
Nº 2 Serie Diálogo Democrático

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES

Participación ciudadana
y análisis costo-beneficio



Luis A. Herrera Orellana



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Unión Europea

Cláusula de exención de responsabilidad

«La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de “Cedice Centro de Divulgación del Conocimiento Económico” y en ningún caso debe considerarse que reflja los puntos de vista de la Unión Europea».

La Unión Europea

La UE es una asociación económica y política singular de 28 países europeos que abarcan juntos gran parte del continente.

La UE se fundó después de la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que, a medida que aumentase la interdependencia económica de los países que comerciaban entre sí, disminuirían las posibilidades de conflicto entre ellos. El resultado fue la Comunidad Económica Europea (CEE), creada en 1958, que en principio suponía intensificar la cooperación económica entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Posteriormente, se creó un gran mercado único que sigue avanzando hacia el logro de todo su potencial.

Derechos humanos e igualdad

Uno de los principales objetivos de la UE es promover los derechos humanos en su interior y en todo el mundo. Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos son sus valores fundamentales. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reúne todos estos derechos en un único documento. Las instituciones de la UE están jurídicamente obligadas a defenderlos, al igual que los gobiernos nacionales cuando aplican la legislación de la UE.



CEDICE Libertad es una organización sin fines de lucro que tiene como misión divulgar, formar, investigar y defender los principios del libre mercado y la libertad individual, para construir una sociedad de personas libres y responsables.

El Observatorio Económico Legislativo de CEDICE Libertad tiene como objetivo contribuir a mejorar el diálogo democrático, a través del monitoreo, seguimiento y análisis de las leyes económicas y su impacto, incidir en políticas públicas y dar a conocer la metodología costo-beneficio como instrumento para abogar por una mejor legislación que beneficie a los ciudadanos.

Entre las actividades que realiza están: talleres, mesas de análisis, producción de documentos, investigación, boletines.

Más información:

www.cedice.org.ve

E-mail: cedice@cedice.org.ve
observatoriocedice@gmail.com

Twitter: @cedice

Tel: 58-212-571.3357 Master

Fax: 58-212-576.0512

Presentación

Este segundo número de la Serie Diálogo Democrático, explica de una manera sencilla cómo se lleva a cabo el proceso de elaboración de las leyes por parte del Poder Legislativo Nacional y cómo los ciudadanos podemos participar activamente en ese proceso, proponiendo cambios que ayuden a que sean leyes que beneficien a la sociedad.

Fernando Salas, fundador de CEDICE lo expresa muy bien cuando señala: “Los procesos por medio de los cuales se legisla y los propósitos de los gobiernos y los legisladores al formalizar normas adquieren así, la mayor trascendencia para quienes deseamos sociedades libres, como único camino al bienestar material e intelectual generalizado”.

Las leyes son normas sociales, son y seguirán siendo acuerdos que responden al concepto de utilidad y de allí la importancia del análisis costo-beneficio, ya que las personas aceptan que el costo de las leyes debe ser, en términos de pérdida de utilidad, siempre menor al costo del libre accionar de los miembros de la sociedad.

Ninguna ley, por mayoritaria que sea, puede restringir los derechos individuales de las personas, pues como lo planteó Friedrich Hayek, Premio Nobel de Economía, “todos los ciudadanos han de ser iguales ante la ley y ésta no debe privilegiar minorías”.

Esperamos que este segundo número sirva para que los ciudadanos conozcan y se interesen más por estos temas, sean más proactivos, aboguen por mejores leyes y exijan rendición de cuentas para construir una democracia en la que todos disfruten de igualdad de derechos.

El Equipo del Observatorio Económico Legislativo



EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES. Participación ciudadana y análisis costo-beneficio

1. Introducción

Hablar de la ley, su proceso de formación y de la importancia de su análisis costo-beneficio más allá de lo estrictamente jurídico, en una sociedad como la venezolana, puede parecer inútil, innecesario y hasta estafalario.

La sociedad venezolana se caracteriza, desde los tiempos de la colonia, por su contumacia o desprecio a cumplir normas, ajustar su conducta a las leyes y a considerar éstas como un instrumento para perjudicar a unos (los carentes de poder) y beneficiar a otros (los dueños o amigos del poder). Ante ello, pareciera quizá más pertinente analizar las “normas no escritas”, es decir, aquellas normas o usos sociales que no están en la ley y que hasta le resultan contrarias, pero son las que sigue para lograr sus fines. Con lo cual se podrá comprender cómo funciona realmente la sociedad y cómo actúan sus integrantes.

Sin embargo, en la historia no hay ejemplo de sociedad que haya alcanzado seguridad, orden, y logrado eliminar las diversas formas de discriminación, garantizado la libertad, promovido el desarrollo social, la prosperidad y la generación de riqueza. Es más, actuar al margen o en contra de las normas escritas de la ley, no ha traído beneficios ni a la sociedad venezolana, ni a ninguna otra. Y es que atender normas, que se apoyan en la fuerza bruta del poderoso y no en acuerdos democráticos, es la vía directa hacia la violencia y la pobreza.

Considerando lo anterior, y dado que en Venezuela existen instituciones, procedimientos y principios que permiten tener leyes que brinden todos los beneficios conocidos, exigidos y utilizados por los parlamentarios, por los ciudadanos en ejercicio de sus libertades. Se impone, hoy más que nunca, (ante el deterioro progresivo del marco jurídico reducido a instrumento de aplicación de una ideología política), recordar y recuperar el valor de la ley, de su proceso de formación en democracia y de las evaluaciones que de ella se hagan para medir sus beneficios y perjuicios.

2. La ley como condición para el orden, la seguridad y garantía de igualdad y libertad

En sus orígenes, la **ley** se concibió como un instrumento político para romper con el despotismo de los monarcas absolutistas de Europa, cuyas normas no eran más que expresión de su voluntad caprichosa y sus intereses privados, y sustituir esas normas arbitrarias por normas generales y abstractas que, además de limitar el Poder Público y dividirlo, garantizaran la libertad, la igualdad y la propiedad.

De igual forma, la **ley** se concibió como una herramienta de planificación social idónea para lograr, por vía de incentivos o sanciones, conductas humanas predecibles y estables en el tiempo, a semejanza de las regularidades descritas por las leyes de la naturaleza respecto de los fenómenos naturales. Tal exigencia de predictibilidad, en un inicio sólo aplicable a los particulares (personas sin autoridad), llegó a extenderse a la actuación de las personas que operan en nombre del Estado (gobernantes,

legisladores, servidores públicos en general, jueces). Luego de las revoluciones políticas occidentales de los siglos XVIII y XIX, dio lugar al principio de legalidad administrativa y al pleno control judicial de la actividad del gobierno y del parlamento.

De modo tal que la ley, entendida como conjunto de normas generales (aplican a todas las personas por igual) y abstractas llamadas a establecer las reglas jurídicas (respaldadas por la coacción estatal institucionalizada para hacerlas cumplir aún en contra de la voluntad de sus destinatarios mediante el uso de la fuerza), no es un simple instrumento formal, compuesto por artículos, dictados por un Poder Legislativo a través de un procedimiento determinado.

Es ante todo un grupo de reglas de conducta llamado a asegurar valores fundamentales para las personas: libertad, igualdad en derechos, propiedad, orden, seguridad, paz y los mecanismos de acuerdo social para ejercer el poder, formar familia, decidir asuntos comunitarios, actuar con fines económicos, celebrar contratos, exigir justicia, prevenir y reprimir conductas anti-jurídicas sin uso de la violencia privada, etc. Sin obligar a las personas cómo vivir, actuar, buscar un fin, o entender el bien, la felicidad o la fe en un sentido u otro, sino respetando su autonomía y libertad para elegir, dentro de las opciones permitidas por la ley, todos esos asuntos.

Por ello, con acierto, el artículo 1° del Código Civil chileno, redacción de Don Andrés Bello, afirma que: *“La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”*.

Ahora bien, en los orígenes de esta idea de ley, ella producía con mayor o menor efectividad esos beneficios para algunos sectores de la sociedad, y no para todos. Pues al no reconocerse libertad política ni plena igualdad ante la ley a todas las personas (discriminaciones por color de piel, sexo, condición social, fe o ideología política), ni estar disponibles las garantías del estado de derecho, ni ser las autoridades producto de elecciones libres, una porción mayoritaria de las personas quedaba fuera de la protección de la ley y de la posibilidad de beneficiarse de su uso o reclamar en contra de su violación.

Tal situación dio lugar a críticas severas en contra de esta idea de ley, el estado de derecho y las economías libres desarrolladas conforme a ella.

Sin embargo, el error no estaba en su contenido y concepción, sino en su carácter excluyente y no democrático, que por fortuna, fueron superados con la llegada de las repúblicas democráticas.

3. La ley en una sociedad democrática y sometida a la constitución

En efecto, en las actuales repúblicas democráticas, sujetas al estado de derecho y con economías abiertas que respetan la propiedad privada y la libre empresa (pues tienen como valor central la libertad del individuo y no el predominio del Estado sobre los individuos) la ley ha “democratizado” sus beneficios, y ha fortalecido su legitimidad política, no obstante estar hoy día subordinada a la constitución que es la norma jurídica de máxima jerarquía en la mayoría de esas repúblicas (esto para evitar que temas de

máxima importancia para la convivencia, como la libertad de las personas, la forma del Estado o la distribución funcional y territorial del poder público sean modificados por mayorías parlamentarias transitorias).

Además, ha “democratizado” sus beneficios, porque allí en donde la ley se asume como reglas de conducta y no como mandatos para imponer elecciones a las personas, éstas, sin discriminación de ninguna índole, pueden utilizar las opciones que la ley les brinda en los diferentes ámbitos de la vida social sujetos a ella (civil, mercantil, laboral, familia, administrativo, niños y adolescentes, tributario, etc.) para lograr sus propios fines y proyectos, y evitar incurrir en las conductas consideradas por la ley como delictivas y prohibidas (normas sancionatorias y penales). Así: hombre o mujer, habitante de ciudad o de localidad rural, con medios de fortuna o humildes en patrimonio, nacionales o extranjeros, de tez blanca, negra o mestiza, creyente o ateo, etc., puede usar o demandar la aplicación de la ley para lograr beneficios o protección frente a otras personas e incluso frente al propio Estado, o ser sujeto de sanciones en caso de incumplir con ella.

Asimismo la ley se ha fortalecido en su legitimidad política, pues ya no es mera expresión de algunos sectores de la sociedad contra un gobierno monárquico de poder ilimitado, ni un instrumento para beneficiar y proteger a esos sectores y discriminar o excluir a otros. La ley es expresión de la voluntad popular, de la soberanía de los ciudadanos, resultado de un proceso deliberativo, público y plural. Desarrollado según la constitución por los representantes de los ciudadanos que han sido

a su vez elegidos en comicios libres, directos, universales y secretos, para no sólo ejercer el control político sobre el gobierno, sino también para dictar las normas generales necesarias para la constitución del sistema jurídico. Debido a esto, no puede el gobierno (Poder Ejecutivo), los ciudadanos o los demás poderes públicos negar, apartarse o desconocer la ley, pues ello sería tanto como desconocer la soberanía de los representados de quienes en el parlamento la discuten y aprueban según lo previsto en la constitución.

La única excepción a la exigencia política y jurídica de cumplir la ley es la potestad que en algunos países tienen todos los jueces y en otros sólo unos, de no aplicar al momento de dictar sentencia en un juicio, una determinada norma de una ley, y en su lugar aplicar con preferencia la constitución, cuando aquella norma viola o de algún modo es contraria a esta última.

Esta subordinación de la ley a la constitución en una sociedad democrática, valga aclarar, no supone como a veces se entiende la decadencia o pérdida de su importancia, sino que, por el contrario, la hace más sólida y valiosa, ya que posee límites jurídicos, y si está de acuerdo con éstos (derechos fundamentales, división del poder, competencias, procedimientos, etc.), significa que cumple con sus fines originales: certeza, orden, seguridad y aseguramiento de la libertad, la igualdad y la propiedad.

Tal como señala el profesor Leandro Cantó en la monografía CEDICE de su autoría, *La Formación de las Leyes en una Sociedad Libre*: **“las democracias, bajo una óptica realista y asociada al concepto de sociedad abierta y competitiva**

deben respetar los principios fundamentales de la legislación, a saber: a) ninguna ley puede aplicarse a personas o grupos en función de sus efectos futuros predecibles, b) las leyes no deben privilegiar a minorías, dado que toda discriminación implica un costo para los demás y c) toda ley discriminatoria beneficia al Estado e incrementa el costo social de su funcionamiento.”

4. El procedimiento de formación de la ley:

De acuerdo con la constitución venezolana (se explicará cómo se elabora una ley en Venezuela), la Asamblea Nacional puede dictar diferentes tipos de leyes. Entre ellas, según el artículo 203, se encuentran: las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, las leyes de base, las leyes de desarrollo y las leyes habilitantes. Lo que define a cada una de estas leyes, son, de un lado, las materias que cada una regula y los fines que persiguen, y de otro, la mayoría de votos de diputados a favor, que se requieren para su sanción (aprobación) en la plenaria de la Asamblea Nacional, (Poder Legislativo Nacional).

¿Quién tiene la iniciativa de solicitar el inicio de un proceso de elaboración de la ley? Según el artículo 204 de la constitución, pueden presentar proyectos de ley para que se inicie el proceso de discusión de la misma: 1) el Poder Ejecutivo Nacional, 2) la comisión delegada y las comisiones permanentes de la propia Asamblea Nacional, 3) los integrantes (diputados) de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres; 4) el Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la

organización y procedimientos judiciales, 5) el Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran, 6) el Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral, 7) los electores (ciudadanos) en un número no menor del 0,1 por ciento de los inscritos en el registro civil y electoral, y 8) El Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los estados (dice la constitución, que cuando se vaya a discutir un proyecto de ley que afecte a los estados, es obligatorio consultar la opinión de los Consejos Legislativos en tanto Poder Legislativo de los estados).

¿Qué pasos se deben cumplir para discutir democráticamente y según la constitución la ley? En su artículo 207, dice la constitución que, para convertirse en ley *“todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos”*.

Luego, en su artículo 208 indica que *“en la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado”*, y que una vez aprobado en primera discusión el proyecto, será remitido a la comisión permanente *“directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias comisiones permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe”*, estando obligadas las comisiones que analicen el proyecto de ley a presentar *“el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos”*.

De acuerdo con el artículo 209 constitucional, una vez recibido el informe de la comisión correspondiente *“se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo. Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieran conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley”*.

Señala por su parte, el artículo 211 de la constitución algo de gran importancia, y es que la Asamblea Nacional o las comisiones permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, *“consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos”*. Esta previsión constituye una positiva novedad en la tradición constitucional venezolana, y permite que mediante la participación activa de los ciudadanos en el proceso de formación de la ley, mejore la calidad y eficacia de ésta, y deje así de ser vista sólo como un instrumento del poder para favorecerse a sí mismo y ayudar *“a sus amigos”*.

Debido a lo anterior (obligación de consultas y derecho de participación) se reconocerá derecho de palabra en la discusión de las leyes a: 1) los ministros en representación del Poder Ejecutivo; 2) el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe,

en representación del Poder Judicial; 3) el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; 4) los integrantes del Poder Electoral; 5) los estados a través de un representante designado por el Consejo Legislativo, y 6) los representantes de la sociedad civil organizada, en los términos que fije el reglamento de la Asamblea Nacional.

¿Cuándo se considera aprobada la ley y cuándo ésta entra en vigencia? Cuando en plenaria, el número de diputados que exige la constitución para ello o más del exigido (3 quintas partes de los diputados, 2 terceras partes o sólo la mayoría de éstos, según la materia y fin de la ley) vota a favor del proyecto de ley resultado de las dos discusiones legislativas. Indica la constitución que “aprobado el proyecto, el presidente de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley”, siendo la “sanción” el acto formal por el cual la aprobación del proyecto de ley se convierte en ley propiamente.

Luego de sancionada la ley, según el artículo 213 constitucional, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones y de lo aprobado en plenaria. Ambos ejemplares serán firmados por el presidente, vicepresidentes y secretario de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de esos ejemplares de la ley será enviado por el presidente de la Asamblea Nacional al Presidente de la República a los fines de su promulgación. Éste, de acuerdo con el artículo 214, promulgará (ordenará su publicación en la Gaceta Oficial, con su firma refrendando la ley sancionada) dentro de los 10 días siguientes a aquél en que la haya recibido.

Pero, dentro de ese mismo lapso, conforme al mismo artículo 214 de la constitución, mediante acuerdo en consejo de ministros, se podrá solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna disposición de la ley o levante la sanción a toda o parte de ella. Es lo que se conoce como “veto presidencial” de la ley. En tal escenario, la Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente de la República, por mayoría absoluta de los diputados presentes y remitirá de nuevo la ley para su promulgación.

Hecho esto, el Presidente de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones. Pero, si el presidente de la República considera que la Ley o una parte de ella, es inconstitucional, podrá solicitar el pronunciamiento de la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dentro del plazo que la constitución indica. Entre tanto, el Presidente de la Asamblea Nacional podrá publicar en la Gaceta de la Asamblea la ley no promulgada por el Presidente de la República. La ley entrará en vigencia una vez publicada en Gaceta Oficial, salvo que ella misma establezca un plazo para que ello ocurra (*vacatio legis*).

Finalmente, ¿Por qué hay casos en que el Presidente de la República es quien elabora y dicta, como Poder Ejecutivo Nacional, la ley, y no lo hace el Poder Legislativo Nacional? Porque en tales casos, el Presidente de la República ha recibido una autorización (algunos lo consideran una delegación temporal, porque ello sería contrario a la división de poderes) para dictar normas generales, abstractas e iguales para todos, con rango, fuerza y

valor de ley dictada por el Poder Legislativo Nacional. En el caso venezolano esto lo permite el último párrafo del artículo 203 de la constitución, en concordancia con el artículo 236, numeral 8 también constitucional.

Esa autorización consta en la llamada “Ley Habilitante”, y esas leyes que dicta el presidente se denominan “decretos-ley”, debido a su rango, superior al de los reglamentos y demás actos normativos, de rango inferior a la ley, que son las normas que ordinariamente puede dictar el Poder Ejecutivo Nacional. Esta figura, en una democracia sujeta al estado de derecho, de la Ley Habilitante, deber ser utilizada siempre en forma excepcional, ser muy específica en cuanto a la materia en que se permitirá al presidente “legislar” y tener una duración muy breve, sólo la necesaria para atender la situación extraordinaria, excepcional o urgente, que justificó la sanción por el parlamento de dicha Ley Habilitante.

En efecto, cuando el Presidente de la República dicta “decretos-ley” no sigue en modo alguno el procedimiento constitucional de elaboración de la ley anteriormente descrito.

La Ley Orgánica de Administración Pública vigente en Venezuela establece que deben ser objeto de consulta pública todas las “normas” que dicte el Ejecutivo Nacional. Pero esa consulta no se realiza, no se difunden los proyectos de ley y existe en riesgo real, según la situación política e institucional del país, que la ley deje ser tal, y se convierta la función legislativa en una función más del ejecutivo y ya no del parlamento.

En los últimos años, la Ley Habilitante se ha transformado en un instrumento para lograr los fines del gobierno y no asegura los fines que la ley, en una sociedad en que rigen la democracia, el estado de derecho y la economía libre, debe tener: certeza, orden, seguridad y aseguramiento de la libertad, la igualdad y la propiedad.

5.Importancia de la participación ciudadana en la elaboración de la ley

En la sección anterior se explicó, siguiendo las normas de la Constitución Venezolana de 1999, las condiciones, participantes y procedimiento para la elaboración de la ley. Si se cumplen con esas exigencias, es claro que la ley así elaborada es política y jurídicamente legítima, al menos hasta que un tribunal no declare lo contrario. Empero es posible, más allá de la legitimidad política y jurídica, dotar a la ley de una legitimidad social y una mayor garantía de eficacia y cumplimiento de sus fines, ello si a lo anterior se añade un elemento fundamental: la participación ciudadana.

Como se indicó, en la formación de la ley, existe una etapa de consulta pública del proyecto de ley, en la cual los interesados, sobre la base de los contenidos de la futura ley, pueden formular críticas, sugerencias, propuestas, ideas y análisis, a favor o en contra de la propuesta original, y opciones de cómo mejorar el texto (normas definitivas), que contendrá la ley.

Dado que en las complejas sociedades actuales, existen partidos políticos, grandes burocracias, grupos económicos, organizaciones laborales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación e instituciones públicas y privadas

con intereses propios, es ilusorio sostener que los parlamentos dictan leyes siempre y sólo pensando en sus electores, sus derechos y sus intereses. Por eso, es saludable y prudente que los ciudadanos, a través de las organizaciones o sectores arriba mencionados, se activen y participen con conocimiento de causa en el proceso de discusión y elaboración de la ley.

Para ello, además de estar informados de los detalles del proceso de formación ya explicado, es de mucha importancia utilizar herramientas que ayuden a generar la discusión de temas o aspectos abstractos, relacionados con visiones ideológicas no negociables para los parlamentarios, o defectos menores, para brindar argumentos, evidencias y pruebas de la inconveniencia, inviabilidad, arbitrariedad o peligrosidad incluso de ciertas propuestas, frente a la supuesta utilidad o beneficio de ser aplicada, o también, otra opción o alternativa a seguir ante la problemática de la inicialmente propuesta en el proyecto.

Un ejemplo de ese tipo de herramientas que los interesados individual u organizadamente puede usar para fortalecer y hacer más eficaz su participación e incidencia en la formación de la ley (o en su posterior reforma), es el análisis costo-beneficio con el cual los ciudadanos podrán “abogar” (defender) o hacer “cabildeo” y diseñar estrategias para incidir en las políticas públicas, lo cual ayuda a crear una ciudadanía demandante y activa.

Para cambiar la realidad no sólo es necesario tener propuestas claras, sino estar organizados y desarrollar una capacidad de acción e interlocución. La formulación de propuestas, la

realización de alianzas, el diseño de estrategias de negociación-acción, el diálogo ciudadano y gobierno son necesarios para lograr mejores leyes.

6. El análisis costo-beneficio (ACB): herramienta para la formulación de propuestas durante el procedimiento de formación y de evaluación de la ley luego de su puesta en vigencia

Es usual que durante la elaboración de la ley se usen sólo criterios jurídicos, políticos o morales para defender o rechazar una determinada redacción o norma a ser incluida en ella. Así, sólo si es o no inconstitucional o contradice otras leyes, si contraría o no la ideología política mayoritaria en el parlamento o porque, en forma subjetiva, se estima que es o no “injusta” la ley respecto de ciertos valores, es que se juzga favorable o desfavorable el contenido de una ley en discusión, y luego de puesta en vigencia, su aplicación. Esos criterios, tienen su importancia, pero por sí solo resultan insuficientes, ya que no permiten ni anticipar ni luego evaluar, con suficiente objetividad, el impacto que en la sociedad, la economía y la vida de las personas tendrá la ley.

En tal sentido, herramientas como el análisis costo-beneficio (ACB) permiten juzgar con objetividad tanto el contenido de una propuesta de ley como los efectos de la aplicación de una ley ya vigente.

Este análisis consiste en determinar, mediante un juicio de probabilidad (si se juzga lo que podría ocurrir) o sobre la base de los resultados verificables obtenidos (si se juzga lo que podría ocurrir o si se juzgan hechos ya acontecidos), si

actuar de esa manera produce más beneficios para quienes así actúen que lo que les cuesta o pueda costar actuar de ese modo.

Esto es muy útil porque excluye o reduce en forma considerable aspectos emocionales o subjetivos, lo que facilita acuerdos que de otro modo no se podrían lograr y permite evaluaciones basadas en hechos acerca de lo que conviene o no a las personas según las soluciones o problemas surgidos (o mantenidos sin solución), en la vigencia de la ley.

Si bien es un tipo de análisis basado en una racionalidad económica, el ACB no sólo permite evaluar en términos cuantitativos los beneficios y perjuicios que produce una conducta económica, estatal o privada. También permite evaluar actos políticos, económicos y morales. Es decir, es aplicable a la toma de decisión y sus efectos en cualquier ámbito en donde las personas deban resolver problemas prácticos y no existen soluciones impuestas y necesarias, sino consensuales y provisionales.

El ACB aplica criterios como: costos económicos convencionales, costos de transacción, costos de información, costos de negociación, costos de ejecución, costos de cumplimientos y costos de oportunidad. Sin duda, como lo explican los textos especializados, su utilización es fundamental, tanto en el caso de la ley como de otras decisiones de la vida en sociedad, para no sólo procurar mejores soluciones a los problemas de las personas, sino sobre todo, evitar aplicar medidas que empeoren e incrementen esos problemas y alejen las soluciones reales y eficientes.

Bibliografía:

Hayek, Friedrich, *Derecho, Legislación y Libertad*. Madrid: Unión Editorial, 2006.

Peña Solís, José, *El Procedimiento de Formación de la Ley*. Caracas: UCV, 2009.

Cantó, Leandro, *La Técnica del Costo-Beneficio. ¿En qué consiste? ¿Por qué es útil?*. Caracas: CEDICE, colección monografías No. 63. S-F.

Cantó, Leandro, *La formación de las Leyes en una sociedad libre*. Caracas: CEDICE, colección monografías No. 36. 1990.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No. Extra. 5.453, de 24 de marzo de 2000, con enmienda publicada en Gaceta Oficial No. Extra 5.908 de 19 de febrero de 2009.

Este documento fue elaborado por
Luis A. Herrera Orellana, abogado suma cum laude
y licenciado en Filosofía de la Universidad Central de
Venezuela, quien es parte del equipo del Observatorio
Económico Legislativo de CEDICE Libertad.

© Cedice 2013

Depósito legal: lf53520133401495

ISBN: 978-980-7118-10-1

Diseño y diagramación: Días Gráficos, C.A.

Reimpresión 2015.

Edición: 500 ejemplares

Imprenta:

“Tal vez el mayor descubrimiento jamás hecho por el género humano fue la posibilidad de que los hombres vivieran juntos, en paz y con beneficio mutuo, sin tener que ponerse de acuerdo sobre fines comunes y concretos, sólo vinculados por normas de comportamiento abstractas”.

F. Hayek.



Unión Europea



Cedice Libertad

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2).
Edif. Cámara de Comercio de Caracas.
Nivel Auditorio, Los Caobos, Caracas, Venezuela

www.cedice.org.ve

 **Cedice**  **@Cedice**

Delegación de la Unión Europea en Venezuela

Avenida Orinoco de Las Mercedes,
Edificio Unión Europea, Caracas-Venezuela
Teléfonos: 0212. 958.6611 - Fax: 0212.993.5573

[http://eeas.europa.eu/delegations/
venezuela/index_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/index_es.htm)

 **@UEenVenezuela** | **@UEenVenezuela**

