instancias coadyuvantes en el proceso de reglamentación.

Subcategoría 7: la entrada en vigencia de la ley está sujeta a la reglamentación que se emita / la entrada en vigencia de la ley no está sujeta a la reglamentación que se emita.

Medio de verificación: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Finalmente, para contar con un detalle más amplio de las características de las leyes contenidas en la base de datos, y acorde a las recomendaciones señalada por García-Escudero (2010) como el principio de legislación mínima y el principio de “a cada ley su materia, a cada materia su ley”, se recomienda adicionalmente la categoría a continuación:

II.V. Categoría: desarrollo dispositivo de la ley

Subcategoría 1: Número de artículos totales de la ley.

Subcategoría 2: Número de artículos que la ley crea.

Subcategoría 3: Número de artículos que modifican otras leyes / número de leyes que modifica la ley.

Subcategoría 4: Número de artículos que derogan total o parcialmente otras leyes / número de número de leyes que se derogan total o parcialmente en la ley.

Subcategoría 5: Número de disposiciones transitorias incluidas en la ley.

Medio de verificación: sección dispositiva de la ley en análisis.

Lo anterior permitirá contar con información accesible sobre la estructuración general de cada ley y las transformaciones que imprimen en el ordenamiento jurídico.

Consideraciones finales

El evaluar la calidad de la legislación exige un ejercicio complejo de recopilación de información si se tiene por intención el hacer una revisión exhaustiva de la legislación aprobada desde el inicio de la base de datos sobre legislación de Costa Rica. Sin embargo, es posible hacer aproximaciones parciales a través de metodologías de evaluación retrospectiva que consideren criterios multidisciplinarios para la revisión de la racionalidad legislativa.

Al no existir a la fecha de elaboración de la presente ponencia esfuerzos institucionales nacionales o internacionales a favor de evaluar de la calidad de la ley, las posibilidades son amplias para explorar posibles escenarios de evaluación. El nuevo registro de información en la base de datos se recomienda en la ponencia como punto de partida que propicie los diálogos académicos e interdisciplinarios al respecto.

Bibliografía

Libros

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1961). Reglamento de la Asamblea Legislativa. Versión actualizada al mes de mayo de 2022.

OCDE. (2018). Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE. París: OECD Publishing.

OCDE. (2022). Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, OECD/LEGAL/0278.

Artículos de revista

Bárcena Juárez, Sergio Arturo. (2020). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (235), enero-abril, 395-426.

Caballero Álvarez, Rafael. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (154), enero-abril, 411-423.

Carillo García, Yoel. (2012). Calidad de las leyes: algunos puntos críticos. *Revista Ratio Juris*. (7-14), enero - julio, 21-51.

Celemín-Caicedo, Yenny Andrea y Fuentes-Contreras, Edgar Hernán. (2020). Control y calidad de la ley, análisis de los mecanismos de control de la calidad legislativa y su aplicación en Colombia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (158), mayo-agosto, 579-618.

García-Escudero Márquez, Piedad. (2010). Objetivo: mejorar la calidad de las leyes: cinco propuestas de técnica legislativa. *Revista De Las Cortes Generales*, (80), agosto, 59-105.