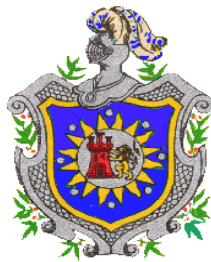


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA**

**UNAN – LEON**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**



**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER EN DERECHO  
PARLAMENTARIO**

**PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE FORMACIÓN  
DE LA LEY Y EL DERECHO DE INICIATIVA**

**SUSTENTANTE: MARLENEDEL CARMEN CERNA LÓPEZ**

**TUTOR: GUILLERMO INCER MEDINA**

**León – Nicaragua  
“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”  
Mayo2013**

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **Capítulo I**

<b>ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>6</b>
---	----------

**1.**Concepto. **1.2**Breve reseña histórica. **1.3** Antecedentes y evolución de la participación ciudadana en Nicaragua. **1.4**Características de la participación ciudadana.**1.5**Importancia como elemento de consolidación de la libertad y la democracia participativa y representativa. **1.6**Articulación con Derechos constitucionales conexos. **1.7** Otras normas ordinarias complementarias.

### **Capítulo II**

<b>PRINCIPIOS RECTORES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.....</b>	<b>22</b>
---	-----------

**2.** Definición. **2.1**Principios Generales de la Participación Ciudadana, Voluntariedad, Principio de Universalidad, Principio de Institucionalidad Asumida y Efectiva, Principio Equidad, Principio de Pluralidad y de Solidaridad. **2.2** Otros Principios: Igualdad, Autonomía, Principio de Información y de Igualdad de Género.

### **Capítulo III**

#### **ASPECTOS GENERALES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DE INICIATIVA CIUDADANA DE LEY.....25**

3. Concepto. 3.1 Antecedentes y evolución del Derecho de Iniciativa Ciudadana de Ley. 3.2 Principios Rectores del Derecho de Iniciativa Ciudadana. 3.2.1 Principio de Autonomía e Interacción; Principio de Voluntariedad y Libertad; Principio de Compromiso.

### **Capítulo IV**

#### **EL DERECHO DE INICIATIVA CIUDADANA DE LEY EN EL SISTEMA JURÍDICO NICARAGÜENSE..... 30**

4. La Iniciativa Ciudadana de ley en la Constitución Política de la República. 4.1 Regulación jurídica ordinaria. 4.2 Tipos Iniciativas. 4.2.1 La Iniciativa Legislativa de los diputados de la Asamblea Nacional. 4.2.2 Iniciativa Legislativa del Presidente de la República. 4.2.3 Iniciativa Legislativa de los Poderes del Estado, Consejos Regionales Autónomos y de los Concejos Municipales. 4.2.4 Iniciativa Legislativa de los Diputados del PARLACEN. 4.2.5 Iniciativa Legislativa Ciudadana. 4.3 La Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana. 4.4 Límites Materiales y Requisitos Procedimentales.

### **Capítulo V**

#### **EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY.....49**

5. La Asamblea Nacional en la Constitución Política. 5.1 Integración y Atribuciones. 5.2 Del Proceso Ordinario de formación de la ley. 5.2.1 Fase de Iniciativa. 5.2.1.1 Requisitos de las iniciativas ciudadanas. 5.2.2 Fase

Constitutiva. **5.2.3** Participación ciudadana en la fase de consulta. **5.2.4** Dictamen de la Comisión. **5.2.5** Tramite ante el Plenario Presentación y Lectura del Informe. **5.2.6** Debate, Mociones y Votación.**5.3.** Trámite de Urgencia y sus Requisitos. **5.4** Tramitación de la Iniciativa Ciudadana de Ley. **5.5** Fase de Integración de la ley en el Ordenamiento Jurídico Nicaragüense.

## **CAPITULO VI**

### **DEL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO DE INICIATIVA CIUDADANA DE LEY..... 80**

**6.** Leyes aprobadas a partir de iniciativas ciudadanas de ley en Nicaragua.**6.1** Incidencia y valoración de la iniciativa ciudadana en la producción legislativa de la Asamblea Nacional.**6.2**La participación ciudadana en el contexto de la modernización de la Asamblea Nacional y sus aportes en la consolidación de su institucionalidad.**6.3** Dificultades y limitaciones en el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana.

### **CONCLUSIONES.....91**

### **PROPUESTASY RECOMENDACIONES..... 94**

### **BIBLIOGRAFIA.....97**

***DEDICATORIA:***

**Al Creador, por su infinita sabiduría y bondad.**

**A la memoria de mis padres *Merceditas* y *Nicolás Cerna*, coautores de esta obra.**

## **INTRODUCCIÓN.**

La participación ciudadana en la gestión pública y la iniciativa legislativa de los ciudadanos constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales se cimenta la democracia participativa y representativa; ambos están indisolublemente ligados pudiendo afirmarse que uno es la secuencia lógica del otro.

El nacimiento formal de la participación ciudadana se remonta en la historia de Nicaragua apenas al año de 1987 fecha en que es promulgada la Constitución Política de la República que actualmente nos rige. Es en el artículo 51 del texto constitucional, que este postulado se introduce por primera vez en el sistema jurídico nicaragüense, concebido como expresión de la democracia, como un derecho y un deber de los nicaragüenses de participar en la gestión pública del Estado en sus diferentes manifestaciones, tales como el derecho a elegir y ser elegido; presentar propuestas y participar en su seguimiento; el derecho a ser informado; el derecho a hacer críticas constructivas y denuncias, entre otros.

El derecho de iniciativa ciudadana de ley en Nicaragua, se incorpora en el ordenamiento jurídico con la reforma constitucional aprobada en el año de 1995, esta norma constituye el fundamento legal para que en el año de 1997, la Asamblea Nacional aprobara la primera ley que articulaba los incipientes esbozos normativos del derecho de iniciativa ciudadana, la denominada Ley 269, Ley de Iniciativa Ciudadana de Ley.

Al amparo de esta norma, con fecha 7 de Julio de 1999 se presentó en Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, la única iniciativa de ley fundamentada en la Ley No. 269, la iniciativa de Ley de Minas.

Posteriormente, en el año 2003 la Ley No. 269 es derogada con la aprobación de la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana que en su integral contenido aborda: La participación ciudadana en igualdad de condiciones, en los asuntos públicos y en la gestión estatal del Estado y las normas que regulan tal derecho; el derecho de la ciudadanía a presentar iniciativas de ley en un ámbito delimitado; la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley y la facultad de presentar iniciativas de normas en las regiones autónomas y de iniciativas de normas locales.

Vital ha sido su conjugación con la aprobación de otros instrumentos legales que complementan y fortalecen la participación ciudadana, entre los cuales se cuentan: La Ley No. 40y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley 40, Ley de Municipios; la Ley No. 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal; la Ley No. 466; Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios; la Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública; la creación de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC), así como el proceso de modernización y evolución del órgano legislativo nicaragüense que en sus “Líneas Estratégicas 2012-2016”, promueve, propicia y facilita el acceso de la sociedad civil, las organizaciones e interesados en general para que conozcan e interactúen con los Diputados en su quehacer parlamentario y se ilustren en la práctica concreta, del proceso de formación de la Ley.

La importancia de una efectiva participación ciudadana en la gestión pública y del derecho de iniciativa legislativa ciudadana, a juicio de la autora de este trabajo, es que ambos constituyen derechos constitucionales e instrumentos por medio de los cuales el ciudadano común se constituye en un sujeto activo

con capacidad para participar activamente en los diferentes niveles e instancias de la administración pública, se adjudica al ciudadano la facultad, compartida con otros sujetos e instituciones, de proponer iniciativas de ley como expresión del pluralismo político, principio que rige la nación nicaragüense y el derecho de incidir en el proceso de consultas.

No obstante lo anterior y como podrá observarse en el desarrollo de este trabajo, estos instrumentos, hablando particularmente de la iniciativa ciudadana de ley, han sido poco favorecidos por la ciudadanía nicaragüense quien ha acogido esporádica y eventualmente su ejercicio lo cual se refleja en ínfimas estadísticas en el contexto de la legislación nacional, lo cual constituye la principal motivación para la escogencia y estudio de este tema a fin de que, identificadas las dificultades e inconvenientes que han incidido en una utilización pobre de tan importantes derechos, presentar propuestas que dinamicen su ejercicio.

En consonancia con lo anterior, este trabajo tiene como objetivo general, relacionar los antecedentes históricos de la participación ciudadana y de la iniciativa ciudadana de ley en Nicaragua; la incidencia ciudadana en el trabajo legislativo y el Derecho Parlamentario, abordar e ilustrar sobre el marco jurídico en que se sustentan y que norman el ejercicio de ambos instrumentos de participación, de destacar su incidencia en el sistema jurídico nicaragüense y su contribución en la evolución del Derecho Parlamentario y sus diferentes procesos; identificar las debilidades, limitaciones y carencias materiales y formales que han limitado su efectivo ejercicio.

Partiendo del estudio analítico general y de sus conclusiones, el objetivo específico que pretende este trabajo, es formular, sugerir, articular y la



creación y adopción de mecanismos y recomendaciones que verdaderamente permitan concretar y activar el acceso e interacción real y efectiva entre la ciudadanía y el órgano legislativo, la Asamblea Nacional, en los procesos y productos legislativos, que permita hacer de los ciudadanos nicaragüenses, verdaderos sujetos activos del derecho de participación ciudadana garantizando la aplicación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos que promulgan estos derechos.

El presente trabajo ha sido formulado bajo el método de investigación documental. Las fuentes son de tipo documental<sup>1</sup>, directas o primarias conforme la clasificación que hace el Doctor Carlos Manuel Villa bella Armengol, en su obra, La Investigación y Comunicación Científica en la Técnica Jurídica. La técnica utilizada es la técnica jurídica-teórica.

La Tesis está estructurada en un total de seis Capítulos de fácil comprensión, iniciando con el Capítulo I en el que se abordan los Aspectos Generales del Derecho de Participación Ciudadana, se relacionan sus antecedentes y evolución histórica, los Elementos Constitutivos de la participación ciudadana, su importancia como elemento de consolidación de la libertad y la democracia. Los Principios Rectores de la Participación Ciudadana se desarrollan en el Capítulo II. El Capítulo III está dedicado a los Aspectos generales y Principios Rectores del Derecho de la Iniciativa Ciudadana de Ley. El CapítuloIV aborda el derecho de Iniciativa Ciudadana de Ley en la legislación nicaragüense, los diferentes tipos de iniciativas ley, requisitos y

---

<sup>1</sup>Villa bella, Carlos Manuel. La Investigación y Comunicación Científica en la Técnica Jurídica. Primera Edición 2009.

sus límites. En el Capítulo V se ilustra la naturaleza jurídica de la Asamblea Nacional y el proceso de formación de la ley. El Capítulo VI dedica sus páginas al estudio del ejercicio efectivo del derecho de Participación Ciudadana y de la Iniciativa Ciudadana de Ley en el contexto de la modernización de la Asamblea Nacional y su aportes en la consolidación de su institucionalidad; finalizando el presente trabajo con la presentación de las conclusiones del estudio y a partir de estas se ofrecen propuestas de acciones y mecanismos que a nuestro juicio pudieran contribuir a concretar y activar el derecho de participación ciudadana.

## Capítulo I

### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

**1.** Concepto. **1.2**Breve reseña histórica Nicaragua. **1.3**Antecedentes y evolución de la participación ciudadana en Nicaragua. **1.4** Características de la participación ciudadana. **1.5** Importancia de la participación ciudadana como elemento de consolidación de la libertad y la democracia participativa y representativa. **1.6**Articulación con Derechos constitucionales conexos.**1.7**Otras normas ordinarias complementarias.

#### **1. Concepto**

Para establecer una definición del vocablo Participación Ciudadana, consideramos necesario abordar en principio, su relación intrínseca con el concepto democracia a partir de los cuatro elementos sobre los cuales se asienta y que son: El concepto soberanía popular, según el cual los ciudadanos establecen controles directos o a través de mecanismos efectivos de control sobre el gobierno como son las elecciones periódicas en lo que también se denomina el control de cuentas; la garantía de derechos y libertades ciudadanas losque bajo ninguna circunstancia, ni el Estado ni el gobierno pueden suprimirlos; la prevalencia de valores democráticos como la justicia, la tolerancia y el compromiso, y la justicia o igualdad social y económica.

Estos componentes democráticos se materializan en la participación ciudadana en la conducción del gobierno, lo que a la vez se irradia en: La elección de las principales autoridades que determinan las formas que han de ser gobernados y la posibilidad de incidir directamente en la estructuración del sistema jurídico que ha de regir los destinos públicos. En este sentido, se considera que la existencia de una sociedad civil organizada y participativa contribuye al diseño y ejecución de políticas coherentes, efectivas y en concordancia con la realidad socio económico del Estado y sus habitantes.

Es así que el tema de la participación ciudadana en los asuntos de Estado deviene del texto constitucional que consagra a Nicaragua como una República democrática, participativa y representativa<sup>2</sup>. En concordancia con la anterior disposición, el artículo 50 de la Constitución Política, confiere a los ciudadanos el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal, dejando a reserva de ley, la garantía de la participación efectiva del pueblo a nivel local y nacional.

En concordancia con estas normas constitucionales, la Asamblea Nacional ha aprobado leyes que complementan y articulan el derecho de participación ciudadana y sus diferentes manifestaciones en los diversos niveles y aspectos de la vida nacional los que son abordados al final del presente Capítulo I.

La Ley 475, Ley de Participación Ciudadana en su artículo 4, numeral 6 define la participación ciudadana como “el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas

---

<sup>2</sup> Arto. 7 de la Constitución Política. De la forma y Órganos de Gobierno

públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones pública con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado”.

En este contexto el Doctor Omar García Palacios en su obra “Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua” elaborada para el Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES), define la participación ciudadana como “un derecho que tiene todo ciudadano de forma individual o colectiva que le permite involucrarse en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles de la administración territorial y en las distintas instituciones públicas con el propósito de fortalecer la libertad y la democracia participativa y representativa establecida en la Constitución Política.

Podríamos considerar entonces que la participación ciudadana además de constituir el ejercicio activo de un derecho constitucional, es también un deber por medio del cual los ciudadanos proyectan sus propuestas por medio de las cuales aspiran a participar e influir en la gestión del Estado con miras a contribuir a lograr una gestión pública eficiente, incluyente y transparente, lo que en concreto podemos denominar como ciudadanía activa haciendo presencia y ejerciendo un rol protagónico en la presentación propuestas ya sea que reclamen o que se tutelen derechos como mecanismos que impulsen cambios sociales.

## **1.2 Breve reseña histórica.**

Vista desde la perspectiva histórica, encontramos los orígenes de la participación ciudadana en la Grecia antigua en la cual, eran exclusivamente

los ciudadanos los que podían integrar el gobierno o elegir autoridades y participar de los asuntos públicos.

En la edad media, el poder político se constituyó por sistemas feudales con reinados, en los cuales el señor feudal poseía el poder sobre los siervos que estaban bajo su dominio. Eran la clase noble y el clero los que gozaban de derechos políticos y sociales. La participación en los asuntos públicos estaba reservada para unos cuantos y no para toda la población.

En la época de la Revolución Francesa, se vislumbran los conceptos de democracia y ciudadanía en las ideas liberales, que conciben al individuo como un ser capaz de gozar de libertad e igualdad como valores intrínsecos, que se anteponían a las instituciones públicas del Estado. Sin embargo, en la realidad cotidiana existía desigualdad económica, las mujeres no eran consideradas como ciudadanas, debido a que se pensaba que no eran capaces de tomar decisiones y tenían que estar a la sombra de su esposo.

El Estado liberal toma como elementos constitutivos de la democracia, la división de poderes para el ejercicio del poder supremo de gobierno, establece el principio de mayoría relativa y representación proporcional para desempeñar cargos públicos, el derecho al sufragio universal para elegir a sus representantes de los órganos de gobierno.

La participación de los ciudadanos en la gestión del Estado como un derecho intrínseco derivado de la democracia, se abrió paso en la historia de la humanidad a través de intensas luchas por la conquista de los derechos a participar activamente ante las instituciones del Estado ya sea como elector,

fiscalizador, contribuyente o como proponente de políticas públicas, programas y leyes vinculados con sus más sentidas demandas.

### **1.3 Antecedentes y evolución de la participación ciudadana en Nicaragua.**

En el caso particular de Nicaragua, la participación ciudadana tiene sus más fuertes manifestaciones en la época de la dictadura de Somoza y está ligada fundamentalmente a los movimientos de protestas impulsados por grupos de presión aglutinados en las diferentes asociaciones gremiales entre los cuales destacan: Los sindicatos de maestros, (ANDEN), la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), la Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional, los movimientos de estudiantes, Frente Estudiantil Revolucionario, FER y la Asociación de Estudiantes de Secundaria. Es también a mediados de la década de los años 70 cuando algunos de los líderes económicos y la iglesia católica se alinean contra el gobierno de Somoza. En junio del año mil novecientos setenta y nueve el Frente Sandinista convoca a una huelga general y hace el llamado a la ofensiva final la cual culmina con el fin a la dictadura somocista el 19 de Julio de 1979.

Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en el año de mil novecientos setenta y nueve, se impone la tarea de un cambio en toda la estructura jurídica del país, apuntalando en tal sentido el proyecto de la Constitución Política de la República, el cual fue consultado con todos los sectores sociales del país. Referencia histórica de ello consta en el Diario de Debates donde quedó consignado el proceso de histórico de las consultas que la Comisión Nacional de Consulta nombrada especialmente para tales efectos,

llevó a cabo y que al decir de sus miembros: “ ... desbordó los cálculos más positivos<sup>3</sup> ...”

La Constitución Política constituye el portal por medio del cual, en el año de mil novecientos ochenta y siete en que es promulgada, se incorpora dentro del ordenamiento jurídico de Nicaragua, el tema de la participación ciudadana en sus diversas manifestaciones. Es en el texto constitucional, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica, donde se proclama como un derecho y un deber de los ciudadanos a participar activamente en la gestión del Estado.

Estas normas están contenidas en los artículos: 2, 5, 7, 47, 49, 50, 51, 52, 55, 59, 65, 68, 81, 101, 109, 110, 117, 118, 125, 131, 132, 138, 140, 146, 147, 150, 158, 166, 178 y 187 de la Constitución Política, los que junto con las leyes No. 475, Ley de Participación Ciudadana; la Ley No. 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley 40, Ley de Municipios; la Ley No. 370, Ley de Régimen Presupuestario Municipal; la Ley No. 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, constituyen los fundamentos jurídicos sobre los cuales se asienta, el derecho de participación ciudadana en el sistema jurídico nicaragüense.

En la actualidad la democracia concebida como una forma de gobierno está basada en el respeto de la libertad y la dignidad humana, en ella el poder público reside en los ciudadanos.

---

<sup>3</sup>Página 6, párrafo quinto del Documento “Antecedentes Históricos de la Constitución Política de Nicaragua de 1987” “Índice Cronológico de las Sesiones Constituyentes de Constitución Política de Nicaragua de 1987 contenidas en el Diario de Debates de la Asamblea Nacional.



#### **1.4 Características de la participación ciudadana.**

Partiendo de las consideraciones presentadas para la definición y objetivos de la “participación ciudadana”, consideramos que esta presenta las siguientes características intrínsecas:

**Incluyente:** Por cuanto su ejercicio efectivo implica el reconocimiento a toda la población como sujeto de derechos sin más excepciones que las que determinen las leyes.

**Transparente:** La participación ciudadana, en tanto es un espacio que lleva implícita la acción y ejecución de una facultad, debe practicarse sobre la base del conocimiento pleno de las decisiones de tal manera que esta pueda ser supervisada y controlada por todos los ciudadanos.

#### **1.5 Importancia de la Participación Ciudadana como elemento de consolidación de la libertad y la democracia participativa y representativa.**

Mónica Baltodano, en “IX. Democracia, Poder y Participación Ciudadana”, estima que “la participación ciudadana se transforma en un mecanismo orientado a complementar la democracia formal, a llenar el vacío con nuevos contenidos y para hacer valer derechos de sectores que no encuentran, ni desean espacios de empoderamiento, a través de los vehículos de los partidos políticos ... Darle protagonismo a ese sujeto más allá de la asistencia

periódica a ejercicios electorales, es el reto de la institucionalización de la participación ciudadana”

Definida por Rafael González Ballar, la participación ciudadana como "un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."

En nuestro país la participación ciudadana constituye un derecho constitucional del que gozan todos los ciudadanos y que según los dictados de nuestra Carta Magna, puede ser ejercido en diferentes espacios de participación ya sea por medio de sus representantes libremente electos por sufragio universal o de manera directa.

Partiendo de tales supuestos, consideramos que la participación ciudadana es un elemento básico para el fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad democrática, pues involucra la interacción más directa con los que ejercen la función pública e inclusive a tener responsabilidad en ella; contribuye a la redefinición de lo público, redefiniendo el rol hasta entonces exclusivo de los gobernantes y propiciando: Espacios de participación, diálogo y debate, la toma de conciencia para contribuir a la solución de problemas de interés general, a través de la formulación de propuestas y el seguimiento y fiscalización de los programas de gobierno.

## **1.6 Articulación con Derechos Constitucionales conexos.**

Es así que en la parte dogmática del texto constitucional se encuentran establecidos derechos y garantías que se articulan con el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública:

### **En el Título I: Principios Fundamentales.**

El artículo 2<sup>4</sup>: Establece la participación del pueblo a través de sus representantes libremente electos y de manera directa, por medio de instrumentos como son el referéndum y el plebiscito y otros procedimientos de participación establecidos por la Constitución Política y las leyes.

El artículo 5<sup>5</sup> que, entre otros, asegura la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos políticos y sociales del país.

### **En el Título II: Sobre el Estado. Capítulo Único.**

El artículo 7 que declara a Nicaragua como una República democrática, participativa y representativa.

### **En el Capítulo II: Derechos Políticos.**

El artículo 47, la ciudadanía como condición para ejercer los derechos políticos que se ejerce limitado únicamente por razones de edad.

El artículo 49 que reconoce el derecho de asociación de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos.

El artículo 50, el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión estatal.

---

<sup>4</sup> Reformado por el arto. 1 de la Ley No. 192.

<sup>5</sup> Reformado por el arto. 1 de la Ley No. 192.

El artículo 51, el derecho ciudadano de sufragio y el deber de desempeñar cargos públicos.

El artículo 52 que declara el derecho ciudadano de hacer peticiones, denunciar anomalías y de hacer críticas constructivas, individual o colectivamente.

El artículo 55 que proclama el derecho de organización y afiliación política.

### **En el Capítulo III: Derechos Sociales.**

El artículo 59 que propugna por la participación popular en la defensa de la salud como un derecho social.

El artículo 65 que declara el derecho a la recreación y al deporte mediante la participación organizada y masiva del pueblo.

El artículo 68<sup>6</sup> que ampara el derecho de los nicaragüenses al acceso a los medios de comunicación.

### **En el Capítulo V: Derechos Laborales.**

El artículo 81, que consagra el derecho de los trabajadores a participar en la gestión de las empresas.

## **En el Título VI: Economía Nacional, Reforma Agraria y Finanzas Públicas.**

### **Capítulo I: Economía Nacional.**

El artículo 101, establece la participación de los sectores productivos en la elaboración de los planes económicos.

---

<sup>6</sup> Texto reformado por el arto. 4 de la Ley No. 192. El arto. 1 de la Ley No. 527 modificó el cuarto párrafo, adicionando al final la frase: "Las leyes tributarias regularán la materia"

## **Capítulo II: Reforma Agraria**

El artículo 109 que promueve la asociación voluntaria de los campesinos en cooperativas agrícolas.

El artículo 110 que promueve la incorporación voluntaria de pequeños y medianos productores agropecuarios en los planes de desarrollo.

## **En el Título VII: Educación y Cultura.**

### **Capítulo Único.**

El artículo 117 que caracteriza la educación como un proceso único, democrático, creativo y participativo.

El artículo 118 que promueve la participación de la familia, la comunidad y del pueblo en la educación.

El artículo 125<sup>7</sup> que establece la participación de los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos en la gestión universitaria.

En la parte orgánica de la Constitución Política también se establecen normas relativas a la participación ciudadana:

## **En el Título VIII: De la Organización del Estado. Capítulo I. Principios Generales.**

El artículo 131<sup>8</sup> que establece la responsabilidad de funcionarios públicos y del estado los cuales responden ante el pueblo a través de la rendición de cuentas sobre su trabajo y actividades oficiales.

---

<sup>7</sup>Reformado por el arto. 10 de la Ley 192

<sup>8</sup>Reformado por el arto. 11 de la Ley 192

## **En el Capítulo II: Poder Legislativo.**

El artículo 132 sobre la participación ciudadana delegada por el pueblo en los Diputados ante la Asamblea Nacional.

El artículo 138 que establece entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, la elección de: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus Conjuces, de Magistrados propietarios y suplentes del Consejo Supremo Electoral, del Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras, el Fiscal General y el Fiscal General Adjunto, los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, del Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al Superintendente y a los Intendentes de Servicios Públicos, al Director y Sub Director del Instituto de la Propiedad Urbana y Rural, todos los cuales serán electos, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.

El artículo 140, numeral 5, que consagra la facultad de iniciativa legislativa de los ciudadanos, entre otros.

## **En el Capítulo III: Poder Ejecutivo.**

El artículo 146, la elección de las máximas autoridades del país a través del sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.

El artículo 147, que establece los requisitos que deben reunir los candidatos para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.

El artículo 150<sup>9</sup> numeral 13, que crea el CONPES como instancia de apoyo para dirigir la política económica y social en el cual deben estar representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias y otras que determine el Presidente de la República.

---

<sup>9</sup>Reformado por el arto. 13 de la Ley 192

### **En el Capítulo V: Poder Judicial.**

El artículo 158, que consagra al pueblo como origen de la justicia y su impartición delegada en el Poder Judicial.

El artículo 166, la participación popular en la administración de la justicia.

### **En el Título IX: División Político Administrativa. Capítulo I: De los Municipios.**

El artículo 178, que establece la elección de las autoridades municipales mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.

### **El Título X: Supremacía de la Constitución, su Reforma y de las Leyes Constitucionales. Capítulo I: De la Constitución Política.**

El artículo 187, que legitima a los ciudadanos para ejercer el control constitucional.

### **1.7 Otras normas ordinarias complementarias.**

Convergen en nuestro sistema jurídico otras normas jurídicas que complementan y fortalecen la participación ciudadana, entre las cuales figuran:

#### **1. La Ley No. 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley 40, Ley de Municipios.**

Que en su artículo 1 establece que el municipio es la unidad básica de la división política administrativa del país y que la participación ciudadana,

sea individual o colectiva, es la base fundamental de la organización del municipio<sup>10</sup>.

En el artículo 2 garantiza la participación de todos los ciudadanos sin exclusión en los asuntos públicos y los derechos de petición, queja, denuncia, críticas constructivas, a la información, a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, etc.

### **2. La Ley No. 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal.**

Que prescribe que el presupuesto municipal debe hacerse con la participación ciudadana, obliga a las autoridades municipales a consultar el presupuesto anual de los municipios y fija del calendario para las consultas<sup>11</sup>.

### **3. La Ley No. 466; Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua.**

Determina en su artículo 10, que los municipios deberán enviar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, constancia del Concejo Municipal que justifique que los proyectos a ser financiados por las transferencias son parte del Plan de Inversión Municipal y que estos han sido aprobados con participación ciudadana y debidamente incorporados en el Presupuesto Anual de la Municipalidad.

### **4. La Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública.**

Que consigna como Principio de Acceso a la Información Pública, que todas las personas sin discriminación, tienen derecho a solicitar y recibir

---

<sup>10</sup> Arto. 1. Ley No. 40 y 260, Reformas e Incorporaciones a la Ley 40, Ley de Municipios

<sup>11</sup> Artos. 22, 25, y 27 de la Ley No. 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal.



datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna.<sup>12</sup>

5. La creación de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) que instauraron un nuevo concepto de la participación ciudadana en Nicaragua.

Si bien estas organizaciones han sido señaladas de que más que organizaciones comunitarias que defiendan los intereses de la población, se comportan como organizaciones del gobierno para que la población participe en las actividades que este crea que son importantes.<sup>13</sup> También existen criterios como el que expresa el catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona, España, Joan VintróCastells, que considera, en relación a la democracia participativa ejercida a través de los Consejos del Poder Ciudadano, que “son mecanismos positivos siempre y cuando se den en un marco plural, de expresión ciudadana y que no sea un elemento de instrumentalización política por parte del gobierno o por parte de un partido político”.<sup>14</sup>

La Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia No. 333, declaró la inconstitucionalidad de la Ley No. 630, Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 11 de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo por derogar la facultad del Presidente de la República para crear por medio de Decretos Ejecutivos los Consejos del Poder Ciudadano como estructura del Poder Ejecutivo en el artículo 1, y limita al Presidente a crear únicamente por medio de Decretos, las

---

<sup>12</sup> Arto. 3 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

<sup>13</sup> Tomado de la Revista Enlace. Nicaragua. Enero 2011, año 21. Número especial. Pág. 17

<sup>14</sup> “No hay democracia perfecta en ningún país del mundo”. Edición Digital de El Nuevo Diario del 15-04-2013. Managua, Nicaragua.

Secretarías ... supeditando la Participación Ciudadana a una Ley de la Materia, cuando la participación directa en los asuntos públicos de los ciudadanos es un Derecho Humano reconocido por los instrumentos universales aceptados por todas las naciones por “cuanto la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”. (arto. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).<sup>15</sup>

6. El proceso de modernización y evolución del órgano legislativo nicaragüense que en sus “Líneas Estratégicas 2012-2016”<sup>16</sup> promueve, propicia y facilita el acceso de la sociedad civil, las organizaciones e interesados en general para que conozcan e interactúen en el quehacer parlamentario y el proceso de formación de la Ley.

Al respecto se puede apreciar el lugar preponderante en que se sitúan, en los Planes Estratégicos de la Asamblea Nacional 2010-2012 y las Líneas Estratégicas 2012 -2016, el sistema de formación de la ley y los mecanismos para una relación fluida entre la ciudadanía y los legisladores, lo cual constituye un claro indicador de la voluntad política de las autoridades del Parlamento nicaragüense de facilitar la interacción con la ciudadanía.

---

<sup>15</sup> Sentencia No. 333. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Managua, cinco de Diciembre del año 2007.

<sup>16</sup> Asamblea Nacional. Nicaragua. Líneas Estratégicas 2012-2016.

## Capítulo II

### PRINCIPIOS RECTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2. Definición. **2.1** Principios Generales de la Participación Ciudadana, Voluntariedad, Principio de Universalidad, Principio de Institucionalidad Asumida y Efectiva, Principio Equidad, Principio de Pluralidad y de Solidaridad. **2.2** Otros Principios: Igualdad, Autonomía, Principio de Información y de Igualdad de Género.

#### 2. Definición.

Según el Diccionario de Guillermo Cabanellas de Torres, se considera como Principios los axiomas o máximas jurídicas recopiladas de las antiguas compilaciones; o sea las reglas del Derecho. En el presente caso, consideramos que son las convicciones que fundamentan el derecho de participación ciudadana en Nicaragua.

#### 2.1 Principios Generales de la Participación Ciudadana.

Según el artículo 7 de la Ley de Participación Ciudadana, los principios generales de la participación ciudadana son los siguientes:

1. **La Voluntariedad.** Reconocida como un derecho humano la participación ciudadana debe ser inherente a la voluntad.
2. **La Universalidad.** Manifestada en la participación ciudadana en igualdad de condiciones sin distinción o discriminación.

3. **La Institucionalidad Asumida y efectiva.** Por medio del cual la participación ciudadana se institucionaliza y es exigible por la ciudadanía.
4. **Equidad.** Que determina la participación de los ciudadanos en un plano de igualdad.
5. **Pluralidad.** Por medio del cual se reconoce la diversidad de valores, opiniones y prácticas dentro de la ciudadanía.
6. **Solidaridad.** El principio por el cual se prioriza el bien común más allá de los intereses particulares.

## **2.2 Otros Principios.**

Adicionalmente, consideramos que, en tanto es un derecho humano y un deber consignado en la Constitución Política, deben también considerarse como principios rectores que deben caracterizar y son inherentes al derecho de participación ciudadana efectiva, los siguientes:

### **Principio de Igualdad.**

Este es uno de los principios básicos de la democracia e implica que la participación de los ciudadanos debe darse en el marco de los mismos derechos, deberes y libertades, especialmente de aquellos que vinculan directamente a los ciudadanos con el Estado.

### **Principio de Autonomía.**

Conforme a este principio, para que la participación ciudadana sea legítima, debe estar revestida de independencia y alejada de influencias externas que pueda desvirtuar su esencia.

**Principio de Información.**

Es el principio por medio del cual el gobierno debe suministrar al pueblo de manera oportuna y veraz, toda la información necesaria para el efectivo ejercicio de sus derechos.

**Principio de Igualdad de Género.**

Por medio del cual, tanto hombres como mujeres, participan de forma directa e incondicional en todos los ámbitos de la vida social.

Es importante destacar que en las Líneas Estratégicas 2012-2016, la Asamblea Nacional, incorpora el enfoque de género en el proceso de formación de la Ley y en el funcionamiento institucional para lo cual ha realizado esfuerzos conjuntos con las instituciones rectoras de la materia para continuar apoyando la incorporación de la temática de Género en las normas que apruebe el Parlamento.

### **Capítulo III.**

## **ASPECTOS GENERALES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DE INICIATIVA CIUDADANA DE LEY**

**3. Concepto.** **3.1** Antecedentes y evolución del Derecho de Iniciativa Ciudadana de Ley. **3.2** Principios Rectores del Derecho de Iniciativa Ciudadana. **3.2.1** Principio de Autonomía e Interacción; Principio de Voluntariedad y Libertad; Principio de Compromiso.

### **3. Concepto.**

La iniciativa ciudadana la define Pérez Serrano en su obra “Tratado de Derecho Político”, como la potestad de formular un texto que debe de tramitarse y cuya aprobación lo convierte en Ley”

Pastor Santamaría la define como: “...el acto formal de iniciación del procedimiento legislativo, que vincula a tramitar un texto de ley propuesto y a resolver sobre el mismo: un acto de voluntad, por lo tanto, con efectos vinculantes y por lo mismo, solo puede ser adoptado por las Asambleas Legislativas”.

En el contexto nicaragüense es la Constitución Política la que conforme al artículo 140<sup>17</sup> establece que la iniciativa de ley, es la facultad que tienen, entre otros, los ciudadanos en cuyo caso la iniciativa deberá ser respaldada por un

---

<sup>17</sup>Reformado por el arto. De la Ley 521

número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

A la anterior disposición, la ley 475, Ley de Participación Ciudadana, adiciona como excluidas de las iniciativas ciudadana marcadas en el texto constitucional, la Ley de Presupuesto General de la República, las leyes de rango constitucional y la Constitución Política de la República y las leyes relativas a la seguridad nacional.

### **3.1 Antecedentes y evolución del Derecho de Iniciativa Ciudadana.**

Los antecedentes inmediatos del derecho de iniciativa ciudadana de ley los encontramos en el proceso revolucionario que inicia en el año de mil novecientos setenta y nueve, como una demanda de la sociedad civil de espacios institucionalizados para la intervención directa de los ciudadanos en el gobierno. No obstante, la Constitución Política promulgada en el año de 1987, el artículo 140 únicamente otorgaba facultad de iniciativa de ley a los Representantes ante la Asamblea Nacional y al Presidente de la República; y limitadas a iniciativas en materias propias de su competencia, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Supremo Electoral.

La Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del año de 1995, amplió el espectro de sujetos facultados para presentar iniciativas de ley, al incorporar por primera vez en la historia, el derecho constitucional de los ciudadanos nicaragüenses a presentar iniciativas de ley, con las excepciones marcadas por el texto constitucional.

Mediante esta reforma se crean instituciones de democracia directa del pueblo como son el Plebiscito y el Referéndum como Principios Fundamentales Constitucionales y la Iniciativa Ciudadana de Ley.<sup>18</sup>

Posteriormente, fundamentada en la Ley 192 y con fecha tres de Octubre del año de mil novecientos noventa y siete, se aprueba la Ley No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana que forma elemental, reglamentaba la norma constitucional del derecho ciudadano a presentar leyes conforme lo establecido en la Constitución Política.

Es al amparo de esta norma que se presenta el primer proyecto de iniciativa de ley ciudadana:

- **Ley General de Aguas Nacionales**, presentada en Primera Secretaría el once de Junio del año dos mil tres.

Esta iniciativa después de ser sometida a las diferentes etapas del proceso de formación de la ley y de salvar los escollos y dificultades propios de un proceso sin precedentes en la historia legislativa de Nicaragua, culminó, con la aprobación, el 15 de Mayo del año 2007 y bajo el No. 620 de la Ley General de Aguas Nacionales la cual fue publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 169 del cuatro de Septiembre del dos mil siete.

Marcada por la experiencia obtenida en la implementación de la Ley No. 269, el veintidós de Octubre del año dos mil tres, se aprueba la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, cuyo objetivo primordial es dar cumplimiento a

---

<sup>18</sup> Castro Rivera, Edwin. La Parlamentarización del Sistema Político Nicaragüense.



las normas constitucionales contenidas en los artículos: 51 que establece el derecho al sufragio, el artículo 52 que consagra el derecho de petición, denuncia de anomalías y críticas, el artículo 53 que reconoce el derecho de reunión y el artículo 140, numeral 5 que faculta a los ciudadanos a presentar iniciativas de ley. Así mismo, la promoción del ejercicio pleno de los ciudadanos en el ámbito político, social, económico y cultural que permitan una interacción entre las autoridades del Estado desde su condición de administrador de la cosa pública, y la sociedad organizada gestionando el bienestar común, contribuyendo de tal forma al fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y consecuentemente, la gestión directa de los ciudadanos frente a las autoridades del Estado, los Gobiernos Regionales y Locales.

La Ley 475, derogó en su totalidad la Ley No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes y el Decreto 17-2011 que creó la Comisión Nacional de Participación Ciudadana.

### **3.2 Principios Rectores del Derecho de Iniciativa Ciudadana de Ley.**

Consideramos que al igual que el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, el derecho de iniciativa ciudadana de ley debe estar regido por Principios elementales que permitan su ejercicio pleno, legítimo y efectivo, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

#### **Autonomía.**

Por el cual la activación o ejecución de este derecho debe estar influido o motivado a la satisfacción de los intereses genuinos de la sociedad civil.

**Voluntariedad y Libertad.**

Que valida otra de las características de la democracia por medio de la cual el pueblo decide su participación de forma espontánea, consciente, reflexiva y exenta de cualquier tipo de presión.

**Compromiso.**

La iniciativa ciudadana de ley debe ejecutarse desde una óptica responsable, propositiva y comprometida socialmente, lo cual implica también el desarrollo de una cultura cívica y solidaria.

## **Capítulo IV**

### **EL Derecho de Iniciativa Ciudadana de Ley en el Sistema Jurídico Nicaragüense.**

**4.** La Iniciativa Ciudadana de ley en la Constitución Política de la República. **4.1** Regulación jurídica ordinaria. **4.2** Tipos Inicativas. **4.2.1** La Iniciativa Legislativa de los diputados de la Asamblea Nacional. **4.2.2** Iniciativa Legislativa del Presidente de la República. **4.2.3** Iniciativa Legislativa de los Poderes del Estado, Consejos Regionales Autónomos y de los Concejos Municipales. **4.2.4** Iniciativa Legislativa de los Diputados del PÀRLACEN. **4.2.5** Iniciativa Legislativa Ciudadana. **4.3** La Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana. **4.4** Límites Materiales y Requisitos Procedimentales.

#### **4. La Iniciativa Ciudadana de ley en la Constitución Política de la República.**

En sentido estricto, la existencia legal del derecho de iniciativa ciudadana de ley, lo encontramos en el artículo 140 de la Constitución que en sus partes conducente establece: Tienen iniciativa de ley:

... 5) Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y de indultos.

En un sentido más amplio, nos encontramos en el artículo 140 del texto constitucional, disposiciones que reconocen la iniciativa ciudadana indirecta o representativa, la cual puede ser ejercida a través de:

1. Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional.
2. Los Concejos Regionales Autónomos, en materias propias de su competencia.
3. Los Concejos Municipales en materias propias de su competencia.
4. Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano en materia de Integración regional.

#### **4.1 Regulación Jurídica Ordinaria.**

La Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, constituye en Nicaragua, la norma ordinaria que congloba en un solo texto la participación ciudadana a través de sus diferentes instrumentos que según lo señala el artículo 2 de dicha ley son:

1. La Iniciativa Ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local.
2. La consulta ciudadana de normas en la fase de dictamen, en ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.
3. Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.

4. Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local.
5. La consulta ciudadana en el ámbito local.

Puntualmente, en el Capítulo II: De la participación ciudadana en la formación de normas en las regiones autónomas, la Ley de Participación Ciudadana, en los artículos del 19 al 28, consigna el derecho de los ciudadanos residentes en dichas comunidades para presentar iniciativas de resoluciones y ordenanzas ante los Consejos Regionales de la Costa Atlántica, se determinan las excepciones para el ejercicio de dicho derecho y los requisitos para su tramitación.

Por su parte el Capítulo III: De la participación de los pobladores en la iniciativa de normas locales, aborda todos los aspectos vinculados al derecho de los ciudadanos residentes a presentar iniciativas de ordenanzas y resoluciones a nivel municipal. En los artículos 29 al 37 se prescriben las prohibiciones, requisitos y el procedimiento para su tramitación de tal forma que aseguren el pleno ejercicio de la democracia participativa.

#### **4.2 Tipos de Iniciativas.**

En Nicaragua la estructura de la iniciativa legislativa que se consagra en el artículo 140 de la Constitución Política es amplia, pues es detentada por diferentes sujetos y órganos públicos a quienes la norma constitucional otorga

potestad de iniciativa legislativa, en algunos casos en materias específicas que delimitan su potestad a temas propios de su competencia.

En este contexto, la facultad de iniciativa de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 140<sup>19</sup> de la Constitución Política la detentan:

1.- Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.

2.- El Presidente de la República.

3.- La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales, en materias propias de su competencia.

4.- Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua quienes únicamente tienen iniciativa de ley y decretos legislativos en materia de Integración Regional.

5.- Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas, se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

Esta pluralidad de sujetos facultados con el derecho de iniciativa de ley que se configuran en la actualidad en Nicaragua, se origina en:

---

<sup>19</sup>Reformado por el arto. 1 de la Ley 521

- La Constitución Política de de la República de Nicaragua, promulgada en el año de 1987, que en el artículo 140 originalmente facultaba con el derecho de iniciativa de ley a los Representantes ante la Asamblea Nacional; al Presidente de la República; a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Supremo Electoral en materias de su competencia.
- La Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua promulgada en el año de 1995 que en primera instancia, cambió la denominación de “Representantes” a “Diputados” como sujetos que ya gozaban de iniciativa de ley junto con el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, haciendo extensiva tal facultad en virtud de dicha reforma, a los Consejos Regionales Autónomos y a los Consejos Municipales en materias propias de su competencia y a los ciudadanos.
- En la Ley No. 521, Ley de Reforma Parcial al artículo 140 de la Constitución Política promulgada en el año de 2005, que le adicionó el numeral que otorga iniciativa de ley y decretos legislativos en materia de integración regional a los diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua.

#### **4.2.1 Iniciativa legislativa de los diputados de la Asamblea Nacional.**

La Asamblea Nacional detenta el poder legislativo el cual ejerce por delegación y mandato del pueblo<sup>20</sup>.

Por su esencia y naturaleza jurídica es evidente que la mayor carga legislativa está depositada en los diputados de la Asamblea Nacional quienes gozan

---

<sup>20</sup>Arto. 132 de la Constitución Política. Reformado por el arto. 12 de la Ley 192.

además de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas conforme el numeral 1 del artículo 140 de la Constitución Política.

Históricamente no siempre fue así, puesto que el artículo 138 de la Constitución Política promulgada en el año de 1987, que establece las atribuciones de la Asamblea Nacional, al igual que el artículo 140, ha sido objeto de modificaciones en virtud de las sucesivas reformas parciales practicadas al texto constitucional promulgado en el año de novecientos ochenta y siete por las siguientes normas: La Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 124 del 4 de Julio de 1995; la Ley No. 330, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 13 del 19 de enero del año 2000; la Ley No. 490, Ley que Reforma Parcialmente el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, , publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 132 del 7 de Julio del año 2004; y la Ley No. 550, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 35 del 18 de Febrero del año 2005.

La facultad de iniciativa legislativa de los diputados, está restringida en lo que hace a la presentación de iniciativas para reformar la Ley de Presupuesto General de la República, por ser facultad privativa del Presidente de la República, de conformidad a las disposiciones contenidas en el artículo 150 numerales 5) y 13 de la Constitución Política, y la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República, confórmelo establecen los



artículos 9, 13y 51 de la Ley 550, Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.<sup>21</sup>

#### **4.2.2 Iniciativa legislativa del Presidente de la República.**

La iniciativa legislativa del Presidente de la República se encuentra consignada en el numeral 2 del artículo 140 de la Constitución Política. Cabe destacar que de conformidad a lo que establece el artículo 141, párrafo quinto de la Constitución Política y el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; el Presidente de la República también tiene la facultad de presentar iniciativas urgentes las que, a criterio de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, podrán ser sometidas de inmediato a discusión del Plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación. En caso contrario, si el Plenario lo estima conveniente para los intereses de la Nación y a juicio de la mayoría absoluta de los diputados, podrá trasladar una iniciativa urgente del Presidente a la respectiva Comisión.

Así mismo, el Presidente de la República está facultado por el artículo 191 de la Constitución a presentar iniciativa de reforma parcial al texto constitucional.

Como restricción a la facultad legislativa del Presidente de la República, la Constitución señala en el Capítulo III:Reforma Constitucional, artículo 191, la iniciativa de reforma total a la Constitución Política, la cual corresponde de

---

<sup>21</sup>Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 167 del 29 de Agosto de 2005.

forma exclusiva a la mitad más uno de los Diputados de la Asamblea Nacional.

#### **4.2.3 Iniciativa legislativa de los Poderes del Estado.**

Está consignada en el numeral 3 del artículo 140 de la Constitución Política, el cual atribuye iniciativa legislativa a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo Supremo Electoral, quienes fueron dotados de esta facultad en virtud de la Constitución Política promulgada en el año de 1987; los Consejos Regionales Autónomos y a los Concejos Municipales, delimitada a las materias propias de su competencia, los que fueron investidos de esta facultad por mandato de La Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua promulgada en el año de 1995.

#### **4.2.4 Iniciativa legislativa de los Diputados ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).**

Se constituye como el derecho de iniciativa de más reciente data que confirió esta facultad a los diputados ante el PARLACEN por el Estado de Nicaragua y es promulgada en el año de dos mil cinco bajo la Ley No. 521 y está circunscrita taxativamente a la presentación de iniciativas de ley y decretos legislativos en materia de integración regional.

#### **4.2.5 Iniciativa Legislativa ciudadana.**

A como ya ha sido referido, la iniciativa legislativa de los ciudadanos nicaragüenses nace a la vida jurídica con las reformas constitucionales del año

de mil novecientos noventa y cinco como corolario de la lucha de la sociedad civil quien formalmente, a partir del año de mil novecientos noventa cinco es investida por la Constitución Política, del poder de activar o iniciar el proceso legislativo de formación de la ley, condicionado al cumplimiento de requisitos del respaldo de un número no menor de cinco mil firmas y exencionando del ámbito de competencia de la iniciativa ciudadana a las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

La hoy derogada Ley No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana, marcó en el año de mil novecientos noventa y siete en que fue aprobada, un hito en la historia política y jurídica de Nicaragua. Concebida en el marco de la democracia participativa, desarrolla los preceptos constitucionales de soberanía nacional y la participación democrática y directa del pueblo en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la Nación. Cumple con su cometido histórico al concretarse como norma reglamentaria del derecho constitucional de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley haciendo viable y efectivo tal derecho.

#### **4.3. La Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana**

Cumplido ya su ciclo histórico y en un instrumento madurado con las primeras experiencias del ejercicio legislativo ejecutadas por la Ley de Participación Ciudadana, nace a la vida jurídica la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana que fundamenta su existencia jurídica en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política como una expresión del reconocimiento de la democracia participativa directa y el derecho de participar en igualdad de condiciones, a través de la promoción del ejercicio pleno de la ciudadanía en

el ámbito político, social y cultural mediante la creación y operación de mecanismos para su efectivo ejercicio a través de los distintos instrumentos de la participación ciudadana como son la iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local, la consulta ciudadana de las normas en fase de dictamen, las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local y la consulta ciudadana también en el ámbito local; así mismo se desarrollan los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la Constitución Política y en otros instrumentos como son los Cabildos Abiertos Municipales, los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental y la petición y denuncia ciudadana.

La Ley No. 475 está dividida en un total de seis Títulos los que a su vez se subdividen en capítulos conforme los dictados de la técnica legislativa.

El Título I y su Capítulo Único están dedicados a establecer el objeto de la Ley el cual es promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, conforme los dictados de los principios de la Constitución Política.

Los instrumentos de participación ciudadana están enumerados en su artículo 2 y el artículo 3 desarrolla los instrumentos de participación ciudadana que están establecidos en la Constitución Política y otras leyes.

Significativa importancia reviste el contenido del artículo 5 de la Ley No. 475 que precisa que el ámbito de acción de la participación ciudadana se ejercerá a

nivel nacional, regional, departamental y municipal sin perjuicio de otros mecanismos ya existentes, dejando claramente establecido que tal disposición no constituye un límite al desarrollo de nuevas formas de participación en la vida política, económica, social, cultural, gremial y sindical, ni al ejercicio de otros derechos aunque estos no hayan sido mencionados y reconocidos expresamente en la misma Constitución Política.

En concordancia con las anteriores disposiciones, la Ley 475 establece en el artículo 7, los Principios Rectores que rigen la participación ciudadana que son: La Voluntariedad, la Universalidad, la Institucionalidad asumida y efectiva, la Equidad, la Pluralidad y la Solidaridad.

Otro punto significativo a destacar de la Ley de Participación Ciudadana, es que al tenor de lo dispuesto en su artículo 8, esta Ley se constituyó en la plataforma para la aprobación de otra trascendental ley para la activación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, como es la Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública la que desarrolla el precepto constitucional del derecho a una información oportuna y veraz y que al mismo tiempo se constituye como un todo relacionado con la Ley 475, en instrumentos para el efectivo ejercicio de la participación ciudadana.

El articulado del Capítulo Idel Título II de la Ley de Participación Ciudadana, establece el derecho de la ciudadanía a presentar iniciativas de ley conforme las disposiciones del artículo 140, numeral 5 de la Constitución Política, determina además las excepciones a la iniciativa ciudadana. En este punto se considera importante destacar que aunque el artículo 140, numeral 5 de la Constitución Política, enumera un total de cinco excepciones a las que está

vedada la facultad de iniciativa ciudadana y que son las leyes orgánicas, las tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos, el artículo 10 de la Ley 475, adiciona a las precitadas excepciones, la ley de Presupuesto General de la República, las leyes de rango constitucional y la Constitución de la República, los Códigos de la República y las leyes relativas a defensa y seguridad nacional.

Los requisitos que debe reunir la iniciativa ciudadana para trascender al proceso de formación de la ley están enunciados en los artículos 11 y 12 de la Ley.

Según el artículo 13, la iniciativa caducará si no es presentada en un plazo de 6 meses a partir de la constitución del Comité Promotor.

Se trata de la caducidad que opera fuera del ámbito legislativo y que aplica únicamente para la iniciativa ciudadana. La caducidad de que habla el artículo 97 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, es la que opera a lo interno del Parlamento y que deviene de la falta de impulso del dictamen y su aprobación, por parte de los suscriptores de la iniciativa y es de aplicación general, inclusive para la iniciativa ciudadana la que de conformidad a estas disposiciones estaría afrontando en su proceso de formación de ley, dos causales de caducidad.

El artículo 14 dedica su contenido al acto de presentación de la iniciativa ante la instancia legislativa correspondiente lo que formalmente da inicio al proceso de formación de la ley.

La fase de consulta, consignada en el artículo 16 de la Ley reviste vital importancia al punto que su omisión puede ser causal para que el dictamen sea

declarado como insuficiente en la fase de discusión plenaria, siempre y cuando así lo solicite cualquier diputado y lo apruebe el Plenario.

No obstante lo anterior, organismos de la sociedad civil en Nicaragua, han declarado en diversas ocasiones en los medios de comunicación, que la mayoría de las leyes aprobadas en la Asamblea Nacional, no son consultadas con la población, no obstante tampoco esta ha demandado la aprobación de leyes que pudiesen afectarles. En tal sentido la jurista Azalia Solís miembro del Movimiento Autónomo de Mujeres ha manifestado que: "... se legisle en base a lo que los nicaragüenses demandan. Además es necesario que estos códigos tengan el componente político social. Si nosotros nos movilizamos para exigir buenas leyes, habría un mejor trabajo legislativo. Sin embargo, reconoció la jurista, que esta es una tarea que también le compete a los partidos políticos..."<sup>22</sup>

Es innegable la percepción negativa por parte de sectores de la sociedad en lo que al proceso de consultas de iniciativas se refiere. La queja más frecuente es que las consultas se circunscriben a los funcionarios de gobierno y a un grupo selecto de diputados que muchas veces no conoce a profundidad de las leyes que se aprueban, lo que a la larga perjudica no solo a los destinatarios o usuarios de la ley, sino la efectividad misma de la labor legislativa del Parlamento, quien a juicio de los quejos no está legislando en consideración a los intereses de la mayoría.

---

<sup>22</sup>La Prensa" Managua 22 de enero 2013, pág. 1, 2.

Los señalamientos de procesos de consultas limitados están enfocados, en primer lugar a las leyes que se originan en el Poder Ejecutivo, especialmente las de carácter económico: Presupuesto General de la República y sus reformas, las que casi siempre son señaladas de invertir insuficientes recursos en el área de la salud y la educación; las leyes referidas a la política tributaria del gobierno; las leyes referidas a la defensa y soberanía, sin obviar que son enviadas con carácter de urgencia en la mayoría de los casos.

También se incluyen en este contexto, las leyes de indulto que también han sido criticadas por organismos defensores de derechos humanos de ser elaborados y aprobadas por la Asamblea Nacional sin pasar por un proceso de consulta minucioso.

Tal situación ha dado como resultado en algunos casos la aplicación del veto a la ley aprobada cuando estando está en la Fase de Integración, el Poder Ejecutivo detecta que alguno de los beneficiados por indultos, efectivamente no son merecedoras de ese beneficio ya que son reos cuya liberación constituye un peligro para la sociedad.<sup>23</sup>

La Ley 475 en el Título II dedica todo el Capítulo II, a abordar el tema de la participación ciudadana en las Regiones Autónomas, es así que en un total de diez artículos se reconoce la participación ciudadana en la formación de normas en las regiones autónomas, legitimando este derecho para los ciudadanos en general que residan en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica, determina las excepciones y requisitos y el procedimiento para su ejercicio efectivo.

---

<sup>23</sup> “Eligen a indultados a puertas cerradas.” La Prensa, Edición del 16 de Enero 2013. Managua Nicaragua.



Con similares características, el Capítulo III habilita el derecho de participación de los pobladores en la presentación de iniciativas de normas locales, determina quiénes, de conformidad a la norma constitucional y a otras normas ordinarias, podrán ejercer el derecho a participar de toda iniciativa de norma local, así como los requisitos procedimentales para el ejercicio efectivo del derecho a presentar dichas normas.

La Ley 475 en el Título III: De la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, Capítulo I: Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas nacionales, recoge el derecho constitucional de la ciudadanía en general, a participar directamente en la formulación de políticas públicas nacionales y sectoriales a través de los espacios e instancias concordantes con el nivel territorial de que se trate, determina su integración y los mecanismos para nombrar a sus representantes, así como el reglamento y diseño de la metodología que han de seguir para tal efecto.

Destaca por su particular importancia el Título IV De la participación de los pobladores en el ámbito local, pues a través de sus cinco Capítulos se establecen los mecanismos para impulsar y hacer efectiva la participación de los pobladores en el ámbito local, se desarrollan las asociaciones de pobladores conforme lo establece la Ley de Municipios, se regula sus formas de constitución y registro, sus recursos, se determinan sus finalidades, la organización territorial etc., de tal manera que permite una interacción entre las autoridades locales y la sociedad organizada gestionando activamente por el bien común, todo lo cual contribuye al fortalecimiento de la democracia representativa y participativa.

El Título V De la participación, denuncia y defensoría ciudadana desarrolla los preceptos contenidos en el artículo 52 de la Constitución Política que proclama el derecho de los ciudadanos de hacer peticiones, de denunciar anomalías y de hacer críticas constructivas, ya sea en forma individual o colectiva, a cualquier Poder del Estado o autoridad; en sus capítulos se establecen los requisitos y procedimientos para la tramitación de la petición y denuncia, así como la promoción y defensa de la participación ciudadana y sus instancias garantes de tales derechos.

El Título VI que contiene las disposiciones transitorias y finales; en su artículo 98 reitera la importancia de la consulta de la opinión ciudadana consignada en el artículo 15, al establecer que esta opinión debe formar parte integrante de la memoria de trabajo de los órganos consultivos y legislativos correspondientes, impone a las diferentes organizaciones la adecuación de sus condiciones a los requisitos establecidos en la ley para su funcionamiento, manda a conformar el Consejo Regional de Planificación Económica y Social y el Consejo de Desarrollo Municipal o su adecuación en caso de que ya existan, prevé la reglamentación, su carácter de orden público y vigencia a partir de su fecha de publicación.

#### **4.4 Límites materiales y Requisitos Procedimentales de la iniciativa ciudadana.**

Los límites materiales que imponen la Constitución Política a la iniciativa legislativa de los ciudadanos, según el artículo 140 numeral 5, versan sobre un

total de cinco materias: Las leyes orgánicas<sup>24</sup>, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos, estando estas últimas reservadas exclusivamente para ser ejercida por el Presidente de la República y por los diputados ante la Asamblea Nacional.

A este respecto la opinión de Felipe Helvia Jara<sup>25</sup> es que, “... la mayoría de las iniciativa legislativas populares propuestas en la región tiene que ver con que el Estado cumpla con sus responsabilidades en lo referente a garantizar los derechos sociales de sus ciudadanos... puede argumentarse a favor de estas exclusiones la complejidad de las temáticas expuestas y la dificultad del “tejido legislativo” que caracteriza la legislación fiscal, donde hacer una modificación en una ley fiscal implica reformar una serie de materias y procedimientos relacionados”.

Tal y como se observó oportunamente en el análisis precedente, en el acápite relacionado a la iniciativa ciudadana de ley, el texto constitucional claramente excluye cinco materias ya relacionadas anteriormente, no obstante, en el dictamen de la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana elaborado por la Comisión de Gobernación y aprobado posteriormente por el Plenario, adicionó a las exclusiones previstas por el artículo 140, numeral 5 de la Constitución, las leyes de “rango constitucional “y la Constitución de la República, las leyes

---

<sup>24</sup>... se trata de una copia de la Constitución española de 1978. Dice ésta en su artículo 87 *in fine* que no procederá la iniciativa popular “en las materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. .... Ahora bien, si en Nicaragua se hubiera creído que el criterio español era válido para incorporarlo, se hubiese excluido a las leyes constitucionales, que en todo caso son las más próximas a las leyes orgánicas españolas. Pero no se hizo así y por lo tanto, las leyes constitucionales no quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular...”. Álvarez Arguello, Gabriel. La Ley en la Constitución Nicaragüense.

<sup>25</sup>La iniciativa legislativa popular en América Latina. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 52, 2010 Universidad Autónoma del Estado de México.

relativas a defensa y seguridad nacional. Sumado a ello, en la discusión de dicha iniciativa el diputado Roberto Rodríguez, mocionó para agregar un numeral siete que proponía excluir de la iniciativa ciudadana, los Códigos de la República, moción que fue aprobada con sesenta y nueve votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención a como consta en el Diario de Debates.<sup>26</sup>

Con este acto, el Plenario de la Asamblea Nacional reformó de hecho, mediante una ley ordinaria el artículo 140 numeral 5 de la Constitución, restringiendo aun más las materias sobre las cuales la ciudadanía puede ejercer su facultad de iniciativa de ley.

Los requisitos procedimentales o de forma que imponen la Constitución Política y la Ley de Participación Ciudadana a la iniciativa legislativa de los ciudadanos, se constituyen en un conjunto de condiciones sine qua non que debe reunir la iniciativa para activar el proceso de formación de la ley y que de conformidad al artículo 11 de la Ley 475 son:

1. La presentación de la iniciativa, en Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, acompañada de un mínimo de cinco mil firmas de ciudadanos que acrediten su identidad y número de cédula.
2. Constitución en escritura pública de un Comité Promotor de la iniciativa que debe estar compuesto por un mínimo de quince personas que designarán al representante legal del Comité.

---

<sup>26</sup>Diario de Debates de la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana. Pág. 53

3. Escrito de solicitud de tramitación de la iniciativa, la exposición motivada del objeto, contenido, importancia y contenido de la iniciativa, el cuerpo dispositivo de la iniciativa con los respectivos Considerandos.

Toda la documentación referida en los numerales precedentes, será presentada en original y copia documental y archivo electrónico para su inclusión en la red electrónica de la Asamblea Nacional para hacerla del conocimiento público.

Complementariamente, la Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo con Reformas Incorporadas, determina que el texto del articulado de la iniciativa debe ser homogéneo, completo y con estructura y orden lógicos y deberá ser presentado en formato electrónico y físico, en original y tres copias, una de las cuales se devolverá con la razón de su presentación.<sup>27</sup> En caso de que no se cumplan dichas formalidades, la iniciativa será devuelta señalándose las irregularidades para que sean subsanadas.<sup>28</sup>

Vale aclarar que la revisión a que son sometidas las iniciativas en Primera Secretaría al momento de su presentación es de carácter eminentemente formalista, pues será la comisión parlamentaria correspondiente la encargada de dictaminar y determinar que su contenido ha sido suficientemente analizado y consultado de conformidad a las normas que regulan el proceso de formación de la ley.

---

<sup>27</sup>Arto. 92, párrafo 7mo. Ley No. 606.

<sup>28</sup>Arto. 92, párrafo 8vo. Ley No. 606

## Capítulo V

### El Proceso de Formación de la ley.

5. La Asamblea Nacional en la Constitución Política. **5.1** Integración y Atribuciones. **5.2** Del Proceso Ordinario de formación de la ley. **5.2.1** Fase de Iniciativa. **5.2.1.1** Requisitos de las iniciativas ciudadanas. **5.2.2** Fase Constitutiva. **5.2.3** Participación ciudadana en la fase de consulta. **5.2.4** Dictamen de la Comisión. **5.2.5** Trámite ante el Plenario Presentación y Lectura del Informe. **5.2.6** Debate, Mociones y Votación. **5.3.** Trámite de Urgencia y sus Requisitos. **5.4** Tramitación de la Iniciativa Ciudadana de Ley. **5.5** Fase de Integración de la ley en el Ordenamiento Jurídico Nicaragüense.

### 5. La Asamblea Nacional en la Constitución Política.

La Constitución Política en su artículo 2, párrafo segundo establece que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación, así mismo, el artículo 129 ubica a la Asamblea Nacional, como el Primer Poder integrante del Estado nicaragüense, conjuntamente con los Poderes Ejecutivo, Judicial y Electoral, independientes entre sí, coordinados armónicamente y subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a la Constitución Política.

El Poder Legislativo en Nicaragua es unicameral, y es ejercido por la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo, por ende su naturaleza es eminentemente política y representativa.

### **5.1 Integración y Atribuciones.**

La integración de la Asamblea Nacional, está determinada por la Constitución Política y la Ley Electoral.

El artículo 132<sup>29</sup> de la Constitución Política de la República dispone que la Asamblea Nacional está integrada por un total de noventa Diputados con sus respectivos Suplentes, electos por voto universal, igual, directo, libre y secreto mediante el sistema de representación proporcional.

Conforme lo dicta el artículo 133 del texto constitucional, integran también la Asamblea Nacional como Diputados Propietarios y Suplentes respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior y como Diputados Propietario y Suplente respectivamente, los candidatos a Presidente y a Vicepresidente de la República que hayan participado en la elección correspondiente que hayan obtenido el segundo lugar, totalizando con estos noventa y dos diputados.

Por su parte el artículo 138 de la Constitución Política congrega las atribuciones de la Asamblea Nacional, las cuales por su importancia se transcriben literalmente:

---

<sup>29</sup> Texto reformado por la Ley No. 192.

1. Elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes.
2. La interpretación auténtica de la ley.
3. Conceder amnistía e indulto por su propia iniciativa o por iniciativa del Presidente de la República.
4. Solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales, quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación, La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha lugar de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella.

Si la Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá y pondrán en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.

5. Otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles.
6. Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley.



7. Elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional.

Así mismo, se elegirán a un número igual de Conjuces con los mismos requisitos y procedimientos con el que se nombran a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

8. Elegir a los Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere lista presentada por el Presidente de la República bastarán las propuestas por los diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional.

9. Elegir con el sesenta por ciento de los votos del total de los Diputados de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes:

a) Al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras; b) al Fiscal General de la República quien estará a cargo del Ministerio Público y al Fiscal General Adjunto de la República, quienes deberán tener las mismas calidades que se requieren para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; c) a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; d) al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; e) al Superintendente y a los Intendentes de Servicios Públicos; f) al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural. Todos estos funcionarios serán elegidos para un período de cinco años y gozarán de inmunidad.

Los candidatos propuestos para los cargos mencionados en este numeral y en los numerales 7), 8) no deberán tener vínculos de parentesco entre sí, ni con el Presidente de la República ni con los Diputados proponentes, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ni deberán ser miembros de las Junta Directivas Nacionales, Departamentales o Municipales de Partidos Políticos y si lo fueren, deberán cesar en sus funciones partidarias.

El plazo para presentar las listas de candidatos será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no

hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las listas propuestas por los Diputados.

La Asamblea Nacional a través de Comisiones Especiales, podrá convocar a audiencias con los candidatos. Los candidatos deberán estar debidamente calificados para el cargo y su postulación deberá acompañarse de la documentación que se les solicitare.

10. Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados ante la Asamblea Nacional. Son causas de falta definitiva, y en consecuencia acarrear la pérdida de la condición de Diputados, las siguientes:

- i. Renuncia al cargo.
- ii. Fallecimiento.
- iii. Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que correccional, por un término igual o mayor al resto de su período.
- iv. Abandono de sus funciones parlamentarias durante sesenta días continuos dentro de una misma legislatura, sin causa justificada ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.
- v. Contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Arto. 130 Cn.
- vi. Recibir retribución de fondos estatales, regionales o municipales, por cargo o empleo en otros Poderes del Estado o Empresas Estatales, salvo caso de docencia o del ejercicio de la medicina. Si un diputado aceptare desempeñar cargo en otros poderes del Estado, solo podrá reincorporarse a la Asamblea Nacional cuando hubiese cesado en el otro cargo.

vii. Incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República al momento de la toma de posesión del cargo.

11. Conocer y admitir las renunciaciones y resolver sobre destituciones de los funcionarios mencionados en los numerales 7), 8) y 9) por las causas y procedimientos establecidos en la ley;
12. Aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho internacional.

Dichos instrumentos internacionales solamente podrán ser dictaminados, debatidos, aprobados o rechazados en lo general, sin poder hacerles cambios o agregados a su texto. La aprobación legislativa les conferirá efectos legales, dentro y fuera de Nicaragua, una vez que hayan entrado en vigencia internacionalmente, mediante depósito o intercambio de ratificaciones o cumplimiento de los requisitos o plazos, previstos en el texto del tratado o instrumento internacional;

13. Aprobar todo lo relativo a los símbolos patrios;
14. Crear órdenes honoríficas y distinciones de carácter nacional;
15. Crear y otorgar sus propias órdenes de carácter nacional.
16. Recibir en Sesión solemne al Presidente y al Vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual;
17. Elegir su Junta Directiva;
18. Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación;
19. Conceder pensiones de gracia y conceder honores a servidores distinguidos de la patria y la humanidad;

20. Determinar la división política y administrativa del territorio nacional;
21. Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país;
22. Llenar las vacantes definitivas del Vice-Presidente de la República, del Presidente y el Vice-Presidente, cuando estas se produzcan simultáneamente;
23. Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días y la del Vice-Presidente, en caso de ausencia del territorio nacional del Presidente;
24. Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas;
25. Dictar o reformar su Estatuto y Reglamento Interno;
26. Autorizar o negar la salida de tropas del territorio nacional;
27. Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales;
28. Aprobar, rechazar o modificar el Decreto Ejecutivo que declara la Suspensión de Derechos y Garantías constitucionales o el Estado de Emergencia, así como sus prórrogas;
29. Recibir anualmente los informes del Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República o del que el Consejo designe; del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; del Fiscal General de la República, del Superintendente de Bancos y Otras Instituciones Financieras y del Presidente del Banco Central, sin perjuicio de otras informaciones que les sean requeridas;
30. Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento

hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador, y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas y, Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento solo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta días hábiles, debiendo someterse al nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.

31. Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias;
32. Las demás que le confieren la Constitución y las leyes.

A como manifiesta el jurista Raúl Palacios Román en la obra “ La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana”<sup>30</sup>, a partir del 4 de Julio de 1995, al entrar en vigencia las reformas a la Constitución Política de la República, la Asamblea Nacional adquiere un mayor protagonismo y fortaleza dentro de la organización jurídica-política de Nicaragua, es a quien le corresponde la representación del poder soberano del pueblo, a cuyos intereses se debe y para quien en primera y última instancia legisla.

Contrario a lo anterior aconteció con las potestades del Presidente de la República a quien la reforma constitucional del año de 1995, eliminaron sus facultades para dictar normas con fuerza de ley, ya en ejercicio de facultades propias, ya en virtud de facultades delegadas. Asimismo, se le suprimió la facultad de aprobar el Presupuesto en cualquier circunstancia.

---

<sup>30</sup>Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, I. Marco Jurídico de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Pág. 1.

Partiendo de las premisas anteriores, podemos afirmar que la función primaria de la Asamblea Nacional como es la aprobación de leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes, según lo determina la Constitución Política es ejercida conjuntamente con el Presidente de la República como un órgano colegislador.

Se ha observado anteriormente, que el artículo 140 de la Constitución Política de la República promulgada en el año de 1987 ya establecía una pluralidad de sujetos y órganos que gozan de la prerrogativa de presentar iniciativas de ley, no obstante la Ley No. 192 de Reforma Parcial a la Constitución del año 1995, amplió este marco facultativo haciéndolo extensivo a los Consejos Regionales Autónomos, a los Consejos Municipales y a los ciudadanos y posteriormente con la Ley 521, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política, se modificó nuevamente el artículo 140, para facultar a los diputados ante el PARLACEN a presentar iniciativas de leyes y decretos exclusivamente en materia de integración regional bajo la premisa de que puedan asumir un rol activo en los procesos de armonización legislativa y la creación jurídica de un sistema de integración centroamericano.

## **5.2 Del Procedimiento Ordinario de formación de la ley.**

### **Definición.**

Manuel Aragón Reyes<sup>31</sup>, define el procedimiento legislativo como la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley, que presenta características

---

<sup>31</sup>Aragón Reyes, Manuel (Coordinador). Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II Organización del Estado

peculiares que explican su propia estructura. Algunas de ellas se refieren a la sede donde se desarrolla; que desempeña fundamentalmente, un papel de integración mediante el cual se intenta que el acto que constituye su meta, la ley, sea la expresión de la voluntad de la mayoría de la Cámara pero formada con la participación de la minoría (que tiene derecho a expresar libremente su opinión para influir en la decisión de la Asamblea) y en condiciones de publicidad (para que los representados puedan conocer lo actuado por sus representantes). El papel integrador que desempeña el procedimiento legislativo justifica, en gran medida, el papel nuclear que continúa desempeñando la ley.

Podemos concluir entonces que el procedimiento legislativo es la conjunción de acciones que de manera pública deben de realizar los diputados, conforme los procedimientos establecidos, para materializar en ley, la voluntad del pueblo que los eligió.

En Nicaragua, las reformas constitucionales del año 1995 elevó a rango constitucional el procedimiento de formación de la ley, el cual fue creado constitucionalmente, según las diferentes etapas que lo constituyen, de conformidad a los siguientes artículos: El artículo 140 que establece quiénes tienen la facultad de iniciativa ley; el artículo 141 que establece el procedimiento legislativo regulando el quórum y el proceso de formación de la ley; el artículo 142 que determina el derecho de veto del Presidente de la República y el artículo 143 que establece la tramitación del veto presidencial.



El procedimiento legislativo nicaragüense está integrado por tres fases: 1) Fase de iniciativa; 2) Fase constitutiva y 3) Fase de integración de la eficacia<sup>32</sup>.

### **5.2.1 Fase de Iniciativa.**

Pérez Serrano en su “Tratado de Derecho Político”, define la iniciativa legislativa como la “potestad de formular un texto que debe de tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley.”

La Fase de Iniciativa, es la primera etapa del procedimiento legislativo o Fase de Iniciativa que se activa, cuando los sujetos investidos con tal facultad presentan ante la Secretaría, una iniciativa de ley o decreto. La Ley Orgánica del Poder Legislativo con Reformas Incorporadas<sup>33</sup>, define la iniciativa legislativa, como el documento formal que contiene una propuesta de ley o decreto, que los sujetos facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación.

Es oportuno mencionar que si bien las reformas constitucionales del año de 1995 confirieron rango constitucional al proceso de formación de la ley, el Estatuto y el Reglamento Interno que regían en la época las actividades internas de la Asamblea Nacional no disponían de normas reglamentarias para la tramitación de la iniciativa en su fase de presentación. En esta fase, la Primera Secretaría se limitaba a recibir la iniciativa, verificar que fuera

---

<sup>32</sup>Álvarez Arguello, Gabriel. La Ley en la Constitución Nicaragüense

<sup>33</sup>Arto. 91, Ley Orgánica del Poder Legislativo con Reformas Incorporadas

acompañada de las copias correspondientes y que la Exposición de Motivos estuviera firmada por el proponente debidamente facultado.

Con la evolución y modernización que ha experimentado el derecho parlamentario en Nicaragua, estos vacíos han venido siendo superados y es así que con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su posterior reforma, Ley 824, se ha dado la relevancia que le corresponde al proceso de formación de la ley, en concordancia con los cambios impuestos por la Ley No. 192 de Reforma Parcial a la Constitución.

Es así que el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, determina con precisión la estructura de las iniciativas en general, y norma con precisión los requisitos formales que deben contener para que sean tramitadas.

1. La Exposición de Motivos, constituye la parte preliminar del proyecto en la que se explican los fundamentos doctrinales y técnicos para la creación de una nueva ley o decreto, o para reformar, adicionar o derogar una ley o decreto existente, así como sus alcances, su razón y su justificación; será dirigida al Presidente de la Asamblea Nacional, señalando el nombre del órgano o persona y calidad del proponente, el nombre de la iniciativa, lugar, fecha y la firma de los proponentes, que en caso de ser un órgano pluripersonal, deberá ser firmado por su presidente.

Es de hacer notar que antes de la aprobación de la Ley 606 y su posterior reforma, en nuestra práctica legislativa se estilaba que la Exposición de

Motivos de las iniciativas, confluían además de los fundamentos doctrinales, los fundamentos jurídicos.

2. La Fundamentación, que debe contener los argumentos de la norma propuesta explicando su necesidad, importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país, los probables efectos beneficiosos de su aplicación, su impacto económico y presupuestario y las demás consideraciones que se juzguen oportunas.

Esta disposición reviste particular importancia dado que por primera en vez en Nicaragua, se establece preceptos normativos, Artículo 91, párrafo cuarto, que constituyen un dique a la inflación legislativa al disponer la Ley Orgánica que él o los autores deben argumentar que efectivamente la iniciativas necesaria y oportuna para la sociedad nicaragüense, así como la trascendencia que tendrá su aprobación e implementación en las finanzas del país.

Con esta disposición, adicionada por la reforma a la Ley No. 606 del año 2012, se incorporan a los requisitos estructurales de las iniciativas, preceptos conforme los dictados de las técnicas legislativas modernas que anteriormente no estaban previstos en nuestro derecho parlamentario y que persiguen, en primera instancia promover la responsabilidad legislativa mediante la adopción de prácticas encaminadas a producir normas jurídicas, viables y eficaces, que puedan integrarse armónica y coherentemente en el ordenamiento jurídico y principalmente, que se correspondan con la realidad social y económica del país.

3. El texto del articulado el cual, de conformidad a lo que establece el párrafo quinto del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, debe ser homogéneo, completo con estructura y orden lógicos.

En caso de leyes modificatorias, debe señalarse de modo claro, el título, capítulo o artículo que pretende reformarse, adicionarse o alterar. Su presentación en original y tres copias y formato electrónico se hará en Primera Secretaría de la Asamblea Nacional.

En tal contexto expresa Piedad García Escudero<sup>34</sup>, que “la redacción de la ley, es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para poder conocer el contenido de las normas que expresan; en consecuencia, una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas”.

Al constituir el articulado la parte toral de la iniciativa, conforme los dictados de las técnicas legislativas modernas, el lenguaje utilizado en su redacción debe ser claro, coherente y comprensible para el ciudadano promedio, quien es el destinatario final de la ley y su estructura debe atender a la lógica, elementos que en su conjunto tienen el propósito de que su redacción garantice la seguridad jurídica y la calidad de la ley.

El artículo 91 prevé que de no cumplirse con las referidas formalidades, la iniciativa será devuelta en un plazo de veinticuatro horas después de su presentación con señalamiento de las irregularidades que deben ser subsanadas.

---

<sup>34</sup>P. García Escudero Márquez. Manual de Técnica Legislativa

Esta disposición también se incorporó con la reforma a la Ley No. 606 pues anteriormente esta básica etapa como es la revisión y verificación de los requisitos de la iniciativa por parte del personal administrativo de Primera Secretaría, y cuando corresponda, su devolución al o los proponentes para subsanar errores de forma, no estaba regulada formalmente, sino en virtud de la costumbre y la lógica parlamentaria.

### **5.2.1. I Requisitos de las iniciativas ciudadanas.**

En el caso particular de las iniciativas ciudadanas, la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana dispone en su artículo 11 y siguientes, los requisitos que se deben reunir para su presentación y tramitación siendo estos:

1. La iniciativa de ley debe ser firmada por un mínimo de cinco mil ciudadanos que acrediten su identidad con su firma y número de cédula.
2. La constitución, en Escritura Pública de un Comité Promotor de la iniciativa el cual debe estar compuesto por un mínimo de quince personas las cuales deben designar en uno de sus integrantes, la representación legal del Comité.
3. Presentación de la solicitud de tramitación de la iniciativa con la correspondiente Exposición de Motivos conteniendo detalle del objeto y contenido de la iniciativa, su importancia y necesidad y el cuerpo dispositivo de la iniciativa que también deberá ser acompañada de los respectivos

Considerandos. Toda la documentación debe presentarse en original y copia física y en archivo electrónico.

Las cinco mil firmas que como mínimo deben respaldar la iniciativa ciudadana de ley, deben ser autenticadas y protocolizadas en papel de ley, reproduciendo en su inicio, la Exposición de Motivos y el texto de la iniciativa.

Esta disposición es uno de los elementos que se constituye en uno de los puntos críticos que dificulta el ejercicio de la iniciativa ciudadana, pues algunas no son presentadas porque no logran cumplir con este requisito.

En tal sentido, Dora Ma. Téllez en el documento “La exclusión política de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas: Propuestas para la reforma política de Nicaragua”, manifiesta que “Se requiere cédula para concurrir ante Notario...El uso de la cédula se extiende a cualquier diligencia u operación en la que se deba presentar una identificación personal y su número, es de obligatoria consignación en escrituras públicas, contratos privados, títulos valores y expedientes administrativos, judiciales o de cualquier otra índole.<sup>35</sup> “el hecho que la cédula sea un documento que acredita la ciudadanía política, pero también la ciudadanía sustantiva, es decir el ser nicaragüense, constituye un problema para quienes carecen de ella pues se ven imposibilitados a acceder a derechos sociales básicos ... “<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Documento parte de una investigación regional realizada en el marco del programa de trabajo anual de la Fundación FriedrichEbert en América Central: Managua, Nicaragua. Junio 2009.Pág. 13

<sup>36</sup> Ibídem Pág. 14

Lo anterior también se conjuga con la aprensión y reservas que muchas veces manifiesta la ciudadanía cuando se le requiere de su firma y documento de identidad para el respaldo de iniciativas populares.

La presentación de la iniciativa ciudadana en la Primera Secretaría, de conformidad con el artículo 14 de la Ley No. 475, le corresponde al Representante Legal del Comité o a una persona especialmente autorizada. Su tramitación se hará conforme al procedimiento ordinario de formación de la ley que prescriben la Constitución Política y demás leyes de la materia.

El artículo de la Ley 475, establece que la iniciativa caducará si no se presenta en un plazo de seis meses contados a partir de constituido el Comité Promotor.

Así mismo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo<sup>37</sup>, establece respecto a las iniciativas presentadas en Primer Secretaría, el derecho de las y los suscriptores: A retirarla en cualquier momento antes de que la Comisión presente su informe y a que cualquier diputado o diputada la asuma como suya en cuyo caso continuará su trámite; a impulsar o promover la iniciativa o que cualquier diputado o diputada en ejercicio, la impulse o promueva para su aprobación.

La fase de incorporación de la iniciativa en la Agenda Parlamentaria para su presentación y remisión a Comisión a efectos de que sea dictaminada, está contemplada en los artículos 46, numeral 10 y 94 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, que establecen que la Primera Secretaría en uso de sus funciones revisará el cumplimiento de los requisitos y comprobados estos y asignado el código correspondiente, comunicará a cada uno de los miembros

---

<sup>37</sup> Artículos 93, 96 Ley No. 606 y sus Reformas

de la Junta Directiva la presentación de la iniciativa, la pondrá en la Agenda de la Junta Directiva para que ésta, en la siguiente reunión decida su inclusión en la Agenda y Orden del día.

La aprobación de la Agenda y Orden del día y los adendums para el desarrollo de las sesiones plenarias, es facultad privativa de la Junta Directiva del Parlamento.

En Nicaragua el texto constitucional y la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional establecen que las iniciativas presentadas una vez leídas ante el Plenario, sin más trámite pasan directamente a la comisión correspondiente, no obstante la etapa previa a este acto como es la inclusión de las iniciativas en la Agenda para su presentación y envío a comisión, no está regulada por la Ley Orgánica.

Al respecto consideramos que en la incorporación de una determinada iniciativa de ley en la Agenda Parlamentaria se conjugan factores como: La importancia de la iniciativa; el orden de precedencia en su presentación y fundamentalmente, motivaciones que están determinadas por naturaleza propia de la Asamblea Nacional, donde lo que determinará la materialización en ley de la iniciativa y su gestión, serán los criterios e intereses de las principales fuerzas políticas representadas en el Parlamento y particularmente en la Junta Directiva que es la instancia que aprueba la agenda legislativa, tales son los elementos que prevalecen y determinan en primera y última instancia.



En este escenario, la fluidez del recorrido de la iniciativa ciudadana en sus diferentes fases hasta su culminación y aprobación dependerá también de la habilidad de los promotores de la iniciativa para el trabajo de lobby o cabildeo cuya práctica es cada vez más común en las democracias modernas, como un método para incidir en la toma de decisiones de los actores de instituciones políticas; de la influencia que puedan ejercer los grupos de presión y ciudadanía en general; de la capacidad de movilización de la opinión pública a favor de la iniciativa en cuestión, a través de la divulgación masiva de su importancia y necesidad, de las bondades y ventajas a través de todos los medios de que se dispone con la tecnología moderna.

### **5.2.2 Fase Constitutiva.**

Esta fase discurre internamente entre dos órganos de la Asamblea Nacional como son, la Comisión dictaminadora y el Plenario y da inicio cuando una vez leída la iniciativa ante el Plenario, el Presidente ordena que pase directamente a la Comisión correspondiente con toda la documentación que debe acompañarse y la Primera Secretaría notifique oficialmente a la Secretaría Legislativa de la Comisión del traslado de la iniciativa para su consulta y dictamen el cual deberá entregarse en un plazo máximo de sesenta días o en el plazo que la Junta Directiva le señale. Este plazo es prorrogable a solicitud de la Comisión. Copia de la iniciativa será enviada a la Dirección General de Asuntos Legislativos para su inclusión y difusión en el Sistema de Seguimiento del Proceso de Formación de la Ley (SELEY) a efectos de que los ciudadanos y las asociaciones realicen los aportes que estimen convenientes.

En esta fase, los diputados miembros de las comisiones parlamentarias, son asesorados por profesionales del derecho especializados que aconsejan, ilustran y apoyan con sus conocimientos técnicos, sobre el tema de que se trate valiéndose para ello, de estudios legislativos, informes, compilaciones de leyes, etc.

### **5.2.3 Participación Ciudadana en la fase de consulta.**

Enunciada como uno de los instrumentos de participación ciudadana<sup>38</sup> la consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local, es la facultad que permite a los ciudadanos involucrarse en el proceso de formación de la ley ya sea a título personal o a través de asociaciones civiles y tiene como finalidad proporcionar a los legisladores, mejores elementos de juicio que les permita obtener una visión y una opinión más calificada sobre el tema objeto de la consulta.

Como una etapa de obligatorio cumplimiento, excepto en los casos de iniciativas urgentes, el proceso de consulta inicia toda vez que la iniciativa está radicada en la comisión parlamentaria, la cual, en cumplimiento del mandato del Presidente de la Asamblea Nacional, procederá a desarrollar el proceso de consultas conforme lo que establecen los artículos 15 y 16 de la Ley de Participación Ciudadana y los artículos 99 y 100 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, citando, por medio de la Primera Secretaría, a las instituciones públicas y privadas, asociaciones civiles de cualquier naturaleza, gobiernos regionales y municipales, instancias de consultas municipales y departamentales, personas particulares que representen intereses colectivos o

---

<sup>38</sup>Arto. 2 Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana.

cualquier organización y especialistas, para que presenten sus aportes y sugerencias. Para ello la Comisión deberá, en primera instancia, definir y aprobar su agenda de trabajo, la cual es divulgada a través de la oficina de Prensa de la Asamblea Nacional.

No obstante, existen disposiciones normativas tanto en la Constitución Política como en la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, que limitan la facultad para proponer la reforma o modificación de iniciativas durante el proceso de formación de la ley señalándose al respecto las siguientes:

1. El artículo 112 Cn., que faculta a la Asamblea Nacional a modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Presidente de la República pero que prohíbe la creación de gastos extraordinarios sino por medio de ley y mediante la creación y fijación de los recursos financieros.
2. El artículo 138, numeral 12 Cn., que otorga a los diputados la atribución para aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de derecho internacional, pero que solamente podrán ser dictaminados, debatidos, aprobados o rechazados en lo general sin poder hacerles cambios o agregados a su texto.
3. El Artículo 101, párrafo tercero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que claramente señala que cuando se trate de indultos o pensiones de gracia, ni la Comisión ni el Plenario podrán agregar nombres a los propuestos en la iniciativa.

Finalizado el proceso de consulta la Comisión deberá referir y hacer constar en su informe a las personas naturales y jurídicas que fueron consultadas y la consulta al o los órganos que van a ejecutar la ley y a los sectores destinatarios de la ley, entre otros.

Dada la relevancia del proceso de consulta, consideramos que si bien los resultados del proceso de consulta no son vinculantes para la Comisión, en la medida en que esta se desarrolle de una manera apropiada, lo cual pasa por el suministro oportuno de los documentos de trabajo y toda la información relacionada y se desarrolle un proceso de consulta incluyente y representativo, se imprimirá el sello de legitimidad a la legislación consultada.

#### **5.2.4 Dictamen de la Comisión.**

Concluida la etapa consultiva, la Comisión elaborará y suscribirá el dictamen que puede ser favorable o desfavorable; de mayoría o minoría cuando haya desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión lo cual se hará contar en el dictamen mayoritario.

La Ley Orgánica de la Asamblea Nacional con reformas incorporadas, establece los requisitos que deben contener el dictamen y los documentos anexos y plazo de presentación para el dictamen de minoría si fuere el caso,<sup>39</sup> todo lo cual se remitirá a Primera Secretaría para su incorporación en la Agenda.

---

<sup>39</sup>Artos 102, 103 y 104 Ley No. 606 con Reformas incorporadas.

### **5.2.5 Trámite ante el Plenario. Presentación y Lectura del Informe.**

Conforme la Agenda y Orden del Día y lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, una vez presentado el Informe y dictamen de la Comisión ante el Plenario, el Presidente ordena su lectura la que estará a cargo del diputado que ha sido designado por la Comisión dictaminadora para tal efecto, la que una vez se concluya, el Presidente procede a someterlo a discusión en lo general.

### **5.2.6 Debate, Mociones y Votación.**

El debate en el Plenario se rige por las disposiciones establecidas por los artículos 107 al 112 de la Ley No. 606 y sus Reformas y que son: Lectura, discusión y votación en lo general del dictamen, cuando hubiere un único dictamen.

Lectura, discusión y votación en lo general del dictamen de mayoría; en caso de rechazo, lectura, discusión y votación en lo general del dictamen de minoría si lo hubiera; debate del dictamen en lo particular, el cual podrá discutirse y aprobarse, artículo por artículo o por capítulos cuando se trate de leyes extensas como son los Códigos de la República, y cuando así lo soliciten los jefes de bancada que representen al menos la mitad más uno de los diputados y diputadas y sea aprobado por votación. El derecho a presentar y a retirar mociones individuales o de consenso o asumir como propia la moción de otro diputado, la aprobación del articulado del dictamen por votación pública salvo que la Junta Directiva dispusiere otra forma de votación.

Al concluir el debate del dictamen en lo particular y con la aprobación final del articulado, el Presidente proclamará ante el Plenario, la aprobación total del dictamen, procediéndose a la elaboración de los autógrafos.

En nuestro país, conforme lo establece el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, los autógrafos de las leyes y decretos son elaborados por el Comité de Corrección y Estilo que está integrado por la Primera Secretaría de la Junta Directiva que lo coordina y la Dirección General de Asuntos Legislativos, esta instancia es la encargada de incorporar las mociones que fueron aprobadas por el Plenario en el texto de los autógrafos y de realizar las correcciones gramaticales y ortográficas de las leyes, decretos, resoluciones y declaraciones que sean aprobados. Los autógrafos se hacen constar en tres originales que son firmados por el Presidente y el Primer Secretario (a) de la Asamblea Nacional, dos de los cuales serán remitidos al Presidente de la República en el plazo máximo de quince días.

El plazo de quince a partir de la aprobación de la iniciativa para que la Asamblea Nacional remita los autógrafos al Presidente de la República, es incorporado en nuestra legislación en el año 2007 por la Ley No. 606, la cual por primera vez en la historia legislativa, fija un término cierto para el cumplimiento de esta fase del proceso de formación de la ley que anteriormente estaba determinado principalmente por el consenso y acuerdos políticos de que gozara la ley aprobada; la carga de trabajo de la Primera Secretaría que lógicamente tiene efectos en la fluidez en elaboración y remisión de los autógrafos, y la costumbre y usos legislativos de la época.

Todos los debates legislativos del Plenario: Apertura de la Sesión; quórum de inicio Presentación de iniciativas; lectura de dictámenes, intervenciones de los diputados, presentación y retiro de mociones, votaciones y todas las intervenciones manifestadas en el uso de la palabra por los diputados, son grabados y conservados por medios electrónicos y archivo impreso. Estos son transcritos íntegra y literalmente en el Diario de Debates que se compila para preservar la memoria de los debates plenarios.

### **5.3. Trámite de Urgencia y sus Requisitos.**

La tramitación de urgencia de una iniciativa de ley está contemplada por el artículo 141 de la Constitución Política que confiere tal facultad al Presidente de la República cuando requiere la aprobación de iniciativas de ley de trascendental importancia que, a su juicio, deben ser conocidas y aprobadas directamente por el Plenario sin pasar por la etapa de consulta y dictamen en las comisiones parlamentarias. Dicha disposición es recogida en el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional que dispone que tal facultad está vinculada a la aprobación de la Junta Directiva quien podrá o no someterla a discusión de inmediato.

Igual facultad ostenta la Asamblea Nacional al tenor del artículo 95 de la Ley No. 606 y sus Reformas incorporadas, que condiciona la calificación de urgencia de una iniciativa, a que esta debe ser solicitada por jefes de bancada que representen al menos el sesenta por ciento de los diputados y a que la Junta Directiva apruebe que efectivamente la iniciativa de ley en cuestión presta los méritos para ser calificada de urgencia.

En ambos casos, el texto constitucional y la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, disponen que la discusión de la iniciativa calificada de urgencia se realice directamente, siempre y cuando el proyecto se haya entregado a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

La tramitación de urgencia de las iniciativas de ley provenientes del Poder Ejecutivo, han sido objeto de críticas por parte de sectores de la oposición, en el sentido de que el empleo de tal facultad por parte del gobierno, lo que realmente persigues que sus propuestas legislativas sean aprobadas sin pasar por el filtro de las comisiones parlamentarias y por ende sin la fase de consultas que establece la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional.

No obstante, tanto la Constitución Política como la Ley No. 606 y sus reformas, han dispuesto como un mecanismo de contención a la invocación excesiva de tal procedimiento, el supeditarlo a la aprobación de la Junta Directiva quien tiene la facultad de decidir si se somete de inmediato a discusión plenaria las iniciativas urgentes del Poder Ejecutivo y las que soliciten los jefes de bancadas parlamentarias. No obstante el Plenario tiene la facultad de trasladar a Comisión una iniciativa urgente del Presidente de la República.

La Ley No. 606 con Reformas incorporadas, en su artículo 83 numeral 5, atribuye a los jefes de bancada que representen una tercera parte de los diputados, la facultad de solicitar el retiro de la calificación de urgencia de una iniciativa, antes que sea discutida en el Plenario.



La aprobación de la solicitud mediante votación del Plenario producirá como efecto la remisión de la iniciativa a la comisión para su dictamen, y si fuere rechazada, no podrá renovarse la solicitud.

#### **5.4 Tramitación de la Iniciativa Ciudadana de Ley.**

La Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, en su artículo 14, párrafo segundo, refiriéndose a la iniciativa ciudadana de ley, establece que una vez presentada la iniciativa, será tramitada de conformidad al proceso de formación de la ley que establece la Constitución Política y demás disposiciones legales establecidas para tal efecto, entendiéndose como tales las disposiciones normativas que regulan el proceso ordinario de formación de la ley contenidos Ley No. 606, Ley Orgánica de la Asamblea Nacional y sus Reformas incorporadas y que están reguladas en el Título III. De la Formación de la Ley. Capítulo I. De las normas legales; el Capítulo II. De la Iniciativa de Ley; el Capítulo III De la consulta y Dictamen, y por el Capítulo IV. Del Debate, Mociones y Votación.

Estas normas determinan que la tramitación de la iniciativa ciudadana de ley se encauza bajo los procedimientos parlamentarios ordinarios.

Su tramitación ordinaria deviene del ámbito de competencia que la Constitución Política y la Ley No. 475 determina al derecho de iniciativa ciudadana las cuales no conllevan en sí ninguna particularidad que implique un procedimiento especial o diferente para su dictamen y aprobación.

## **5.5 Fase de Integración.**

La Fase de Integración de la ley transcurre en el Poder Ejecutivo y los procedimientos que adopta para sancionar, promulgar y publicar la ley, o en su caso vetar la ley, en cuyo supuesto debe regresar a la Asamblea Nacional y seguir el proceso tal y como si se tratara de una nueva iniciativa.

La integración de la ley se materializa cuando el Presidente de la República ejerce la facultad de promulgación del instrumento aprobado, y “consiste en la declaración solemne de acuerdo a una fórmula ritual mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico”.<sup>40</sup>

Esta facultad la confiere la Constitución Política al Presidente de la República en su artículo 141, párrafo octavo que indica que una vez aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional será enviado al Presidente de la República para su sanción promulgación, publicación veto parcial o total en un plazo de quince días calendario a partir de la fecha de recepción de los autógrafos.

En el primero de los casos, el Presidente mandará a publicar la Ley en La Gaceta, Diario Oficial o en cualquier medio de publicación escrita. En caso que el Presidente de la República vete el proyecto de ley, este regresará a la Asamblea Nacional con la expresión de los motivos del veto.

Cuando el veto al proyecto sea parcial deberá contener la expresión de motivos de cada uno de los artículos que han sido vetados.

---

<sup>40</sup>Álvarez Arguello, Gabriel. La Ley en la Constitución Nicaragüense.

El proceso para la tramitación del veto es el mismo que se emplea para el proceso ordinario de formación de la ley, de conformidad a lo que dispone el artículo 116, parte infine,<sup>41</sup> de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas Incorporadas. En tal caso, la Comisión que conocerá y dictaminará el veto, será la misma que dictaminó la iniciativa.

El dictamen de la Comisión en caso de veto parcial, se hará sobre cada uno de los artículos vetados, recomendando su rechazo o aprobación. En caso de que el veto sea total, la Comisión podrá recomendar el rechazo, reforma o aceptación del veto total.

Presentado ante el Plenario para su discusión y agotadas las intervenciones del debate, el Plenario podrá: Rechazar el veto total en una sola votación que exceda la mitad del total de los diputados en cuyo caso el Presidente de la Asamblea mandará a publicar la ley así ratificada; rechazar el veto de cada artículo con una votación que exceda la mitad del total de los diputados; aceptar el veto a todos los artículos en cuyo caso se elaborarán los autógrafos con la nueva redacción los que serán enviados al Presidente de la República para su sanción, promulgación y publicación.

En el supuesto que el Plenario no acepte la totalidad del veto parcial, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.

Por disposición del artículo 141 de la Constitución Política y del artículo 116 de la Ley No. 606 y sus Reformas incorporadas, en los casos que el Presidente de la República no promulgara ni publicara el proyecto de ley de reformas

---

<sup>41</sup> Para fines del proceso de formación de la ley, el veto se considerará una nueva iniciativa.

constitucionales aprobadas y cuando no sancionare, promulgare ni publicare las demás leyes en el plazo de quince días, el Presidente de la Asamblea Nacional, mandará a publicarlas por cualquier medio de comunicación social. En cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarla insertando al pie del autógrafo una razón el que se haga constar tal circunstancia.

En estos casos y para que quede constancia formal o escrita de la fecha de publicación de la ley aprobada para efectos de su entrada en vigencia, la publicación debe efectuarse a través de un medio escrito de circulación nacional, sin perjuicio de su posterior y obligada publicación en La Gaceta, Diario Oficial<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Arto. 118 de la Ley No. 606 y sus Reformas incorporadas.

## **CAPITULO VI**

### **DEL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO DE INICIATIVA CIUDADANA DE LEY.**

**6. Leyes aprobadas a partir de iniciativas ciudadanas de ley en Nicaragua. 6.1** Incidencia y valoración de la iniciativa ciudadana en la producción legislativa de la Asamblea Nacional.**6.2**La participación ciudadana en el contexto de la modernización de la Asamblea Nacional y sus aportes en la consolidación de su institucionalidad.**6.3** Dificultades y limitaciones en el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana.

#### **6. Leyes aprobadas a partir de iniciativas ciudadanas de ley en Nicaragua.**

Las iniciativas ciudadanas de ley presentadas formalmente ante la Primera Secretaría, a partir del año de 1997 en que fue aprobada la Ley No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana de Ley hasta el mes de Abril del año 2013, ascienden a un total de diez iniciativas de las cuales, únicamente tres han completado todo el proceso de formación hasta convertirse en leyes de la República, lo que representa un porcentaje del treinta por ciento de efectividad.

Las iniciativas ciudadanas que se han convertido en leyes de la República son:

- Ley No. 620, Ley General de Aguas Nacionales.
- Ley No. 702, Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.

- Ley No. 763, Ley de los Derechos de las Personas con discapacidad

Llama la atención que durante los diez años que estuvo en vigencia la Ley 269, únicamente se presentó una iniciativa de ley, la Ley de Aguas Nacionales.

Es a partir del año 2003, fecha en que entra en vigencia la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana en que se presentan las nueve iniciativas de los ciudadanos que completan el dato antes citado, siendo las más recientes: La Ley de Reforma y adición a la Ley No. 582, Ley General de Educación, presentada el 19 de Diciembre del 2012 y la iniciativa de Ley de Seguridad Social presentada el 20 de Enero del año 2013, ambas iniciativas de ley se encuentran en el Punto II. Presentación de Leyes y Decretos de la Agenda Base de la Segunda Sesión de la XXIX Legislatura, actualmente en curso y que dio inicio el 16 de Abril del año 2013.

En el siguiente cuadro, se ilustran las iniciativas de ley, que han sido presentadas por ciudadanos ante la Asamblea Nacional durante el período comprendido del mes de Octubre del año 1999 al mes de Abril del año 2013, el estado actual y las que han sido aprobadas en este mismo período.

**INICIATIVAS CIUDADANAS DE LEY PRESENTADAS EN LA  
ASAMBLEA NACIONAL EN EL PERÍODO 1999 AL 2013**

<b>NO .</b>	<b>FECHA DE PRESENTACIÓN EN PRIMER SECRETARÍA</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>	<b>LEY NO.</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>PRESENTADA POR</b>
1.	7/7/1999	-	-	Ley de Minas	Se envió al archivo por corresponder a la Ley No. 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas aprobada el 26 de junio del 2001. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 151 del 13 de Agosto del 2001.	Luisa Idalia del Socorro Téllez Vado, Presidenta del Comité promotor.
2.	6/11/2003	15/5/2007	620	Ley General de Aguas Nacionales.	Publicada en La Gaceta No. 169 del 4/9/2007.	Ruth Selma Herrera
3.	5/12/2003	24/9/2009	702	Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.	Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 216 del 13/11/2009.	Ciudadanos Varios
4.	20/8/2004	-	-	Ley de Equidad De Régimen Salarial para funcionarios públicos acorde con la realidad socioeconómica del pueblo nicaragüense.	Se envió al archivo, por corresponder a la Ley de Regulación Salarial de los Funcionarios Públicos de mayor jerarquía del Estado Ley No. 530, Aprobada el 15 de Abril del 2005. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 115 del 15 de Junio del 2005.	Ciudadanos Varios
5.	25/3/2009	13/4/2011	763	Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 142 y 143 del 11 y 2/8/2011.	Ciudadanos/as: - David Bismarck López Ordóñez, - Sandra Lorena Darse Mendoza, - Marlon Castaño Salinas, - Juan Javier López Gómez, - Carolina Torres Meza, - Rosa Alina Montano, - Joel Miranda Cruz, - Gloria Gutiérrez

						Cardoza, -Wilbert Flores Lanuzza, -Cela Obregón, -Alma Nubia Solano, -Narciso José Reyes -Gustavo Rueda, -Alma Nubia Baltodano Mar cenaro.
6.	18/8/2010	-	-	Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia.	Se remitió al archivo por caducidad en base al Acta No. 32-2012 del diez de octubre del año 2012.	Ciudadanos conforme a la Ley No. 475, "Ley de Participación Ciudadana"
7.	26/1/2011	-	-	Ley Especial de Restitución de Derechos de los Militares en Retiro (EPS, 1979-1993).	Se remitió al archivo por caducidad de conformidad con la resolución de la Junta Directiva en reunión del 10 de Enero de 2013. Acta J.D. No. 001-2013.	Licenciado Raúl Elías Áreas Vanegas, Presidente Nacional CNOR.
8.	31/8/2011	-	-	Ley de Derechos de las Víctimas de Guerra.	Se remitió al archivo por caducidad de conformidad con la Resolución de la Junta Directiva en reunión el 10 de Enero de 2013. Acta J.D. No. 001-2013.	Presentada por Ciudadanos conforme lo establece la Ley No. 475 "Ley de Participación Ciudadana".
9.	19/12/2012	-	-	Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 582, Ley General de Educación.	Agenda Base de la Segunda Sesión de la XXIX Legislatura. 16/4/13.	David López Ordoñez, acompaña documento con 13,500 firmas certificadas por Notario en base a la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana.
10.	20/2/2013	-	-	Ley de Seguridad Social	Agenda Base de la Segunda Sesión de la XXIX Legislatura. 16/4/13.	Ciudadanos: Marcial Cabrera Sandoval y Luis Barbosa Chavarría, respaldados con firmas de la ciudadanía.

FUENTE: División de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria de la Asamblea Nacional



## **6.1 Incidencia y valoración de la iniciativa ciudadana en la producción legislativa de la Asamblea Nacional.**

A partir de la aprobación de la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, el 22 de octubre del año 2003, se observa un incremento en la presentación de iniciativas de ley ciudadanas, de manera tal que la primera iniciativa es presentada a menos de un mes después que el Plenario aprobara la Ley No. 475.

La aprobación casi simbólica de tres iniciativas que se convirtieron posteriormente en la Ley No. 620, Ley General de Aguas Nacionales, la Ley No. 702, Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua, la Ley No. 763, Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad pone en evidencia la cultura política del país, en la que las decisiones y el consenso alrededor de la definición y aprobación de la Agenda Legislativa está condicionada por la voluntad política de los que detentan el poder.

## **6.2 La participación ciudadana en el contexto de la modernización de la Asamblea Nacional y sus aportes en la consolidación de su institucionalidad.**

La participación ciudadana en las “Líneas de Estratégicas 2012-2016”, de la Asamblea Nacional, se ubica en la Línea Específica No. 9 de la Asamblea

Nacional que enuncia: “Fortalecido y funcionando los mecanismos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía, las y los Legisladores que facilite la participación ciudadana”.

El tema de la participación ciudadana fue adoptado por la Asamblea Nacional como uno de los ejes fundamentales en el proceso de cambio de cara a la modernización integral y a la consolidación institucional del Parlamento, cuya primera fase inició en el año 2002.

En concordancia, se trazó la ruta de ese proceso a través de un Plan de Modernización orientado a lograr una mayor eficiencia y eficacia en las labores legislativas, dicho Plan evolucionó en el Plan Estratégico Institucional 2010-2012, en el cual se privilegió la importancia de contar con un sistema de formación de la ley que asegurara el cumplimiento de los requisitos constitucionales, a través del Objetivo Específico No. 1 y la creación e implementación de mecanismos que facilitaran la participación ciudadana en el Objetivo Específico No. 6.

En la Líneas Estratégicas 2012-2016 de la Asamblea Nacional, se establecen los propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas del Poder Legislativo. Entre sus componentes, la Línea Estratégica No. 2 se plantea como objetivo, la continuidad en el fortalecimiento del proceso de formación de la ley en lo relativo al trabajo de la Comisiones Parlamentarias, a través de la conservación mediante medios electrónicos de los debates que se producen en los procesos de consulta y la automatización de la información generada en el proceso de formación de la Ley.

Esto constituye una novedad y un paso más en el proceso de modernización de la Asamblea Nacional, en el sentido que por primera vez, a nivel de las comisiones parlamentarias se preservará de manera integral, la memoria histórica legislativa, dado que a la fecha, en la historia de Nicaragua, únicamente se conservan promedios electrónicos, los debates que se suscitan en el Plenario de la Asamblea Nacional.

La Línea Estratégica No. 9 se plantea el Fortalecimiento de los mecanismos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía y los legisladores que facilite la participación de la ciudadanía.

En este contexto, ha sido clave la voluntad y el empeño de las autoridades del Poder Legislativo en implementar los mecanismos promotores de la participación ciudadana acordes al proceso evolutivo y modernizador de la institución que redunde positivamente en el trabajo legislativo, a fin de facilitar la incidencia de los ciudadanos, por medio de sus opiniones, en el trabajo legislativo.

Tales mecanismos son:

- Las encuestas de opinión ciudadana cuyos resultados se hacen llegar directamente a los diputados.
- Los encuentros y visitas con segmentos sociales como son jóvenes, estudiantes en los cuales se promueve la interacción directa con los diputados entendidos en el tema de su interés.
- Las visitas de la Asamblea Nacional a los territorios.
- Las consultas en el sitio web.

- La divulgación del quehacer parlamentario y los debates plenarios y los logros institucionales, a través del canal parlamentario en la búsqueda de que, en la medida que todas las actividades que realiza la Asamblea Nacional sean del dominio de los ciudadanos, se mejore su percepción y la credibilidad del Poder Legislativo.

Se circunscriben, así mismo en este contexto:

1. La creación de un área que a nivel de División tiene la misión de promover y facilitar la participación ciudadana en la Asamblea Nacional, propiciar la vinculación entre los diputados y los ciudadanos. Esta instancia administrativa fue creada mediante Resolución Administrativa No. 012-02-2088 emitida por el Presidente de la Asamblea Nacional el 18 de Febrero del año 2008 que creó la División de Acceso a la Información Pública y de Participación Ciudadana la que fue derogada y sustituida por la Resolución Administrativa No. 01-02-2012 de Creación de la División de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria aprobada por el Presidente de la Asamblea Nacional con fecha 1 de Febrero del año 2012 y vigente a la fecha.
2. La apertura del Parlamento nicaragüense a la ciudadanía para que conozca de primera mano y sin distorsiones mediáticas, la labor que realizan tanto los diputados, como las diferentes dependencias y personal administrativo; la constante y permanente capacitación de los servidores públicos con vistas a obtener productos legislativos de calidad.

3. La aprobación de Normativas administrativas internas que regulan, ordenan y transparentan el uso de los recursos que el Estado pone a disposición de la Asamblea Nacional y sus diputados y su divulgación a la población, mediante medios electrónicos, el Canal Parlamentario y La Gaceta, Diario Oficial.

En este contexto citamos las siguientes normativas internas:

1. Normativa de Viáticos y Transporte al Interior del País para los diputados y Servidores Públicos de la Asamblea Nacional.
2. Normativa de Viáticos y Pasajes Aéreos al Exterior del País para Diputados, Diputadas y Funcionariado de la Asamblea Nacional.
3. Normativa para la Asignación y Uso de la Partida Presupuestaria para las Bancadas Parlamentarias de la Asamblea Nacional.

Estas Normativas fueron publicadas en La Gaceta, Diario Oficial No. 222 del 20 de Noviembre del año 2012.

### **6.3. Dificultades y limitaciones en el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana.**

Reiterando lo expresado en la parte introductoria del presente trabajo, una de las motivaciones para la escogencia del tema de la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de ley y el derecho de iniciativa ciudadana, es identificar los elementos y situaciones que dificultan y limitan el ejercicio de tales derechos conforme a los diferentes instrumentos que la Ley

No. 475 ofrece y que ha dado como resultado a la fecha, un saldo en rojo en cuanto a la apropiación, ejercicio, efectividad e incidencia ciudadana.

Tal problemática tiene, a nuestro juicio, sus raíces en la forma que la Ley No. 475, determina la intervención de los ciudadanos en el proceso de formación de la ley, la cual se efectúa en dos momentos o niveles: En la presentación de la iniciativa, artículo 9 y en la fase de consulta, artículo 15.

En el primer nivel de participación, la concurrencia a presentar la iniciativa, se plantea como el corolario de una serie de presupuestos y requisitos que los ciudadanos deben haber cumplido de previo:

- La elaboración de la iniciativa.
- La recopilación mínima de cinco mil firmas de ciudadanos que tengan cédula de identidad.
- La constitución, en Escritura Pública de un Comité Promotor y la designación del representante.
- La autenticación de las firmas por un Notario Público.

Tales requerimientos implican, en primera instancia, la capacidad y la voluntad de los ciudadanos para organizaren un colectivo alrededor de objetivos de interés común; la disposición y habilidad para la captación de las firmas requeridas y solvencia económica para financiar los requisitos notariales y demás gastos operativos. Al parecer, estos presupuestos, más que requerimientos constituyen en su conjunto, los primeros escollos a salvar por los ciudadanos y que ponen a prueba su fortaleza y cohesión.

En cuanto a la siguiente fase del proceso como es la incorporación de la iniciativa de ley en la Agenda Parlamentaria para trascender a la Fase

Constitutiva, teniendo como referencia que esta acción está determinada por factores de carácter político, es la fase en la cual las iniciativas se estancan. Habrá que bregar con diligencia para que la iniciativa sea integrada en Agenda para su presentación, o “tener padrinos entre los diputados que respalden la iniciativa”.<sup>43</sup>

En el segundo nivel de participación, la consulta ciudadana en la fase de dictamen de la norma, nos encontramos con una realidad que esquematiza la esencia misma del Poder Legislativo y es el componente político.

En esta etapa nos encontramos con las siguientes situaciones:

- La invocación de urgencia que adopta el Poder Ejecutivo para la tramitación de las iniciativas que concitan los intereses más sensibles de todos los sectores: Las de carácter económico, las relativas a defensa y soberanía de la nación, las sociales cuya definición y aplicación llevan implícito componentes económicos y presupuestarios. Al ser calificadas y tramitadas de urgencia, estas iniciativas quedan vedadas o exentas de la consulta.
- El esquema del proceso de consulta que en la práctica queda sujeto a la voluntad política de los directivos e integrantes de las comisiones, que son quienes deciden a quienes se consulta y a quiénes no se consulta.
- El carácter no vinculante de los aportes, sugerencias o propuestas que se presentan en el proceso de consulta y que al igual que el punto anterior,

---

<sup>43</sup> Andrade, Jorge. Coordinador del Comité pro Defensa del Cerro Mokorón. Revista “Enlace”. Número Especial/Participación Ciudadana. Pág. 25.

en primera y en última instancia, queda sujeto a la voluntad partidos políticos a los cuales pertenecen los diputados.

## **CONCLUSIONES.**

El presente trabajo se concibió teniendo como ejes centrales, la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de la ley y el derecho de iniciativa ciudadana, temas cuya importancia y amplitud se proyectan transversalmente en los asuntos sociales, políticos y jurídicos de la nación.

Consecuentemente, las premisas sobre las que se desarrolló son:

### **I**

Destacar los antecedentes históricos del derecho de la participación ciudadana y de la iniciativa ciudadana de ley lo cual permitirá la comprensión y apreciación de la importancia de ambos derechos como instituciones democráticas, así como el conocimiento de los principios rectores que los caracterizan.

El conocimiento pleno de los antecedentes históricos que dan origen a los derechos de participación ciudadana y de la iniciativa ciudadana de ley en Nicaragua, implica la comprensión de lo que su evolución ha significado, en primera instancia, en los principios que rigen a la nación nicaragüense.

Así mismo, se ponen de manifiesto sus aportes al proceso democrático como institución que está en proceso de cimentar sus bases a través del ejercicio de



los diferentes instrumentos de participación y el abordaje de los componentes principales de ambos derechos y sus diversas expresiones.

De obligada referencia para su mejor comprensión, es la influencia y proyección de estos dos postulados en el sistema jurídico partiendo de la Ley Suprema de la Nación que los acoge tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica, irradiándose en un compendio de leyes ordinarias que el Poder Legislativo ha aprobado para articular, habilitar y regular efectivamente el ejercicio de tales derechos ciudadanos y que son relacionadas puntualmente en la vinculación que tienen con la participación ciudadana y la iniciativa de ley de los ciudadanos.

## II

Objetivo complementario del presente trabajo lo constituye, ilustrar los requisitos que la ley impone que deben reunir para su efectivo ejercicio, especialmente en lo que hace a la iniciativa ciudadana de ley.

Se considera vital el conocimiento y dominio pleno por parte de la ciudadanía de las normas que reglamentan el ejercicio de la iniciativa ciudadana, los requerimientos que las leyes y las técnicas jurídicas dictan y señalan que deben reunir estas iniciativas para su admisión en Primera Secretaría como primera fase de la ruta que han de recorrer en la Asamblea Nacional para cumplir con el objetivo de convertirse en leyes de la República, así como la relación de las normas en la cuales se sustentan a fin de promover y alentar en lo posible, su apropiación por parte de la ciudadanía.

En este contexto hemos querido destacar la voluntad política de la Asamblea Nacional que ha acogido los postulados de la participación ciudadana y la iniciativa de ley ciudadana, entre los ejes del proceso de modernización del Parlamento

### **III**

Como un tercero y medular objetivo, se planteó la identificación de las dificultades e inconvenientes que han incidido en el bajo nivel de ejercicio de tan importantes derechos y presentar aportes que pudieran contribuir a dinamizar su ejercicio.

## **PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.**

Es así, que a partir de la identificación de las causas o factores que han restringido o auto restringido este proceso, presentar recomendaciones, desde la perspectiva de la Asamblea Nacional como foro aglutinador de las principales fuerzas políticas del país y sede de los más importantes espacios de deliberación, diálogo y consenso político:

1. Mejorar y fortalecer los vínculos y mecanismos de comunicación que deben existir entre los diputados de la Asamblea Nacional con sus electores, mediante la implementación de un Plan permanente y sostenido de visitas que efectúe la Asamblea Nacional a los territorios y la información que es servida a la población a través de los medios de comunicación social, el Canal de Televisión Parlamentario y a través de los medios electrónicos de que dispone el Parlamento nicaragüense.
2. En consenso con los diputados Presidentes de las Comisiones Parlamentarias y Secretarios Legislativos, propiciar la implementación de mecanismos complementarios a los que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional y que permitan modificar el esquema bajo el cual las comisiones parlamentarias actualmente encauzan los procesos de

consultas a fin de que esta etapa signifique un proceso más amplio, incluyente y receptivo de las opiniones, aportes y propuestas ciudadanas.

3. Privilegiar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana más aceptados por la población, entre los cuales se destaca: La rendición de cuentas de los funcionarios públicos electos mediante procesos electorales; de los funcionarios que son electos por la Asamblea Nacional y los funcionarios que son nombrados por el Poder Ejecutivo como titulares de carteras cuya materia debe obligarlos a estar en contacto y vinculación más estrecha con la ciudadanía, léase alcaldes, diputados, ministros de estados, entre otros, transformando el Parlamento en una plataforma para que tales funcionarios rindan cuentas a la población.
4. Cambiar el enfoque y ámbito limitado que ofrece la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, en tanto que dicha norma circunscribe la participación ciudadana al acto de presentación de las iniciativas de ley y al proceso de consulta, de tal manera que los ciudadanos puedan participar no solo en estas etapas, sino también a través otros mecanismos como son la verificación de los resultados de la aplicación de las leyes que aprueba el Parlamento, verificar o constatar su efectividad y beneficios y el conocimiento de los costos que su implementación significa en la finanzas públicas y en el Presupuesto de la República, entre otros.
5. Adecuar, en consenso con todos los sectores involucrados, la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana para la inclusión de las recomendaciones precedentes.

6. En lo que respecta a la tramitación de las iniciativas de ley con carácter de urgencia tema que ha sido fuertemente cuestionado por diversos sectores de la sociedad y por los mismos diputados de bancadas opositoras, por su constante invocación por parte del Poder Ejecutivo, consideramos que una racionalización saludable en su ejercicio es una tarea que atañe a todos: Las autoridades de la Junta Directiva que tienen la responsabilidad primaria de validar el carácter de urgencia de una iniciativa invocada por el Presidente de la República bajo el argumento de que son leyes de trascendental importancia para el país, pues este mismo argumento es indicativo de que tales iniciativas deben ser consultadas lo más ampliamente posible en el seno de las comisiones parlamentarias en conjunto con los representantes de los sectores usuarios o destinatarios de la ley; los partidos políticos que a través de sus diputados ante la Asamblea Nacional, deben hacer una real y efectiva presencia y trabajar en propiciar el consenso, el diálogo y la consulta como vías para la aprobación de leyes que solo a través de los mecanismos de una verdadera e integral consulta puede garantizarse que realmente sean viables, acordes a la realidad del país y que garanticen la seguridad jurídica de los nicaragüenses y en último pero no menos importante lugar, la sociedad civil que a través de todos los medios que la modernidad tecnológica pone a nuestro alcance, hacer presencia y movilizaciones para demandar los partidos políticos y a los sujetos dotados de iniciativa legislativa, especialmente el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Nacional, como representantes del pueblo, a que efectúen un trabajo legislativo de calidad y que acoja los temas que realmente interesan y demanda la población nicaragüense.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Álvarez Arguello, Gabriel. (1999). *La Ley en la Constitución*. Cedecs Editorial S. Barcelona.
- Aragón Reyes, Manuel (Coordinador). (2001) *Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II Organización del Estado*. Civitas.
- Castro Rivera, Edwin. (2008). *La Parlamentarización del Sistema Político Nicaragüense*. Imprenta del Poder Judicial. Managua Nicaragua.
- Castillo Masis, Ignacio y Otros. (2000) *Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua*. Edición MIFIC – GTZ, Managua.
- Cabanellas, Guillermo. (2006). *Diccionario Jurídico*.
- ESCOBAR FORNOS, Iván. (2005). *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México,
- García Escudero Márquez, Piedad. (2001) *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas Ediciones.
- GARCÍA PALACIOS, Omar. (2011). *Curso de Derecho Constitucional*.

- GARCÍA PALACIOS, Omar. (2009). Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua. Managua.
- GARCÍA VÍLCHEZ, Julio Ramón. La formación de la Ley en Nicaragua (Procedimientos Parlamentarios). UAM. Managua. 2005;
- GARCÍA PALACIOS, Omar. Proceso Legislativo: Proceso de formación de la Ley en Nicaragua.
- Lacayo Berríos, Iván. (2011). *Derecho Parlamentario Nicaragüense*. (1era. Ed.). Managua.
- MORENO COLLADO, Jorge, Política y Procesos legislativos: Miguel Ángel Porrúa México, 1985.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. Función Legislativa, Poder Legislativo y Garantía del Procedimiento Legislativo. Madrid, España 1994.
- RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina, Manual de Procedimientos Legislativos; 1ª Edición, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S. A.
- Villa bella, Carlos Manuel. (2009). *La Investigación y Comunicación Científica en la Técnica Jurídica*. (1era- Ed.)
- ACCIÓN CIUDADANA PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO 2007-2011. Propuestas y sugerencias desde la ciudadanía para fortalecer la Democracia y el desarrollo en Nicaragua, Managua. CONPES (2006).
- AMUNIC. *Compendio jurisprudencia 1990-2006*. PNUD. Managua, 2007.
- BRUERA, S. Y M. GONZÁLEZ, 1993: “Participación municipal de las

Mujeres”, en *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, Isis Internacional (Ediciones de las Mujeres, 19), IULA-CELCADE, Santiago de Chile, 133-148.

- ESCOBAR FORNOS, Iván. Manual de Derecho Constitucional. Managua 1998. Editorial Hispamer.
- AVENDAÑO, Fanor. 2006. *Manual de Participación Ciudadana*. Managua. Multigrafic. Fundación Konrad Adenauer.
- AAVV. Nuevas Tendencias de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo. INEJ. Managua, Nicaragua. 2012.
- AAVV. “Constitución y Derechos Ciudadanos”. Monográfico de Revista Encuentro. No. 49. 1999.
- BALDODANO MARCENARO, Mónica- Democratizar la Democracia. El Desafío de la Participación Ciudadana.
- BALDODANO MARCENARO, Mónica “IX. Democracia, Poder y Participación Ciudadana”. Biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Nicaragua.
- Baldodano, Mónica en “IX. Democracia, Poder y Participación Ciudadana.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA COMUNICACIÓN. CINCO. Diagnóstico del Proceso. La Descentralización en Nicaragua. Managua Nicaragua.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. Procedimiento Legislativo en América Latina. Revista Científica de América Latina y el Caribe. Universidad de Salamanca.



- García Palacios, Omar. “Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua” elaborada para el Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES).
- Helvia Jara, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 52,2010 Universidad Autónoma del Estado de México.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007. Resultados para Nicaragua. Coordinado por Ana Quiroz Víquez Disponible en [www.cisas.org.ni/files/itl2007nic.pdf](http://www.cisas.org.ni/files/itl2007nic.pdf).
- Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987: Derecho parlamentario iberoamericano, México.
- Los Retos de la Participación Ciudadana a Nivel Municipal en Nicaragua. Consultado el 11 de Octubre 2012. Disponible en [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/nicaragua/participación\\_ciudadana\\_ennicaragua](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/nicaragua/participación_ciudadana_ennicaragua).
- Pérez Serrano, Nicolás. “Tratado de Derecho Político”.
- Palacios Román, Raúl. Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua. [www.iidhed/comunidades/redelectorat/doc](http://www.iidhed/comunidades/redelectorat/doc)
- Revista Enlace. Número Especial, Enero 2011. Participación ciudadana. Pág. 25. Nicaragua.
- SILVA PÉREZ, Ada Esperanza. Análisis Jurídico Legal de Instancias Formales de Participación Ciudadana. Informe Final de Consultoría USAID-CONPES. Managua, 2066.
- Téllez,Dora Ma. “La exclusión política de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas: Propuestas para la reforma política de Nicaragua”.

- Constitución Política de la República de Nicaragua. Edición Asamblea Nacional. Enero 2013.
- Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, con Reformas Incorporadas. La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 28 de Enero 2013.
- Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana. La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 19 de Diciembre del 2003.
- Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública. La Gaceta, Diario Oficial del 22 de Junio de 2007. No. 118. Managua.
- Ley No. 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal. La Gaceta, Diario Oficial No. 67 del 4 de Abril del 2001.
- Leyes No. 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40, Ley de Municipios. La Gaceta, Diario Oficial No. 162 del 26 de Agosto de 1997.
- Ley No. 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. La Gaceta, Diario Oficial No. 157 del 20 de Agosto del 2003.
- Decreto No. 8-2044, Reglamento a la Ley 475, Ley de Participación ciudadana.2004.
- Plan Estratégico 2010-2012. Asamblea Nacional.
- Líneas Estratégicas 2012-2016. Asamblea Nacional.
- Resolución Administrativa No. 012-02-2088 emitida por el Presidente de la Asamblea Nacional el 18 de Febrero del año 2008 que creó la División de Acceso a la Información Pública y de Participación Ciudadana.

- Resolución Administrativa No. 01-02-2012 de Creación de la División de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria aprobada por el Presidente de la Asamblea Nacional con fecha 1 de Febrero del año 2012.
- Sentencia No. 333. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. Managua, cinco de Diciembre del año dos mil siete.