

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, LEON

UNAN-LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO



Tesis para optar al título de Magíster en Derecho Parlamentario

**LINEAMIENTOS BASICOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA
ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE INICIATIVAS EN LA ASAMBLEA
NACIONAL DE NICARAGUA**

SUSTENTANTE:

Karla María Campuzano Oconor

TUTOR:

Gabriel Álvarez Arguello

León, Nicaragua, 3 de Junio del 2013

“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I.....	9
La Técnica Legislativa y su Importancia en el Proceso de Elaboración y Redacción de la Iniciativa Legislativa.....	9
1.1 Nociones Generales sobre Técnica Legislativa.....	9
1.2 La Importancia de la Técnica Legislativa en la Elaboración de la Ley.....	15
CAPÍTULO II.....	21
Nociones Generales de la Iniciativa Legislativa en Nicaragua.....	21
2.1 Concepto de Iniciativa Legislativa.....	21
2.2 Titulares de la Iniciativa Legislativa.....	23
2.3 Tipos de Iniciativa Legislativas.....	26
2.3.1 Inicitiva Legislativa Parlamentaria.....	26
2.3.2 Iniciativa Legislativa Gubernamental.....	27
2.3.3 Iniciativas Legislativas de Poderes del Estado.....	29
2.3.4 Iniciativas Legislativas de Entes Autónomos y Concejos Municipales.....	29
2.3.5 Iniciativas Legislativas de los Diputados ante el Parlamento Centroamericano.....	30
2.3.6 Iniciativas Legislativas Ciudadanas.....	31
2.4 Requisitos formales en la Presentación de la Iniciativa de Legislativa.....	32
2.5 Estructura de la Iniciativa Legislativa.....	36
2.6 Concepto de Exposicion de Motivos.....	37
2.6.1 Contenido de la Exposición de Motivos.....	39
2.6.2 Función de la Exposición de Motivos.....	40
2.7 La Fundamentación de una Iniciativa.....	42
CAPÍTULO III.....	44

Introducción a los Lineamientos de Técnica Legislativa para Elaboración y Redacción de Iniciativas de Ley	44
3.1 Las Características del Texto Normativo.....	44
3.2 Problemas del Proceso de Producción Legislativa.....	54
3.3 Etapas del Proceso de Formación de Ley.....	55
3.3.1 Etapa Pre-Legislativa.....	55
3.3.2 Etapa Legislativa.....	57
3.3.3 Etapa Pos- Legislativa.....	57
3.4 Equipo de Asistencia en Técnica Legislativa.....	58
3.5 La Técnica Legislativa Material.....	59
3.6 La Técnica Legislativa Formal.....	60
CAPÍTULO IV	63
Lineamientos de Técnica Legislativa sugeridos para la Elaboración y Redacción de las Iniciativas Legislativas	63
4.1 Estructura Recomendada para la Elaboración y Redacción de la Exposición de Motivos.....	63
4.2 Estructura Recomendada para la Fundamentación de la Iniciativa.....	64
4.4 Lineamientos Formales de Técnica Legislativa para la Elaboración y Redacción del Texto del Articulado.....	72
4.4.1 Fórmula Inicial.....	72
4.4.2 El Título.....	73
4.4.3 Considerandos.....	74
4.4.4 Ordenamiento Sistemático.....	75
4.4.5 Artículos.....	77
4.4.6 Epígrafes.....	79
4.4.7 Párrafos.....	80
4.4.8 Incisos.....	80

4.4.9 Numeral.....	82
4.4.10 Ordenamiento Temático.....	83
4.4.11 Anexos.....	86
4.4.12 Reglas de Redacción.....	87
4.4.13 Formas Verbales.....	87
4.4.14 Sintaxis.....	88
4.4.15 Los Signos de Puntuación:.....	89
4.4.16 El Uso de Letras Mayúsculas.....	90
4.4.17 Remisiones y Citas.....	91
4.4.18 Dinámica Legislativa.....	94
4.4.19 Caducidad.....	95
4.4.20 Derogación.....	96
4.4.21 Modificación.....	97
4.4.22 Incorporación de la Ley al Orden Jurídico.....	99
CONCLUSIONES.....	100
RECOMENDACIONES.....	102
FUENTES CONSULTADAS.....	103
I. DISPOSICIONES NORMATIVAS.....	103
II. BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXO No. 1.....	110
EL “CUESTIONARIO ALEMÁN” O “LIBRO AZUL”.....	110
ANEXO No. 2.....	117
LA LISTA DE VERIFICACIÓN.....	117

INTRODUCCIÓN

Los estudios o investigaciones orientadas a la descripción de la técnica legislativa utilizada en el proceso de formación de ley en la Asamblea Nacional de nuestro país, resulta ser un campo de estudio relativamente reciente o no muy frecuente¹.

En correspondencia a la afirmación anterior, el tema de este trabajo monográfico: “Lineamientos Básicos de Técnica Legislativa para la Elaboración y Redacción de Iniciativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua”, ubica su esfuerzo académico en el estudio de los aspectos técnicos formales que se requieren para alcanzar una mejor elaboración y redacción en cada una de las partes estructurales de la iniciativa legislativa: Exposición de Motivos, Fundamentación y Texto del Articulado².

Lo anterior, de acuerdo a la atribución constitucional³ que la Asamblea Nacional tiene de “elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes”. Atribución constitucional que es de vital importancia, porque le transfiere al Poder Legislativo la responsabilidad de garantizar, en cuanto a su fondo y forma, la producción de disposiciones jurídicas normativas precisas, claras y concisas para configurar un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado ante todo por normas correctamente formuladas, elaboradas, y redactadas.

¹ Al respecto uno de los trabajos sobre este tema es el que realizó el doctor Raúl Palacios Román: “*Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua*”, estudio compilado en el Libro: “La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana”; Editado por Ronny Rodríguez Chang. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pág. 222.

² Artículo 91 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, cuyo texto con reformas incorporadas se publicó en La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 28 de enero del 2013.

³ Constitución Política de la República de Nicaragua. Artículo 138 numeral 1.

En otras palabras, junto con la función de estructurar y materializar el orden jurídico del país, la Asamblea Nacional tiene la responsabilidad de alcanzar el estándar de calidad de las normas que debe producir; normas cuyas características finales ofrezcan al ciudadano la garantía del principio de seguridad jurídica en cuanto a la aplicación y efectividad de las mismas.

Así las cosas, el presente trabajo ha sido concebido, basándonos en la experiencia parlamentaria de Nicaragua y de otros países, como una herramienta práctica en la que se proponen lineamientos básicos de técnica legislativa a seguir para la elaboración y redacción de las iniciativas legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

La posibilidad de tener a disposición un instructivo, una guía o manual de técnica legislativa, que incluya los criterios, reglas o lineamientos básicos generalmente utilizados en el proceso de producción legislativa, permitirá tanto a los legisladores como al personal técnico parlamentario, tener a su alcance una herramienta técnica para guiar sus labores legislativas con mayor certeza y precisión.

Al proporcionar estos lineamientos básicos de técnica legislativa, la labor parlamentaria de nuestro país propiciará, aún más, el fácil acceso a las leyes, su conocimiento, su transparencia y en consecuencia el país tendrá una mayor seguridad jurídica; pues como regla general, es aceptado que una ley confusa y desordenada se presta para dudas e incertidumbres, no favoreciendo su interpretación y ejecución, y mucho menos garantizando el principio de la seguridad jurídica.

Se trata entonces de contribuir a lograr un consenso dentro del Poder Legislativo para construir reglas que establezcan una mejor manera de elaborar iniciativas legislativas, de forma tal que se aproveche la experiencia parlamentaria y el avance

de otros países en esta materia y se satisfagan los estándares mínimos de calidad en la función legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

El método de investigación empleado fue el de Análisis y Síntesis, pues se procedió a separar las partes de la iniciativa : 1) Exposición de Motivos, 2) Fundamentación y 3) Texto del articulado, con el fin de estudiarlas y analizarlas por separado; así como examinar las relaciones entre ellas; la síntesis se produjo al estructurar técnica y formalmente la iniciativa legislativa. La técnica de investigación de este estudio fue la teórica documental, para enriquecer la propuesta de lineamientos básicos a seguir en la elaboración y redacción de las iniciativas legislativas.

OBJETIVO GENERAL:

Proponer lineamientos básicos de técnica legislativa para la elaboración y redacción de las iniciativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Establecer la importancia de la técnica legislativa en la elaboración y redacción de las iniciativas legislativas.
2. Analizar la estructura formal de la iniciativa legislativa en materia de Exposición de Motivos, Fundamentación y Texto del articulado.
3. Identificar lineamientos básicos de técnica legislativa aplicados en los autógrafos⁴ de textos legislativos aprobados en la Asamblea Nacional.

⁴ Los autógrafos son los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y que se envían al Presidente de la República en el plazo máximo de quince días para su sanción, promulgación y publicación. Ver artículo 114 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reformas.

4. Proponer lineamientos básicos de técnica legislativa para la elaboración y redacción de la Exposición de Motivos, Fundamentación y Parte Dispositiva, como partes estructurales de la Iniciativa.

En cuanto a la estructura, este trabajo de investigación se desarrolló en tres ejes: El primero, está dedicado a establecer los conceptos teóricos que nos permitan comprender qué se entiende por técnica legislativa, los alcances de sus diferentes acepciones y la importancia de la técnica legislativa en los procesos de fortalecimiento de los parlamentos modernos, su utilización y aceptación ampliamente generalizada.

El segundo eje, abarca la descripción de las nociones generales de la Iniciativa Legislativa en Nicaragua, resaltando conceptos, requisitos formales, características, contenido, entre otros elementos no menos importantes, que se utilizan para la elaboración de las iniciativas legislativas en nuestro país, determinando las nociones estructurales básicas de técnica legislativa en la elaboración y redacción de la Exposición de Motivos, Fundamentación y Parte Normativa de las iniciativas legislativas.

El tercer y último eje, comprende la parte central de este trabajo: La propuesta de los lineamientos básicos de técnicas legislativas, compilados de nuestra experiencia y la de países como Argentina, Perú, Bolivia, que permita mejorar y ampliar las herramientas técnicas para la elaboración y redacción de las iniciativas legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, precisando finalmente con las conclusiones de este estudio y las recomendaciones, anexando además dos piezas de importancia de técnica legislativa, como lo son: El “Cuestionario Alemán” o “Libro Azul” y la Lista de Verificación o “Check List”.

CAPÍTULO I

La Técnica Legislativa y su Importancia en el Proceso de Elaboración y Redacción de la Iniciativa Legislativa.

1.1 Nociones Generales sobre Técnica Legislativa.

En primer lugar debemos reconocer que las posibilidades y los límites de los estudios sobre la técnica de legislar, como disciplina relativamente joven, no tienen aún una definición muy concreta. Sin embargo, los diversos aspectos que abarca la técnica legislativa tienen un objetivo común, y este es mejorar la legislación y sus efectos.

Sobre el concepto y el objetivo de la Técnica Legislativa existe una diversidad de opiniones, valoraciones y comentarios; y esta diversa realidad genera una situación compleja en el intento de precisar una definición de Técnica Legislativa que sea generalmente aceptada por todos.

Por lo tanto, a continuación vamos a describir cómo diferentes autores se refieren distintamente al término Técnica Legislativa; presentaremos distintas acepciones e inclusive veremos que en algunos casos esas dos palabras juntas -Técnica Legislativa- no son utilizadas siempre para expresar el mismo concepto.

Entre los estudiosos del tema hay consenso sobre la existencia de dos doctrinas que ofrecen conceptos distintos de Técnica Legislativa. Por un lado tenemos una definición restringida y por otro, una definición amplia de Técnica Legislativa.⁵

⁵ Rodríguez Chang, Ronny (Editor). “*La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*”; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica. 2001, pág. 28.

Los autores del concepto restringido, tales como García Escudero, consideran “La Técnica Legislativa como el arte de legislar clara y eficazmente”⁶. Igual posición mantiene el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, para quien la Técnica Legislativa “es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares; así como para sus reformas o enmiendas; y por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en la denominada Teoría de la Legislación”.⁷

Esta concepción restrictiva del concepto de Técnica Legislativa se limita al estudio de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Esta técnica no tiene como misión la elaboración del concepto de ley, sino que se aplica a la redacción de las leyes; para Rodríguez Chang esto se refiere a una parte de la ciencia, teoría o doctrina de la legislación.

Por otro lado, encontramos para la definición de Técnica Legislativa un concepto en sentido amplio; entre uno de sus principales proponentes, según Pilar García Escudero, se encuentra Fernando Sainz Moreno, quien argumenta que la Técnica Legislativa no es solo la buena redacción de las leyes sino que además afecta cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas.⁸

⁶ García-Escudero Márquez, Piedad, “*Manual de Técnica Legislativa*”, Editorial Aranzadi, S.A, Primera Edición, Octubre 2011, pág.24.

⁷ Berlín, Valenzuela, Francisco (Coordinador), “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pág. 720.

⁸ García Escudero, Pilar Baselga, “*Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa*”, Madrid, 2009. Pág. 5.

Según explica Ronny Rodríguez citando a Sainz Moreno, las normas no deben ser estudiadas aisladamente, sino más bien como partes integrantes de un ordenamiento jurídico. Por tanto, en esta propuesta, uno de los fines de la Técnica Legislativa debe ser el logro de la máxima coherencia del sistema normativo⁹.

Asimismo, Rodríguez cita textualmente las siguientes palabras de Sainz Moreno: “el problema no se encuentra sólo en defectos imputables a cada norma aislada sino también al ordenamiento en su conjunto. Por eso, la técnica normativa ha de establecer reglas que sirvan tanto para mejorar la calidad de las normas en sí mismas, como, sobre todo, la adecuada integración de estas normas en el ordenamiento. Consideradas aisladamente, las normas han de reunir unos requisitos mínimos de claridad expresiva, de estructura formal y de lógica interna; pero consideradas en relación con el contexto, las normas han de ajustarse a las circunstancias de la realidad sobre la cual actúan y han de integrarse en un ordenamiento preexistente.”¹⁰

Para muchos expertos este último concepto es el que consideran más apropiado, en tanto, según ellos, favorece no sólo a una correcta elaboración de la ley en su sentido formal, sino también su adecuada incorporación al ordenamiento jurídico nacional, evitando que la enorme cantidad y la mala calidad de las leyes se traduzca y se refleje en la existencia de un ordenamiento jurídico complejo, difícil de entender, disperso, repetitivo, con inconsistencias, duplicaciones, ambigüedades y carencias. Así, Francesco Carnelutti señala que: “el ordenamiento jurídico cuyo mayor mérito debiera ser la simplicidad, ha venido a ser por desgracia un

⁹ Rodríguez, op.cit., Pág. 29.

¹⁰ Ibíd., Pág. 29.

complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que debieran ser los guías consiguen orientarse”¹¹.

Para Luis Jimena Quesada, los dos conceptos de técnica legislativa, el restringido y el amplio, no son más que dos visiones complementarias y al respecto expresa lo siguiente: “de un lado, la técnica legislativa en una acepción restringida, apunta a la correcta redacción lingüística y a la ordenada composición textual de las normas jurídicas. De otro lado, la visión amplia de la técnica legislativa tiene que ver, además, con la adecuada disposición de las leyes en el ordenamiento jurídico, es decir, con la inserción de ellas en el conjunto del sistema de fuentes normativas en condiciones de armonía y coherencia”¹².

En otras palabras, expresa Jimena Quesada: “mientras la técnica legislativa en sentido restringido conecta con la redacción de las normas (acordando relevancia al lenguaje jurídico, incluidos los signos de puntuación) y apunta básicamente a la satisfacción del principio de seguridad jurídica, la técnica legislativa en acepción amplia se relaciona con la inserción de las normas de modo coherente y armonioso en el conjunto del ordenamiento jurídico (otorgando importancia al conocimiento del sistema de fuentes) y atiende al principio de juridicidad (o legalidad, ampliamente entendida).”¹³.

¹¹ Pérez Paredes, Yon Javier, “*Manual de Técnica Legislativa*”, Dirección General Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, Aprobado por Acuerdo No.095-2010-2011/Mesa-CR, Pág.5.

¹² Jimena Quesada, Luis, “*La Técnica Legislativa a la Luz del Ordenamiento Constitucional Uruguayo*”. Montevideo-Uruguay, 2004. Pág. 2.

¹³ *Ibíd.*, Pág.9.

Por otro lado, también entra en discusión teórica si la Técnica Legislativa es o no un arte. Fernando Zambrana y Marcelo Claros citan la definición conceptual de Raf Stijn Debaene, Van Kuyck y Bea Van Buggenhout, quienes señalan que “la Técnica Legislativa es precisamente eso –valga la redundancia- una técnica y no un arte, es así que, mediante el uso de un conjunto de reglas pertinentes conduce a la formulación y al diseño correcto de un contenido preestablecido de la norma, dando por resultado una armonización jurídico-técnica de la ley en sí misma y en la relación con otras normas”.¹⁴

Partiendo de un concepto elemental, para Fernando Zambrana y Marcelo Claros¹⁵, la “Técnica” es una simple operación o habilidad en el manejo de instrumentos, materiales o no, de que se sirve un saber o una disciplina de conocimiento, para alcanzar los fines propuestos, y que por su parte el término “Legislativa” hace referencia a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto.

Al respecto Fermín Ubertone, sostiene que: “El concepto de Técnica Legislativa es más fácil de captar que de volcar en una definición. Pero como una aproximación, podemos decir que la Técnica Legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Vale agregar que no se trata de destrezas casuales sino de destrezas racionales. Y por ende, destrezas sujetas a reglas. Las reglas constituyen la herramienta de trabajo intelectual que

¹⁴ Zambrana Sea, Fernando y Claros Pinilla, Marcelo, “*Manual de Técnica Legislativa (Instrumento para la Construcción de Normas)*”. Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE). La Paz, Bolivia, 2009. Pág.13.

¹⁵ *Ibíd.*, Pág.13.

permite transmitir esos conocimientos prácticos y verificar el acierto de su aplicación a casos concretos”¹⁶.

El profesor Aníbal Bascuñán Valdez al respecto nos dice que: “simplemente, la Técnica Legislativa es el conjunto de reglas a las cuales debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”¹⁷.

Y finalmente podemos mencionar que existe la elaboración de una propuesta de concepto centroamericano, que enlaza en su definición las dos acepciones anteriormente señaladas, exponiendo esta propuesta que la Técnica Legislativa es: “el conjunto de reglas y prácticas útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales; que tienen que ver con su preparación material; con su redacción; su lenguaje; su estilo; su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros, títulos y capítulos; considerando a su vez el logro, en la etapa de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional”¹⁸.

Para los fines de este trabajo la Técnica Legislativa consiste en un conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar la ley. Se trata de un esfuerzo que integra criterios que permiten hacer, formalmente, mejor la ley para traducir o expresar la voluntad política del legislador y, de ese modo, facilitar

¹⁶ Ubertone, Fermín Pedro, “*La Calidad en la Tarea Legislativa, un Aporte para el Debate*”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración. Buenos Aires, 2003, Pág. 55.

¹⁷ Bascuñán Valdés, Aníbal, “*Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales*”, 2ª.Ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960, Pág.202.

¹⁸ Rodríguez, op. cit. Pág. 30.

la comprensión y la correcta interpretación y aplicación dentro del ordenamiento jurídico.¹⁹ De ahí que en este estudio se reconoce que la Técnica Legislativa va más allá de los problemas formales e incursiona también en aspectos de fondo²⁰.

Así, según la Doctora María del Pilar Hernández, la Técnica Legislativa la podemos conceptualizar como la disciplina que tiene por objeto el diseño, la construcción y –la más de las veces- la restauración²¹ de las normas que integran el ordenamiento jurídico en aras del cumplimiento de su finalidad.²²

1.2 La Importancia de la Técnica Legislativa en la Elaboración de la Ley.

Para el jurisconsulto mexicano Miguel Carbonell Sánchez, en un Estado de Derecho es importante entender no solamente el contenido de las leyes, sino también su forma de creación y al respecto expresamente dice: “en una democracia importa, obviamente, el qué de las normas (su contenido), pero también cómo son creadas”²³.

¹⁹ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Haba Muller, Pedro, “*Elementos de Técnica Legislativa*”, Serie PRODEL, Asamblea Legislativa, San José Costa Rica, 1996, Pág. 67.

²⁰ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Urcuyo Fournier, Constantino, “*Desarrollo Legislativo y Reforma Política en América Latina*”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Cuadernos de CAPEL No. 42. 1997, Pág. 39.

²¹ Al utilizar el término de “restauración”, para María del Pilar Hernández, en teoría, se supone que también deberíamos de estar en el después, viendo la factibilidad y la ejecución de las normas; esto es, en qué medida lo que entró allá era factible; en qué medida esa norma o ese conjunto de normas fue ejecutado. Sin olvidar que la finalidad por excelencia de la técnica legislativa, y en general en todas las disciplinas jurídicas es la seguridad jurídica. Hernández, María del Pilar, “Curso de Técnica Legislativa”, Sesión del 19 de febrero del 2002, Clase 1/6. Dirección de Servicios de Bibliotecas, Sistema Integral de Información y Documentación. Edición Jorge González Chávez, Abril 2002. Pág.36.

²² Hernández, María del Pilar, “*Curso de Técnica Legislativa*”, Sesión del 19 de febrero del 2002, Clase 1/6. Dirección de Servicios de Bibliotecas, Sistema Integral de Información y Documentación. Edición Jorge González Chávez, Abril 2002. Pág.36.

²³ Carbonell Sánchez, Miguel y Pedrosa de la Llave Susana Thalía, “*Elementos de Técnica Legislativa*” UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Número 44, Primera Edición, (Distrito Federal –México 2000). Pág. 202.

Lo anterior es esencial porque si a un ordenamiento jurídico necesariamente complejo y disperso se une la utilización de una defectuosa técnica legislativa, es probable que, aún sin hacerlo de forma intencionada, muchas leyes no se cumplan en la práctica.²⁴ La situación empeora cuando está comprobado que las políticas públicas diseñadas para llevar a cabo las tareas del Estado, se implementan con un menor éxito si las normas que las rigen son poco claras, complicadas o contradictorias.

En la sociedad moderna de hoy, cuando el ciudadano expresa que “una Ley es mala” o “que no le sirve para nada”, tenemos plena conciencia que lo manifestado por el ciudadano, podría referirse al menos a dos aspectos, por un lado, estar ante la presencia de un texto jurídico defectuosamente escrito, o por otro lado, que la decisión del legislador vertida en esa ley es totalmente contraria y opuesta al bien común. Por tal razón, debemos reconocer esa verdad que argumenta Carbonell Sánchez, señalada al inicio de este tema, cuando afirma: “en un Estado de Derecho es importante no solamente el contenido de las leyes, sino también su forma de creación”.

Así, las nociones conceptuales que vertimos sobre lo que es la Técnica Legislativa, resultan ahora oportunas a manera de un marco referencial, que en este momento nos permite preguntarnos si esa ley considerada para un ciudadano como “mala” o “inservible”, tuvo a su alcance desde el momento de su gestación las herramientas que proporciona la Técnica Legislativa para garantizar una correcta y eficaz elaboración de la misma.

²⁴ Díaz Picazo, Luis M., “*La Derogación de las Leyes*”. Madrid. 1990. Pág. 36

Hoy en día ninguna sociedad moderna, que se precie de serlo, puede pasar por alto o no tomar en cuenta la aplicación de la técnica legislativa dentro del proceso de producir leyes, o seguir permitiendo que la utilización de ciertas reglas de la técnica legislativa continúe representando un asunto supeditado al interés de unos o a la experiencia de otros, o peor aún, un asunto no regulado por imperio normativo de alguna disposición jurídica.

Sin lugar a dudas, en aquellos países donde la técnica legislativa siga siendo un asunto optativo, de orden discrecional y no una disposición normativa, continuarán entrando en vigencia dentro del ordenamiento jurídico, muy seguramente, nuevas “leyes malas” o nuevas “leyes inservibles”, que irremediablemente se sumarán a las leyes malas o inservibles ya existentes; de tal forma, el ordenamiento jurídico se irá convirtiendo en un acopio de oscuridad jurídica, imprecisión, inconsistencias, duplicaciones, ambigüedades y de carencias normativas; en otras palabras, en lo que se conoce comúnmente como: un caos jurídico.

Por ello, la importancia de la técnica legislativa en los parlamentos modernos no se puede pasar por alto, o no tomársele en cuenta, pues como nos explica Ángela Godoy Colombo²⁵, la técnica legislativa ha adquirido un relieve especial en los últimos veinte años y ha dejado de ser una especulación teórica (un espejismo) para “guiar por medio de directrices a los encargados de preparar la ley”. En las legislaturas modernas se hace imprescindible recurrir a la técnica legislativa sin que, por ello, el legislador se sienta menoscabado en su capacidad intelectual.

²⁵ Godoy Colombo, Ángela: “*Cuerpos Especiales Permanentes de Redacción Legislativa*”. Revista de Derecho Parlamentario No. 9. Buenos Aires. Argentina, 2000. Pág. 5.

Alberto Mazzini²⁶, en la misma línea de la doctora Godoy, sostiene que actualmente el problema aquí señalado de las normas confusas o mal redactadas afecta a todos los países, y en muchos parlamentos se están buscando formas de solucionar este abultado problema.

Consecuentemente, para Agapito González, Subdirector Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional de Uruguay, “la técnica legislativa cobra mayor actualidad e importancia en la medida que la aplicación de las leyes vigentes evidencia los problemas relativos al entendimiento, ámbito de aplicación, vigencia, alcance y, especialmente, su integralidad al resto del ordenamiento jurídico. Se ha demostrado que una buena técnica legislativa puede ayudar a prever y subsanar todos esos problemas”²⁷.

La técnica legislativa no solo es importante para velar por la calidad de la norma aislada que debe reunir una serie de requisitos mínimos de claridad expresiva, de estructura formal y de lógica interna, sino que además es importante para lograr la máxima coherencia del sistema normativo, sobre todo cuando en éste se presentan problemas mayúsculos de extraordinaria complejidad como el de la “Elefantiasis Legislativa”, término cuya utilización González Gómez atribuye al Jurista Español Lucas Verdú²⁸, para referirse a la cantidad excesiva de leyes, que sobran o parecen innecesarias, dentro de un determinado ordenamiento jurídico.

²⁶ Alberto Mazzini: “*La Técnica Legislativa en la Elaboración de Proyectos*”, Revista de Derecho Parlamentario No. 9, Buenos Aires, Argentina, 2000. Pág. 15

²⁷ González Gómez, Agapito: “*La Importancia de la Técnica Legislativa*”. Revista Debate, Ensayos y Monografías. Año VI, Número 15, Diciembre 2008. Pág. 139.

²⁸ *Ibíd.*, Pág. 134.

Fundamentada así la importancia de la técnica legislativa, Agapito González, considera pertinente y apropiado hacer las siguientes preguntas: ¿Por qué si es tan importante la técnica legislativa, cómo es que hasta ahora no nos hemos ocupado formalmente de ella? ¿Por qué este parece ser un asunto que ha quedado de lado de la costumbre parlamentaria, la confianza y la experiencia de algunos e interés de otros, pero que no está regulado?²⁹

Actualmente el problema de las normas confusas o mal redactadas afecta a todos los países y en muchos parlamentos se están buscando formas de solucionar este problema, que corre paralelo con la explosión de legislación, inflación legislativa o como lo mencionamos anteriormente “Elefantiasis Legislativa”.

Sin lugar a dudas, es necesaria la preocupación, por el contenido, la sustancia, el momento y el impacto de las leyes, lo mismo que por la lógica normativa, los aspectos formales, estructurales, de redacción y de lenguajes de las leyes. Una técnica legislativa, bien aplicada, tiene impacto en el texto normativo, pues contribuye a transmitir con claridad y contundencia la voluntad legislativa reflejada en el texto.

Pero además, como ya lo hemos mencionado, la técnica legislativa debe procurar, al máximo, la coherencia de esa norma, con el resto del ordenamiento jurídico. Debe ser capaz de determinar inequívocamente cuál será el impacto de la norma entendida por sí sola; debe precisar el impacto de cada precepto jurídico respecto del resto de la ley en que se halla incluido y debe ser capaz también de anticipar, lo que es más importante aún, el impacto de dicho precepto al momento de ser

²⁹ *Ibíd.*, Pág. 133.

insertado en el ordenamiento jurídico. Esta es la lógica que está detrás de la técnica legislativa.

Consecuentemente, para Agapito González “la técnica legislativa cobra mayor actualidad e importancia en la medida que la aplicación de las leyes vigentes evidencian los problemas que hemos reseñado en lo relativo al entendimiento, ámbito de aplicación, vigencia, alcance y, especialmente, su integralidad al resto del ordenamiento jurídico. Se ha demostrado que una buena técnica legislativa puede ayudar a prever y subsanar esos problemas”³⁰.

Así la importancia de la Técnica Legislativa nos expresa que no solo hay que hablar de la calidad de norma aislada sino además de la calidad del ordenamiento normativo en general.

Aisladamente las normas, según la importancia de la Técnica Legislativa, deben de reunir una serie de requisitos mínimos de claridad expresiva, de estructura formal y de lógica interna. Pero además, insertas en un contexto, en unas circunstancias dadas, las normas han de adecuarse sobre esas circunstancias sobre las cuales actúan y han de integrarse a un ordenamiento preexistente. Desde ambos puntos de vista la importancia de la Técnica Legislativa es incuestionable.

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 139.

CAPÍTULO II

Nociones Generales de la Iniciativa Legislativa en Nicaragua.

En este capítulo se abordará la descripción de las nociones generales de la Iniciativa Legislativa en Nicaragua, resaltando conceptos, requisitos formales, características, contenido, entre otros elementos no menos importantes, que se utilizan para la elaboración de las iniciativas de legislativas en nuestro país, determinando puntualmente las nociones estructurales básicas de técnica legislativa en la elaboración y redacción de la Exposición de Motivos, Fundamentación y Parte Normativa de las iniciativas legislativas.

2.1 Concepto de Iniciativa Legislativa.

La iniciativa de ley desde el punto de vista técnico, es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.³¹

En el proceso de formación de ley, se define como el acto mediante el cual se crea la posibilidad en el plano jurídico, de que un acto legislativo referente a la materia prefigurada en la propuesta de ley, llegue a serlo.³² Es decir, será hasta que la iniciativa cumpla el proceso de formación de ley cuando pasará a ser parte integrante del ordenamiento jurídico.

El jurista mexicano Miguel Angel Camposeco Cadena, la define el concepto como el ejercicio de un deber político, que se expresa en una petición formal por escrito

³¹ López Olvera, Miguel Alejandro, “*Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*”, en Elementos de Técnica Legislativa, Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 44, Primera Edición, Distrito Federa, México. Pág.122.

³² Álvarez Argüello, Gabriel, “*La Ley en la Constitución Nicaragüense*”, Cedecs Editorial S.L. Barcelona, España. 1999. Pág.92

ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida que sea, pueda ser aprobada como ley.³³ Este criterio resalta el elemento político por encima del carácter particular de las personas o instituciones estatales que ostentan el derecho de iniciar, ubicándolos como mandatarios legales que ejercen el derecho en nombre de sus representados.

En ese mismo orden de ideas, López Olvera señala que la iniciativa no es sólo un derecho, “sino una obligación de dichos órganos para iniciar leyes, ya que estos son los representantes del pueblo, lo cual implica el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos”³⁴. Desde este punto de vista, el ejercicio del poder político debería ser el reflejo de las exigencias y necesidades que los electores demandan, de aquellas que garanticen el poder público y la protección de sus derechos.

Al respecto la Ley No. 606, Ley Organica del Poder Legislativo y sus Reformas, en el Artículo 91 define la iniciativa como “El documento formal que contine una propuesta de ley o decreto, que los facultados por la Constitucion Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación”. Esta definición denota el elemento político asignado al aparato estatal, al representativo del electorado y al del ejercicio de participación ciudadana, para presentar iniciativas legislativas, mediante la cual se activa el proceso de formación de ley.

³³ Castellano Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), “*Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación*”. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta, 4ta Edición, México 2008. Pág.30.

³⁴ López Olvera, Miguel Ángel, “*El Procedimiento Legislativo*” Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales, México 1998. Pág.151. En nuestro caso el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo. Así expresamente lo consigna el Artículo 132 Cn., y Artículos 1 y 14 de la Ley No.606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

2.2 Titulares de la Iniciativa Legislativa.

La Constitución Política de la República de Nicaragua dispone en su Artículo 140 que están facultados para presentar iniciativas:

1. Cada uno de los Diputados de la Asamblea Nacional³⁵, cuya iniciativa puede ser de leyes, decretos legislativos, resoluciones y declaraciones legislativas.
2. El Presidente de la República (Leyes)³⁶. En caso de que la iniciativa sea de urgencia, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del Plenario, siempre y cuando se hubiera entregado el proyecto a los Diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.³⁷

³⁵ En correspondencia con esta disposición constitucional la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, lo establece en su Artículo 11 numeral 2 y Artículo 92. Un elemento a rescatar aquí, es que conforme la Constitución Política, la Asamblea Nacional está conformada por noventa y dos diputados con sus respectivos suplentes, en consecuencia la titularidad de presentar iniciativas, la ostentan los diputados en ejercicio, es decir el diputado suplente está imposibilitado de presentar iniciativas mientras no esté acreditado por el diputado propietario, lo que se corresponde con el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, cuando señala categóricamente que los diputados y diputadas tienen derecho en el ejercicio de sus funciones a presentar iniciativas, en consecuencia no cabe la posibilidad de que ambos; diputado propietario y el suplente respectivo presenten a la vez una iniciativa.

³⁶ La Constitución Política de la República de Nicaragua, en el Artículo 150 Numeral 3, establece como una de las atribuciones del Poder Ejecutivo: “Ejercer la facultad de iniciativa de ley y el derecho al veto (...)”, esta disposición denota que la iniciativa del Presidente de la República en los procesos de formación de ley debe estar circunscripta, por mandato constitucional, a la materia en referencia (léase, iniciativa de ley), sin embargo en la práctica parlamentaria, se observa que esta facultad del Presidente de la República, se ejerce además en materia propia de decretos. Por ejemplo: El nombramiento o remoción de los funcionarios de gobierno, conforme el Artículo 150 Numeral 6) Cn. establece el deber del Presidente de la República, en este caso, de poner en conocimiento a la Asamblea Nacional del nombramiento efectuado dentro del término de tres días, para su ratificación. Al respecto la Ley Orgánica del Poder Legislativo hace referencia a una “solicitud” del Presidente de la República y no contempla para este trámite, una iniciativa del Poder Ejecutivo con todos los requisitos formales de presentación; sin embargo como el resultado de ese trámite podría ser un Decreto Legislativo, se ha entendido que debe presentarse como iniciativa legislativa. Esto implica que se deje de un lado que la Constitución Política no le atribuye esta facultad y que más bien este es un mecanismo de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo en el ámbito de sus competencias para la garantía de la supremacía constitucional.

³⁷ Ver Artículo 141 de la Cn. párrafo 5, y Artículo 95 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo.

El trámite de urgencia de una iniciativa presentada por el Presidente de la República tiene un carácter discrecional en la Junta Directiva, que es el órgano que tiene la atribución de decidir, si admite el trámite de urgencia o si lo envía a Comisión para la elaboración del correspondiente informe y dictamen.³⁸

Ese carácter discrecional de la Junta Directiva se expresa también, cuando los Jefes de Bancada, que representen al menos el sesenta por ciento de los diputados, soliciten a la Junta Directiva calificar de urgencia una iniciativa.³⁹

El Jefe de Bancada con el concurso de otras Jefaturas de Bancada, que representen una tercera parte de los diputados, pueden solicitar el retiro de la calificación de urgencia de la iniciativa antes de su discusión en el plenario, lo que se someterá a votación, y de aprobarse la solicitud se remitirá la iniciativa a la Comisión correspondiente para su estudio; en caso de rechazarse en el plenario la solicitud del retiro de la calificación de urgencia de la iniciativa no podrá renovarse tal solicitud.⁴⁰

³⁸ Esa discrecionalidad de la Junta Directiva se verificó con la tramitación de las iniciativas: “Ley de Reforma y Adición a las Leyes No. 40-261, Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40 Ley de Municipios (No. Reg.20127362) y la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 732, “Ley Orgánica del Banco Central de Nicaragua (Reg. No. 20127384), en las que el Presidente de la República solicitó aplicara el trámite de urgencia, sin embargo la Junta Directiva consideró enviar las iniciativas a la Comisión para la elaboración del correspondiente informe y dictamen.

³⁹ Este procedimiento aplicó en la tramitación de la Ley No. 805, Ley Especial que Amplía el Plazo para el Trámite de Solicitud de Cédula de Identidad, aprobada el ocho de agosto del año dos mil doce y publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 149 del 8 de agosto del 2012.

⁴⁰ Ver Artículo 83 numeral 5 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reformas.

Ahora bien, el Plenario tiene facultad de trasladar a Comisión una iniciativa con trámite de urgencia del Presidente de la República cuando convenga a los intereses de la Nación y a juicio de la mayoría absoluta de los diputados.

3. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Consejos Municipales, en materias propias de su competencia.
4. Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua, los que tienen derecho de iniciativa únicamente de Ley y Decretos Legislativos en materia de integración regional.⁴¹
5. Los ciudadanos, que respalden su iniciativa por un número no menor de cinco mil firmas⁴². Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y la de amnistía y de indultos.⁴³

El ejercicio del derecho de iniciativa no es ilimitado, tiene restricciones y competencias exclusivas en su caso, como lo veremos más adelante.

⁴¹ No hay antecedentes en la presentación de este tipo de iniciativas.

⁴² Los requisitos para este tipo de iniciativas están expresamente señalados en la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, Artículo 11. Adicionalmente se recomienda consultar los Artículos 135 y 136 de la Ley No. 331, Ley Electoral, ya que por iniciativa ciudadana se pueden recepcionar decretos legislativos de plebiscito y referendo, en estos casos se requiere del respaldo de 50,000 firmas.

⁴³ De acuerdo a la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, Artículo 10, se exceptúan además, la Ley del Presupuesto General de la República, Leyes Constitucionales y Constitución Política de la República, Códigos de la República y Leyes relativas a Defensa y Seguridad Nacional.

2.3 Tipos de Iniciativa Legislativas.

Los tipos de iniciativas que a continuación se detallan, se desprenden de la facultad que la Constitución Política de la República ha conferido de forma amplia para unos y restringida para otros, como se precisa a continuación:

2.3.1 Inicitiva Legislativa Parlamentaria.

Son aquellas que presentan los diputados o diputadas en el ejercicio de sus funciones, pueden ser de Ley, Decreto, Resoluciones y Declaraciones Legislativas.⁴⁴

Estas iniciativas pueden presentarse por uno o varios diputados propietarios o en ejercicio, no tienen límite temporal para la presentación de la misma, pudiendo hacer uso de su derecho inclusive durante el Receso Parlamentario comprendido en los meses de julio y agosto de cada legislatura, esto en virtud de que el funcionamiento del Poder Legislativo continúa y lo que se suspende son las Sesiones Plenarias Ordinarias y reuniones de Comisiones Parlamentarias, no la actividad política del diputado.⁴⁵

La Iniciativa Legislativa puede ser de cualquier materia, con excepción de aquellas que en forma privativa corresponden al Poder Ejecutivo.

⁴⁴ En concordancia con lo que establece la Constitución Política de la República, la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, establece esta facultad en su Artículo 11 numeral 2 y Artículo 92.

⁴⁵ Es oportuno mencionar que durante el Receso Parlamentario, la Junta Directiva está facultada para convocar a Sesiones Extraordinarias del Plenario, ya sea porque se lo solicitó el Presidente de la República o por su propia iniciativa. La convocatoria deberá ser publicada en un medio de comunicación escrita, de circulación nacional y con al menos setenta y dos horas de anticipación.

Los diputados o diputadas en el ejercicio de sus funciones están facultados para presentar iniciativas de Reforma Parcial o Total de la Constitución Política, esta última de forma exclusiva.⁴⁶

2.3.2 Iniciativa Legislativa Gubernamental.

Corresponde al Presidente de la República.⁴⁷ Como Jefe de Gobierno tiene facultades en materia de leyes, tiene la prerrogativa de presentar iniciativas con trámite de urgencia, las que por acuerdo de la Junta Directiva se pueden someter de inmediato a discusión del plenario con el requisito de haber entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

En el Derecho Constitucional Latinoamericano encontramos normas similares. Por ejemplo en la Constitución Política de 1998 de la República del Ecuador, se establece esta atribución de forma exclusiva al Presidente de la República, el que está limitado a presentar otra iniciativa calificada de urgente, mientras esté en discusión otra igual, salvo que se haya decretado el Estado de Emergencia. Al Congreso Nacional, se le establece el deber de aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo de treinta días, de no hacerlo, se le atribuye al Presidente de la República la obligación de promulgarlo como decreto ley en el Registro Oficial.⁴⁸

⁴⁶ Ver Artículo 191 y 192 Cn. La Reforma Parcial corresponde a un tercio de los diputados y la Reforma Total a la mitad más uno de los diputados.

⁴⁷ Ver Artículo 150 numeral 3 y 5 Cn.

⁴⁸ Ver Artículo 140 Constitución Política de la República del Ecuador. En nuestro caso, como ya se dijo es un asunto discrecional de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional el calificar de urgente la iniciativa. Puede someterlo de inmediato a discusión y aprobación cumpliendo con el requisito de las cuarenta y ocho horas o bien enviarlo a comisión para la elaboración del informe y dictamen pudiendo ordenar un plazo diferente a los 60 días que es el plazo máximo que tienen las comisiones para la entrega del mismo. No existe la posibilidad que el Presidente de la República pueda promulgar una ley sin que el Poder Legislativo lo haya aprobado.

En nuestro caso, el Presidente de la República puede presentar iniciativa con trámite de urgencia, aunque no se haya completado la tramitación de otra iniciativa igual, sin embargo no tiene la posibilidad de promulgar una ley, sin que el Poder Legislativo la haya aprobado.

Otra iniciativa que le corresponde de forma exclusiva al Presidente de la República, es la presentación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, su presentación tiene un límite temporal, en virtud que debe presentarlo a más tardar el quince de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la ley⁴⁹.

De conformidad a la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y Sus Reformas, esta iniciativa deberá contener una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos. Así mismo deberá contener las estadísticas sobre ingresos y egresos; las fuentes de financiamiento, la evolución de la deuda pública y la evolución del balance fiscal en su clasificación económica.

Se presentará además, el contexto macroeconómico, la protección de las principales variables macroeconómicas, los presupuestos en que se basan, y las demás informaciones y elementos de juicio que sean necesarios para una adecuada información y análisis económico.⁵⁰

⁴⁹ Artículos. 113 y 150 numeral 5 Cn. Cabe mencionar que la presentación de esta iniciativa en el plenario, la realiza a solicitud de la Junta Directiva, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, luego se establece un espacio breve de preguntas y respuestas relacionadas a la iniciativa, y es enviada a Comisión para su consulta, informe y dictamen.

⁵⁰ Ver Artículo 169 de la Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas y el Artículo 34 de la Ley No. 550, Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, aprobada el 28 de Julio del año 2005 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 167 del 29 de Agosto del año 2005.

El titular de las iniciativas gubernamentales, está facultado también para presentar iniciativa de ley de reforma parcial a la Constitución Política. Sin embargo no tiene competencias para presentar iniciativas de Reforma Total a la Constitución, ni para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos.

2.3.3 Iniciativas Legislativas de Poderes del Estado.

Son aquéllas que presentan los Presidentes de los Poderes del Estado, como titulares y representantes de los mismos. En el caso del Poder Judicial y el Poder Electoral, pueden ejercer su facultad en materias propias de su competencia⁵¹. La decisión de presentar una iniciativa de ley radica en sus máximos órganos, aunque la representación oficial y legal corresponda a los Presidentes de estos Poderes del Estado. No podemos obviar que los dos últimos son órganos colegiados y que la decisión de presentar iniciativas es acordada en el seno de los mismos.⁵²

Sólo el Poder Legislativo tiene iniciativa de decretos, resoluciones o declaraciones legislativas.

2.3.4 Iniciativas Legislativas de Entes Autónomos y Concejos Municipales.

Son aquellas que se presentan por acuerdo de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Consejos Municipales, como máximas instancias de autoridad de Gobierno. Organos de gobierno que están facultados

⁵¹ “La materia de su competencia” resulta un término ambiguo, sin embargo un criterio a seguir para determinar con precisión ese aspecto, podrían ser las atribuciones taxativas que la Constitución Política confiere a estos poderes del Estado.

⁵² De conformidad con el Artículo 6 y 10 Numeral 20) de la Ley No. 331, Ley Electoral y su reformas, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No.168 del cuatro de septiembre del año 2012, y la Ley No. 260, Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada el 7 julio 1998, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 137 del 23 julio 1998, Artículos 22, 24, 25, 29 Numeral 9 y 64 Numeral 12.

para presentar iniciativas de leyes en el marco de sus competencias,⁵³ pero no tienen iniciativa de decreto, resoluciones y declaraciones legislativas.

2.3.5 Iniciativas Legislativas de los Diputados ante el Parlamento Centroamericano.

Esta iniciativa legislativa puede ser de leyes o decretos y su contenido debe ser materia de integración regional. Los diputados ante el Parlamento Centroamericano no tienen límite temporal para ejercer la facultad que por disposición constitucional se les ha conferido.

A pesar de ser un tema de interés, no se tienen antecedentes de este tipo de iniciativas, posiblemente porque de aprobarse serían parte de nuestro derecho interno, pero su eficacia no tendría mayor alcance en los países de la región; sin embargo, es un espacio que puede aprovecharse para proponer y establecer disposiciones jurídicas que permitan impulsar el proceso de integración centroamericana.

⁵³ La Ley 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, aprobada el 7 de septiembre de 1987, publicada en la Gaceta No. 238 del 30 de octubre de 1987, obedece al Artículo 181 párrafo 1 de la Cn. que contempla que “El Estado organizará por medio de una ley el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica...”, en ella establece una serie de atribuciones para el Consejo Regional, en tres de ellas encontramos que su ámbito de competencias para presentar iniciativas está en función de: El plan de arbitrios, en la demarcación y organización municipal y en lo relativo al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región. (Ver Art. 23 numerales 2, 7 y 10 y Decreto A.N No. 3584 Reglamento a la Ley 28 “Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, Artículo 5 literal f). Por lo que podemos concluir que están facultados para presentar iniciativas de ley no así de decretos, resoluciones o declaraciones legislativas. En atención a lo que dispone la Ley No. 40, Ley de Municipios, Aprobada el 28 de junio de 1988, publicada en la Gaceta No. 162 del 26 de Agosto de 1997, tanto los Consejos Municipales como los Consejos Regionales, tienen competencias para proponer iniciativas de ley, orientadas a crear nuevos municipios o modificación de límites territoriales, y para la elaboración del plan de arbitrios del municipio. (Ver Art.28 numerales 2 y 3. 10).

2.3.6 Iniciativas Legislativas Ciudadanas.

Es la que presentan los ciudadanos, por disposición constitucional y expresión de la democracia participativa, su facultad está dada únicamente para presentar iniciativas de ley y decretos legislativos en caso del plebiscito y del referéndum. Se exceptúan de esta facultad, las iniciativas de ley con trámite de urgencia, y las que por su naturaleza y materia sean propias de determinados órganos.⁵⁴

La presentación de esta iniciativa está a cargo del representante legal del Comité Promotor de la iniciativa o bien de la persona especialmente autorizada para ello.

Puede aplicar la caducidad de la iniciativa, si en el plazo de seis meses de constituido el comité promotor no se presenta la misma.

Al respecto la Constitución Española en el Artículo 87 Numeral 3, contempla como requisito de la iniciativa popular el respaldo de 500.000 firmas acreditadas, se excluyen materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional y lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Adicionalmente, la Ley Orgánica 3/1984, del 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, en su artículo decimoquinto establece una compensación estatal a la Comisión Promotora por los gastos realizados, siempre y

⁵⁴ La Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, aprobada el 22 de octubre del 2003, publicada en La Gaceta No. 241 del 19 de Diciembre del 2003, regula los requisitos y el procedimiento a seguir en este tipo de iniciativas. Cabe señalar que del año 2000 al mes de febrero del año 2013, se han presentado un total de 10 iniciativas de participación ciudadana de las cuales: dos están en trámite, tres fueron aprobadas (Ley No. 620 Ley General de Aguas Nacionales, la Ley No. 702 Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua y la Ley No. 763 Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad) y en las restantes aplicó la caducidad, es decir hay un factor que está limitando el ejercicio de participación ciudadana, que posiblemente tenga que ver con el elemento técnico jurídico de preparar los requisitos y otro que una vez presentada debe mantenerse la promoción y el impulso de la misma.

cuando la iniciativa alcance su tramitación parlamentaria. Esta disposición contribuye de alguna manera a que la ciudadanía se motive a ejercer esta facultad constitucional, porque sólo el requisito de levantar la cantidad de firmas que sustenten la misma, demanda tiempo, recursos y dedicación de los promotores, lo que se convierte en un elemento desmotivante para el ciudadano.

Otra posibilidad de iniciativa ciudadana en los procesos de formación de ley, es la iniciativa que presenta un grupo de profesionales nicaragüenses, con el propósito de crear un colegio profesional en atención a lo que dispone la Ley No. 588, Ley General de Colegiación y del Ejercicio Profesional⁵⁵.

2.4 Requisitos formales en la Presentación de la Iniciativa de Legislativa.

De acuerdo a lo que establece la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, toda iniciativa de ley o decreto debe presentarse con una exposición de motivos, una fundamentación y el texto del articulado, en formato papel (original y tres copias) y formato electrónico. Se presenta en Primer Secretaría, para la revisión de los requisitos atendiendo el tipo de iniciativa que se presenta, es decir a los requisitos enunciados, se pueden sumar otros como lo detalla a continuación:

1. Carta de solicitud de tramitación de la iniciativa, dirigida a Primer Secretaría como órgano de comunicación entre el Poder Legislativo y los otros Poderes del Estado, las Instituciones Estatales y con el Pueblo Nicaragüense.⁵⁶

⁵⁵ Aprobada el 11 de Septiembre del 2007 y publicada en la Gaceta No. 09 del 14 de enero del 2008. Ver Capítulo VI De los Colegios Profesionales, Artículos del 29 al 38. Es importante señalar que en contra de esta ley se promovió en su momento un Recurso por Inconstitucionalidad que está pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia.

⁵⁶ Ver Artículo 44 de la Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reforma.

2. La Exposición de Motivos: Se dirige al Presidente de la Asamblea Nacional, contendrá el señalamiento del lugar y fecha, nombre del órgano o persona y calidad del proponente, su contenido está orientado a establecer el fundamento jurídico que soporta la iniciativa, a explicar las razones doctrinales y técnicas que inspiraron al promotor de la misma.
3. La Fundamentación: Se establece a continuación de la exposición de motivos. Su contenido es la expresión de la importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país, los efectos beneficiosos de su aplicación y demás consideraciones que estimen oportunas.

Al final del documento debe establecerse la firma del o los proponentes propietarios o en ejercicio y en el caso de ser un órgano pluripersonal, será firmado por su Presidente.

4. El texto del articulado, no es más que el conjunto de disposiciones jurídicas que ordenados sistemáticamente por partes, títulos, capítulos y secciones, conforman la iniciativa legislativa.
5. Presentar la iniciativa en formato papel (original y tres copias, de las cuales una será devuelta a su proponente con razón de presentación) y formato electrónico.

En el caso de las iniciativas legislativas ciudadanas, se presentan los siguientes requisitos adicionales al tenor de lo que dispone la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana:

1. La escritura constitutiva de un Comité Promotor de la iniciativa compuesto de un mínimo de quince personas a través de escritura pública en la que deberá designar en una de las personas la representación legal del Comité; y
2. Las firmas de un mínimo de cinco mil ciudadanos que respalden la iniciativa y que acrediten su identidad con su firma y números de cédula.⁵⁷

La presentación de la iniciativa se realiza personalmente por el representante legal del Comité Promotor o por medio de la persona especialmente autorizada para ello.

La iniciativa ciudadana caducará, si no se presenta ante la Asamblea Nacional, en un plazo de seis meses contados a partir de constituido el Comité Promotor.

En el caso de las iniciativas de ley de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Consejos Municipales, se debe adjuntar como requisito la certificación del acuerdo en el que se tomó la decisión de presentar la iniciativa.

Para la iniciativa de ley que crea Colegios de Profesionales, se deberá adicionar a los requisitos:

⁵⁷ En relación a las firmas que soportan la iniciativa deben ser autenticadas y protocolizadas en hojas de papel de ley, en su inicio se reproducirán la exposición de motivos y el texto de la iniciativa. (Art. 12 de la Ley No. 475), en consecuencia toda la iniciativa vendría en un sólo texto, y la escritura constitutiva del Comité Promotor sería un elemento adicional. En la práctica, la Primer Secretaría de la Asamblea Nacional recibe estas iniciativas con las firmas autenticadas por notario, en soporte de papel común con un encabezado del nombre de la iniciativa, número de registro, cédula de identidad y firma.

La Certificación Notarial del Acta⁵⁸, donde conste el acuerdo de la o las Asociaciones de Profesionales de la misma disciplina académica o afines del Colegio que se pretende constituir.

En el otro caso, es decir, que se hayan constituido el acuerdo de crear el colegio por el número mínimo de cincuenta (50) profesionales nicaragüenses de la misma disciplina académica, se deberá presentar además de la Certificación Notarial del Acta, la convocatoria pública realizada a través de medios de comunicación social escritos, con al menos quince días de anticipación a la fecha en la que se acordó presentar la iniciativa.

Cuando se presentan iniciativas de Decreto Legislativo de Concesión de Pensión de Gracia, se deben presentar adicionalmente los siguientes requisitos:

1. Currículum vitae del propuesto a recibir la pensión de gracia;
1. Cédula de Identidad de la persona propuesta o de residencia en su caso;
2. Certificado de matrimonio o declaración bajo promesa de ley de la existencia de una unión de hecho estable;
3. Certificados de partidas de nacimiento de los hijos menores dependientes;
4. Relación documentada sobre los hechos que fundamentan la iniciativa;

⁵⁸ Ver Artículo 31 de la Ley No. 588, Ley General de Colegiación y del Ejercicio Profesional, aprobada el 11 de septiembre del 2007, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 09 del 14 de Enero del 2008.

5. Certificaciones, reconocimientos y avales de asociaciones y entidades profesionales, gremiales, artísticas, deportivas, educativas, culturales, de servicio a la comunidad y otras, relacionadas con los actos relevantes, servicios distinguidos, acciones ejemplares o heroicas que se pretende sean reconocidas por la Asamblea Nacional.⁵⁹

En el caso de las iniciativas de Decreto de Otorgamiento de Personalidad Jurídica, conforme lo que dispone la Ley No.147 Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro⁶⁰, debe adicionar el siguiente requisito: El Testimonio de la Escritura Constitutiva y Estatutos de la Asociación, Fundación, Federación o Confederación que se tramita.⁶¹

Una vez que son presentadas las iniciativas legislativas, la Primer Secretaría revisa si la misma reúne los requisitos de ley⁶², en caso contrario la devolverá a su proponente dentro de las veinticuatro horas de recibida, con el propósito que subsane las faltas.

2.5 Estructura de la Iniciativa Legislativa.

La iniciativa de ley está estructurada en tres partes esenciales: Exposición de motivos, Fundamentación y Texto del articulado. Abordaremos a continuación lo

⁵⁹ Ley No. 756 Ley Reguladora de la Facultad Constitucional de la Asamblea Nacional Contendida en el Numeral 19) del Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua. Artículo 11.

⁶⁰ Aprobada el 19 de Marzo de 1992 y Publicada en la Gaceta No. 102 del 29 de Mayo de 1992.

⁶¹ Es oportuno señalar que la Constancia de no inscripción de la Asociación, Fundación, Federación o Confederación que se tramita, extendida por el Director del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, no es un requisito de presentación que la ley establezca, en la práctica los usuarios la adjuntan como parte de la iniciativa para tener seguridad que no existe otro registro del nombre de la personalidad jurídica que tramitan.

⁶² Artículos 44, 46 numeral 4 y 91, Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

relativo a la “exposición de motivos” como parte preliminar, de información, razonamiento y justificación de la propuesta legislativa.

2.6 Concepto de Exposición de Motivos.

Guillermo Cabanellas de Torres, señala que la Exposición de Motivos es “la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma”⁶³.

Para el doctrinario Miguel Acosta Romero la exposición de motivos es “donde se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político”⁶⁴.

Por su parte Fernando Santaolalla⁶⁵, conceptualiza la exposición de motivos como “la parte que antecede al texto del articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, con algunos reglamentos administrativos, redactado con un estilo característico, no prescriptivo, y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede su referencia titular a los motivos”.

⁶³ Cabanellas, Guillermo, “*Diccionario de Derecho Usual*”, Editorial. Arayú, T. II, Buenos Aires, Argentina, 1953. Pág. 153.

⁶⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, “*Segundo Curso de Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, México 1989, pág.40.

⁶⁵ Revista Española de Derecho Constitucional, “*Exposiciones de Motivos de las Leyes: Motivos para su Eliminación*”, Año 11, núm.33, Madrid, España, Septiembre –Diciembre 1991. Pág.48.

Esta conceptualización obedece a que en otros países, la exposición de motivos, pretende ser un texto anticipado del futuro preámbulo de las leyes, dejando de un lado que es un documento de trabajo parlamentario, que su función y propósito es de naturaleza distinta a la del preámbulo que surge del debate, aportes y nuevos elementos que se incorporan a la nueva normativa aprobada.

Al respecto, la Constitución Española en su Artículo 88 no sólo contempla que los proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros, se presenten acompañados de una exposición de motivos⁶⁶, sino que también de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

En nuestro caso, la Exposición de Motivos es la parte preliminar de un proyecto de ley o decreto, en ella deben explicarse las razones doctrinales y técnicas que inspiraron al promotor de la iniciativa para crear una nueva ley o para modificar, reformar, adicionar, derogar o interpretar una ley existente, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación. No se discute ni se enmienda...⁶⁷

En otras palabras la exposición de motivos, debe contener la intención del autor y las razones que lo llevaron a proponer el nuevo ordenamiento jurídico, no tiene carácter normativo, es referencial y con ella se pueden esclarecer dudas que pudiesen surgir por parte de los asesores legislativos y miembros de la Comisión

⁶⁶En este sistema es objeto de discusión parlamentaria inclusive de enmiendas. En caso que la Comisión lo acordare puede llegarse a incorporar como el preámbulo de la ley, tal como lo disponen los artículos 109 y 114 numeral 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁶⁷ Ver Artículo 91 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

dictaminadora al momento de realizar las consultas para la elaboración del informe y dictamen.

Hay que tener presente, que el contenido del informe de la consulta de una iniciativa, está integrada por una parte expositiva,⁶⁸ en la que además de expresar el mandato recibido para consultar, la relación sucinta de la consulta y aportes, debe contener una exposición de motivos y razones legales políticas, económicas y sociales, filosóficas y demás criterios en los que funda su dictamen.

Desde este punto de vista, la exposición de motivos es determinante para que las iniciativas prosperen, su función de proporcionar información adecuada que permita valorar la necesidad y viabilidad de la iniciativa estará materializada de alguna manera en el dictamen y expresado en el texto del articulado.

2.6.1 Contenido de la Exposición de Motivos.

Estará en función de establecer las consideraciones jurídicas que motivan la presentación de la iniciativa, todas aquellas necesarias para fundar y motivar el acto de autoridad consistente en la ley o decreto. En términos generales la exposición de motivos es la parte en la que el autor debe informar los aspectos que se detallan a continuación:

- a) Los fundamentos jurídicos que sirven de sustento a la acción que se intenta.

- b) Los antecedentes de hecho o formales que se producen en la realidad y que

⁶⁸ Además del Dictamen que es donde se expresa la opinión de la Comisión y del Proyecto de Ley, que es el que contiene la propuesta del articulado de la Ley, Decreto, Resolución o Declaración. Ver Artículo 103 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

requieren ser normalizados por una ley.

- c) Las razones generales y particulares que justifican la acción de iniciativa y, por último, los motivos tanto generales, como particulares que asisten al promotor de la ley.

La exposición de motivos forma parte esencial del documento que contiene la propuesta de iniciativa de ley o decreto. Dentro de la estructura del texto se presenta como un capítulo relacionado con la parte general de la ley, y con cada una de sus partes e incluso de los artículos cuya complejidad, trascendencia o importancia requieren una apropiada justificación e inobjetable fundamentación.

2.6.2 Función de la Exposición de Motivos.

El promotor de una iniciativa debe explicar y justificar la necesidad de la misma, así como la oportunidad y conveniencia de regular la situación que plantea a través de una norma jurídica.

De ahí que la función de la exposición de motivos consiste en razonar el por qué de la disposición normativa que se propone, planteando el problema concreto del que se trata, ya sea social, jurídico, político, moral o económico.

En esto hay que tomar en cuenta que el destinatario de la Exposición de Motivos es el titular del Poder Legislativo al que se trata de convencer para que conozca y apruebe el mismo. En ese sentido, se percibe la fundamental importancia de esta parte de la iniciativa como instrumento de racionalización de la actividad

legislativa, porque en ella se expone de forma motivada las causas que han impulsado para elaborar y presentar la misma.

La importancia de la función racionalizadora, nos lleva a concluir que las exposiciones de motivos no solamente están revestidas de la formalidad a cumplir en cuanto a los requisitos que la ley exige sino que su contenido debe ser motivado, soportado con información actualizada, en caso contrario se debería devolver el texto pues no llena los requisitos.

Otra de las funciones es que es un instrumento de ayuda a la hora de interpretar la norma, o deducir cuál fue la voluntad del autor de la norma, aunque puede ser alterada y será precisamente de las modificaciones sufridas por donde haya que deducir esa voluntad.

Por lo antes relacionado se señala que la función de la Exposición de Motivos está orientada a:

1. Describir su contenido, propósito y finalidad del proyecto.
2. Servir de guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte normativa de las leyes.

En consecuencia la exposición de motivos debe establecer las razones que motivan o que inspiran al promotor a la creación de la misma. Sin embargo, hay casos en los que no se establece una diferencia entre la exposición de motivos y la fundamentación de la iniciativa a pesar de que ambas están claramente diferenciadas y conceptualizadas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La falta de técnica legislativa en la construcción de aspectos esenciales de la iniciativa se denota cuando se presentan exposiciones de motivos largas que no

concretizan la motivación de la iniciativa, llegando a establecer aspectos que forman parte de la fundamentación y viceversa.

En la práctica la exposición de motivos no se debe concretar a repetir el texto de la iniciativa, sino que debe expresar las razones por las que se somete a la consideración del Poder Legislativo.

2.7 La Fundamentación de una Iniciativa.

De acuerdo a la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, otra de las partes en las que se divide la iniciativa es la fundamentación, en ella se deben establecer los argumentos de la iniciativa propuesta, una explicación de su 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.

En la práctica y en algunos casos tanto la exposición de motivos como la fundamentación se limitan a citar disposiciones jurídicas del derecho de iniciar un proceso de formación de ley, integrando textualmente las disposiciones constitucionales que soportan el mismo, ejemplo de esto es la siguiente Fundamentación que se presentó como parte de una iniciativa de Ley de Indulto para una persona:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ingeniero
René Núñez Téllez
Presidente
Asamblea Nacional
Su despacho.

El Suscrito Diputado ante la Asamblea Nacional, con fundamento en los Artículos 138 numeral 3 y 140 numeral 1 de la Constitución Política y los artos. 14 numeral 2, Arto. 30 numeral 3, Arto. 90 y 91 todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, presento la siguiente iniciativa de **Ley de Indulto.**

FUNDAMENTACIÓN

El otorgar Indulto es una potestad soberana del Estado, potestad que se encuentra establecida en la Constitución Política de Nicaragua, enmarcadas dentro de las Atribuciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, según se observa en Arto. 138 inc 3. ***“Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 3) Conceder amnistía e indulto por su propia iniciativa o por iniciativa del Presidente de la República.”***

Cabe señalar que el Título IV Derechos, Deberes y Garantías del pueblo Nicaragüense, Capítulo I Derechos Individuales, artículo 39, párrafo primero, de nuestra Constitución Política, señala que: ***“En Nicaragua el sistema penitenciario es humanitario y tiene como objetivo fundamental la transformación del interno para reintegrarlo a la sociedad. Por medio del sistema progresivo promueve la unidad familiar, la salud, la superación educativa, cultural y la ocupación productiva con remuneración salarial para el interno. Las penas tienen un carácter reeducativo”.***

Así mismo nuestra legislación penal establece la extinción de la responsabilidad penal, total o parcial de la pena mediante el indulto, facultad que la transfiere a la Asamblea Nacional, criterio jurídico sustentado en el Arto. 130 incisos c) de la Ley 641 Código Penal.

JUSTIFICACIÓN

Con los criterios jurídicos basados en nuestra Carta Magna, el Código Penal Vigente, el indulto propuesto es para beneficiar a **Orlando Javier Reyes Escoto**, que se le reconocería el derecho de reinsertarse a la sociedad en pro de la unión familiar, el cual es núcleo fundamental de la sociedad.

Pido que se realice un estudio y análisis exhaustivo de esta solicitud y una vez que se realice este estudio y análisis dictaminar la iniciativa de ley de indulto.

Por lo antes expuesto presento esta iniciativa de Ley, y siendo que no se opone a la Constitución Política de la República de Nicaragua, solicito se le dé el correspondiente trámite de ley, se envíe a la Comisión respectiva para su dictamen y posterior aprobación en el plenario de La Asamblea Nacional.

Managua, 23 de Febrero de 2012.⁶⁹

Es evidente que en este ejemplo se utilizó un formato en el que su contenido, no aporta elementos de juicio que contribuyan a determinar el por qué debe emitirse una ley para beneficiar a esta persona, de la que no se establece identificación, ni el delito por el que fue condenado, ni el tiempo que lleva privado de libertad, elementos de convencimiento que en este caso es determinante para que la iniciativa prospere.

⁶⁹ Iniciativa Número de Registro (20127359) presentada el 29 de febrero del 2012, actualmente se encuentra pendiente de ser dictaminada por la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos.

CAPÍTULO III

Introducción a los Lineamientos de Técnica Legislativa para Elaboración y Redacción de Iniciativas de Ley.

3.1 Las Características del Texto Normativo.

Como hemos mencionado el problema de la existencia de normas confusas o mal redactadas afecta a todos los países y por ello en muchos parlamentos han estado buscando formas de solucionar este problema; llegándose a la conclusión que existe la necesidad de tener lineamientos generales o herramientas legislativas que contribuyan en la tarea de formular y redactar los proyectos de ley que reúnan las propiedades de claridad, integralidad, coherencia y correspondencia con el ordenamiento jurídico.⁷⁰

Por tal razón, la técnica legislativa ha adquirido un relieve especial en los últimos veinte años y ha dejado de ser retórica, para orientar por medio de directrices o lineamientos generales a los encargados de preparar la ley. Es por esto que en los parlamentos modernos se hace ahora imprescindible recurrir a los servicios profesionales de la técnica legislativa, porque a través de ella se establecen criterios de redacción uniformes que facilitan la producción de calidad de los documentos legislativos. Este servicio de asistencia técnico legislativa ha contribuido para que muchos proyectos mejoren su redacción original y permitan la confección de una legislación técnicamente apropiada; es decir de calidad.

Una norma de calidad, como señalamos anteriormente, contiene propiedades de claridad, integralidad, coherencia y correspondencia con el ordenamiento jurídico.

⁷⁰ Godoy Colombo, Ángela E. “*Cuerpos Especiales Permanentes de Redacción Legislativa*”. Revista De Derecho Parlamentario, No. 9. Buenos Aires, Argentina. Pág. 8.

Para cumplir con esta misión el técnico legislativo debe lograr la elaboración de un texto normativo correcto, que logre alcanzar estos requisitos ya señalados. Así, citando a Fermín Ubertone, nos preguntamos: ¿Cómo tiene que ser el texto normativo correcto? Según Ubertone “el texto normativo correcto tiene que ser: preciso, claro y conciso”⁷¹.

¿Qué significa cada uno de esos términos cuando los usamos con relación a un texto normativo?

“Preciso” significa que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable. Si al leer el texto normativo nos empezamos a preguntar si se refiere a todos los ciudadanos o solamente a los ciudadanos nacionalizados, ese texto deja dudas y por lo tanto no es preciso. Cuantas más dudas haya, menos preciso es el texto.

“Claro” significa que el texto normativo debe ser fácil de comprender. Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes estudiándolo, ese texto normativo no es claro.

“Conciso” significa breve, en el sentido de que no es más extenso de lo necesario.

Se recomienda que la jerarquía de estas tres cualidades del texto normativo es la siguiente: Precisión, Claridad, Concisión. El texto normativo debe ser, por sobre

⁷¹ Ubertone, Fermín Pedro, “*La Calidad del Texto Normativo*”, exposición del autor durante la Jornada de Calidad en la Administración Pública y Calidad Legislativa, (Ciudad de La Plata-Argentina), 28 de Agosto 2012. Pág. 54.

todo, lo más preciso posible. Y conviene que esa precisión vaya acompañada por claridad y concisión.⁷²

Según enseña Alberto Castells, citado por María Alejandra Svetasz “un buen texto legislativo, en cuanto a la forma y al estilo, se caracteriza, a su vez, por la claridad y la concisión. Debe destacarse el eje que domina cada construcción, debe desestimarse toda idea ajena a su unidad, debe desecharse toda palabra superflua. El correcto manejo de la sintaxis; la elección cuidadosa del lugar que ocupan las palabras claves; la necesidad de que cada estructura se conforme a un esquema de apertura, continuación y cierre, contribuirá a reforzar la expresión de la idea”.⁷³

Pero también la tarea de la redacción de textos legislativos no se reduce a la aplicación de un número determinado de reglas. Se trata de una labor más compleja que exige el estudio incluso de antecedentes legislativos, parlamentarios y hasta doctrinarios; la evaluación de la oportunidad y la conveniencia de la ley que se está proponiendo, su debida incorporación en el orden jurídico que rige y sobre todo el cuidado que se refleje en el texto final la decisión política que dio inicio a todo este proceso.

De esta forma, entendiendo que la Técnica Legislativa no es solo la buena redacción de las leyes sino que además, como ya lo hemos mencionado antes, esta afecta cuestiones más trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas.

⁷² *Ibíd.*, Pág.55.

⁷³ Svetasz, María Alejandra; Grosso, Beatriz y otros, “*Reglas Prácticas de Técnica Legislativa*”, Editorial de Belgrano, Buenos Aires-Argentina, 2000. Pág. 3.

También hemos tenido la oportunidad de consultar experiencias parlamentarias de otros países en donde efectivamente se han producido documentos que establecen reglas técnicas aplicables para la elaboración de normas de calidad.

Ejemplos de estas experiencias parlamentarias, son los siguientes casos que nos explica Yon Javier Pérez: “en el Derecho Anglosajón, desde 1869 se recurrió a la implementación de normas y principios de Técnica Legislativa aplicados a través de un órgano centralizado de redacción de la Ley, el Parliamentary Counsel Office (PCO). En el Derecho Germánico la redacción corresponde a cada ministerio, pero bajo pautas, directrices y checklisten. La Comunidad Europea cuenta actualmente con una Guía Práctica Común para la redacción de las normas, sean internas o comunitarias. Finalmente, en Iberoamérica, Argentina, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay, entre otros, han incorporado principios y reglas de la Técnica Legislativa ya sea a través de manuales o de otros documentos que sirven para mejorar la calidad de la ley”⁷⁴.

Particularmente también hemos consultado los casos de Perú⁷⁵, Bolivia⁷⁶, Uruguay⁷⁷, Argentina⁷⁸, Costa Rica⁷⁹, Guatemala⁸⁰, entre otros países, que contienen reglas para elaborar técnicamente anteproyectos o proyectos de ley.

⁷⁴ Pérez Paredes, Yon Javier, “*Manual de Técnica Legislativa*”, Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Aprobado por Acuerdo No 095-2010-20111/MESA-CR, Congreso de la República de Perú. Pág. 6.

⁷⁵ *Ibíd.*, Pág. 2.

⁷⁶ Zambrana Sea, Fernando y Claros Pinilla, Marcelo, “*Manual de Técnica Legislativa, Instrumento para la Construcción de Normas*”, Comunidad de Derechos Humanos (CDH) y Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), La Paz Bolivia. Págs. 137.

⁷⁷ Jimena Quesada, Luis, “*La Técnica Legislativa a la Luz del Ordenamiento Constitucional Uruguayo*”. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, Montevideo- Uruguay, 2005. Pág.1.

En términos generales, el objetivo que persiguen los documentos o manuales que contienen estas reglas, directrices o lineamientos técnicos legislativos, es el de contribuir en la confección de leyes precisas, claras y concisas, y por ello es muy importante aprovechar en la Asamblea Nacional de Nicaragua las experiencias de estos países en la elaboración de esas directrices técnicas.

También es importante manifestar que estas contribuciones de técnica legislativa no disminuyen, ni contrarrestan de ninguna manera el carácter político o la decisión política que da origen a la Ley; más bien los lineamientos generales establecidos para la redacción de textos legislativos, tratan de asegurar o imprimir un estándar de calidad en esa elaboración de proyectos de ley.

Por lo anterior, se considera oportuno extraer de la experiencia parlamentaria nicaragüense⁸¹ y de la adquirida por otros países en materia de técnica legislativa, algunos elementos técnicos de las mejores prácticas que permitan la obtención de directrices y lineamientos generales que se pudiesen considerar en la eventual elaboración del Manual de Técnicas Legislativas del Parlamento Nicaragüense.

⁷⁸ Pérez Bourbon, Héctor, “*Manual de Técnica Legislativa*”, Fundación Konrad Adenauer, 1ª Ed., Minigraf, Buenos Aires, Argentina, 2007. Pág. 10.

⁷⁹ Haba Mueller, Pedro Enrique y Muñoz Hugo Alfonso, “*Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos de Ley*”, Costa Rica, Abril 2006. Pág.1.

⁸⁰ Gaitán Pacheco, Guillermo, “*Técnicas Legislativas en el Congreso de la República de Guatemala*”, Diciembre 1999. Pág.1.

⁸¹ Aunque en la Asamblea Nacional de Nicaragua aún no se dispone de un Manual de Técnica Legislativa de referencia institucional, que guíe al técnico redactor en el proceso de formación de ley, en la práctica se observa la aplicación de elementos de técnica legislativa, que aunque por sí solos no representan una directriz institucional oficial, su uso es totalmente válido y por ello aconsejable su incorporación en un eventual manual de técnica legislativa.

Es oportuno aclarar que en algunos países se trata inclusive de disposiciones de técnica legislativa que son de cumplimiento obligatorio, porque están contenidas en resoluciones aprobadas por los propios cuerpos legislativos, caso Argentina, Bolivia y Perú. Y además, la responsabilidad del cumplimiento de estas directrices es delegada a un cuerpo técnico especialmente designado para esa función, cuya actuación puede ser previa a la presentación del proyecto o bien posterior.

Los lineamientos o directrices de técnica legislativa pueden consistir en mandatos o reglas precisas, contenidas o establecidas preferentemente en manuales de técnica legislativa.

Estas directrices comprenden temas vinculados a la estructura y redacción de normas y también enfocan cuestiones referidas a la conveniencia y oportunidad social en que se presenta la propuesta de ley, así como la posibilidad de su efectiva implementación; es decir, la forma y el fondo de la ley. Sin olvidar, que en ocasiones se recomienda recurrir a lo que se denomina o llama “checklists”, es decir como una serie de preguntas que buscan orientar la tarea del redactor legislativo en su labor de elaborar y diseñar las iniciativas de ley.

Asimismo, todas estas experiencias han resultado ser muy positivas, adquiriendo cada solución la propia especificidad del contexto y circunstancias que la origina.

En algunos casos, una de las circunstancias que las origina, puede ser por ejemplo, la preocupación por la excesiva producción de leyes, y entonces el objetivo, en este caso, sería intentar ser lo más selectivo posible con tantas iniciativas y que al final sean aprobadas las que realmente ameriten serlo.

Así podemos mencionar por ejemplo que los alemanes elaboraron un cuestionario, destinado a los legisladores, conocido como “Libro Azul⁸²”, donde se plantean una serie de preguntas para ver si realmente se justifica la existencia de una nueva ley.

Casi en la misma perspectiva de los alemanes, Alberto Mazzini argumenta que también, “la legislatura de Nebraska (USA), ha adoptado un sistema llamado “proyecto esqueleto” cuya finalidad es limitar la cantidad de proyectos presentados. Según esto, cada legislador presenta un breve resumen de sus ideas para proyecto, el que es numerado, impreso y girado a la Comisión correspondiente. La Comisión escucha al proponente y luego decide si va a redactar un proyecto, lo va a combinar con otro o simplemente rechazarlo. Pocas veces esto último ocurre pero la cantidad de proyectos definitivos tiende a ser menor que las ideas sometidas a consideración de la comisión”⁸³.

Ahora la interrogante es, quién o quiénes son los responsables de la elaboración de estos lineamientos generales o manuales de técnica legislativa. Para referirnos a dos casos, Miguel Martín Casals, citado por Alberto Mazzini, relata que “en Gran Bretaña la redacción de los proyectos de ley se atribuye en forma casi exclusiva a un único organismo: “La Office of Parliamentary Counsel” (Oficina de Consejeros Parlamentarios). Todos los proyectos presentados por el Gobierno, es decir, la casi

⁸² En 1984, los alemanes elaboraron el Cuestionario conocido como el Libro Azul, llamado así por el color de la tinta utilizada para su impresión (ver anexo número 1).

⁸³ Mazzini, Alberto, “*La Técnica Legislativa en la Elaboración de Proyectos*”, en Revista de Derecho Parlamentario No. 9, Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires-Argentina, 2000. Pág. 16.

totalidad de los proyectos que llegan al Parlamento son redactados por dicho organismo”⁸⁴.

En la misma línea, Martín Casals, citado nuevamente por la referencia de Alberto Mazzini, nos explica que: “a diferencia del modelo británico de Gran Bretaña, en la República Federal de Alemania cada materia, posible objeto de regulación se encuentra asignada a un determinado ministerio, y dentro de éste a un departamento, sub departamento y sección. La elaboración y redacción del proyecto corresponde a la sección especializada del Ministerio Federal competente”⁸⁵.

Por otra parte, en el caso de Argentina, nos explica la Doctora Ángela Godoy, algunos legisladores en el Congreso de la Nación, entre ellos los diputados Osvaldo Rodrigo y Jorge Gentile, tomaron conciencia de la importancia de asegurar la unidad, orden, precisión y claridad de la legislación argentina y presentaron proyectos de ley (expedientes 2382-D-88, reproducido en 1991, y 1301-D-90, respectivamente) en los que determinan las reglas para la estructura y redacción legal al mismo tiempo que disponen el correspondiente asesoramiento a través del Departamento de Asistencia Técnico Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria. Es decir, en este caso, se trata de tener, además de un Manual de Reglas y Lineamientos, un Equipo de Asesores en técnica legislativa, a lo que la

⁸⁴ *Ibíd.*, Pág. 16.

⁸⁵ *Ibíd.*, Pág. 16.

Doctora Ángela Godoy le ha llamado: Cuerpos Especiales Permanentes de Redacción Legislativa⁸⁶.

Es de destacar como menciona la Doctora Colombo que “la Dirección de Información Parlamentaria está integrada por diversos departamentos que responden -en lineamientos generales- a la estructura con que debe contar un servicio de redacción legal: áreas de registros y documentación, de estudios e investigaciones y de asistencia en técnica legislativa a requerimiento de los diputados y senadores y de las comisiones”.⁸⁷

Por tal razón, no es de extrañar que en Argentina al momento de tener que redactar un texto normativo, se tomen en cuenta los siguientes cuatro pilares de la técnica legislativa: estructura, redacción, dinámica y lógica; pilares que si bien pueden analizarse y estudiarse por separado, confluyen todos ellos en el proceso de la producción normativa.

En cuanto a las reglas en sí, el modelo argentino las agrupa en los siguientes cuatro módulos:

No.	Módulo	Observación
1	Estructura del dispositivo normativo.	El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ley y de las normas en ella contenidas. Una buena estructura permite construir un índice de

⁸⁶ Colombo Godoy, Ángela, “Cuerpos Especiales Permanente de Redacción Legislativa”, en Revista de Derecho Parlamentario No. 9, Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 2000. Pág. 7.

⁸⁷ *Ibíd.*, Pág. 7.

		la ley, mediante el cual el usuario, sea profesional o no, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita.
2	Redacción normativa.	La redacción, por su parte, tiende a asegurar que el texto de la ley será interpretado del mismo modo por todos aquéllos que deban utilizarlo.
3	Dinámica legislativa	La dinámica legislativa apunta a asegurar la correcta inserción en el orden jurídico de la ley que se está elaborando. La sanción de una nueva ley implicará, necesariamente, una adecuación en el orden jurídico vigente a ese momento: deberán modificarse o derogarse otras normas. Un correcto manejo de las reglas referidas a la dinámica legislativa, permite una mayor certeza en cuanto a cuáles son las normas que mantienen su vigencia y cuáles las que la han perdido.
4	Lógica de los sistemas normativos.	Finalmente, las reglas referidas a la lógica de los sistemas normativos, procuran evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el orden jurídico.

Cada uno de estos cuatro módulos apunta a un aspecto específico en la correcta formulación de un texto legal.

Así las cosas, vale reafirmar finalmente que al igual como sucede en la mayoría de los países que hemos mencionado con anterioridad, el propósito declarado en los objetivos de este trabajo es, precisamente, contribuir en la Asamblea Nacional de Nicaragua a facilitar y orientar el trabajo de quienes tienen responsabilidad de redactar iniciativas de ley, brindándoles herramientas, recursos e información acumulada en la experiencia de la técnica legislativa aplicada en legislaciones de otros países, para que, si deseen disponer de ellos tengan oportunamente a su alcance una herramienta técnica de aplicación práctica.

3.2 Problemas del Proceso de Producción Legislativa.

Comúnmente las dificultades que se presentan para producir leyes de calidad coherentemente integradas al ordenamiento jurídico, se atribuyen a dos tipos de problemas del proceso de producción legislativa, los problemas políticos y los problemas legislativos. Los primeros se refieren a la decisión de establecer los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los segundos responden a la implementación de una mala técnica legislativa por la carencia de esquemas apropiados, pautas a seguir o parámetros de técnica legislativa, que sirvan de guía para evitar en el proceso de producción legislativa la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia del trabajo de producción legislativa.

De tal forma que si en el fondo el proceso de legislación tiene como objetivo alcanzar decisiones políticas racionales que reflejen solucionar realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas, siguiendo un procedimiento legislativo institucionalizado, en el cual se incorporen herramientas jurídicos-formales para la obtención de leyes de calidad, es factible orientar el estudio de la creación de leyes como un proceso de diseño institucional que vincule las dos áreas fundamentales: la política y la jurídica.

Exactamente en este punto ya podemos hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué es la Ley? La respuesta es la siguiente: Es el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica.⁸⁸ Por tal razón, es recomendable, para la solución de estos

⁸⁸ Haba Mueller, Pedro Enrique y Muñoz Hugo, Alfonso: “Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos de Ley”, Costa Rica, Abril 2006. Pág. 1.

dos problemas el político y el técnico, seccionar el proceso de producción legislativa en tres etapas.

3.3 Etapas del Proceso de Formación de Ley.

Planteado el problema político inmerso en el proceso de producción legislativa, se establece que para iniciar con la correcta redacción de las iniciativas de ley, Mondragón Reyes Rodríguez plantea que: “el modelo tradicional ha sido elaborado a partir de distinguir el desarrollo de la formación de leyes en tres fases o etapas: Pre-legislativa, Legislativa y Post-legislativa; por supuesto, manteniendo la fundamental distinción entre la responsabilidad política del legislador, relativa a su toma de decisión y la responsabilidad jurídica de la Institución legislativa, relativa a la preparación técnica de la iniciativa de ley propuesta por el legislador”⁸⁹.

Al respecto el Doctor Miguel Carbonell propone que para construir un estado de derecho con leyes sólidas y de calidad deben tenerse presente una serie de aspectos indispensables para la elaboración de normas cuyo proceso él ha dividido en tres etapas: Etapa Pre-legislativa, Etapa-Legislativa y Etapa Post-Legislativa.⁹⁰

3.3.1 Etapa Pre-Legislativa.

La Etapa Pre-legislativa, propia del problema político para la toma de decisiones normativas, dentro del proceso de creación legislativa abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación de la ley; es el momento político para la consulta y la negociación entre los diversos actores involucrados, teniendo como objetivo la construcción de consensos sobre lo que se

⁸⁹ Pérez Rodríguez, Mondragon, “*El Proceso de Producción Legislativa*”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Pedrosa de la Llave, Susana, *Elementos de Técnica Legislativa*, UNAN, Serie Doctrina Jurídica, No 44, Primera Edición, Distrito Federal, México 2000, Pág. 85.

⁹⁰ Carbonell, Miguel, “*Etapas para la Creación de Leyes de Calidad*”, Conferencia dictada en Campeche, México, 21 de Junio del 2011.

espera de la norma jurídica. Es el proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de producir normas o modificar las existentes.

La Etapa Pre-legislativa, es donde se demuestra la existencia real de la necesidad, la factibilidad y viabilidad de las normas en la iniciativa propuesta. Por ello, resulta de una gran utilidad y sirve para determinar si deben o no ser aprobadas estas iniciativas. Por tal razón una ley no tiene que responder a ocurrencias; todo lo contrario, el problema que se pretende solucionar debe ser real y es necesario plantearlo e identificarlo plenamente.

En esta etapa se debe, entre otras cosas, identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular. Determinar con precisión si es necesario o no legislar, porque no siempre la creación de una ley resuelve el problema planteado. Para Carbonell, el legislador, en esta fase debe preguntarse: ¿Qué pasa si no pasa nada? ¿Qué pasa si no se legisla? Establecer claramente los objetivos que plantea la ley y su viabilidad (qué efectos prácticos traerá).⁹¹

Anteriormente hicimos mención sobre el caso de los alemanes que elaboraron el cuestionario conocido como “Libro Azul”, donde se plantean entonces, en la etapa pre-legislativa, una serie de preguntas para ver si realmente se justifica la existencia de una nueva ley. Tanto el Cuestionario Alemán y los Check List a los que anteriormente hicimos referencia, se estructuran sobre una base previa de preguntas de diversos tipos y cuestiones, que van desde las más obvias hasta las más significativas y trascendentes. Esta sencilla técnica previa de comprobación sirve

⁹¹ *Ibíd.*

para determinar, como lo mencionamos antes, si debe o no ser aprobada la iniciativa de ley.

3.3.2 Etapa Legislativa.

Esta etapa es bastante delicada porque los procesos relevantes que la componen tienen que ver con la elaboración formal de la ley, lo que implica tener un amplio dominio y la apropiación de los aspectos básicos de la técnica legislativa, con el objetivo de producir leyes congruentes y consistentes con el sistema jurídico al que se integran.

Para la redacción de las iniciativas de ley es necesario que tanto el legislador, como sus asesores parlamentarios, o quienes elaboran, revisan y controlan los procedimientos de los proyectos legislativos, conozcan y dominen los aspectos básicos de la técnica legislativa que deben de aplicarse en todo el proceso de formación de la ley para obtener finalmente normas de calidad e integradas coherentemente al ordenamiento jurídico.

Aquí establecemos que esos aspectos básicos de la técnica legislativa para la redacción de las iniciativas de ley constituyen el conjunto de conocimientos con relación a las acciones, decisiones, tareas, opciones, procedimientos, etc., que se deben realizar para iniciar, dictaminar, discutir, aprobar y sancionar una iniciativa de ley.

3.3.3 Etapa Pos- Legislativa.

Esta etapa comprende la evaluación de la adecuación de las normas aprobadas al sistema jurídico, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Lo que debe interesar es el seguimiento de la norma jurídica y analizar

su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico; en otras palabras, es la instancia adecuada para incorporar procedimientos que permitan obtener información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron aprobadas, así como para sustentar también futuros cambios al sistema jurídico. En resumen, los procesos de esta tercera etapa se enfocan a analizar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y su efectividad.

3.4 Equipo de Asistencia en Técnica Legislativa.

Si la Técnica Legislativa sirve de manera fundamental en el proceso de producción legislativo, para guiar y orientar, por medio de directrices y lineamientos formales a los responsables y encargados de producir la ley; entonces se hace necesario en los órganos legislativos tener a mano la asesoría permanente de un equipo técnico de asistencia legislativa.

La doctrina sobre técnica legislativa es unánime en señalar la necesidad de contar con un equipo técnico que asesore permanentemente en la tarea de formular y redactar los proyectos de ley para garantizar que éstos reúnan las propiedades de integralidad, coherencia y correspondencia con el ordenamiento jurídico, asegurando una mejor coordinación entre la función técnica de legislar y la decisión política del legislador.

La asistencia técnica es necesaria para velar por la aplicación de lineamientos generales para la estructura y redacción de iniciativas; que además contemple funciones o áreas de registros y documentación, de estudios e investigaciones. Además, esto permite entre otras cosas investigar y analizar todos los antecedentes

relacionados con el tema a legislar para que su incorporación en el ordenamiento jurídico resulte compatible con la legislación ya vigente.

Inclusive, la asistencia técnico legislativa es de importancia en relación a los conocimientos comparativos que ésta pueda conocer sobre la legislación extranjera en la necesidad de determinar de qué manera otro país u otros países han tratado igual situación a la del estudio en referencia.⁹²

Ahora bien, por otro lado, también hay necesidad de distinguir entre la Técnica Legislativa Material y la Técnica Legislativa Formal, para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la Ley⁹³.

3.5 La Técnica Legislativa Material.

Se refiere al contenido de la iniciativa de ley, o sea qué es lo que se requiere lograr mediante la aprobación de esa ley, para lo cual se requiere de investigación y análisis previos a fin de conocer la situación existente que se pretende modificar o concluir que definitivamente es necesaria una ley para solventar esa situación.

La técnica legislativa material exige que el proyecto de ley sea: homogéneo, integral, irreductible, coherente, realista e integrado.

No	Características	Descripción
1	Homogéneo	Sus disposiciones guardan relación entre ellas, evitando la inclusión de materias diferentes a su objeto.
2	Integral	Que sea un acto legislativo completo, que no presente lagunas.

⁹² Godoy, Óp. Cit., Pág. 8.

⁹³ Asamblea Legislativa de Costa Rica, “Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos de Ley”, 2009. Pág. 2.

3	Irreductible	Que contenga estrictamente lo necesario y no aquello que se puede regular por Decreto Ejecutivo).
4	Coherente	Que tenga coherencia en las ideas (o sea que no contenga contradicciones)
5	Integrado	Que tenga correspondencia con el ordenamiento jurídico. Debe especificar las modificaciones y las derogaciones respecto del resto del ordenamiento jurídico y no contraponerse con la Constitución)
6	Realista	Que refleje una realidad social.

3.6 La Técnica Legislativa Formal.

Es la que se refiere a la estructura de un proyecto de ley, es decir, la estructura física, la estructura lógica y la división formal de las disposiciones normativas.

La estructura lógica es el orden sistemático de la regulación o del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo en razón de la materia a que cada precepto se refiere y de la finalidad de cada uno de ellos.

La estructura física se refiere a la forma en que debe venir redactado el proyecto.

En tal sentido, presentamos como ejemplo los requisitos formales para la elaboración y presentación de un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa en la República de Costa Rica:

No	Componente	Descripción
1	Exposición de Motivos	Es la explicación, el motivo o justificación clara y precisa del por qué y para qué se presenta el proyecto de ley.
2	El Título	La Identificación de la Ley. Deber ser preciso, exacto,

		completo, breve y conciso.
3	La Parte Dispositiva.	Es el contenido propio del Proyecto de Ley. Es la serie de artículos ordenados de forma lógica y armónica que regulan determinado objeto o materia.
4	La Parte Final	Incorporación de las disposiciones transitorias, derogatorias y de la fecha a partir de la cual regirá la ley.

En nuestro caso, la Estructura Formal de la Iniciativa Legislativa, está diseñada de la siguiente manera⁹⁴:

No	Componente	Descripción
1	Exposición de Motivos	Es la parte preliminar de un proyecto de ley, reglamento o decreto en la que se explican las razones doctrinales y técnicas que inspiraron al promotor de la iniciativa para crear una nueva ley o para modificar, reformar, adicionar, derogar o interpretar una ley existente, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación. No se discute ni se enmienda. Deberá dirigirse al Presidente de la Asamblea Nacional y contendrá el nombre del órgano o persona y calidad del proponente.
2	Fundamentación.	Deberá contener los fundamentos de la normativa propuesta, una explicación de su importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país, los probables efectos beneficiosos de su aplicación, su

⁹⁴ Artículo 91 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

		impacto económico y presupuestario y las demás consideraciones que juzgaren oportunas. Deberá ser firmada por el proponente
3	Texto del Artulado.	No se establece ninguna definición al respecto

CAPÍTULO IV

Lineamientos de Técnica Legislativa sugeridos para la Elaboración y Redacción de las Iniciativas Legislativas.

Como lo indicamos en la introducción, este trabajo monográfico: “Lineamientos Básicos de Técnica Legislativa para la Elaboración y Redacción de Iniciativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua”, ubica su esfuerzo académico en el estudio y análisis de los aspectos técnicos formales que se requieren para alcanzar una mejor elaboración y redacción en cada una de las partes estructurales de la iniciativa legislativa en nuestro país, como lo son: la Exposición de Motivos, Fundamentación y Texto del Articulado.

Por tal razón, en el presente capítulo, nos corresponde proponer los lineamientos básicos de técnica legislativa para la elaboración y redacción de: la Exposición de Motivos, Fundamentación y Parte Dispositiva de la Iniciativa

4.1 Estructura Recomendada para la Elaboración y Redacción de la Exposición de Motivos.

Tomando en cuenta la definición que la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo establece de exposición de motivos, nos permitimos proponer algunos elementos a seguir para la elaboración de los mismos.

1. Señalamiento del lugar y fecha.
2. Se dirige al Presidente de la Asamblea Nacional.
3. Se establece el nombre del órgano o persona y calidad del proponente.
4. Fundamento constitucional y normativo del derecho de iniciar.
5. Nombre de la Iniciativa propuesta.
6. Breve introducción del contenido de la propuesta, para dar una visión más o

- menos amplia de lo que se pretende crear, reformar y/o derogar.
7. Las razones por las que no puede alcanzarse mediante la legalidad vigente.
 8. Los antecedentes de la situación que origina la iniciativa o de lo que se pretende reformar.
 9. La explicación de los preceptos de ley para despejar posibles dudas en su interpretación.
 10. En caso de utilizar técnicas de investigación como encuestas, entrevistas, hacer referencia a estos, serán de utilidad al momento del análisis y elaboración del informe y dictamen.
 11. Incluir una síntesis en donde se exponga, la viabilidad del proyecto y su impacto en la población.
 12. Las razones doctrinales que inspiraron al promotor de la iniciativa a crear una nueva o para modificar, reformar o adicionar, derogar o interpretar una ley existente.
 13. La determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación.⁹⁵

4.2 Estructura Recomendada para la Fundamentación de la Iniciativa.

La característica que debe regir este tipo de escritos no es ya la certeza preceptiva sino la capacidad de persuasión y convicción. A ello colabora un estilo agradable, que, aunque deba dar las razones intelectuales que sustentan el proyecto, lo haga de un modo sencillo y ameno.

El esquema general recomendado para la estructura y redacción de la Fundamentación de una iniciativa de ley es el siguiente⁹⁶:

⁹⁵ Esta es una propuesta extraída de los aspectos que debe llevar la Exposición de Motivos de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, Art. 91 y de la propuesta que hace el tratadista Miguel Alejandro López Olvera, en su artículo “*Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*” del Libro Elementos de Técnica Legislativa, Pág.121.

No	Sección
1	Título
2	Encabezamiento de Estilo
3	Apertura
4	Análisis de la Viabilidad Jurídica
5	Análisis de la Viabilidad Social, Política y Económica
6	Análisis Exegético del Articulado
7	Síntesis o Conclusión
8	Cierre de Estilo
9	Firmas

Como se observa, en este esquema se incluyen tanto requisitos de fondo como de forma. Esto es así porque consideramos que el seguimiento de este orden secuencial facilita la elaboración del texto completo.

1. TÍTULO:

El título que corresponde a las iniciativas de ley presentadas por los legisladores es el de “FUNDAMENTACIÓN”.

2. ENCABEZAMIENTO DE ESTILO:

Es la identificación precisa de la autoridad a quien se dirige, en nuestro caso al Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.

⁹⁶ Este apartado sigue los lineamientos planteados en el Capítulo V “Estructura y Redacción de los Fundamentos de un proyecto de ley”, de autoría de Beatriz M. Grosso, en “Técnica Legislativa”, citada en la Bibliografía, Pág. 96. Como se señala, responde a una propuesta de Alberto Castells, presentada en el Primer Seminario de Técnica Legislativa, Secretaría Técnica del Bloque Justicialista, Cámara de Diputados de la Nación, 1989.

3. APERTURA:

Consiste en uno o dos párrafos con los que se inicia la explicación del tipo de proyecto que se presenta (ley y decreto) y el tema sobre el que trata. Esta parte sirve para que el lector pueda conocer desde el principio de qué trata la Iniciativa de Ley.

Ejemplos: 1) La presente Iniciativa de ley tiene por objeto reglamentar los aspectos relativos al (...). 2) La Iniciativa de ley que hoy se presenta tiende a establecer un régimen especial sobre (...).

4. ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD JURÍDICA:

Como se sabe, los cuerpos legislativos no tienen una competencia ilimitada sino que su accionar debe mantenerse dentro de los parámetros y los límites que les marcan las normas de rango superior (Constitución Política, Ley Orgánica, según corresponda).

En tal sentido debe analizarse, en relación con la Iniciativa que se pretende aprobar, la correspondencia con:

- a) La Constitución Política;
- b) Los Tratados Internacionales reconocidos por la Nación;
- c) Leyes Constitucionales.⁹⁷

Es decir, debe analizarse primeramente si la iniciativa en cuestión corresponde a facultades o atribuciones que corresponden al Poder Legislativo. Este análisis debe

⁹⁷ Ver Artículo 103 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas.

estar claramente explicitado en la Fundamentación. Deben indicarse las normas constitucionales de las cuales deriva la competencia de la legislación para regular la materia objeto de la iniciativa de ley.

5. ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA:

Este es uno de los puntos centrales del escrito de la Fundamentación. En primer lugar debe describir la situación existente, el problema que es objeto de regulación. Se debe hacer mención de las condiciones que lo origina, las fuentes utilizadas para conocer la existencia del problema (noticia periodística, hecho público y notorio, petición particular, etc.), las causas, a quién o qué afecta el problema y en qué intensidad.

En segundo lugar hay que diferenciar el objeto inmediato de la ley de los fines u objetivos mediatos que pretenden alcanzarse con la modificación del orden jurídico. Así por ejemplo, si una ley de Iniciativa Popular tiene por objeto inmediato, la reglamentación de uno o más artículos de la Constitución; el objetivo mediato es incrementar la participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

En este punto, de alguna manera, debe explicarse cuál es la ventaja del nuevo orden respecto del orden hoy existente.

Para ello es necesario incorporar un análisis completo de impacto que muestre, lo más acertadamente posible, cuáles serán las reacciones de la ciudadanía en relación con la aprobación del proyecto que se presenta.

Para ello, en tercer lugar, debe expresarse la descripción de los medios que propone la iniciativa legislativa.

Se trata de los instrumentos elegidos para cambiar la situación de origen y lograr la concreción de los fines, o sea, solucionar el problema social, político o económico existente. Deben mencionarse, las fuentes consultadas, que pueden ser las siguientes:

1. Antecedentes Legislativos: normas, vigentes o no, por haber sido derogadas, que enfoquen la materia a legislar, ya sea de origen nacional, regional, municipal o de legislación opcional.
2. Antecedentes Parlamentarios: constituidos por los proyectos que no lograron obtener dictamen favorable en las respectivas comisiones; proyectos no aprobados por el plenario y proyectos relativos al tema, que han caducado sin impulso.

Es importante rescatar, en estos casos, cuál fue la causa del fracaso parlamentario de tales iniciativas, a fin de no insistir sobre los puntos que puedan considerarse conflictivos.

3. Antecedentes Doctrinarios: material disponible en bibliotecas, bases de datos, publicaciones privadas, de organizaciones no gubernamentales, etc., referidos al tema.

4. Antecedentes Jurisprudenciales: si fueren necesarios, mediante consultas sentencias emitidas, criterios jurisdiccionales establecidos y cualquier otra información jurídica que se considere.

Estadísticas: realizadas por entidades públicas o privadas, tales como el Banco Central, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, El Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, entre otros.

6. ANÁLISIS INTERPRETATIVO DEL ARTICULADO:

Finalmente debe realizarse un análisis exhaustivo del contenido de la parte normativa, que consiste en una breve exposición de las líneas generales del proyecto de ley, sin caer en la repetición del texto de su articulado.

Es importante evitar temas que no surgen de la parte dispositiva, o tratarlos de manera diferente, por cuanto podría generar una interpretación contra ley.

Así como lo mencionado en el punto del análisis de la viabilidad jurídica que constituye el sustento de los aspectos generales de la ley, este punto implica, de alguna manera, el sustento de la discusión en particular del texto legal.

En efecto, más allá de la motivación de tipo general, el proyecto debe estar suficientemente fundado en cuanto a cada una de sus prescripciones particulares. Si se establece un plazo de cuatro meses, debe explicarse por qué cuatro meses y no dos o cinco; si el órgano que se crea estará integrado por ocho miembros, debe explicarse por qué no son siete o diez; si se le atribuye determinado derecho a un grupo de personas, debe explicarse por qué.

Un correcto análisis interpretativo del articulado que se presenta facilitará la discusión en particular del proyecto.

7. SÍNTESIS O CONCLUSIÓN:

La Fundamentación es una secuencia lógica de ideas; por lo tanto, la conclusión es la deducción lógica derivada de los problemas expuestos y analizados. Equivale, sencillamente, a un sumario sintetizado de lo expuesto en donde se reafirma la iniciativa legislativa con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, persuadiendo adhesión y promoviendo convicción en los legisladores.

Es importante que esta síntesis o conclusión apunte certeramente al núcleo del problema central, tratando de no desviar la atención hacia cuestiones secundarias o menos importantes.

8. CIERRE DE ESTILO:

La Fundamentación debería finalizar con un cierre de estilo que consiste en la solicitud expresa de apoyo a la iniciativa presentada. Es simplemente una fórmula protocolar que se manifiesta en oraciones del estilo de las siguientes:

Ejemplo 1): Por todo lo expuesto, solicito la pronta tramitación de la presente iniciativa. 2) Por ello, insto a mis colegas diputados a votar favorablemente este proyecto de ley. 3) Por los motivos que he desarrollado, solicito a las señoras diputadas y a los señores diputados que acompañen con su voto este proyecto.

9. FIRMAS:

Finalmente se debe establecer los nombres y apellidos y firmas de los diputados propietarios y en ejercicio autores de la iniciativa.

Dado los lineamientos sugeridos para la elaboración y redacción de la Fundamentación de la iniciativa legislativa, esperamos que sea más esporádico el uso de moldes elaborados en base a la práctica.

Por otra parte, no puede olvidarse que esos moldes o formas habituales, son propios de los actos administrativos, carecen del matiz emocional, propio del estilo persuasivo de los proyectos legislativos⁹⁸.

⁹⁸ Debe aclararse que aunque los fundamentos son necesarios y obligatorios en las iniciativas de leyes y decreto, no son aclaratorios, ni complementarios del articulado de la ley, es decir, ante una discordancia entre el articulado y los fundamentos, debe estarse a lo primero. La imprecisión de los artículos no puede ser salvada a través de los fundamentos.

4.4 Lineamientos Formales de Técnica Legislativa para la Elaboración y Redacción del Texto del Articulado. ⁹⁹

Tipo de Letra:

La elaboración del texto debe hacerse con el siguiente tipo de letra: Arial 11. ¹⁰⁰

4.4.1 Fórmula Inicial.

Se recomienda que la iniciativa se presente con la siguiente fórmula:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

(Este texto debe estar centrado en mayúscula y en formato de negrita, no lleva punto al final).

En el siguiente espacio, centrado, mayúscula y negrita, se establecen los considerandos, los que se establecen en números romanos. A continuación se establece a un espacio el por tanto.

A dos espacios del texto anterior y al margen izquierdo la frase:

En uso de sus facultades, Ha dictado la (o el) siguiente:

En la siguiente línea centrado, el tipo de disposición y número (Ley o Decreto). A un espacio establecer en mayúscula y formato negrita el nombre del proyecto.

Ejemplo:

⁹⁹ Estos lineamientos de técnica legislativa que a continuación se proponen son el producto de la experiencia legislativa obtenida en la Asamblea Nacional de Nicaragua y de la consulta que se realizó en países que han mostrado un significativo avance sobre el tema (Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay, Costa Rica, entre otros casos).

¹⁰⁰ Arial es un tipo de letra sans serif, que se ha convertido en una de las tipografías más populares del mundo, diseñada en forma y espacio con el fin de hacerla más apta para ser leída en la pantalla de las computadoras o de forma impresa. De tal forma que se ha utilizado con éxito en el texto de los informes, periódicos, leyes, presentaciones, revistas, etc.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

CONSIDERANDO

POR TANTO

En uso de sus facultades, ha dictado la siguiente:

Ley No. _____

LEY DE TURISMO RURAL SOSTENIBLE DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

4.4.2 El Título

Se inicia con la identificación del tipo de normativa propuesta. El Título se escribe en mayúscula, centrado y en formato de negrita. El título de la ley es su nombre oficial y jurídicamente se compone de dos partes:

1. La indicación del tipo de norma, si es constitucional, orgánica u ordinaria.
2. El señalamiento del objeto, contenido o finalidad.

Ejemplo:

**LEY DE REFORMA Y ADICIÓN A LA LEY NO. 732, LEY ORGÁNICA DEL BANCO
CENTRAL DE NICARAGUA**

**LEY DE MODIFICACIÓN A LA LEY NO. 784, LEY ANUAL DE PRESUPUESTO GENERAL
DE LA REPÚBLICA 2012**

**DECRETO DE OTORGAMIENTO DE PENSIÓN DE GRACIA A FAVOR DE LA SEÑORA
MERCEDES ELIETA RODRÍGUEZ MEJIA**

El título debe precisar de forma general el objeto de la ley. Debe ser breve, concreto y reflejar objetivamente el contenido de la ley. Es recomendable otorgar un segundo título, más breve y sencillo cuando el título principal es extenso o difícil de recordar. El título abreviado debe indicarse expresamente en el articulado de la ley, preferentemente entre las disposiciones preliminares.

No se debe dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continua en vigor.

4.4.3 Considerandos

La palabra considerando se establece en letra mayúscula, centrado y se dividen en números romanos ubicados en el centro y en formato de negrita. Los considerandos preceden el articulado de la ley y no son parte esencial de la misma, se diferencian del resto de la ley, por su ubicación, estructura, estilo de redacción y valor jurídico.

Es comúnmente aceptado que los considerandos se usen en los casos siguientes:

1. Leyes constitucionales o las que tienen por objeto su desarrollo.
2. Leyes de legislación básica.
3. Leyes que crean o modifican un ente del Estado.
4. Leyes que regulan una nueva materia.
5. Decretos Legislativos.
6. Resoluciones Legislativas.
7. Declaraciones Legislativas.

4.4.4 Ordenamiento Sistemático

La iniciativa legislativa debe ordenarse sistemáticamente. En el caso de proyectos de ley, el desglose de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto y de su complejidad. Cada redactor legislativo puede optar por el ordenamiento sistemático que juzgue más apropiado para brindar claridad al texto de la ley. Como ejemplo de ordenamiento sistemático común puede indicarse:

Libros, Títulos, Capítulos y Secciones.

La división en Libros está reservada para las leyes extensas o Códigos.

Cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Cada división debe tener su número y una denominación que englobe el contenido de todos los artículos que agrupa. Los Libros agrupan textos normativos extensos que codifican sectores del ordenamiento jurídico. Se numera correlativamente con números ordinales escritos en letras mayúsculas. Llevan un epígrafe ubicado debajo de su mención y a un espacio sobre la mención “TITULO” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “LIBRO” y su epígrafe van centrados, subrayados, en letra mayúscula y negrita.

Ejemplo:

LIBRO PRIMERO
DERECHO SUSTANTIVO

TITULO PRELIMINAR
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

La Sección agrupa sistemáticamente partes de un texto normativo incluido dentro de un capítulo, identificándolos por conceptos o categorías extensas. Se numera correlativamente con números romanos y lleva el título ubicado debajo de su mención, su epígrafe va centrado, en letra mayúscula y negrita.

Ejemplos:

TÍTULO IX
DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO
CAPÍTULO I
DE LAS ASOCIACIONES SINDICALES
SECCIÓN I
DISPOSICIONES GENERALES

El Título agrupa capítulos que contienen partes claramente diferenciadas. Los títulos también pueden utilizarse para dividir secciones. En textos no codificados son las denominaciones de agrupación de artículos más extensas. Se numera correlativamente con números romanos y lleva un epígrafe ubicado debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “CAPÍTULO” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “TÍTULO” y su epígrafe van centrados, en letra mayúscula y negrita.

El Capítulo: Agrupa artículos con un contenido temáticamente homogéneo siempre y cuando existan otros artículos agrupables en otras categorías. Se numera correlativamente con números romanos y lleva un epígrafe ubicado debajo de su mención. La palabra “CAPÍTULO” y su epígrafe van centrados, en letra mayúscula y negrita.

La numeración de aspectos en el articulado del texto normativo se realiza con números cardinales (1, 2, 3), y recomienza en cada artículo o división. Debe seguirse el mismo criterio en todo el texto de la ley. No es posible la incorporación de guiones, asteriscos, puntos u otro signo tipográfico similar para clasificar o dividir.

4.4.5 Artículos

El artículo es la unidad de división básica de toda disposición normativa y la única obligada cualquiera que sea la extensión del texto. Los artículos han de numerarse con cardinales (1, 2, 3), a menos que la disposición contenga un artículo único.

El texto de la ley se divide en artículos. Ninguna parte del texto puede ser excluida de la división en artículos. Cada artículo debe contener un precepto, mandato o instrucción o más de uno si los recogidos responden a una misma unidad temática. Es mejor redactar artículos breves y de frases cortas. De preferencia, cada artículo un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.

El artículo no debe contener motivación o explicación sobre su contenido. Es objetivo. Cada artículo debe constituir un conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo no sea indispensable entender el artículo anterior o el posterior.

Los artículos deben ser numerados y la numeración debe ser continua, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de las divisiones que pueda tener el texto en partes, títulos, capítulos, etc. Para los artículos, la numeración cardinal es preferible a la ordinal pues facilita la lectura. El cardinal indica el número o cantidad de los elementos de un conjunto. Se recomienda usar

cifras no letras; las cifras expresarlas en números arábigos y no en números romanos.

Ejemplo de numeración cardinal:

1.- (Uno)

2.- (Dos)

3.- (Tres)

La numeración ordinal denota la posición de un elemento perteneciente a una sucesión ordenada.

Ejemplo:

1. ° Primero

2. ° Segundo

3. ° Tercero

Debe evitarse la numeración mezclada entre cardinal y ordinal. Las formas aceptadas de escribir la palabra artículo, son: **ARTÍCULO**, Artículo o abreviado **Art.** Se inicia estableciendo **Artículo 1**, seguido de un punto en negrita y espacio. Se establece seguido el epígrafe con la letra inicial en mayúscula y negrita. Los siguientes artículos se escriben abreviando la palabra artículo de la siguiente forma: **Art.**, seguido del número ordinal o cardinal que corresponda.

Cuando se introducen nuevos artículos a textos legales por reformas o adiciones, en lo posible debe respetarse la numeración y utilizarse los bis, ter, quater. Un texto autónomo no puede incluir artículos bis, ter, etc., estos deben reservarse para los artículos que pudieran agregarse con posterioridad, a través de reformas.

4.4.6 Epígrafes

Es aconsejable dotar a los artículos de epígrafes. Los epígrafes son construcciones breves, claras y tienen que expresar el objeto principal del artículo.

Ejemplos

“Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene como objeto promover la formulación e implementación de directrices y acciones...”

“Art. 2 Criterios de aplicación de las normas procesales

Para aplicar las normas procesales se tendrán en cuenta los criterios conforme al siguiente orden:...”

El epígrafe se ubica luego de la palabra “Artículo” o su abreviatura, de su número y del signo de puntuación punto; aunque algunas legislaciones lo permiten, no es adecuado situarlos entre paréntesis o entre guiones. Todos los epígrafes van en negrita y en minúscula (salvo la letra inicial), ellos no integran la disposición normativa y no pueden repetirse.

Deben guardar correlación entre sí, y no es recomendable epigrafiar párrafos, incisos o literales. No debe epigrafiarse algunos artículos sí y otros no. Es decir, una vez adoptada la decisión de epigrafiar artículos, todos ellos deben llevar epígrafe.

El epígrafe facilita el uso del texto normativo al ayudar a localizar normas con mayor rapidez; obliga a una mayor precisión en la determinación del contenido de los artículos y facilita la confección de la norma elaborando su estructura.

Asimismo obliga a un esfuerzo de claridad, síntesis y sistematización en la elaboración de la ley, como también evita las duplicidades e incoherencias y facilita la lectura por parte de los destinatarios de ésta.

4.4.7 Párrafos

Los párrafos son divisiones gramaticales de un texto que se las señala con letra mayúscula al principio del primer renglón, finalizando con punto y aparte. En este sentido, el párrafo no es una división o subdivisión del texto, sino una participación gramatical.

El artículo puede dividirse en párrafos, incisos o numerales. El artículo se divide en párrafos. Los párrafos se dividen en numerales.

Ejemplo: Art. 72 Objeto.

El Registro de la Propiedad Inmueble tiene por objeto:

1. La inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles;
y
2. Propiciar la seguridad jurídica de créditos garantizados con bienes inmuebles o muebles asegurando su recuperación.

El artículo no debe ser excesivamente largo; no debe tener más de cinco párrafos. El primer párrafo del artículo se ubica a un espacio en el segundo renglón, después de la mención del artículo y su epígrafe (si procede). La demás párrafos están separados a un espacio.

4.4.8 Incisos

Los incisos son herramientas para desarrollar o explicar puntualmente algún elemento del texto genérico. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa

o meramente enunciativa. Se numeran o indican con letras minúsculas: a), b), c). La frase, enunciado o cláusula introductoria que los precede debe concluir con el signo de puntuación de dos puntos (:).

Ejemplo: Art. 3 Objetivos Específicos.

Son objetivos específicos de esta Ley:

- 1) Dar a conocer el concepto país de Turismo Rural Sostenible y sensibilizar a los diferentes actores involucrados en el ámbito local, regional y nacional sobre la importancia de éste como eje estratégico complementario para el desarrollo local integral;

En orden a su contenido, cada inciso debe ser autónomo frente a otro y corresponder gramaticalmente con la frase inicial del artículo. Asimismo, los incisos pueden ser acumulativos (es decir, deben cumplirse todos ellos), o simplemente alternativos (al menos uno cualquiera de ellos).

Ejemplo: Art. 11 Documentos adjuntos a la Iniciativa.

Al presentarse la iniciativa de Decreto Legislativo de concesión de pensión de gracia, se deberán presentar los siguientes documentos:

- a) Currículum vitae del propuesto a recibir la pensión de gracia;
- b) Cédula de Identidad o de residencia en su caso;
- c) Certificado de matrimonio o declaración bajo promesa de ley de la existencia de una unión de hecho estable;
- d) Certificados de partidas de nacimiento de los hijos menores dependientes;

- e) Relación documentada sobre los hechos que fundamentan la iniciativa;
- f) Certificaciones, reconocimientos y avales de asociaciones y entidades profesionales, gremiales, artísticas, deportivas, educativas, culturales, de servicio a la comunidad y otras, relacionadas con los actos relevantes, servicios distinguidos, acciones ejemplares o heroicas que se pretende sean reconocidas por la Asamblea Nacional.¹⁰¹

Los incisos deben ser más de uno. Están separados entre sí a un espacio. Se escriben dentro del margen inicial de los párrafos. Se recomienda el inicio de los incisos con mayúscula. Cada inciso termina con punto y coma y el último inciso termina con punto aparte. Se identifican con letras minúsculas, seguidos de un punto y espacio en blanco, incluidas la “ñ” y “w” pero no los dígrafos¹⁰² “ch” y “ll”. Se escriben dentro del margen inicial de los incisos. Están separados entre sí a un espacio.

4.4.9 Numeral

El Numeral está precedido por un enunciado o cláusula introductoria seguida de los puntos. Deben ser más de uno. Se numeran con números cardinales, seguidos de un paréntesis y espacio en blanco. Se escriben dentro del margen inicial del epígrafe. Los numerales están separados entre sí por un espacio.

¹⁰¹ Ley No. 756; Ley Reguladora de la Facultad Constitucional de la Asamblea Nacional contenida en el numeral 19) del artículo 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 57 del 24 de marzo del año 2011.

¹⁰² Un dígrafo es un grupo de dos letras que representan un solo sonido.

El antepenúltimo de los numerales debe llevar las conjunciones “y” o “e”, para señalar que el numeral que continúa será el final.

4.4.10 Ordenamiento Temático

El contenido del texto debe ordenarse temáticamente a fin de contribuir a la claridad del texto y a facilitar la identificación de sus disposiciones. El orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo sustantivo a lo procesal. Como lo mencionamos anteriormente, la estructura lógica es el orden sistemático de la regulación o del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo en razón de la materia a que cada precepto se refiere y de la finalidad de cada uno.

Los criterios de utilidad para una estructura lógica son los siguientes:

1. De lo general a lo particular.
2. De lo abstracto a lo concreto.
3. De lo más importante a lo menos importante.
4. De lo ordinario a lo excepcional.
5. De lo sustantivo a lo procesal.

En el orden temático se suceden:

1. Disposiciones Preliminares
2. Definiciones
3. Disposiciones Generales
4. Disposiciones Especiales
5. Disposiciones Orgánicas.
6. Disposiciones Procedimentales
7. Disposiciones Sancionatorias
8. Disposiciones Finales

Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la ley deben ubicarse al comienzo del texto o, en su defecto, encabezando la parte, sección, título o capítulo al que corresponden.

Todas las normas deben formar parte del texto de la ley y ninguna debe insertarse en los fundamentos.

Las Disposiciones Preliminares incluyen:

1. El ámbito de aplicación material, el objeto de la ley
2. El ámbito de aplicación territorial
3. El ámbito de aplicación a los sujetos de la ley
4. El ámbito de aplicación temporal, las disposiciones sobre vigencia de la ley.

Las Disposiciones Generales. Contemplan normativas de objeto y finalidad, principios y definiciones de la Ley.

Las definiciones y principios rectores que sean indispensables para la interpretación de la ley, se sitúan en las disposiciones generales, siguiendo un orden alfabético.

Si sólo fuesen necesarias para la interpretación de algunas normas, deben ubicarse en el inicio de la parte, capítulo o sección que contiene esas normas.

Las Disposiciones Orgánicas. Son aquellas que determinan la creación de órganos, las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca, para que lleve una secuencia lógica.

Las Disposiciones Procedimentales. Incluyen normas de procedimiento y procesales de garantía.

Disposiciones Sancionatorias. Son aquellas que se establecen por infracción e inobservancia a disposiciones normativas previamente establecidas. Cuando las disposiciones sancionatorias son pocas es aconsejable ubicarlas como un artículo a continuación de la norma cuyo incumplimiento sobreviene en esa sanción.

Disposiciones Finales. Estas contienen las disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales, en ese orden debe respetarse.

Las Disposiciones transitorias, tiene como finalidad el tránsito al nuevo régimen jurídico y deben incluir, los preceptos siguientes:

- 1.Los que establezcan una regulación especial para situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrega en vigor de la nueva norma;
- 2.Los que declaren la pervivencia de la norma antigua para seguir regulando situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la nueva;
- 3.Para facilitar la aplicación definitiva de la norma nueva, regulen de modo especial situaciones jurídicas producidas después de la entrada en vigor de aquélla.

Las disposiciones derogatorias: Deben indicar de manera clara y expresa, las normas completas o artículos que pierden su vigencia con la nueva disposición.

Las disposiciones finales: Entre ella se deben establecen:

- 1.Los preceptos que con carácter excepcional, modifiquen el derecho vigente, cuando la misma no sea objeto principal de la norma;
- 2.Reglas de supletoriedad, en su caso,
- 3.El mandato de la elaboración de reglamentos
- 4.Reglas sobre la entrada en vigor de la norma.

Completada las disposiciones de la parte final, se agregará la fórmula de cierre que se dispone para los autógrafos “Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, lugar y fecha”, se establece a continuación los nombres y firmas del Presidente de la Asamblea Nacional y de la Primer Secretaria.

4.4.11 Anexos

Debe indicarse en el cuerpo principal de la norma si los anexos que ésta incluye forman o no parte de la ley. Los anexos se identifican con números o letras y deben llevar título.

En los anexos pueden contenerse:

1. En los anexos se incluyen los cuadros, tablas, diagramas, planos, descripciones y listados;
2. Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo; y
3. Documentos cuya naturaleza o contenido lo exija.

En los anexos se incluyen los cuadros, tablas, diagramas, planos, descripciones y listados. En algunos casos, el anexo constituye el núcleo central del dispositivo normativo.¹⁰³

¹⁰³ Por ejemplo, La Ley Anual de Presupuesto General de la República.

4.4.12 Reglas de Redacción

Se sugiere utilizar siempre la palabra exacta. El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término. No usar sinónimos.

Si se usa un término en un sentido que no es el habitual se debe definir, aunque es recomendable no alejarse del sentido habitual. En un texto legal reglamentario, la terminología no debe apartarse de la empleada en el texto legal de base.

Las modificaciones introducidas a una ley deben respetar su redacción, estilo y terminología. También es necesario evitar el uso de términos extranjeros salvo cuando posean un significado técnico o sean de uso corriente y no tengan traducción.

No utilizar abreviaturas, salvo que se aclare en el texto que se hará uso de las mismas. Al referirse a organismos oficiales, entidades, citar la primera vez su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis. En artículos posteriores referirse a ellos sólo con su sigla.

4.4.13 Formas Verbales

La norma debe estar relacionada con el tiempo en que se lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta. Preferir el modo Indicativo al modo Subjuntivo.¹⁰⁴ El modo indicativo se emplea en la mayoría de los contextos relacionados con hechos reales

¹⁰⁴ El modo indicativo del verbo se caracteriza por expresar acciones concretas y reales. Por ello se le ha definido muchas veces como el modo que trata de describir el mundo real. Por ejemplo: *La Autoridad Judicial, fijará inmediatamente las fechas de las audiencias en el mismo acto de suspensión.* Se habla de una persona que realiza una actividad concreta y en un tiempo concreto. Sin embargo, si se modifica la oración para que esté en el modo subjuntivo, la misma estaría escrita así: *Es preciso que la Autoridad Judicial fije las fechas de las audiencias en el mismo acto de suspensión.* Existe una gran diferencia entre ambas oraciones, ya que la primera del modo indicativo enuncia un hecho real, mientras que la oración del modo subjuntivo expresa un deseo, una acción que no ocurre en un momento concreto.

que denotan seguridad; se usan para afirmar algo. En cambio el modo subjuntivo suele responder a una posibilidad, falta de certeza.

Preferir modo indicativo en tiempo presente que en tiempo futuro. Emplear el tiempo futuro del modo indicativo sólo cuando es irremplazable por el presente. Asimismo, debe emplearse el tiempo pasado del modo indicativo sólo cuando se trata de actos anteriores a la ley.

Sustituir el futuro imperfecto de subjuntivo por el presente de indicativo.

Por ejemplo:

En lugar de: “lo que la ley dispusiere” (futuro imperfecto de subjuntivo)

Se escribirá: “lo que la ley dispone” (presente de indicativo)

4.4.14 Sintaxis¹⁰⁵

En la construcción sintáctica preferir el orden lógico y evitar las oraciones con sujeto tácito¹⁰⁶ o construcciones ambiguas. Siempre usar construcciones simples y evitar conceptos rebuscados.

Por ejemplo:

En lugar de: efectuar una presentación

Se escribirá: presentará

En lugar de: se tendrá por caducada

Se escribirá: caducará.

¹⁰⁵ La sintaxis es parte de la gramática que estudia la disposición de las palabras dentro de una frase u oración.

¹⁰⁶ Cuando el sujeto no está escrito, pero se puede pensar en él, se llama sujeto tácito. Por ejemplo: *Admisión de la Prueba. Si considera dudosos unos hechos relevantes para su decisión, estimará o desestimará la pretensión.* En esta frase el sujeto es "la autoridad", que es quien admite o rechaza la prueba en un proceso, sin embargo no está escrito en la oración.

Usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales.

Por ejemplo:

En lugar de: deberá presentar

Se escribirá: presentará

Las circunstancias o condiciones se encabezan con las conjunciones “si” o “cuando” y no con el relativo “que”.

4.4.15 Los Signos de Puntuación:

Separar con coma:

1) los elementos de una enumeración.

Ejemplo: Se consideran documentos: los contratos de trabajo, instrumentos públicos, certificaciones, planillas, colillas del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, libros o expedientes de la empresa del sindicato, tarjeteros, impresos, copias, planos, dibujos, fotografías, recibos, sobres de pago, cheques, contraseñas, cupones, etiquetas, telegramas, radiogramas, fax, soportes de correo electrónico y en general, todo objeto que proporcione información directa y cierta sobre cualquier hecho.¹⁰⁷

2) El nombre y el número de una ley.

Ejemplo: Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reformas.

Ley No. 835, Ley de Turismo Rural Sostenible de la República de Nicaragua.

¹⁰⁷ Numeral 1 del Artículo 57 de la Ley No. 815 Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 229 del 29 de noviembre del 2012.

Utilizar dos puntos:

- 1) antes de una enumeración.

- 2) cuando la frase siguiente especifique lo propuesto.

4.4.16 El Uso de Letras Mayúsculas

Se escribe con letra inicial mayúscula: la primera palabra de un texto y la que sigue a un punto, los nombres propios, los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de una institución, tratado, ley o convenio, las palabras que designan cargo público o los títulos que indican autoridad, nombres de días festivos, la numeración romana; entre otros. Las mayúsculas en frases completas se utilizan en siglas.

En el texto legal deben omitirse disposiciones que sólo constituyen motivación del texto, recomendaciones o enuncian intenciones.

Las fechas deben escribirse completas y fuera de paréntesis. Se escriben con letras las cifras correspondientes a espacios de tiempo, duración, plazos, montos, edad; excepto cuando se trata de unidades monetarias. En este caso se escribe con dígitos, anteceditos por su símbolo monetario, seguido de su expresión de letras entre paréntesis.

Se escriben con dígitos: las medidas de todo tipo, los números de las leyes y de los artículos, los números correspondientes al tomo, folio y asiento de los inmuebles y demás bienes inscritos; los documentos de identidad personal, los números de las coordenadas terrestres, las partidas presupuestarias y arancelarias, los porcentajes, entre otros similares.

No usar términos de otros idiomas, a menos que no exista un término equivalente en el idioma español, en cuyo caso se escribe en letra cursiva.

Las comillas se usan para resaltar frases que se transcriben textualmente.

4.4.17 Remisiones y Citas

La remisión es una modalidad de referencia por la cual una norma se refiere a otra de manera que su contenido sea considerado parte de aquella. Tiene carácter vinculante. No existe remisión a norma de rango inferior.

Ejemplo:

Art. 2 Régimen de Protección

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Cementerio de Granada queda sujeto al régimen especial de protección, establecido en el Decreto No. 1142 “Ley de Protección al Patrimonio Cultural de la Nación”, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 282 de 2 de diciembre de 1982, sus reformas y demás normativas de la materia.¹⁰⁸

Las remisiones internas se refieren a normas de una misma ley, exactamente a artículos precedentes. Es decir de una de sus normas a otras, siendo aconsejable que dicho reenvío se realice respecto de artículos precedentes. Las remisiones externas se refieren a normas de otra ley.

¹⁰⁸ Ley No. 814, Ley que Declara Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación al Cementerio de Granada. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 814, del 6 de noviembre del 2012.

La remisión interna debe ser expresa e indicar con precisión el artículo de la norma a la que se remite, evitando utilizar frases como “el siguiente capítulo” o “el capítulo anterior”.

Ejemplo:

Art. 28 Excepción de la obligación de declarar de los trabajadores.

Los contribuyentes que obtengan rentas del trabajo de un solo empleador, no deberán presentar declaración personal alguna, salvo que hagan uso de su derecho a las deducciones establecidos en el numeral 1 del artículo 21 de la presente Ley, o cuando devenguen o perciban rentas gravadas de otras fuentes.¹⁰⁹

Las remisiones externas a otras leyes deben limitarse a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite.

Ejemplo:

Art. 47. Derecho a ejercer acción civil

La víctima de los delitos señalados en la presente Ley que decida ejercer la acción civil en sede penal de conformidad a lo establecido en la Ley No. 406, “Código Procesal Penal de la República de Nicaragua”, podrá hacerlo directamente, a través de abogado particular o solicitar al Ministerio Público la asesoría o representación legal para el ejercicio de su derecho a restitución, reparación del daño e indemnización de perjuicios.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ley No. 822; Ley de Concertación Tributaria. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 241 del 17 de diciembre del 2012.

¹¹⁰ Ley No. 779, Ley Integral contra la Violencia hacia las mujeres y de reformas a la Ley No. 641, “Código Penal”. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 35 del 22 de febrero del 2012.

En las remisiones internas no debe repetirse la referencia “**de la presente ley**” salvo que sea imprescindible para la claridad de la norma.

En las referencias externas se debe citar el número de la ley y la ley que la modifica. Si la norma fue modificada por varias leyes, se indicará sólo la última. Si la referencia es a textos ordenados, se remitirá solo a ellos y no a las leyes originales.

La remisión y cita interna mencionan únicamente el artículo remitido, sin expresiones parecidas a las siguientes: “de acuerdo a la presente ley” o “de la presente norma”.

La remisión y cita externa de una norma consignan la norma remitida de manera expresa, incluye el número del artículo o artículos, la categoría normativa, el número y título, en ese orden.

La cita es una mención a otras normas para aclarar un texto o probar un hecho. No tiene carácter vinculante. La norma citada no forma parte de la norma que cita. Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma.

Las citas internas se refieren a normas de una misma ley, exactamente a artículos precedentes. Las citas externas se refieren a normas de otra ley. No se da referencia a normas de inferior jerarquía.

Las leyes se indican con mayúscula seguidas de su número. En el caso de Decretos, Resoluciones y Declaraciones, se establece además las siglas A.N a continuación el número que las identifica conforme su aprobación.

La Constitución Política y los Códigos se mencionan con su nombre completo y las letras iniciales con mayúsculas o abreviados y entre paréntesis. Cuando se mencione la Constitución, se consigna su denominación oficial: “Constitución Política de la República de Nicaragua”.

Evitar el uso de la forma “y/o” porque está constituida por una conjunción que une (y) y otra que separa (o). En algunos casos, su utilización genera contradicciones.

4.4.18 Dinámica Legislativa

Entrada en vigor de la ley

Si se quiere que la ley entre en vigor en una fecha distinta, debe incluirse en la ley una cláusula que expresamente así lo establezca.

Ejemplo:

Art. 324 Vigencia.

Esta Ley entrará en vigencia a partir del uno de enero del año dos mil trece.

Dada en la ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, a los treinta días del mes de noviembre del año dos mil doce.¹¹¹

¹¹¹ Ley No. 822; Ley de Concertación Tributaria. Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 241 del 17 de diciembre del 2012.

La entrada en vigor de la ley puede fijarse en una fecha determinada con toda precisión, con día, mes y año; pero hay otras alternativas.

Ejemplo:

Art. 77 Vigencia.

La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dada en la ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil trece. Ing. René Núñez Téllez, Presidente de la Asamblea Nacional. Lic. Alba Palacios Benavidez, Secretaria de la Asamblea Nacional.¹¹²

La entrada en vigor de la ley puede fijarse para una fecha determinable, como la fecha de publicación o un plazo a contarse a partir de la fecha de sanción o de promulgación.

4.4.19 Caducidad

Las leyes se extinguen por caducidad cuando desde su creación, por su propio texto, estaban sujetas a un plazo o a una condición, y ese plazo o condición se cumple.

La ley también puede caducar por cumplimiento de su objeto, si el objeto es susceptible del agotamiento de las situaciones jurídicas que la ley regula.

¹¹² Ley No. 830, Ley Especial para Atención a Excombatientes por la Paz, Unidad y Reconciliación Nacional. Publicada en la Gaceta No. 28 del 13 de Febrero del 2013.

4.4.20 Derogación

La derogación total o parcial de las leyes debe ser expresa. La derogación debe establecerse en la ley mediante el uso del término “Derógase” seguido de la mención de las normas a derogar. No deben usarse otros términos porque pueden dar lugar a confusión, por ejemplo “Queda sin efecto”.

Cuando se establece un nuevo régimen legal en reemplazo de otro, este último debe ser derogado expresamente.

La derogación de las leyes debe ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes o disposiciones legales que se derogan. Las leyes a derogar deben ser identificadas por su número, excepto los Códigos, que deben ser identificados por su nombre completo. Los artículos deben ser identificados por su número, y los incisos por la letra o número correspondiente. La derogación debe mencionar detalladamente todas las leyes a derogar.

Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, que se suele expresarse con fórmulas del estilo “Derógase todo lo que se oponga”. Con mayor razón deben evitarse las fórmulas del estilo “Derógase en todo cuanto se oponga”, que producen muchas más incertidumbres que certezas.

No conviene derogar leyes que ya estaban extinguidas, pues se corre el riesgo de que alguien interprete que estaban vigentes. Si se quiere dar certeza a una derogación anterior discutible, se puede usar una fórmula como “Declárase derogada a la ley ...”

Cuando se quiere dar por terminado un régimen legal es necesario derogar la ley que lo estableció. No deben usarse fórmulas del estilo “Suprímase el impuesto creado por ley ...”, sino directamente “Derógase la ley ...”.

Cuando la ley a derogar ha sido objeto de texto ordenado oficialmente aprobado, la derogación debe referirse al texto ordenado más reciente de esa ley; pero conviene mencionar expresamente las leyes modificatorias posteriores al texto ordenado que también han de ser derogadas.

4.4.21 Modificación

La modificación es aquella que tiene por objeto modificar o derogar la ley vigente. La modificación total o parcial de las leyes debe ser expresa.

Los tipos de ley modificatoria:

- 1) De nueva redacción: regulan una materia completa anteriormente regulada, sustituye y deroga la ley anterior.
- 2) De adición: añaden normas nuevas a una ley existente.
- 3) De derogación parcial o total: derogan en forma parcial o total una o varias leyes.
- 4) De prórroga o suspensión de vigencia: prorrogan o suspenden la vigencia de la ley.

La modificación de la ley debe ser hecha con toda precisión, identificándose la ley o disposición legal que se modifica. La ley a modificar debe ser identificada por su número, excepto los Códigos, que deben ser identificados por su nombre completo. Los artículos a modificar deben ser identificados por su número, y los incisos por la letra o número correspondiente.

La modificación debe mencionar a la ley principal a modificar. No hay que enumerar detalladamente las anteriores leyes modificatorias de la ley principal.

Cuando se quiere modificar un régimen legal, es necesario modificar la ley que lo estableció. No deben usarse fórmulas del estilo “Modifícase el impuesto creado por ley ...”, sino referirse directamente a la ley.

En principio, la modificación de una ley debe hacerse sustituyendo íntegramente una parte del texto de la ley. Esa parte no debe ser menor que un párrafo, inciso o apartado. Aunque se quiera sustituir solamente una palabra o frase, igualmente se le dará forma de sustitución integral de una parte de la escala indicada.

La modificación de una ley también puede hacerse mediante el agregado de nuevos artículos, párrafos, incisos o apartados. En este caso debe asignarse a los nuevos textos una identificación por números, letras o de otro modo, que sea concordante con el método utilizado por la ley a modificar.

Si se quiere modificar algún artículo de un texto legal aprobado como anexo de una ley, debe indicarse con precisión el texto a modificar.

El agregado de nuevos artículos en una ley anterior debe ser establecido mediante la fórmula “Incorporase a la ley... el siguiente artículo...”, y luego se transcribe el texto a insertar, comenzando por su identificación numérica, alfabética o la que corresponda. Esto vale también para el agregado de párrafos, incisos o apartados.

Cuando se agregue a una ley un artículo, párrafo, inciso, literal o numeral en medio de una serie, la identificación asignada se formará tomando la identificación de la

unidad del mismo nivel (artículo, párrafo, inciso, etc.) inmediatamente anterior al lugar de inserción, completada con una palabra latina que permita diferenciar. Para la primera unidad agregada la palabra latina será “bis”, para la segunda “ter”, y para las siguientes “quater”, “quinqües”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies” y “decies”. Sin embargo, si los agregados pasan de cuatro, sería conveniente buscar otra manera de insertar los nuevos textos.

Cuando se quiere agregar un artículo nuevo antes del artículo 1° de la ley a modificar, conviene asignar al artículo nuevo el número 1° y simultáneamente cambiar el número del anterior artículo 1°, que pasará a ser 1° bis. Con los cambios pertinentes, lo mismo vale para el caso de incisos nuevos antes del primer inciso.

La modificación a una ley debe hacerse utilizando rigurosamente la misma terminología de la ley a modificar. Al modificar una ley debe respetarse en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar, inclusive el método de epigrafiado. Si es necesario modificar también la estructura de la ley, eso debe hacerse respetando sus lineamientos generales, p.ej. si se agrega un nuevo capítulo éste debe tomar una numeración y llevar un título del mismo estilo que los capítulos ya existentes en la ley.

4.4.22 Incorporación de la Ley al Orden Jurídico

Tener en cuenta que las redundancias y las contradicciones de la ley, necesariamente se trasladan al orden jurídico.

El hecho de que la ley no tenga contradicciones ni redundancias, no garantiza que éstas no aparezcan al incorporar la ley al orden jurídico. Puede suceder que alguna de las normas que se han incorporado a la ley, ya estaban en el orden jurídico.

CONCLUSIONES

- 1) El uso de la técnica legislativa es importante en la labor parlamentaria para la formulación, elaboración y redacción de las iniciativas legislativas procurando a la vez, la integralidad, coherencia y correspondencia de esas iniciativas con el resto del ordenamiento jurídico.
- 2) La Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reformas, contiene elementos de técnica legislativa, que al ser complementados, con otros lineamientos técnicos para la formulación, elaboración y redacción de las iniciativas legislativas, sobre la base de las necesidades del sistema jurídico nicaragüense, se obtendrían mejores resultados en el proceso de producción legislativa.
- 3) La Asamblea Nacional de Nicaragua aún no ha emitido ni aprobado institucionalmente un manual estandarizado de consulta para la formulación, elaboración y redacción de textos legislativos, en el que se establezcan las pautas, lineamientos, reglas o herramientas, oficialmente aceptadas por el Poder Legislativo, para orientar técnicamente el proceso de elaboración y redacción de las iniciativas de ley.
- 4) La carencia de un manual o de un documento guía de técnica legislativa, ha llevado a las personas involucradas en la elaboración y redacción de textos normativos, a utilizar de forma discrecional y automática, criterios intuitivos de técnica legislativa complementaria y heterogénea, adquiridos a través de la

práctica, costumbre, tradición, experiencia parlamentaria y planes de perfeccionamiento profesional de cada asesor o encargado.

5) La Asamblea Nacional de Nicaragua debe institucionalizar, lineamientos generales de técnica legislativa, como un imperativo para homogenizar la estructura formal de los proyectos o iniciativas de ley, asegurando las propiedades de integralidad, coherencia y correspondencia con el ordenamiento jurídico del país.

6) Se requiere una unidad técnica u órgano institucional dentro del Parlamento Nicaragüense, que brinde asesoramiento permanente para contribuir a una mayor eficacia de la función legislativa en la formulación de las iniciativas de ley.

RECOMENDACIONES

1. La creación de una Unidad Especializada en Técnica Legislativa permanente adscrita a la Dirección General de Asuntos Legislativos, que tenga por objeto el apoyo técnico y seguimiento en cada una de las etapas del proceso de formulación, elaboración y redacción de las iniciativas ley.
2. Continuar la implementación de capacitación y formación académica permanente en temas de elaboración y redacción de textos y técnica legislativa al personal técnico involucrado en el proceso de formación de ley.
3. La elaboración y establecimiento de un Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración y Redacción de iniciativas de ley, que contenga los lineamientos generales legislativos oficiales e institucionalizados, como un significativo apoyo de soporte técnico a tomarse necesariamente en cuenta en la elaboración y redacción de textos normativos.
4. Seguimiento y evaluaciones técnicas del trabajo parlamentario, que realiza el personal técnico involucrado en el proceso de formación de ley, como un mecanismo de enriquecer y mejorar las funciones asignadas.

FUENTES CONSULTADAS

I. DISPOSICIONES NORMATIVAS

Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 176 del 16 de Septiembre del 2010.

Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, aprobada el 5 de diciembre del 2006, publicada en el Nuevo Diario del 29 de Diciembre del 2006 y en la Gaceta, Diario Oficial No.26 del 6 de febrero del 2007. Cuyo texto con reformas incorporadas se publicó en La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 28 de Enero del 2013.

Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana. Aprobada el 22 de Octubre del 2003. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 19 de Diciembre del 2003.

Ley No. 331 Ley Electoral, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 16 del 24 de Enero del 2000.

Ley No. 756, Ley Reguladora del a Facultad Constitucional de la Asamblea Nacional Contenida en el numeral 19) del Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua. Aprobada el 16 de Febrero del año 2011. Publicada en la Gaceta, Diario Oficial No.57 del 24 de Marzo del 2011.

Ley No.147, Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Aprobada el 19 de Marzo de 1992, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 102 del 29 de Mayo de 1992.

II. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana; Editado por Ronny Rodríguez Chan, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Serie: Parlamentos y Democracia. (San José - Costa Rica 2001). Págs. 408.
- AAVV. La Técnica Legislativa a Debate, Editorial Tecno, Biblioteca de Textos Legales, (Madrid - España 1994). Págs. 332.
- AAVV. El Estilo de la Ley, Segunda Edición, Asamblea Legislativa, Centro para la Democracia, (San José-Costa Rica 1995). Págs. 132.
- AAVV. Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua, Primera Edición, (Managua-Nicaragua 2000). Págs. 248.
- ALVAREZ ARGUELLO, GABRIEL, La Ley en la Constitución Nicaragüense, CEDECS, (Barcelona-España 1999). Págs. 221.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos de Ley, 2009. Págs. 8.
- ATIENZA RODRIGUEZ, MANUEL, Contribución a una Teoría de la Legislación, Civitas (Madrid-España 1997). Págs. 112.
- BASCUÑÁN VALDÉS, ANÍBAL, Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales, 2ª.ed., Editorial Jurídica de Chile, (Santiago-Chile 1960). Págs. 265.
- BARAHONA NOVOA, ALBERTO, El Estilo de La Ley, Segunda Edición. Asamblea Legislativa. Centro para la Democracia, (San José-Costa Rica 1995). Págs. 129.
- BERLÍN, VALENZUELA, FRANCISCO (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, Junio, 1998). Págs. 760.

- BULYGIN, EUGENIO, Teoría y Técnica en La Legislación, Análisis Lógico y Derecho, Centro de Estudios Constitucionales (Madrid-España 1991). Págs. 425.
- CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, Diccionario de Derecho Usual, Editorial Arayú, Tomo II (Buenos Aires-Argentina 1953). Págs. 1205.
- CARBONELL SÁNCHEZ, MIGUEL, Notas de Técnica Legislativa, (México-1996). Págs. 434.
- CARBONELL SÁNCHEZ, MIGUEL, Etapas para la Creación de Leyes de Calidad, Conferencia Dictada, (Campeche-México Junio 2011).
- CARBONELL SÁNCHEZ MIGUEL y PEDROSA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA, Elementos de Técnica Legislativa; UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 44, Primera Edición, (Distrito Federal-México 2000). Págs. 266.
- CASTELLANO HERNÁNDEZ, EDUARDO DE JESÚS (Coordinador), Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta, 4ta Edición, (México 2008). Págs.585.
- COLOMBO GODOY, ÁNGELA, Cuerpos Especiales Permanente de Redacción Legislativa”, en Revista de Derecho Parlamentario No. 9, Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Congreso de la Nación, (Buenos Aires-Argentina, 2000). Págs. 104.
- DIEZ PICAZO, LUIS MARIA, La Derogación de las Leyes, Editorial Cívitas, (Madrid-España 1990). Págs. 377.
- ESCOBAR AGUILAR, MARÍA OFELIA, Teoría y Técnica Legislativa (Algunos Aspectos), Instituto de Capacitación Política "11 de Julio" y Fundación Friedrich Naumann de Alemania, (Managua-Nicaragua 1996). Págs. 113.
- GARCÍA- ESCUDERO MARQUEZ, PILAR, Manual de Técnica Legislativa, Editorial Aranzadi, S.A, Primera Edición, (Octubre 2011). Págs.356.

- GARCIA ESCUDERO, PILAR BASELGA, Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa, Editorial Archivera; Biblioteca de las Cortes Generales, (Madrid-España, Septiembre 2010). Págs. 62.
- GARCIA VILCHEZ, JULIO RAMÓN, La Formación de la Ley en Nicaragua, Procedimientos Parlamentarios, Primera Edición, (Managua-Nicaragua 2005). Págs.149.
- GAITÁN PACHECO, GUILLERMO, Técnicas Legislativas en el Congreso de la República de Guatemala, (Guatemala Diciembre 1999). Págs.18.
- GRETEL GRUPO DE ESTUDIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA, La Forma de las Leyes, Diez Estudios de Técnica Legislativa, Bosch, (Barcelona-España 1986). Págs. 318.
- GODOY COLOMBO, ÁNGELA, Cuerpos Especiales Permanentes de Redacción Legislativa. Revista de Derecho Parlamentario No. 9. (Buenos Aires-Argentina 2000). Págs. 104.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, AGAPITO, La Importancia de la Técnica Legislativa, Revista Debate, Ensayos y Monografías, Año VI, Número 15, (Panamá-Diciembre 2008). Págs. 142.
- HABA MUELLER, PEDRO ENRIQUE y MUÑOZ, HUGO ALFONSO, Manual de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos de Ley, (San José-Costa Rica Abril 2006).
- HERNANDEZ, MARÍA DEL PILAR, Curso de Técnica Legislativa, Sesión del 19 de febrero del 2002, Clase 1/6, Dirección de Servicios de Bibliotecas, Sistema Integral de Información y Documentación. Edición Jorge González Chávez, (Abril 2002). Págs. 78.
- JIMENA QUESADA, LUIS, La Técnica Legislativa a la Luz del Ordenamiento Constitucional Uruguayo. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, (Montevideo- Uruguay 2005). Págs. 51.
- LEIVA FERNANDEZ, LUIS F., Fundamentos de la Técnica Legislativa, Editorial Buenos Aires, (Buenos Aires-Argentina 1999). Págs. 402.

- LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, Técnica Legislativa y Proyectos de Ley, Publicación contenida en el Libro Elementos de Técnica Legislativa, Primera Edición, (Distrito Federal- México 2000). Págs. 118.
- LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, (México 1989). Págs.121.
- LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ÁNGEL, El Procedimiento Legislativo, Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales, año 3, número 5, (México, 1998). Págs. 151.
- MARTÍN CASALS, MIQUEL, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, (Madrid-España 1989). Págs. 624.
- MAZZINI ALBERTO, La Técnica Legislativa en la Elaboración de Proyectos, Revista de Derecho Parlamentario No. 9. Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Congreso de la Nación, (Buenos Aires-Argentina 2000). Págs. 104.
- MENÉNDEZ M., AURELIO, La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho, Thompson-Civitas (Madrid-España 2004). Págs. 624.
- MUÑOZ QUESADA, HUGO ALFONSO y HABA MULLER, PEDRO ENRIQUE, Elementos de Técnica Legislativa, Serie PRODEL, Asamblea Legislativa, (San José- Costa Rica1996). Págs. 369.
- MUÑOZ QUESADA, HUGO ALFONSO y URCUYO FOURNIER, CONSTANTINO, Desarrollo Legislativo y Reforma Política en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Cuadernos de CAPEL No. 42. (Costa Rica 1997). Págs. 132.
- PALACIOS ROMÁN, RAÚL. Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, en RODRÍGUEZ CHANG, RONNY (Editor), La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), (San José-Costa Rica 2001). Págs. 408.

- PÉREZ PAREDES, YON JAVIER, Manual de Técnica Legislativa. Dirección General Parlamentaria, Congreso de la República de Perú, (Perú 2010). Págs. 43.
- PÉREZ BOURBON, HÉCTOR, Manual de Técnica Legislativa. Primera Edición, Editorial Minigraf, Fundación Konrad Adenauer, (Buenos Aires, Argentina, Septiembre 2007). Págs. 216.
- RODRÍGUEZ CHANG, RONNY (Editor), La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), (San José- Costa Rica 2001). Págs. 408.
- SÁINZ MORENO, FERNANDO (Coordinador), La Calidad de las Leyes, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, (España 1989). Págs. 402.
- SAINZ MORENO, FERNANDO, La Técnica Normativa. Visión Unitaria de una Materia Plural, en La Técnica Legislativa a Debate, Tecnos, (Barcelona-España 1994).
- SECRETARIA DE GOBERNACION, Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, 4ta Ed., (México 2008). Págs. 587.
- SVETASZ, MARÍA ALEJANDRA, GROSSO, BEATRIZ Y OTROS, Reglas Prácticas de Técnica Legislativa, Editorial de Belgrano, (Buenos Aires, 2000). Págs. 32.
- UBERTONE, FERMÍN PEDRO, La Calidad del Texto Normativo, exposición del autor durante la Jornada de Calidad en la Administración Pública y Calidad Legislativa, (Ciudad de La Plata-Argentina 28 de Agosto de 2012). Págs. 60.
- UBERTONE, FERMÍN PEDRO, La Calidad en la Tarea Legislativa, un aporte para el Debate, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, (Buenos Aires, Argentina 2003). Págs. 60.
- ZAMBRANA SEA, FERNANDO y CLAROS PINILLA, MARCELO, Manual de Técnica Legislativa (Instrumento para la Construcción de Normas).

Comunidad de Derechos Humanos (CDH) y Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), (La Paz, Bolivia 2009). Pág.137.

ANEXO No. 1

EL “CUESTIONARIO ALEMÁN” O “LIBRO AZUL”¹¹³

El Cuestionario de la República Federal de Alemania o “cuestionario azul”, como también se le conoce por el color del papel en que se imprimió, resulta de gran utilidad. El Gobierno Alemán, por resolución de 11 de diciembre de 1984, tomó el acuerdo de obligar “a todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas, y a todos aquellos que participan en ese proceso” a plantearse una serie de diez preguntas sobre la “necesidad”, oportunidad y eficacia de su proyecto. Esas interrogantes permiten al legislador tomar en cuenta aspectos fundamentales, previamente a elaborar la ley, los cuales se refieren no sólo a la técnica de redacción de los textos, sino a aspectos sociológicos, políticos, económicos cuyo conocimiento resulta de gran utilidad a la hora de preparar los proyectos:¹¹⁴

El Cuestionario es el siguiente:

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?

1.1 ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?

1.2 ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?

1.3 ¿Cuál es, por otra parte, la actual situación jurídica y de hecho?

1.4 ¿Qué defectos se han constatado?

1.5 ¿Qué nuevos acontecimientos --por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia están relacionados de un modo especial con el problema?

¹¹³ Fuente: Valverde Acosta, Carmen María. *El Lenguaje de la Ley*. Costa Rica. 1992.

¹¹⁴ Sainz Moreno, Fernando, Calidad de las leyes, p. 13. Para este cuestionario se utiliza también la traducción de Miguel Martín Casals, en GRETEL: Curso de Técnica Legislativa. P. 285 y ss.

1.6 ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?

1.7 ¿Qué ocurre si nada ocurre? Por ejemplo, probablemente se agravará el problema, permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?

2 ¿Cuáles alternativas existen?

2.1 ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?

2.2 ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivación; estímulo y apoyo a una auto asistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.)

2.3 ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes? :

- a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía
- b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención de objetivos).
- c) Costos y gastos de los erarios públicos.
- d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.
- e) Efectos secundarios, consecuencias.

f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.

2.4 ¿Mediante qué actuación pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?

3. ¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?

4. ¿Debe elaborarse una ley?

4.1 ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de Ley?

4.2 ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?

4.3 ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?

5. ¿Hay que actuar ahora?

5.1 ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adoptar ahora una regulación?

5.2 ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?

6. ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?

6.1 ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?

6.2 ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?

6.3 ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?

6.4 ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por:

Un tratado internacional de aplicación inmediata

Un reglamento de la Comunidad Europea.

Una ley federal.

Disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).

6.5 ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?

6.6 ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas?

¿Es posible prescindir de ellas?

6.7 ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?

7. ¿Puede limitarse el período de vigencia?

7.1 ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?

7.2 ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?

8. ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

8.1 ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán éstos dispuestos a aceptarla?

8.2 ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:

Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas, sanciones o multas, otras cargas.

¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.3 ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?

8.4 ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?

9. ¿Es practicable la regulación?

9.1 ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?

9.2 ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?

9.3 ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?

9.4 ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?

9.5 ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?

9.6 ¿Por qué no se puede renunciar a:

- a) Regulaciones relativas a la competencia y organización,
- b) nuevas autoridades, comisiones consultivas
- c) reservas de una participación posterior,
- d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales.
- e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, Fórmularios)

9.7 ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?

9.8 ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?

9.9 ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?

9.10 ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?

9.11 ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)?

¿Por qué no?

¿Con qué resultado?

10. ¿Es razonable la relación costos/beneficios?

10.1 ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?

- 10.2** ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
- 10.3** ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?
- 10.4** ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos/beneficios? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido su resultado?
- 10.5** ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios?

ANEXO No. 2

LA LISTA DE VERIFICACIÓN.¹¹⁵

El técnico legislativo debe trabajar en base a un *check-list* de aspectos que debe satisfacer la propuesta normativa antes de que sea redactada. Este ejercicio incluye la Formulación de preguntas básicas acerca de la iniciativa legislativa, particularmente, las referentes al impacto de la propuesta, su utilidad, sus beneficios directos e indirectos, el financiamiento, sus destinatarios, los encargados de su aplicación y las formas que aseguren su cumplimiento. Se trata, en pocas palabras, de traducir en la iniciativa legislativa la pretensión del diputado o de la entidad que la propone.

Breves consideraciones acerca de las Listas de Verificación

Como una herramienta final se indica a continuación una serie de preguntas que debe hacerse el redactor de un proyecto normativo, sea un proyecto propiamente dicho o un despacho de comisión, una vez finalizada la redacción, lo que le permitirá verificar que se ha cumplido con algunas de las reglas de calidad imprescindibles. Las *checklists* o listas de verificación son también conocidas como “listas de comprobación” o “listas de chequeo” y son de extensa aplicación en actividades relacionadas al control de la calidad, aseguramiento de la calidad, inspección, ensayos, gestión de la seguridad y gestión ambiental, entre otras disciplinas. Los principales objetivos de estas listas son:

¹¹⁵ Valverde Acosta, Carmen María. “*El Lenguaje de la Ley*”. Costa Rica. 1992.

a) actuar como recordatorios de lo que se debe hacer; b) conformar registros detallados de que se hizo todo lo que había que hacer, incluyendo opcionalmente los resultados obtenidos; o c) actuar como recordatorios y también como registros. Las *checklists* o listas de verificación se pueden centrar en que los procesos se realicen de modo de cumplir con todas las etapas y pasos en las condiciones establecidas y en verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para los productos.

La lista de verificación que se acompaña sólo busca satisfacer lo señalado en el inciso a), o sea, servir de recordatorio de lo que debe hacerse.

Respecto de la Viabilidad Jurídica

1. ¿Es necesario sancionar una ley sobre esta materia?
2. ¿Se analizó la constitucionalidad de la ley que se está proyectando y su correcto encuadre en el orden jurídico?
3. ¿Está seguro de que el presente proyecto no estaría mejor enmarcado como proyecto de declaración o de resolución?
4. ¿Se analizó la jurisprudencia existente sobre el tema?
5. ¿Consultó si la materia objeto de su proyecto está o no regulada en algún aspecto, o si hay proyectos presentados para su regulación o modificación?
6. ¿Está seguro de que la ley proyectada no modifica algún código vigente?

Respecto de la Viabilidad Práctica

1. ¿Se evaluó el impacto que tendría la ley proyectada desde el punto de vista social, económico y político?
2. De ser aprobada, ¿se aproximaría la ley al sentir de los ciudadanos?

3. ¿Fueron consultados los actores interesados?
4. ¿Es practicable la regulación proyectada?
5. En caso de que el proyecto contenga plazos, ¿se considera posible su cumplimiento por parte de quien deberá aplicarla?
6. ¿Fue analizada la factibilidad administrativa y presupuestaria de la ley proyectada?
7. Si la aplicación de la ley proyectada implica erogaciones del Estado, ¿se establece expresamente y con el máximo nivel de desagregación posible cuál es la partida presupuestaria a la cual afectar tal gasto?

Respecto de la Técnica Legislativa Utilizada

1. ¿Se ha revisado la lógica del articulado a efectos de evitar lagunas normativas, contradicciones o redundancias con el sistema normativo?
2. ¿Se ha verificado que no haya omisiones respecto de los contenidos esenciales e indispensables de la ley?
3. ¿Se tuvieron en cuenta las reglas de técnica legislativa y de elaboración de fundamentos para la redacción del proyecto?

Estas preguntas, aunque están planteadas para los proyectos de ley, son también aplicables a las ordenanzas y, en lo pertinente, a los proyectos de Resolución, de Comunicación y de Declaración.

Managua, lunes 03 de junio del año 2013

Karla María Campuzano Oconor.-