

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA**

**UNAN-LEÓN**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**FCJS**



“Hacia el Bicentenario de la UNAN-León: 1812-2012”

Tesis para optar al Título de Magister en Derecho Parlamentario

**“LA FASE CONSTITUTIVA DE LA LEY EN EL PODER  
LEGISLATIVO NICARAGÜENSE”**

**Sustentante**

Licenciado

Jorge Enrique Chamorro Varela

**Tutor**

Doctor

Omar García Palacios

León, Nicaragua, junio de 2013

“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

# INDICE

|   |    |
|---|----|
| Contenido   |    |
| INTRODUCCIÓN .....  | 5  |
| CAPÍTULO I.....   | 9  |
| GENERALIDADES.....  | 9  |
| CONCEPTOS GENERALES .....   | 9  |
| 1.1. Las Iniciativas. Concepto:.....  | 9  |
| 1.2. Sujetos Titulares de la Iniciativa .....   | 11 |
| 1.3. Clases o Formas de Iniciativa .....  | 13 |
| 1.4. Ley.....   | 15 |
| 1.4.1. Son materia de Leyes:.....   | 15 |
| 1.5. Decreto .....  | 16 |
| 1.5.1. Son materia de Decretos Legislativos:.....   | 17 |
| 1.6. Resoluciones .....   | 18 |
| 1.6.1. Son materia de Resoluciones: .....   | 18 |
| 1.7. Declaración .....  | 19 |
| CAPÍTULO II.....  | 20 |
| ESTRUCTURA DE LAS INICIATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NICARAGÜENSE .....  | 20 |
| 2. Estructura de las iniciativas: Ley, Decreto Legislativo, Resolución y Declaración según la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua..... | 20 |
| 2.1. Aspectos Generales .....   | 20 |
| 2.2. División .....   | 20 |
| 2.2.1 La Exposición de Motivos:.....  | 21 |
| 2.2.2. Fundamentación.....  | 29 |
| 2.2.3. Texto del Articulado .....   | 29 |
| 2.3. Caso de las iniciativas de Resolución y Declaraciones:.....  | 30 |
| 2.4. Orden Lógico del contenido del articulado .....  | 31 |
| 2.4.1. Título .....   | 31 |
| 2.4.2. Naturaleza del título.....   | 32 |
| 2.4.4. Considerandos.....   | 33 |

|   |    |
|---|----|
| 2.4.5. Objeto .....   | 33 |
| 2.4.6. Categorización .....   | 34 |
| 2.4.7. Definiciones.....  | 40 |
| 2.4.8. Aplicación.....  | 41 |
| 2.4.9. Parte sustantiva .....   | 42 |
| 2.4.10. Infracciones y sanciones .....  | 43 |
| 2.4.11. Procedimiento.....  | 43 |
| 2.4.12. Disposiciones finales .....   | 43 |
| CAPÍTULO III.....   | 46 |
| LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS. ASPECTOS GENERALES. SISTEMAS DE COMISIONES. EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY. . . . . | 46 |
| 3.1. Presentación de las Iniciativas en Primera Secretaría .....  | 46 |
| 3.2. De las Comisiones Parlamentarias:.....   | 50 |
| 3.2.1. Aspectos generales:.....   | 50 |
| 3.2.2 Los Sistemas de Comisiones en otros países: .....   | 57 |
| 3.2.2.1. España:.....   | 57 |
| 3.2.2.2 Estados Unidos de América: .....  | 58 |
| 3.2.2.3. Francia .....  | 60 |
| 3.2.2.4. Chile .....  | 61 |
| 3.2.2.5. México .....   | 62 |
| CAPÍTULO IV.....  | 64 |
| EL TRABAJO CON LAS INICIATIVAS DE LEY EN EL SENO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS .....                               | 64 |
| 4.1. El proceso de formación de la ley en Nicaragua. Fase Constitutiva .....  | 64 |
| 4.1.1. Dictamen.....  | 68 |
| 4.1.1.1 Generalidades.....  | 68 |
| 4.1.1.2. Dictamen. Concepto: .....  | 70 |
| 4.1.1.3. Proceso de Consulta: .....   | 72 |
| 4.1.1.4. Contenido del Informe de la Consulta.....  | 82 |
| 4.1.1.4.1 Criterios para elaborar el Informe o Dictamen: .....  | 84 |
| 4.1.1.5. Tipos de Dictámenes: .....   | 91 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2. Trámites especiales: .....  | 93  |
| 4.2.1. Reforma de la Constitución Política y de las Leyes Constitucionales .....   | 93  |
| 4.2.2. Interpretación Auténtica de la Ley. ....  | 95  |
| 4.2.3. Instrumentos Internacionales.....   | 96  |
| 4.2.4. Ratificación de Funcionarios Nombrados por el Presidente de la Republica.....   | 102 |
| 4.2.5. Aprobación del Presupuesto General de la Republica. ....  | 103 |
| CONCLUSIONES.....  | 106 |
| RECOMENDACIONES .....  | 109 |
| EJEMPLOS DE LEYES IMPORTANTES Y TIEMPO QUE NECESITÓ DESDE SU PRESENTACIÓN,<br>DISCUSIÓN, APROBACIÓN HASTA SU PROMULGACIÓN..... | 110 |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 112 |

## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación pretende desarrollar en forma más descriptiva el contenido y estructura que debería seguirse para el proceso de formación de las iniciativas de Ley, Decreto, Resolución y Declaración que se presentan en el Poder Legislativo de la República de Nicaragua.

En el proceso de formación de la ley, en su fase constitutiva, no existe el control adecuado, tanto desde el punto de vista formal como material. La Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, aprobada el cinco de diciembre del dos mil seis y su Reforma, no establece con precisión cual debería ser el contenido estructurado de las iniciativas de ley, decreto, resolución y declaración al ser presentadas ante el Poder Legislativo. Como norma legal en este trabajo se pretende establecer la parte formal, preceptuada en el Título Tercero de la Ley No. 606, y de la Formación de la Ley, pero de forma general.

El envío de las iniciativas a comisión por el plenario para la elaboración del respectivo informe, presupone, que éstas – las Comisiones- iniciarán primeramente el trabajo de revisión de la iniciativa, desde su exposición de motivos, fundamentación, así como el proyecto del articulado de la iniciativa, sea esta ley, decreto, declaración o resolución o lo que corresponda de acuerdo a las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica.

La fase constitutiva de las iniciativas en el proceso de formación de la ley es un aspecto fundamental, que en el caso que se planteara desde la óptica

formal y material, se elevaría la calidad técnica en la redacción de los textos legislativos en beneficio de la seguridad jurídica, que debe ser preocupación de los Presidentes de Comisiones Parlamentarias, de los Secretarios Legislativos, Asesores y demás funcionarios de este Poder del Estado.

La técnica legislativa se ha venido aplicando por analogías a los proyectos de normas legales, con el respaldo de la tradición y el buen entendimiento entre las Comisiones Parlamentarias, así como los entes involucrados en cada uno de esos proyectos, lo que ha permitido que hasta la fecha, se elaboren en los procesos de consulta y dictamen, iniciativas con errores en la forma y en el fondo que al ser aprobados por el Plenario y enviados a la Comisión de Estilo, se revierta el proceso e iniciar otro trabajo de revisión al texto aprobado y que en ocasiones no es igual al texto aprobado en el Plenario.

El incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad de los textos legislativos en todos sus aspectos obligan a incursionar en la propuesta de elaborar un análisis a partir de los dictámenes de iniciativas aprobadas y a partir de este estudio poder proponer un cambio o una metodología para unificar criterios de revisión, redacción y elaboración de los textos legislativos antes de ser aprobados en el Plenario y con ello variar el sentido de la Comisión de Estilo en cuanto a revisar nuevamente los textos una vez aprobados por el plenario.

En el presente trabajo se realizó una investigación jurídico-teórica, teniendo como base el ordenamiento jurídico nicaragüense, la práctica común en el trabajo parlamentario, doctrina y derecho comparado, empleando la técnica de investigación documental.

Se realizó un estudio de diferentes dictámenes o informes elaborados diferentes comisiones parlamentarias, incluyendo aquellas de carácter especial, que permitieron conocer cuál ha sido la práctica en las Comisiones Parlamentarias de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Se pretende con este trabajo concluir que el trabajo parlamentario nicaragüense debe readecuarse a las nuevas técnicas de redacción de textos legislativos, que coadyuven al mejor desempeño en las comisiones permanentes, a mejorar la calidad del trabajo, utilizando esquemas estandarizados a fin de elevar la calidad en la redacción de los informes y por ende, finalizar los proyectos de ley acorde a los procesos de consulta, dictamen y demás cuerpos de ley relacionados.

El objetivo de este trabajo es fundamentar que mediante la mejora de la calidad técnica en la Redacción de Textos Legislativos hará que exista en el país una mayor seguridad jurídica, independientemente del origen de las iniciativas.

Como objetivos específicos se plantean:

- a) Estudiar el Proceso de Formación de la Ley en Nicaragua desde la presentación, su estructura, así como el tratamiento hasta llegar a la fase constitutiva,
- b) Estudiar las diferentes formas de contenido en que se presentan los informes, según el tipo de Iniciativa,
- c) Elaborar un análisis del proceso de formación de la ley, valorando la calidad en cuanto a fondo y forma, antes de ser aprobado dicho informe en el seno de la comisión parlamentaria.

# CAPÍTULO I

## GENERALIDADES

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1.1. Las Iniciativas. Concepto:

El vocablo iniciativa se deriva del verbo latino “*initiare*” que significa iniciar. Henry Capitant en su vocabulario jurídico define la iniciativa legislativa como: “*El derecho concedido al gobierno, a los senadores y a los Diputados, para someter a las cámaras un texto que, en caso de ser adoptado por ellas quedará convertido en ley*”.<sup>1</sup>

Juan Alfonso Santamaría Pastor la define como “*el acto formal de iniciación del procedimiento legislativo, que vincula a tramitar un texto de ley propuesto y a resolver sobre el mismo: un acto de voluntad, por lo tanto, con efectos vinculantes y por lo mismo, sólo puede ser adoptado por las Asambleas Legislativas*”, también en su obra “Las instituciones de gobierno constitucional” la define como “*un acto de proposición en virtud del cual el titular de la misma obliga al legislador, al titular de la potestad legislativa, a proceder. Se trata, por tanto, de una facultad cuyo contenido específico radica en un acto de vínculo para el legislador, en virtud del cual éste viene obligado a deliberar sobre el texto presentado*”.

---

<sup>1</sup> GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón *La Formación de la Ley en Nicaragua*. Universidad Autónoma Americana. Colección Ciencia Jurídicas. Pág. 17.

Cano Bueso y Terrón, en su obra “Las Cortes Generales”, entiende por tal “*los sujetos a quienes la ley otorga la posibilidad de poner en marcha el procedimiento legislativo propiamente dicho*”. La iniciativa legislativa nos la define Pérez Serrano en su “Tratado de Derecho Político”, como la “*potestad de formular un texto que debe de tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley*”. Aragón Reyes en su obra “La iniciativa Legislativa”, entiende por iniciativa legislativa “*el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento.*”

Aunque no está de más citar el concepto que el jurista francés E. Pacher tiene de la iniciativa de ley, quien la concibe como “*El Derecho de someter a un Parlamento un proyecto de ley sobre una cuestión determinada, con la obligación de la respectiva Asamblea de deliberar y estatuir sobre él*”.

En otros sistemas los proyectos de ley son respaldados popularmente con determinada cantidad de firmas de ciudadanos y por lo cual debe ser obligatoriamente discutido en el parlamento. Así también encontramos la iniciativa popular de leyes, que es una institución del gobierno semi – directo que no ha existido siempre en Nicaragua. No obstante la Constitución Política reconoce en su artículo 140 el derecho de iniciativa, la que debe ser respaldada por no menos de cinco mil firmas.

La Iniciativa es el documento formal que contiene una propuesta de ley, decreto, resolución o declaración que los órganos y personas facultados por la Constitución Política presentan ante la Primera Secretaria de la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y aprobación.<sup>2</sup>

En nuestro sistema jurídico y en la práctica parlamentaria se usan como sinónimos iniciativa de ley y proyecto de ley y se reconoce por este mismo uso que hay facultad de iniciativa igualmente que facultad para presentar proyectos de ley.<sup>3</sup>

## **1.2. Sujetos Titulares de la Iniciativa**

Cuando se habla de sujetos titulares de la iniciativa nos referimos con exactitud a las personas e instituciones que de acuerdo a la Constitución Política tienen el derecho de presentar Proyectos de Ley al órgano legislativo.

En nuestro sistema tienen iniciativa de Ley:

---

<sup>2</sup> La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en el Artículo 4 define que la Iniciativa es “Documento formal presentado en formato sólido y electrónico que contiene una propuesta de ley o decreto, que los facultados por la Constitución Política presentan ante la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación o rechazo”. En mi opinión, aunque se aprobó la Reforma a la Ley Orgánica en el mes de diciembre no se incluyó en esta definición las resoluciones y declaraciones como iniciativas, y que dentro del proceso de formación de la ley tienen la misma formalidad, y en materia de Redacción de Textos Legislativos deben ajustarse a un criterio. Actualmente no existe un manual para la Redacción de Textos Legislativos.

<sup>3</sup>.GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón La Formación de la Ley en Nicaragua. Universidad Autónoma Americana. Colección Ciencia Jurídicas. Pág. 17 y 18

- a) Los Diputados y Diputadas ante la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas,
- b) El Presidente de la República;
- c) La Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral en materias propias de su competencia.<sup>4</sup>
- d) Los Consejos Regionales Autónomos y los Consejos Municipales, en materias propias de su competencia
- e) También tiene derecho la población en lo que respecta a la iniciativa ciudadana, al tenor de la Ley No. 475, “Ley de Participación Ciudadana”.<sup>5</sup> Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

---

<sup>4</sup>GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón La Formación de la Ley en Nicaragua. Universidad Autónoma Americana. Colección Ciencia Jurídicas. Pág. 19

<sup>5</sup>Ley No. 475, “Ley de Participación Ciudadana” Publicada en “La Gaceta”, Diario Oficial, No. 241 del 19 de diciembre de 2003.

### 1.3. Clases o Formas de Iniciativa

La doctrina clasifica las iniciativas por su origen, por el número de representantes que la ejercen y por la calidad de la institución que hace uso de ella.

Por su origen la iniciativa puede ser interna si proviene de miembros del poder legislativo (Representantes) y externa si proviene de otras instituciones (Poderes del Estado).

La interna puede ser individual si la ejerce un solo Representante o colectiva si la ejercen varios.<sup>6</sup>

Dada la calidad del órgano o institución la iniciativa puede ser:

- Parlamentaria, o sea el derecho de los diputados y diputadas a proponer a la Asamblea Nacional proyectos de Ley.
- Gubernativa, la corresponde al Poder Ejecutivo en razón de la materia.
- Judicial, la que corresponde a la Corte Suprema de Justicia, o al Órgano Judicial como poder del estado, en materia de su competencia.

---

<sup>6</sup>GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón La Formación de la Ley en Nicaragua. Universidad Autónoma Americana. Colección Ciencia Jurídicas. Pág. 19 y 20.

- Electoral, la que corresponde al Consejo Supremo Electoral o al Órgano Electoral, como Poder del Estado y en materia de su competencia.<sup>7</sup>

La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua, tienen ese derecho.

Una Iniciativa es el “ Documento formal presentado en formato sólido y electrónico que contiene una propuesta de ley o decreto, que los facultados por la Constitución Política presentan ante la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación o rechazo”.<sup>8</sup>

Por desconocimiento o falta de asesoría en ciertos casos el órgano facultado para recibir las iniciativas incurre en la devolución de la misma en vista de que no cumplen los requisitos establecidos en la Ley No. 606, “Ley Orgánica del Poder Legislativo”, para que se subsanen los errores de hecho y de derecho encontrados.

---

<sup>7</sup> GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón La Formación de la Ley en Nicaragua. Universidad Autónoma Americana. Colección Ciencia Jurídicas. Pág. 17 y 18.

<sup>8</sup> Art. 91, Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo. Edición Asamblea Nacional, Año 2013, Managua, Nicaragua.

## **1.4. Ley**

Ley es una solemne declaración de la voluntad soberana que manifestada por la Asamblea Nacional en la forma prescrita por la Constitución Política, obliga a todos, manda, prohíbe o permite hacer algo.<sup>9</sup>

Son leyes constitucionales: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo.

Son leyes orgánicas las que organizan a los Poderes del Estado, a la Contraloría General de la República, las de autonomía municipal y regional, así como sus reformas.

### **1.4.1. Son materia de Leyes:**

- Reformas constitucionales;
- Leyes constitucionales y sus reformas;
- Códigos de la República;
- Leyes orgánicas que organizan a los Poderes del Estado, a la Contraloría General de la República, al Banco Central de Nicaragua, las de autonomía regional y municipal, así como sus reformas;
- Las leyes ordinarias y sus reformas;

---

<sup>9</sup> Art. 90 Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo. Edición Asamblea Nacional, Año 2013, Managua, Nicaragua.

- La aprobación de los planes de arbitrios municipales; y
- El Digesto Jurídico Nicaragüense por materia.

### **1.5. Decreto**

Los Decretos Legislativos, son aquellos acuerdos tomados por la Asamblea Nacional realizando su actividad legislativa que contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, asociaciones, establecimientos y personas. No requieren sanción del Poder Ejecutivo y se podrán enviar directamente a La Gaceta, Diario Oficial para su publicación.

Los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho Internacional, a que se refiere el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución Política y que, de conformidad con el numeral 12 del artículo 138 de la misma, deben ser sometidos al Plenario de la Asamblea Nacional, el que lo aprobará o rechazará de conformidad con el procedimiento establecido.<sup>10</sup>

La aprobación legislativa les conferirá efectos legales, dentro y fuera de Nicaragua una vez que hayan entrado en vigencia internacionalmente, mediante depósito o intercambio de ratificaciones o cumplimiento de los

---

<sup>10</sup> Art. 126. Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo. Edición Asamblea Nacional, Año 2013, Managua, Nicaragua.

requisitos o plazos, previstos en el texto del tratado o instrumento internacional.

### **1.5.1. Son materia de Decretos Legislativos:**

- Los instrumentos Internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo con otros Estados u organismos sujetos de Derecho Internacional;
- Los Reglamentos de las Leyes aprobadas por la Asamblea Nacional cuando el Poder Ejecutivo no los hace en el plazo estipulado;
- El otorgamiento o cancelación de la personalidad jurídica a las asociaciones, fundaciones, federaciones y confederaciones sin fines de lucro, civiles o religiosas;
- El otorgamiento o cancelación de la personalidad jurídica a las asociaciones civiles;
- La Declaración de elevación a ciudad de las poblaciones que lo ameriten;
- La interpretación auténtica de la ley;
- La autorización de salida de tropas del territorio nacional, así como el permiso de tránsito o estacionamiento de naves, aeronaves y maquinarias extranjeras militares en el país para fines humanitarios;
- Las convocatorias para la celebración de plebiscitos y referendos;
- La ratificación de los nombramientos hechos por el Presidente a que se refiere el artículo 130, numeral 30 de la Constitución Política;
- La autorización de salida del país del Presidente de la República a que se refiere el artículo 138, numeral 23 de la Constitución Política;

- La aceptación, rechazo o modificación de Estado de Emergencia, o suspensión de Garantías constitucionales y sus prórrogas;
- La concesión de pensiones de gracia y honores; y
- Los demás que manda o permite la ley.

## **1.6. Resoluciones**

Las Resoluciones son acuerdos legislativos que la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones, dicta para decidir o resolver sobre asuntos específicos.

Las Resoluciones y Declaraciones que expresen el criterio de la Asamblea Nacional sobre temas de interés general nacional e internacional, no deben observar la misma estructura de las iniciativas de ley o decreto debido a que no son vinculantes con el ordenamiento jurídico del país.

### **1.6.1. Son materia de Resoluciones:**

- Las de procedencia cuando se refiere a retiro de inmunidad a funcionarios que gozan de ella;
- Aquellas sobre procesos de apertura y seguimiento a la presentación de candidatos en los casos en que corresponde elegir a la Asamblea Nacional;
- Las relativas al gobierno y orden interior de la Asamblea Nacional;
- Las de otorgamiento de órdenes y condecoraciones;

- Las de carácter administrativo, conforme a las atribuciones de la Junta Directiva y de la Presidencia de la Asamblea Nacional; y
- Las demás que la ley faculte.

### **1.7. Declaración**

Las Declaraciones son acuerdos legislativos que expresan el criterio de la Asamblea Nacional, la Junta Directiva o el Presidente, sobre temas de interés general, nacional e internacional. La declaración aprobada por la Asamblea Nacional, sobre un tema debatido, se tendrá como el criterio oficial del Poder Legislativo de la República de Nicaragua.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Normalmente es práctica común en el parlamento elaborar “Declaraciones” sin la formalidad debida, y solamente se proponen durante la sesión plenaria. Los sucesos que las motivan en su mayoría son de trascendencia internacional, y muy pocas veces son de relevancia nacional. Del año 2007 al 2012 se aprobaron 20 Declaraciones, de ellas solo 1 se refiere a un suceso nacional. (Tomado del Archivo Legislativo- Asamblea Nacional)

## **CAPÍTULO II**

### **ESTRUCTURA DE LAS INICIATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NICARAGÜENSE**

2. Estructura de las iniciativas: Ley, Decreto Legislativo, Resolución y Declaración según la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua.

#### **2.1. Aspectos Generales**

El proceso de formación de la ley y el proceso legislativo, nacen con la iniciativa de ley, que es la base introductoria e instauradora del procedimiento legislativo. Constituye el requisito necesario para originar el procedimiento legislativo que es la razón de ser de los parlamentos. Prácticamente no es más que la presentación ante la Asamblea Nacional de un proyecto de norma que los legisladores conocerán para tomar su decisión.

Ya se hizo referencia a las definiciones que se tiene de una iniciativa de ley según la Ley Orgánica del Poder Legislativo nicaragüense, así como de las disposiciones constitucionales relativas y quienes gozan del derecho a presentarlas.

#### **2.2. División**

Toda iniciativa debe de llenar las características formales de una ley, decreto, resolución o declaración, según sea el caso, algunas de las cuales

ya han sido expuestas, en sus diferentes formas. En diversos estudios encontramos directrices para su elaboración y formulación técnica. Cabe reiterar que estas no constituyen verdaderas normas en un sentido jurídico, sino más bien directrices orientadoras para la elaboración de la ley. En nuestro parlamento no se trabaja de acuerdo a directrices, sino de práctica común individualizada.

Estas directrices se adoptan para: a) Facilitar la elaboración y revisión de las normas jurídicas antes de su expedición y b) Garantizar la uniformidad, continuidad y adecuada presentación de las normas jurídicas.<sup>12</sup>

Toda iniciativa debe contener:

- a) Exposición de Motivos del o los proponentes;
- b) Fundamentación firmada por el proponente; y,
- c) Texto del articulado.

### **2.2.1 La Exposición de Motivos<sup>13</sup>:**

---

<sup>12</sup> Decreto No. 1345 de 23 de Abril de 2010, “Por el cual se establecen directrices de técnica legislativa”, Departamento Administrativo Presidencia de la Republica, Republica de Colombia.

<sup>13</sup> Se denomina exposición de motivos, preámbulo o considerandos, en la forma de Derecho, a la parte expositiva que antecede al cuerpo de una normativa. La exposición de motivos en nuestro ordenamiento jurídico, como parte formal, es la justificación que se hace respecto de la ley propuesta. No forma parte del texto del articulado. Representa en general la viabilidad de la aprobación de un determinado proyecto de iniciativa.

Guillermo Cabanellas la define como: “*Parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica (ya veces con propósito apasionado y meramente POLÍTICO), los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma.*”

Es la parte preliminar de un proyecto o iniciativa de ley, reglamento, decreto, declaración o resolución, en la que se explican las razones sociales, políticas, técnicas y doctrinales que inspiraron al proponente de la iniciativa para crear una nueva norma o para modificar, reformar, adicionar, derogar o interpretar una norma existente, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación.

La exposición de motivos no se discute ni se enmienda, es parte de la formalidad y de la justificación de la iniciativa. Se dirige al Presidente de la Asamblea Nacional y debe contener el nombre del órgano o persona y calidad del proponente, el nombre de la iniciativa y señalamiento del lugar y fecha. En caso que sea un órgano pluripersonal, será firmado por su Presidente. No se vierte lo que legalmente corresponde a la delegación, que así lo establece el Código Civil de la República de Nicaragua<sup>14</sup>.

La exigencia de que una exposición de motivos acompañe a los proyectos legislativos que se presentan en el Parlamento se corresponde con el principio general de una necesidad de motivación de los actos dirigidos a tutelar intereses públicos, que se ha ido formando por costumbre desde el siglo XIX.

La exposición de motivos por sí son enunciados que suelen anteceder al articulado de las iniciativas o propuestas legislativas, en las que el proponente (según lo establece la ley) explica los principios a los que

---

<sup>14</sup> Ver Título XVI Del Mandato, Código Civil de la Republica de Nicaragua.

responde y la finalidad perseguida, o en general puede declarar los motivos que le han conducido a adoptar esa regulación y no otra.

La exposición de motivos, en otros países, es simplemente el lugar en las leyes dónde se explica por qué y para que se hacen, equivale al preámbulo. En España, la encontramos al inicio de la Ley y se denomina preámbulo, antes de los artículos. Lo que se dice en la exposición de motivos no es vinculante, es decir, no expresa lo que se tiene que hacer o no hacer ni cómo debe hacerse, pero cumple dos funciones básicas:

*La primera* es una función interpretativa, ayuda a entender el contexto de lo que se requiere en esa ley. Gracias a los motivos se sabe de dónde viene una ley y por qué se ha decidido adoptarla en un momento determinado. Esto permite, si se tiene alguna duda, entender el sentido de una expresión confusa u oscura de esas que no faltan en algunas legislaciones.

*La segunda* función es justificativa. El hecho de que las leyes (y las sentencias) tengan que estar justificadas nos permite controlar los motivos que llevan a los Parlamentos para aprobar una ley, y así podemos estar seguros de que no se hace por motivos arbitrarios. Es un control muy difuso pero aun así de vital importancia en un sistema democrático y en principio transparente en el que se prohíbe expresamente la arbitrariedad, o que el gobierno o el parlamento haga lo que quisieran en el momento que quieran implementarse nuevas normas.

Con el objeto de obtener respuesta sobre diferentes aspectos relacionados con la necesidad, la finalidad, el contenido y la situación que prevalece al momento de presentarse un proyecto de normativa y que puedan ser recogidos por la exposición de motivos para justificar la emisión de la ley; algunos recomiendan el uso del “*Checklisten*”, que es el método usado principalmente por los Alemanes y se conoce como *Cuestionario Azul* por ser este el color del papel en que se publicó. Este método consiste en dar respuesta a un cuestionario, que obedece a una serie de directrices encaminadas a superar todos los defectos, de ser posible, que se presenten en la elaboración y redacción de las leyes y en especial para:

- Poner un dique a la llamada inflación legislativa y establecer criterios más estrictos acerca de la necesidad de menos normas.
- Evitar el perfeccionismo. Se considera que el grado de detalle y exhaustividad que se da a las normas es excesivo.
- Incrementar la eficacia de las normas. Se considera que la aplicación de las normas consume cada vez mayores energías de los ciudadanos y absorbe mayor capacidad de administración.

En resumen, la exposición de motivos trata de dejar constancia que el acto no es arbitrario ni caprichoso, sino el resultado de causas expresadas como las razones por las cuales se dicta y se justifica una iniciativa de ley, además de su importancia en la presentación y justificación del proyecto es

un instrumento de obligado estudio cuando el Cuerpo Legislativo hace la interpretación auténtica de la ley.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> El concepto de Exposición de Motivos referida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo presupone una justificación del proyecto de iniciativa que se quiere sea aprobado por el Poder Legislativo. Sin embargo en otros países la exposición de motivos es considerada como el “preámbulo” o “considerandos” que se sitúan, por lo general, antes del cuerpo del articulado.

Se denomina preámbulo, en la forma de Derecho, a la parte expositiva que antecede a la normativa de una constitución, ley o reglamento. También puede denominarse exposición de motivos o considerandos. En Nicaragua esta figura es la que acompaña al proyecto de norma para justificar su aprobación.

En otros países aunque no existe unanimidad al respecto, existe una corriente que sostiene que el preámbulo no forma parte de la norma ni es obligatorio, pero es de uso habitual y puede ser utilizado para el análisis o interpretación de la norma.

La razón de ser del preámbulo o exposición de motivos deriva de la necesidad de evitar la arbitrariedad en la sanción de las normas y en la obligación de legislador de exponer las razones que han llevado a su sanción y las finalidades de la misma. Por su naturaleza el preámbulo toma muchas veces la característica de un programa a ser realizado por la norma que le sigue.

Tradicionalmente se ha sostenido que el preámbulo no tiene una validez normativa propiamente dicha. No es de obligado cumplimiento, ni los jueces o tribunales deben acatarlo como el resto del articulado de la norma. Por ese motivo, el preámbulo da una cierta flexibilidad al legislador, y le permite exponer puntos de vista políticos o coyunturales que en la norma concreta no es posible incluir.

La jurisprudencia de varios países ha interpretado de diferente manera el alcance del preámbulo de la Constitución, aunque existe una tendencia a sostener que, en sí mismo, carece de valor normativo. El Tribunal Constitucional de España resolvió en fallo del 4 de octubre de 1990 que «los preámbulos o exposiciones de motivos carecen de valor normativo» y por tanto «no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad». Pero el Tribunal Constitucional de Colombia estableció en un fallo de 6 de agosto de 1992, en un sentido distinto, que el «el Preámbulo hace parte integrante de la Constitución», y que si una ley viola los fines o principios allí establecidos, esa ley es inconstitucional.

Sin embargo, decir que el preámbulo no tiene ninguna validez no es del todo cierto. Después de muchos años de controversia jurídica, la doctrina ha terminado por entender que el preámbulo es una fuente interpretativa muy importante para poder aplicar una interpretación teleológica de la norma. En el caso de Nicaragua a esta parte se le denomina Considerandos.

Esto quiere decir que si el órgano jurisdiccional debe interpretar la ley en el sentido en la que el legislador la dictó, la fuente más fiable para entender ese sentido o finalidad se encuentra en el mismo preámbulo, dado que es el mismo legislador quien lo ha redactado.

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia Numero 52 de Corte Plena del 30 de Agosto de 2005 en el I Considerando dice: *“La razón de ser de la Constitución en la historia del derecho constitucional es la de establecer un límite al Poder Soberano; la Constitución es el estatuto en cuanto regula quien, como, y con que límite puede ejercer el Poder del Estado. Ninguno de los Poderes del Estado puede violar la constitución.*

Se tomaron al azar textos de Iniciativas presentadas, en general estas no expresan la situación que se pretende modificar, o las razones por las que no se puede alcanzar mediante las normas vigentes, las características de la norma, la adecuación a los fines perseguidos y la valoración o determinación de los factores económicos y sociales que concurren en cada caso.

Una exposición de motivos estructurada de acuerdo a la lógica jurídica y el fin que se persigue obligaría a que en el seno de las Comisiones se debería aplicar la Técnica Legislativa.

#### *“EXPOSICION DE MOTIVOS*

*El presente documento contiene la Exposición de Motivos y el Proyecto de Ley de " Control y Regulación de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados".*

*El Estado de la República de Nicaragua ha suscrito y ratificado la "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", y es necesario adecuar las obligaciones de este instrumento internacional a la legislación nicaragüense.*

*Igualmente ha suscrito y ratificado el "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", el cual demanda a los estados partes a combatir el tráfico ilegal de armas, material, equipo militar, armas ligeras*

*y de protección personal, con un ordenamiento legal moderno y armonizado.*

*El Anteproyecto de "Control y Regulación de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados", tiene como finalidad normar la adquisición, posesión, inscripción, portación, venta, importación, exportación, intermediación, recarga, fabricación, reparación, modificación y almacenaje de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, así como, las materias primas para la elaboración de estos productos.*

*Se fortalece al Ministerio de Gobernación y a la Policía Nacional para que cuenten con las facultades suficientes para un adecuado registro y control de la adquisición, tenencia y uso de parte de las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional.*

*Las normas vigentes relativas al control de armas, municiones y explosivos son insuficientes para combatir el crimen organizado que trafica ilegalmente en nuestro país y en Centroamérica con armas ligeras y pequeñas. Y se constituye en una nueva amenaza a la seguridad y estabilidad de la nación y pone en peligro los intereses nacionales.*

*La seguridad de los ciudadanos nicaragüenses es amenazada a diario por la posesión y uso ilegal e irresponsable de armas y municiones en manos de civiles, en ese sentido es necesario fortalecer a la Policía Nacional con la creación del Departamento de Registro Nacional de Armas.*

*Este anteproyecto se ha estructurado en dieciséis (16) capítulos y ciento siete (107) artículos.....”<sup>16</sup>*

En derecho comparado encontramos que en España se dispone en las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros que, “La parte expositiva de la disposición (que en los proyectos de ley se denomina exposición de motivos): cumplirá la función de describir su contenido, indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, no contendrá partes del texto del articulado, se evitará las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.<sup>17</sup>

La exposición de motivos en la legislación nicaragüense presupone extremos explicativos, sobre el impacto que tendrá la norma, sus antecedentes y el ámbito de aplicación. En general trata de explicar, tratándose de norma nueva, los beneficios que conllevara su aprobación y en el caso de reformas la necesidad de esta en cuanto a aplicación se refiere. Esta exposición de motivos no es vinculante con el ordenamiento jurídico, sus explicaciones son consideradas solamente en el proceso de consulta del proyecto de normativa.

---

<sup>16</sup>Iniciativa Número 120042689, tomada del Sistema de Información Legislativa (SILEG), de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

<sup>17</sup> Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Junio de 2005. España.

### **2.2.2. Fundamentación**

La Fundamentación deberá contener los argumentos 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 impacto económico y presupuestario y las demás consideraciones que juzgaren oportunas.<sup>18</sup>

### **2.2.3. Texto del Articulado**

El texto del articulado de la Ley deberá ser homogéneo, completo, con estructura y orden lógicos. Las iniciativas de leyes modificatorias, deberán señalar de modo claro, el título, capítulo o artículo que se pretende reformar, adicionar o alterar.

Las iniciativas se presentan en la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, en formato electrónico y físico en original y tres copias, una de las cuales será devuelta con la razón de presentación. Las iniciativas deberán cumplir con lo que establece la Ley y las disposiciones que para tal

---

<sup>18</sup> Arto. 91 LOPL. Podría considerarse, al interpretar la voluntad del legislador, que esta fundamentación está dirigida a que el proponente justifique (ya lo hizo en la “Exposición de Motivos”) el proyecto o la iniciativa de ley, siendo mi criterio que dicha “Fundamentación” debe contener el marco jurídico en el que se basa el proponente y que dicha iniciativa no se opone al ordenamiento jurídico vigente en general.

efecto se aprueben.<sup>19</sup> Si no se cumplen estas formalidades, se les devolverá señalando las irregularidades para que las subsanen.

El formato se ingresa al sistema de control y su colocación en el Sistema de Seguimiento del Proceso de Formación de la Ley. Este procedimiento es novedoso dentro del proceso de modernización del parlamento nicaragüense, mismo que se está implantando desde el año 2007.

### **2.3. Caso de las iniciativas de Resolución y Declaraciones:**

A diferencia de las iniciativas de leyes y decretos, las resoluciones y declaraciones, por no tener la misma estructura y no ser vinculantes al ordenamiento jurídico nacional, deben presentarse con los siguientes requisitos:

- a) Solicitud del Diputado o Diputada o de la Comisión Permanente de la Iniciativa de Declaración o Resolución presentada a la Primera Secretaría de la Junta Directiva;<sup>20</sup>
- b) Considerandos que argumentan el porqué de la Declaración o Resolución; y
- c) Texto de la Declaración o Resolución.

---

<sup>19</sup> Art. 91 LOPL.

<sup>20</sup> Antes de la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley No. 824 se contemplaba que las Resoluciones y Declaraciones tenían la misma estructura de las iniciativas de ley o decreto (Ver Art. 90 Ley No. 606 sin Reformas). Se contempla en esa reforma un tratamiento diferente.

## **2.4. Orden Lógico del contenido del articulado**

### **2.4.1. Título**

- El título de la ley es su nombre oficial y jurídicamente se compone de tres partes:
  - a. La indicación del tipo de norma, si es orgánica u ordinaria.
  - b. El número de ley que le corresponde en el lugar del orden de su promulgación.
  - c. El señalamiento del objeto, contenido o finalidad. En su título debe incluirse una indicación del objeto o materia de que se trata.

Un nombre para una norma debe de llenar dos funciones:

- Que la identifique y distinga de otras disposiciones.
- Que describa el contenido esencial de la materia regulada.

El nombre requiere ser preciso, efectivo, completo y breve, es decir que en él se debe tratar de comprender el tema del cual trata la ley.

### **2.4.2. Naturaleza del título**

El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita. El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de la iniciativa o proyecto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido en esencia.

La redacción del nombre debe ser clara, concisa y precisa, evitando la inclusión de descripciones propias de la parte expositiva. Debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo de cualquier otra disposición.

Ejemplo: “Ley Especial para el Uso responsable del Servicio Público Básico de Energía”. Objeto: La presente ley tiene por objeto garantizar el adecuado, eficiente y responsable acceso a los servicios públicos, estableciendo los procedimientos y sanciones....”<sup>21</sup>

En caso de tratarse de una disposición que reforma, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada.

---

<sup>21</sup> Sistema de Información Legislativa, Iniciativa Reg. No. 20075214

Ejemplo: Ley de Reforma a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y sus Reformas y a la Ley No. 692, Ley de Reforma y Adición al Artículo 126 de la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y sus Reformas.<sup>22</sup>

#### **2.4.4. Considerandos**

Los considerandos preceden el articulado de la ley y no son parte esencial de la misma, se diferencia del resto de la ley, por su ubicación, estructura, estilo de redacción y valor jurídico. Se divide en apartados mediante números romanos.

Es comúnmente aceptado que los considerandos se usen en los casos siguientes:<sup>23</sup>

- Leyes Constitucionales.
- Leyes para la legislación básica.
- Leyes de alcance constitucional que crean o modifican un ente del Estado.
- Leyes dictadas en ocasión de un acontecimiento solemne.
- Leyes que regulan una nueva materia.
- Leyes de excepción.

#### **2.4.5. Objeto**

---

<sup>22</sup> La Gaceta, Diario Oficial, Numero 11, del 19-01-2011.

<sup>23</sup> Los “Considerandos” actualmente se utilizan por lo general en iniciativas nuevas, siendo su uso extensivo. Los que por derecho tienen iniciativas proponen considerandos antes del articulado, y en general se hace referencia a la necesidad de esa ley, al impacto de la norma, al antecedente de la misma y en todas se hace referencia a lo que la ley orgánica del Poder Legislativo establece para cada una de ellas, entiéndase Ley, Decreto, Resolución o Declaración.

En la medida de lo posible, en una disposición deberá regularse un único objeto, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.

#### **2.4.6. Categorización**

Las normas jurídicas pueden diferenciarse de las reglas del Derecho, porque las primeras tienen intención prescriptiva, mientras que las reglas tienen carácter descriptivo. Además, el término está muy relacionado con el de Derecho. A este último concepto pueden atribuírsele diferentes sentidos, siendo uno de los más recurrentes el de ordenamiento o sistema de normas jurídicas.

La relación entre ordenamiento jurídico y norma es la que existe entre el todo y una parte. Es de carácter cuantitativo. El ordenamiento jurídico está formado por el conjunto de las normas jurídicas. Es común que se confunda el concepto de norma jurídica con el de ley o legislación; sin embargo, la ley es un tipo de norma jurídica, pero no todas las normas son leyes, dado que también son normas jurídicas los reglamentos, órdenes ministeriales, decretos y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos.

También son normas jurídicas las que emanan de actos y contratos celebrados entre particulares o entre estos y órganos estatales cuando

actúan como particulares, sujetándose a las prescripciones de derecho privado.

La norma jurídica es una **regla** dirigida a la ordenación del comportamiento humano prescrita por una **autoridad** cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una **sanción**. Generalmente, impone **deberes** y confiere **derechos**.

Por lo general, una "ley general" es una ley que tiene por objeto tener en todo el estado aplicación. Pero hay muchas leyes que no se aplican en todo el estado entero y siguen siendo legalmente "leyes generales".<sup>24</sup>

El Tribunal Supremo de Florida, declaró que "Toda ley es de carácter general que incluye en sus disposiciones a todas las personas o las cosas del mismo género".<sup>25</sup> No sería realmente ser fastuosos decir que la definición más viable de un proyecto de ley general es que cualquier proyecto de ley no es una ley especial. Este último es más fácilmente sujeto a una definición verdadera. Además, nunca es necesario distinguir entre una ley general y una ley especial.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Traducción de la página:

[http://www.myfloridahouse.com/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Public%20Guide/Uploads/Documents/bill-drafting-guidelines/full\\_document.pdf](http://www.myfloridahouse.com/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Public%20Guide/Uploads/Documents/bill-drafting-guidelines/full_document.pdf),

<sup>25</sup> McConihe contra el Estado, (1879). Estado de la Florida, Estados Unidos de América.

<sup>26</sup> Traducción de la página:

[http://www.myfloridahouse.com/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Public%20Guide/Uploads/Documents/bill-drafting-guidelines/full\\_document.pdf](http://www.myfloridahouse.com/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Public%20Guide/Uploads/Documents/bill-drafting-guidelines/full_document.pdf)

La doctrina hace varias divisiones respecto a la Categorización de las normas. El derecho se diferencia de otros sistemas normativos porque incluye otros sistemas de normas, que pudiesen considerarse como subsistemas de normas y es lo que precisamente lo diferencia.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Otra clasificación de la doctrina:

**Según si pueden o no ser sustituidas o modificadas por los sujetos de la relación.**

Normas de orden público, de derecho cogente o necesarias: Los sujetos, en sus relaciones, deben ceñirse a ellas, ineludiblemente, no pudiendo modificarlas por otras de su creación. Esto se debe al hecho de que manifiestan un preponderante interés colectivo.

Normas de orden privado: Son aquellas que las partes, en sus relaciones, pueden modificar o sustituir enteramente por otras elaboradas por ellas mismas, pues envuelven interés exclusivamente para los sujetos de la relación. Rigen en silencio de las partes, son supletorias de su voluntad.

**Según el interés preponderante que tutelan, los sujetos de las relaciones y la calidad en que ellos actúan**

Normas de derecho público

Normas de derecho privado

**Según sean dictadas para una totalidad o determinada clase de personas, cosas o relaciones jurídicas**

Normas de derecho común: Son las dictadas para la totalidad de las personas, cosas o relaciones jurídicas, por ejemplo, el derecho civil.

Normas de derecho especial: Son dictadas para una determinada clase de personas, cosas o relaciones jurídicas, en razón de ofrecer peculiaridades que exigen apartarla de la disciplina general de las normas comunes, como el derecho comercial. Entonces, las normas de derecho común se aplican supletoriamente respecto de las de derecho especial, pero a la inversa, los vacíos legales comunes no pueden ser llenados con las normas de derecho especial. Es así como las normas generales del derecho civil suplen los preceptos de las demás ramas del derecho privado cuando ellas no existen, es decir, cuando existen vacíos legales.

**Según el mandato que contengan las normas**

Normas imperativas: Ordenan o mandan expresamente alguna cosa o imponen la observancia de ciertos requisitos para realizar el acto o definen ciertas materias.

Normas prohibitivas: Impiden o niegan la posibilidad de hacer algo.

Normas permisivas: Toleran alguna cosa o reconocen o declaran un derecho.

**Según su función**

Normas supletorias o integradoras: Suplen los vacíos del contenido de las declaraciones de la voluntad de las partes o autores de un acto jurídico.

Normas interpretativas o explicativas: Sirven de reglas para la interpretación de las normas jurídicas o de los actos jurídicos.

**Según el tiempo de duración de las normas**

Herbert Lionel Adolphus Hart<sup>28</sup> distingue entre reglas primarias y reglas secundarias, usando dos diferentes criterios de distinción. En primer lugar, las normas primarias imponen obligaciones, mientras que las secundarias confieren potestades. Un ejemplo de norma secundaria sería aquella que autoriza a los jueces decidir casos o al Congreso a dictar leyes. Las normas penales y las de responsabilidad civil son típicos casos de normas primarias. En segundo lugar, las normas primarias son sobre conductas en tanto que las secundarias son sobre otro tipo de reglas. Las reglas secundarias autorizan a individuos o a grupos de personas crear, modificar o extinguir normas.

---

Normas permanentes: No tienen predeterminada su vigencia, porque se establecen para llenar necesidades permanentes y, por ende, rigen hasta que otra norma posterior no las prive de vigencia mediante la derogación.

Normas transitorias: Son las que tienen duración puramente temporal, ya sea para satisfacer una necesidad circunstancial o para facilitar el paso de la antigua legislación a la nueva.

#### **Según su alcance**

Normas de derecho general o común: Son las que rigen en todo el territorio.

Normas de derecho particular o local: Son las que imperan sólo en una parte determinada del territorio nacional.

#### **Según su ámbito de aplicación**

Normas rígidas o de derecho estricto: Son las que sólo pueden aplicarse a los supuestos que contemplan y no a otros por análogos o parecidos que fueran.

#### **Según sus características**

Normas sustantivas o materiales: Son las que tienen una finalidad propia y subsistente por sí, fijando la regla de conducta y las facultades y deberes de cada cual (por ejemplo, las normas de derecho civil).

Normas adjetivas o formales: Son las que poseen una existencia dependiente y subordinada, pues solo tienden a facilitar los medios para que se cumpla la regla establecida, garantizando el respeto a las facultades y deberes atribuidos por las normas sustantivas (por ejemplo, las normas de derecho procesal).

Aftalion, Enrique (1994). Introducción del derecho. (4ª ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

<sup>28</sup> Hart, Herbert Lionel Adolphus, El concepto de derecho – Editorial Abeledo Perrot – Buenos Aires - 1992

Hart clasificó las normas secundarias en la siguiente forma:

- a) Regla de reconocimiento: Sirve para identificar que normas pertenecen a un sistema jurídico (el criterio de identificación sería el de origen).
- b) Reglas de cambio: Indican un procedimiento para que las reglas primarias cambien en el sistema y así dinamizar el ordenamiento jurídico.
- c) Reglas de adjudicación: Dan competencia a órganos jurídicos para que establezcan si se infringió o no una regla primaria.

Uno de los aportes más interesantes de la teoría jurídica Hartiana es su crítica a la noción kelseniana de *grundnorm* (norma básica, fundamental, fundante, primaria u originaria, como también ha sido traducida).

Para Kelsen, todos los ordenamientos jurídicos dependen de una norma primaria o básica (*grundnorm*) que presume el deber de los gobernados de obedecer a sus gobernantes. Hart criticó a Kelsen y sugirió que la norma básica de todo ordenamiento jurídico no era una presunción sino un hecho: la regla de reconocimiento. A diferencia de las reglas primarias, la regla de reconocimiento no deriva su validez de otras normas, sino que es una regla que existe por la aceptación que los jueces hacen de ellas para distinguir las reglas que hacen parte del ordenamiento jurídico. Así las cosas, cuando los jueces usan expresiones como: "Es la regla en el país X que Y", están implicando que aceptan una regla que determina la validez de otras reglas,

esto es, están aceptando la regla de reconocimiento. En este sentido, la regla de reconocimiento, para Hart es un hecho y no un concepto a priori, o una presuposición, como lo es para Kelsen.

Algunos autores contemporáneos, entre ellos Kenneth Einar Himma, sugieren que en realidad no existe contradicción entre la norma básica de Kelsen y la regla de reconocimiento de Hart. Kelsen estaría explicando la noción de obligación de obligación jurídica; esto es, ¿por qué los ciudadanos deben obedecer las normas jurídicas? Mientras que Hart estaría respondiendo la pregunta sobre la norma que determina la existencia de otras normas jurídicas.

Ejemplo:

En la Ley No. 820, Ley de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH y Sida, para su Prevención y Atención encontramos en su artículo primero que tácitamente plantea el objeto y la categorización de la norma en el mismo artículo. Si bien es cierto que la misma práctica ha desarrollado una forma un poco más novedosa de encaminarse a una redacción más precisa nos encontramos con esta redacción:

*“Artículo 1: Objeto de la Ley. La presente Ley es de carácter público y tiene como objeto garantizar el respeto, promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos con énfasis en la atención integral de la salud, relacionado a la infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana*

*(VIH), garantizando el acceso universal a terapias antirretrovirales, tratamientos para enfermedades oportunistas, condones y otros métodos anticonceptivos para la prevención, priorizando a las personas con VIH y en condición de Sida, poblaciones con mayor vulnerabilidad y riesgo y población en general.*

*El fundamento de sus disposiciones son el derecho a la vida y la salud, así como los derechos humanos universales, consignados en diversos instrumentos nacionales e internacionales, contenidos en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, los principios éticos de no discriminación, confidencialidad y autonomía personal, los cuales deben regir su aplicación y las normas que se deriven de ellas.*<sup>29</sup>

#### **2.4.7. Definiciones**

Todos conocemos la existencia de un principio que establece que toda definición en derecho es peligrosa. Esto es así porque una definición no puede abarcar todo el concepto que pretende definir.

También se reconoce como un instrumento que puede resultar muy útil en aras de la claridad, la precisión y la inteligibilidad, pero su mal uso o abuso puede producir efectos contrarios. Algunos autores opinan que el definir es una actividad científica y como tal es propia de la doctrina no de la legislación.

---

<sup>29</sup> La Gaceta, Diario Oficial, No. 242 del 18-12-2012

En lo que se refiere a la conveniencia de incluir definiciones en las leyes, dice Pagano lo siguiente:

*“En el uso de las definiciones existe un trasfondo político, si el legislador antepone el valor de la certeza o previsibilidad, el de la equidad o el de la flexibilidad de la norma, se abstendrá de definir ciertos términos para dejar mayor espacio de intervención a quienes aplican la norma...”*

A estas observaciones se puede agregar la de que la conveniencia de las definiciones debe orientarse por la materia objeto de regulación. En materia penal es posible decir que son casi de carácter obligatorio las definiciones estipulativas en lo que se refiere a los tipos penales.

#### **2.4.8. Aplicación**

La aplicación se ocupa de la practicabilidad de ejecución de la ley, es decir, del grado de coincidencia de las normas con la organización existente, modos de trabajo y la conducta del personal que debe de aplicar y ejecutar las leyes.

También se ocupa del contenido esencial de las normas. Las que deben ser comprensibles para las personas que serán afectadas, a las que principalmente se dirige, teniéndose una certeza razonable que tales normas tengan sentido y sean necesarias.

### **2.4.9. Parte sustantiva**

Es la parte fundamental de la ley y constituye la sección propiamente dispositiva de la misma. Su redacción debe de tener tanta precisión como sea necesaria y tanta comprensibilidad como resulte posible. Para desarrollar la parte sustantiva en un lenguaje sencillo se han establecido reglas operativas que deben ser tomadas en cuenta. Estas reglas son:

- Un esquema sumario, claro, bien ordenado y fácil de seguir.
- Denominación apropiada de las partes del texto.
- Uso de la voz activa.
- Forma positiva.
- Ordenación sujeto, verbo, predicado.
- Construcción paralela.
- Términos conocidos.
- Términos sencillos.
- Términos precisos.

Todas ellas han pasado a integrar el contenido de las técnicas legislativas modernas. Se debe tomar en consideración que en su estructura formal y conceptual, la ley se sitúa en un plano intermedio entre el ordenamiento jurídico del que pasa a formar parte y el artículo que es su unidad básica.

Ejemplo de esto lo tenemos en las remisiones que se hacen, las que son externas cuando se remiten a las leyes vigentes anteriores e internas cuando se hacen a los artículos de la misma ley. El uso de éstas economiza espacio

y abrevia el contenido, pero a su vez dificulta su comprensión, pues obliga a leer la ley o artículo al que se hace la remisión.

#### **2.4.10. Infracciones y sanciones**

Las leyes que contienen infracciones y sanciones son generalmente las que tienen por finalidad su aplicación al mayor número de ciudadanos.

La infracción no es más que un incumplimiento, violación, transgresión o quebrantamiento de las normas que la ley establece. La sanción es la pena que los encargados de aplicar la ley imponen por la infracción de las disposiciones de la ley. Existen sanciones administrativas, penales y sociales.

#### **2.4.11. Procedimiento**

Cuando se establecen infracciones y sanciones deben de incorporarse las normas en el sistema que debe seguirse para la aplicación por los funcionarios de esas infracciones y sanciones.

#### **2.4.12. Disposiciones finales**

La parte final de la ley se divide como máximo en cuatro categorías:

- Disposiciones adicionales.

- Disposiciones finales.
- Disposiciones transitorias.
- Disposiciones derogatorias.

En ellas solo deben de incluirse normas que respondan a los criterios que la definen, sin embargo las disposiciones adicionales deben de quedar relativamente abiertas para incorporar los preceptos que no pueden ser incluidos en la parte sustantiva de la ley.

Las disposiciones finales comprenden:

- Las normas que modifican el derecho vigente.
- Las cláusulas que salvaguardan disposiciones normativas o de competencias ajenas.
- Las reglas supletorias.
- Los mandatos y autorizaciones para producir disposiciones jurídicas como la habilitación para reglamentar otras.

Las disposiciones transitorias generalmente contendrán preceptos diferentes a los establecidos en la ley anterior para regular situaciones iniciadas antes de la entrada en vigencia de la nueva ley.

Las disposiciones derogatorias incluirán las normas derogativas y contendrán una relación de las leyes y decretos que derogan. Esta derogación, con el fin de obtener una ley clara, debe ser expresa, señalando

de manera precisa qué norma vigente es la que deroga, evitando el uso de la frase: “esta ley deroga cualquier otra que se le oponga”.

La entrada en vigencia se establece señalando fecha determinada o la de su publicación respectiva.

Hasta aquí el análisis rápido y sucinto de la forma y estructura de la ley; pero es oportuno y conveniente referirnos, aunque brevemente a las reglas para la redacción de los artículos o normas, pues también ellas forman partes de las técnicas legislativas; y los asesores y los diputados principalmente, por medio de sus mociones, deben de tenerlas presente cuando intervienen directamente en el contenido de la decisión legislativa.

## CAPÍTULO III

### LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS. ASPECTOS GENERALES. SISTEMAS DE COMISIONES. EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY. .

#### 3.1. Presentación de las Iniciativas en Primera Secretaría

Presentada una Iniciativa, la Secretaría, dentro de las veinte y cuatro horas siguientes, comunicará al despacho de cada uno de los Miembros de la Junta Directiva la presentación de una iniciativa y la pondrá en agenda para la reunión de la Junta Directiva próxima y se decida sobre su inclusión en Agenda y Orden del día<sup>30</sup>. En ese mismo término oficializará ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria la presentación de la iniciativa en cuestión.<sup>31</sup>

Aprobada su inclusión en Agenda y una vez leída la iniciativa ante el Plenario por Secretaría, el Presidente ordenará directamente que pase a la Comisión correspondiente con la documentación acompañada. La Primera Secretaría elabora la correspondiente remisión con el documento en físico a la Comisión designada.

---

<sup>30</sup>Para estos efectos en la Ley No. 606 y sus Reformas se establece en el Art. 4 las Definiciones siguientes: “**Agenda**”: Documento físico o electrónico por el que la Junta Directiva establece y ordena los puntos a tratar en las sesiones de la Asamblea Nacional; “**Orden del Día**”: Decisión de la Junta Directiva, del orden de los puntos que se presentarán en la Sesión Plenaria respectiva. También se denomina Orden del Día, el documento impreso o electrónico que contiene dicho orden. La Agenda inicial de una Sesión ordinaria o extraordinaria se denominará “Agenda Base”. Las adiciones se harán por medio de “Adendum o Adendas”. **Adendum**. Documento físico o electrónico por el que la Junta Directiva incluye nuevos puntos a tratar en las sesiones de la Asamblea Nacional.

<sup>31</sup> Art. 94 LOPL.

En caso de Iniciativa Urgente del Presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera puesto en conocimiento a los diputados y diputadas en las siguientes cuarenta y ocho horas de recibido el proyecto. Según la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Plenario de la Asamblea Nacional podrá trasladar a Comisión esta iniciativa urgente cuando así convenga a los intereses de la Nación a juicio de la mayoría absoluta de los Diputados<sup>32</sup> o a solicitud de jefes de Bancadas que representen al menos el sesenta por ciento de los Diputados.

La Junta Directiva puede calificar de urgente una iniciativa de ley presentada y someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera entregado el proyecto con cuarenta y ocho horas de anticipación.<sup>33</sup>

Una vez leída la iniciativa ante el Plenario por Secretaría, el Presidente ordenará directamente que pase a la Comisión correspondiente con la documentación acompañada, si corresponde.

Para efectos de realizar una mejor labor parlamentaria las Secretarías Legislativas de cada Comisión, llevan un registro de fechas de presentación de la Iniciativa, del sometimiento a la Comisión para Dictamen, de la presentación del Dictamen, del debate del Plenario y de la aprobación de la Ley, como una actividad de historia procesal parlamentaria.

---

<sup>32</sup> Art. 95 LOPL.

<sup>33</sup> Los Decretos de Aprobación de Salida de Tropas del Ejército de Nicaragua y la aprobación de Decreto de Entrada de Tropas de Ejércitos Extranjeros se presentan a la Asamblea Nacional con trámite de urgencia por la Presidencia de la Republica. Desde 2007 a la fecha se pudo establecer que una vez incluidos en Agenda estos son aprobados por el Plenario, es decir, no se envía a comisión.

Este trabajo organizativo obedece a que si la Comisión respectiva por razones propias de su funcionamiento no dictamine la iniciativa radicada en su seno, en la Legislatura en la que fue presentada, y a pesar de haber sido lo suficientemente impulsada para su aprobación, la Junta Directiva la podrá someter directamente a discusión al Plenario de la Asamblea Nacional, si lo creyere conveniente, atendiendo a los intereses superiores de la nación, entregando el proyecto a los Diputados y Diputadas con cuarenta y ocho horas de anticipación.<sup>34</sup>

También la Dirección General de Asuntos Legislativos presentará en los cinco días hábiles después del cese de cada sesión a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, un informe detallado sobre el estado de los proyectos que se encuentren en las distintas etapas del proceso de formación de la ley, así como la lista de los proyectos que se encuentran en estado de caducidad, para que ésta sea declarada mediante acuerdo por el Plenario. El plenario podrá regresar los proyectos a la Comisión para consulta y dictamen dentro del plazo fatal de treinta días.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> En el Art. 96. Del derecho de impulsar la aprobación de una iniciativa, establece que:” Toda Iniciativa de Ley, Decreto, Resolución o Declaración presentada ante la Asamblea Nacional podrá ser promovida o impulsada su aprobación por los suscriptores de la misma o por cualquier Diputada o Diputado en ejercicio. Cuando una Iniciativa de ley, decreto, resolución o declaración sea constantemente impulsada para su consulta y aprobación pero, la Comisión respectiva por razones propias de su funcionamiento no la dictamine en la Legislatura en la que fue presentada, la Junta Directiva la podrá someter directamente a discusión al Plenario de la Asamblea Nacional, entregando el proyecto a los Diputados y Diputadas con cuarenta y ocho horas de anticipación”.

<sup>35</sup> En la práctica no se realiza en base a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo. La Dirección de Asuntos Legislativos revisa de acuerdo a los informes que envían las Comisiones Parlamentarias las iniciativas que se encuentran en caducidad, ya sea por falta de impulso o porque ya tienen más de tres legislaturas radicadas en dichas comisiones y elabora propuesta para caducidad la que envía al Presidente de la Asamblea Nacional para ser incluida en Reunión de Junta Directiva. Una vez propuesto en Junta Directiva se incorporan en Acta y ésta se convierte en el documento base que le da legalidad al acto. No se ha producido una incitación procesal ante el Plenario para caducar iniciativas.

Las Presidencias de las Comisiones al comienzo de cada período legislativo presentan a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional una lista de las Iniciativas de leyes pendientes de dictamen y aprobación, que están sujetas a caducidad o solicitar ampliación del plazo para el dictamen.

Las Iniciativas de Leyes que tengan más de tres años de haber sido remitidas sin haber sido dictaminadas serán declaradas caducas de forma automática por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional. Para ello la Primera Secretaria propone las iniciativas que ya cumplieron más de dos legislaturas y no han pasado a Comisión y las presenta a la Junta Directiva. Sin más trámite estas son declaradas caducas, pero podrán ser presentadas nuevamente en la siguiente legislatura.

El envío de las iniciativas a comisión por el plenario para la elaboración del respectivo informe, presupone, que estas – las Comisiones<sup>36</sup>- iniciarán primeramente el trabajo de revisión de la iniciativa, desde su exposición de motivos, fundamentación, así como el proyecto de la iniciativa, sea esta ley, decreto, declaración o resolución o lo que corresponda de acuerdo a las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>“El origen de la Ponencia, Modelos en Derecho Comparado. Derecho Histórico: Las Asambleas, como todo órgano colectivo, han experimentado la necesidad de dividirse en órganos menores (Comisiones, Sub-Comités), para obtener una racionalización de su trabajo y una cierta especialización, tanto más acuciante cuanto más avanzamos en las complejidades de la legislación moderna. Fruto de este impulso nacieron las secciones y se han generalizado las comisiones. Pues bien, en el trabajo legislativo de estas, como consecuencia de la conveniencia de una labor preparatoria, surgen unos órganos individuales o colectivos más reducidos, que podemos denominar relatores (rapporteurs) o ponencias”.*Revista de las Cortes Generales*: “La Ponencia en el Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales”. No. 59 Segundo Cuatrimestre 2003 Págs. 145.

<sup>37</sup> Las atribuciones establecidas para cada Comisión son enunciativas, no taxativas, y están establecidas sin perjuicio de que el Plenario o la Junta Directiva, pueda asignarle otras. Art. 61. Carácter enunciativo de las atribuciones de las Comisiones, Ley No. 606 LOPL.

En la presentación de iniciativas la técnica legislativa<sup>38</sup> se ha venido aplicando por analogías, ya sea por la tradición y el buen entendimiento entre las que tienen derecho presentar iniciativas, así como las instancias involucradas en cada uno de esos proyectos.<sup>39</sup>

## **3.2. De las Comisiones Parlamentarias:**

### **3.2.1. Aspectos generales:**

La naturaleza y funciones de las comisiones legislativas han variado con el transcurso del tiempo y el desarrollo de las actividades y prerrogativas parlamentarias.

Rubén Hernández en su obra “Derecho Parlamentario Costarricense” concluye, después de examinar algunas características de ellas que: “en su sustancia, la función principal y casi exclusiva de las Comisiones era de la referir al Plenario trámites relativos a Proyectos de Ley determinados iniciados por él”.

Prácticamente las comisiones solamente dictaminaban las leyes que conocía posteriormente el Plenario, pero actualmente sus atribuciones se

---

<sup>38</sup>Conjunto de directrices que tiene por objeto la decisión de legislar el procedimiento legislativo y la forma de las leyes con la finalidad de mejorar la calidad de las leyes. Elementos: Se expresa con Directrices, Objeto y Finalidad. Concepto dado en la Conferencia del Dr. Gerpes en la Conferencia “Técnica Legislativa”. Agosto 2012 Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.

<sup>39</sup>Presentación de Iniciativas.- La Iniciativa es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación. Arto. 90. Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo.

han ampliado y los parlamentos no sólo cuentan con las Comisiones Permanentes, sino que pueden integrar Comisiones Especiales y de Investigación. Hoy en día concluye el mismo autor, *“las Comisiones Legislativas ya no son solo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que, en muchos casos, se subrogan en la posición jurídico – política ocupada por el Plenario”*.

Una de las actividades más importantes de las Comisiones Permanentes sigue siendo el dictamen de los Proyectos de Ley que el Plenario les remite para tales efectos una vez que ha decidido tomarlas en consideración.

Las Comisiones pueden definirse como “Órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Sin embargo, con las funciones en materia de control y legislativas, que hoy en día tiene encomendadas las Comisiones en diversos parlamentos europeos (España e Italia), esta definición inicial se ve afectada, por lo que debemos señalar estas pequeñas asambleas, que se forman reproduciendo la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en el Pleno, **son órganos de decisión en algunos sistemas.**

Luis Villacorta considera que las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica – que consiste en una auto organización de la deliberación- y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son

elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.<sup>40</sup>

Un rasgo fundamental de los Parlamentos, es la función predominante que en él desempeñan las Comisiones. Actualmente las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos, en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos.<sup>41</sup>

De acuerdo con lo señalado por Silvano Tosi, el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.<sup>42</sup>

Hoy en día, los Parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las cámaras, inconveniente que señala Jeremy Bentham al afirmar que “cuanto más numerosa es una Asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas”.

---

<sup>40</sup> Véase *El Sistema de Comisiones, Quórum Legislativo*, Juan Carlos Cervantes Gómez, pág. 137 y 138.

<sup>41</sup> Véase *El Sistema de Comisiones, Quórum Legislativo*, Juan Carlos Cervantes Gómez, pág. 138.

<sup>42</sup> Véase Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pag 139.

Con respecto al número de miembros que debe tener una Comisión, Juan Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de que las comisiones sean reducidas.<sup>43</sup>

Las Comisiones constituyen una forma de organización del trabajo parlamentario que comienza a desarrollarse durante el siglo XIX en Europa continental y en Norteamérica. En la mayoría de los parlamentos, las comisiones surgen como órganos, cuya función central es apoyar a la sala en el ejercicio de las competencias.

La reunión en pequeños grupos para negociar y adoptar decisiones sirve para resolver cuestiones cuya extensión y complejidad hacen inadecuado, lento o imposible el debate y resolución del plenario. La misma técnica se utiliza en otros poderes políticos (como el poder ejecutivo) y en organizaciones privadas, casi siempre con una estructura horizontal o no jerarquizada.

En la mayoría de los parlamentos<sup>44</sup> democráticos recurren a comisiones para realizar su trabajo. Las comisiones son grupos pequeños de legisladores asignados con carácter temporario o permanente a un examen más minucioso de los asuntos que el plenario o cámara en pleno podría realizar.

---

<sup>43</sup>Paniagua Soto, Juan Luis, op. Cit., pág. 119.

<sup>44</sup>El parlamento es un órgano constitucional de un Estado con sistema parlamentario, compuesto por los representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad de éste, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. Su misión es la misma que la del Congreso, pero éste último tiene más definida la separación de poderes legislativo y ejecutivo y es propio del sistema presidencial.

- a. Con las comisiones, la legislatura puede desempeñar simultáneamente numerosas funciones que, de lo contrario, no podrían realizarse. Las comisiones trabajan en asuntos tales como: exámenes pormenorizados de leyes propuestas, fiscalización de actividades del poder ejecutivo, análisis e informes sobre cuestiones de política, e investigaciones especiales.<sup>45</sup>
  
- b. Los procedimientos de las comisiones se rigen por normas menos rígidos que los que se aplican a la legislatura en pleno o sesiones plenarias. Los integrantes de las comisiones pueden tratar asuntos en forma oficiosa y establecer lazos con colegas de las comisiones que representan a otros partidos. Eso crea un entorno propicio para llegar rápidamente a fórmulas conciliatorias sobre asuntos de menor importancia e introducir mejoras técnicas a la legislación.
  
- c. Los integrantes de las comisiones se convierten en autoridades en las materias que competen a sus comisiones, y sus colegas en la legislatura, la prensa y el público los reconocen como tales. Por lo tanto, ser miembro de una comisión es una forma de desempeñar un papel de liderazgo en la legislatura y adquirir relieve en la esfera pública.

---

<sup>45</sup>En los Capítulos VII y VIII de la Ley No. 606 y su Reforma se establecen las atribuciones que en el ámbito de sus competencia tiene cada una de las Comisiones Parlamentarias Permanentes, así como las especiales y de investigación

La mayoría de las legislaturas nacionales tienen comisiones cuyos tipos, funciones e importancia varía. James Shannon, ex representante estadounidense, hizo el siguiente comentario en una conferencia realizada en 1995 sobre la función de las comisiones en la legislatura de Malawi: *“En todo el mundo se tiende a depender más de las comisiones para las tareas parlamentarias; la principal razón de esta tendencia es la preocupación por la eficiencia. Las exigencias que se plantean a un parlamento moderno son numerosas y la cámara en pleno no puede considerar todos los pormenores necesarios para desempeñar debidamente las funciones de una legislatura”*.

Según algunos autores, existen tres grandes modelos de organización de las comisiones, las que se definen por su principal función:

- a. Al servicio de la cámara,
- b. De los partidos,
- c. De los electores.

Ninguno se encuentra en forma pura, pero sus caracteres dominantes pueden asociarse a instituciones parlamentarias concretas.

En el primer modelo, las comisiones tienen como función exclusiva apoyar a la sala en el ejercicio de sus competencias. Su modalidad de trabajo, plazos y resultado están sometidos a los requerimientos e intereses de la sala. Esta concepción se materializa en comisiones ad-hoc, creadas y

nombradas de manera especial para realizar una tarea concreta y que se disuelven inmediatamente después de concluida su labor.

Su fundamento teórico es el respeto riguroso a la idea de igualdad en la representación; su fundamento práctico es el temor de los parlamentarios a perder la influencia que pueden ejercer en la sala sobre todos los asuntos que pasan por el parlamento. Esto último, ya que si un asunto es resuelto en la comisión, los parlamentarios que no forman parte de ella pierden la posibilidad de intervenir en su estudio y debate.

El segundo modelo es el de las comisiones al servicio de los partidos. Este tiene lugar en los parlamentos dominados por partidos fuertes. En este esquema, el partido es el que asegura la reelección del parlamentario (o la continuación de la carrera política) y por consiguiente, los diputados están obligados a obedecerlos en las comisiones. Esto significa en la práctica, que las comisiones de este tipo son propiamente una instancia capaz de tomar decisiones, sino solo ejecutoras de resoluciones adoptadas por el partido, bancada o comité. “Cada partido decide que se aprueba o rechaza en la comisión, aunque esta goce de autoridad formal para resolver sus asuntos.

El fundamento teórico de este modelo radica en la concepción del partido político como titular del mandato popular; su fundamento práctico es el predominio del partido. Se entiende, entonces, que los parlamentarios son meros ejecutores del mandato que se ha confiado al partido y por ende, las

comisiones que integran carecen de una función específica distinta de la sala.<sup>46</sup>

El tercer modelo es el de las comisiones al servicio de los ciudadanos. La actuación de los parlamentarios en las comisiones, en este esquema, tiende a ser un medio para satisfacer las demandas concretas de los votantes y en consecuencia, un camino para lograr la reelección al margen de las decisiones del partido. Este modelo es el que permite el desarrollo de un sistema de comisiones fuertes dentro de la institución parlamentaria.

### **3.2.2 Los Sistemas de Comisiones en otros países:**

#### **3.2.2.1. España:**

Las Comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de Noviembre de 1810, y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los distintos congresos en Centroamérica.

La Constitución española determina que las “Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Hoy por hoy en el Parlamento nicaragüense este tipo de integración de las comisiones es el más utilizado. Los integrantes de esas comisiones responden a los intereses de su grupo parlamentario y sus acuerdos trascienden en la decisión que se tome en el seno de las mismas.

<sup>47</sup> Artículo 72 numeral 1 de la Constitución Española.

En el sistema español las Comisiones gozan de un alto nivel de autonomía, que solo se ve limitado por la coordinación que se requiere con las actividades y como competencias del Pleno, autonomía que encuentra su máxima expresión en la delegación de facultades legislativas. Por otra parte, se deben destacar los apoyos técnicos con los que cuentan las Comisiones para la realización de sus tareas.

### **3.2.2.2 Estados Unidos de América:**

El ejercicio parlamentario norteamericana. USA no tiene sistema parlamentario) esta indudablemente influenciado por el sistema inglés; sin embargo debe destacarse que en los Estados Unidos de América tuvo gran influencia el principio de la división de poderes, formulado por Locke y Montesquieu, el cual fue aplicado en forma rígida, debido a la desconfianza que en la época inspiraba a las colonias de Norteamérica el Parlamento Inglés.

En las legislaturas coloniales de los EUA no abundaron las Comisiones parlamentarias, estas comienzan a proliferar a mediados del siglo XVIII, en que ya existían algunas de carácter permanente en la mayoría de las colonias. Antes de la guerra de 1812 existía un gran número de Comisiones Especiales con distintas atribuciones. Después aumento el número de comisiones permanentes, que se encargaron de una categoría especial de materias, disminuyendo con ello el número de Comisiones Especiales.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ahumada Muñoz, Ingrid, op. Cit. pág. 14.

En el Congreso norteamericano destaca la temprana implantación del sistema de Comités (Comisiones en nuestro sistema) y el alto grado de independencia con el que surgen a diferencia del sistema de Comités inglés, en el que las Comisiones están subordinadas. Este hecho está relacionado directamente con las funciones encomendadas, como órganos de trabajo de la Cámara, y como parte del sistema de “frenos y contrapesos”. **Es por esto que el régimen del que forman parte las Comisiones en el sistema norteamericano, son los órganos de mayor importancia en el Congreso, las cuales son consideradas las mas poderosas del mundo.**

“Tradicionalmente, un comité que ha sometido una iniciativa a este escrutinio especializado espera que sus decisiones se sostengan en la sala de debates”.<sup>49</sup>

En los EUA la etapa más importante en la formulación de políticas está en manos de los Comités y los Subcomités. Por lo que se señala que los comités “Son las terminales nerviosas políticas, las que acopian la información, los que evalúan las alternativas y los que pulen los detalles legislativos”. La anterior afirmación, deja en evidencia la importancia de estos órganos en el Congreso norteamericano, a los cuales los especialistas han denominado “legislaturas en pequeño”.

---

<sup>49</sup>Congressional Quarterly Inc. El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento. Limusa. México. 1993. Pág. 93

Actualmente los Comités se rigen en lo general por las reglas que cada una de las Cámaras expiden para regular su funcionamiento,<sup>50</sup> no obstante, cada Comité forma sus propias reglas internas de funcionamiento, las cuales está obligado a publicar.

### **3.2.2.3. Francia**

En este sistema, las comisiones han formado parte esencial de todas las Asambleas, generándose en forma espontánea y casi paralela a ellas. En el parlamentarismo francés se han incorporado prácticamente todos los sistemas de Comisiones que existen, incluso han sido prohibidas, pero se ha favorecido la inclusión de las Comisiones permanentes, que es el preponderante actualmente.

Este sistema de comisiones no condiciona o predetermina la labor del pleno, su estatus es de órganos auxiliares de la Cámara, son formaciones básicas en la organización de los Parlamentos.

La participación de las Comisiones en los procesos parlamentarios es un requisito procedimental formal. A estos órganos se les dota de cierto nivel de autonomía respecto de la Cámara, lo que implica facultades para nombrar a sus órganos de gobierno y de trabajo; así mismo cuentan con facultades para regular los procedimientos que deben llevarse a cabo, para

---

<sup>50</sup> En el caso de la Cámara de Representantes la Regla X, establece que los Comités permanentes y sus competencias, así como reglas para su funcionamiento y organización. Por ejemplo las normas para nombrar al Staff de asesores del Comité. La Regla XI establece los procedimientos de los Comités. Rules of the House of Representatives. One Hundred Eighth Congress. Prepared by: Jeff Trandahl. 7 de Enero de 2003.

cumplir con las tareas que les son encomendadas y regulan las formas en que se realizan las sesiones.<sup>51</sup>

No obstante la aparente autonomía de estos órganos, sus funciones como los asuntos sobre los que deberá ocuparse, revelan un alto índice de subordinación a las disposiciones plenarias.

Se considera que el sistema de comisiones francés es débil, ya que es en el Pleno y no en sus órganos funcionales donde el debate goza de mayor importancia.

#### **3.2.2.4. Chile**

En 1831 se establece un Reglamento especial para la Cámara de Diputados, en el que se establecen Comisiones Permanentes, pudiendo nombrarse Comisiones Especiales. En 1846 se establecen las Comisiones Especiales y las Unidas.

Con el Reglamento de 1935 se da el reforzamiento del trabajo en Comisiones, uno de los principales aspectos son nuevos métodos de discusión de los proyectos, que evitarían que las observaciones rompieran el conjunto armónico de un proyecto, o desvirtúen su finalidad, para lo que se dispuso que las observaciones debían hacerse en el llamado primer estudio; así mismo se estableció una mayor coordinación entre el trabajo

---

<sup>51</sup>Artículo 40.5 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

que desarrollaban las Comisiones y los ministros de Estado y demás funcionarios públicos.<sup>52</sup>

El Reglamento chileno de 1935 ya dedicaba cuando menos un día específico para el trabajo en comisiones, que por lo regular era el día martes y en cuyo lapso de tiempo la Cámara no debía sesionar.

### **3.2.2.5. México**

Las Comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una legislatura, previstas en la Ley Orgánica del Congreso. Estas se subdividen en legislativas y no legislativas.<sup>53</sup>

Las Legislativas tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, cuentan además con otras funciones de naturaleza diversa, por ejemplo la formulación de preguntas, la celebración de sesiones informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes.

Por otro lado, las no legislativas, en las que caben las Comisiones Temporales, también llamadas no permanentes o especiales, se crean para un trabajo concreto y se extinguen al terminarlo o al concluir la legislatura.

---

<sup>52</sup> Ahumada Muñoz, Ingrid. Op. Cit., pag. 16

<sup>53</sup> Santaolalla, Fernando, Derecho Parlamentario Español. Pag. 179.

Este tipo de Comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

Las Comisiones son órganos de las Cámaras que han tenido dos características: 1) que son órganos más reducidos que las Cámaras en cuyo seno se crean, y 2) que su función se agota en la preparación del trabajo final, que debe realizar el pleno.<sup>54</sup>

El ejercicio legislativo por medio de comisiones y que se conoce como Parlamento en comisión es la figura orgánica prevaleciente en el Estado contemporáneo. En los debates que se dan en el pleno de la Asamblea, por su carácter de público, los parlamentarios suelen ocupar sus escaños como tribuna para hacer discursos y realizar arengas políticas; ante esta realidad se debe de buscar un ámbito en donde se pueda discutir un asunto con tonos menos apasionados y de retóricas políticas. Es decir un ambiente de gabinete de trabajo, en donde sea posible una mayor intimidad en la discusión y reflexión entre los miembros de la comisión correspondiente.

---

<sup>54</sup> Paniagua, Juan Luis, Op. Cit., pag. 119.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL TRABAJO CON LAS INICIATIVAS DE LEY EN EL SENO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS**

#### **4.1. El proceso de formación de la ley en Nicaragua. Fase Constitutiva**

En su fase constitutiva<sup>55</sup>, no existe a nivel del parlamento el control adecuado, tanto desde el punto de vista formal como material para el tratamiento de las iniciativas. Los mandatados por ley para presentar las iniciativas poseen poco o nulo conocimiento tanto en materia de técnica legislativa, como de redacción de texto legislativos.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo no establece cual debe ser el contenido estructurado de las iniciativas en la parte del articulado al ser presentadas. No existe documento formal para estructurar las iniciativas a ser presentadas. Como norma legal se establece la parte formal, preceptuada en el Título Tercero, de la Formación de la Ley, Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el Plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a Comisión, quedando ésta notificada e iniciándose el Proceso de consulta y dictamen. La Primera

---

<sup>55</sup> “Fase Constitutiva: Se inicia cuando las comisiones reciben de la Asamblea Nacional el proyecto de ley. Las comisiones estudian el proyecto. Sus dictámenes o conclusiones de estudios pueden ser de unanimidad o consenso y dictámenes de minoría”. GARCIA PALACIOS, Omar, *Curso de Derecho Constitucional*, Pág. 97.

Secretaría notificará a la Secretaría Legislativa de la Comisión correspondiente sobre el traslado de una iniciativa a Comisión.

El Secretario Legislativo solicitará al Presidente de la Comisión, el señalamiento de fecha para la primera reunión en la que se planificará el trabajo y el proceso de consulta. El Secretario Legislativo es quien planifica todo el proceso y el presidente de la comisión lo aprueba, de ello se notifica a la Dirección de Asuntos Legislativos.

La Comisión elaborará el Informe del Proceso de Consulta y Dictamen, que deberá entregarse en un plazo máximo de sesenta días en Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, quien posteriormente propondrá incluirla en Agenda. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional podrá señalar un plazo diferente a los sesenta días, para la elaboración del informe, previa solicitud del Presidente de la Comisión a la Junta Directiva.<sup>56</sup>

Actualmente todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el Plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a la Comisión que selecciona el plenario, quedando ésta notificada e iniciándose el Proceso de consulta y dictamen. La Primera Secretaría notifica al Presidente de la Comisión respectiva sobre el traslado de la iniciativa a Comisión, enviando el archivo físico de la misma.

---

<sup>56</sup> Art. 99, Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”, Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

Una vez en Comisión, el Secretario Legislativo solicita al Presidente de la Comisión, el señalamiento de fecha para la primera reunión en la que se planificará el trabajo y el proceso de consulta. No es inmediato, en el Estatuto de la Asamblea Nacional se contemplaba que las comisiones disponían de un plazo máximo de veinte días para el estudio y dictamen de una iniciativa, o del señalado por el Presidente de la Asamblea Nacional para casos especiales, quien además podía prorrogar el plazo a solicitud de la comisión.<sup>57</sup>

Sin embargo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente se contempla otro plazo, dos veces más que el establecido en el Estatuto de 1987, en la que se establece que la Comisión elaborará el informe del Proceso de Consulta y Dictamen, en un plazo máximo de sesenta días, dentro de los cuales se deberá entregar a Primera Secretaría. De ese dictamen se envía copia a la Dirección General de Asuntos Legislativos.<sup>58</sup>

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional puede señalar un plazo diferente. La práctica parlamentaria no se ciñe a este procedimiento, generalmente depende de la voluntad política de los involucrados, sea este en el seno de la Comisión, por los Grupos Parlamentarios, o por la viabilidad de la iniciativa fuera del contexto legislativo.

La Presidencia de la Asamblea Nacional puede también prorrogar por una vez, el plazo para la consulta y dictamen a solicitud de la Comisión. No se

---

<sup>57</sup> ESTATUTO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Ley No. 26 del 3 de agosto de 1987, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 199 de 4 de septiembre de 1987.

<sup>58</sup> Artículo 100, Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”.

establece en que momento puede el Presidente de la Asamblea Nacional solicitar la ampliación del plazo, si es en Plenario o en Junta Directiva.

Actualmente existe la Dirección General de Asuntos Legislativos, que en el proceso de modernización del aparato legislativo, incluye en el Sistema de Información Legislativa todo el proceso de formación de la ley, desde la presentación de una iniciativa hasta su aprobación. Por ello el dictamen también se incluye dentro de la misma iniciativa, para que sea de conocimiento público.

La consulta al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatario de la ley o usuarios es obligatoria y una vez aprobada el programa de consulta será oficializado ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria. Aunque por simple comprensión debería entenderse lo preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su Artículo 100, en el que se establece que solamente se cumple el proceso de citación sin calendarización, la que sólo es de conocimiento de la Secretaría de la Comisión.

El dictamen técnico resulta ser un estudio producto de una investigación normalmente jurídica o de otro campo del saber, para apoyar la actividad parlamentaria desde una perspectiva técnica, objetiva e imparcial, pues la esencia de la función asesora consiste en la manifestación de un juicio o de un criterio y no la expresión de voluntad de quien emite la opinión.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Referido por Doctor Hugo Alfonso Muñoz Quesada, en su participación como expositor en el Seminario para Asesores Parlamentarios, Montelimar, Nicaragua, mes de julio de 1997.

El motivo o razón del dictamen de comisión es normalmente dar un sustento técnico a la decisión política del legislador para dictar una ley. De aquí el carácter rigurosamente profesional de la actividad del asesor legislativo, que es ajeno a la expresión y protagonismo político que pertenece única y exclusivamente al diputado.

#### **4.1.1. Dictamen.**

##### **4.1.1.1 Generalidades**

Este corresponde a la comisión parlamentaria respectiva, a la que, para tal fin, se le envíe un proyecto de ley, a decisión del Presidente de la Asamblea Nacional.

El presidente de la comisión es el responsable de los expedientes que se le hayan hecho llegar y una vez que la comisión los recibe se inicia la deliberación en torno al proyecto en cuestión. La mencionada comisión puede hacer las modificaciones que considere necesarias en el texto del articulado.<sup>60</sup>

En la Ley Orgánica se establecen tres supuestos para hacer modificaciones al texto propuesto:

- a) Tratándose de una nueva ley, podrá hacer adiciones y supresiones o una nueva redacción al texto original de la iniciativa presentada, que en la práctica no se lleva a efecto;

---

<sup>60</sup> Art. 101, Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”.

- b) Cuando la Iniciativa se refiera a la reforma de una ley, suprimir y adicionar otros artículos distintos a los propuestos, siempre y cuando estén vinculados a la integridad y coherencia de la reforma. También para la armonía de la misma, podrá elaborar una nueva redacción; y
- c) Cuando se trate de indultos o propuestas de otorgar pensiones de gracia, ni la Comisión ni el Plenario podrá agregar nuevos nombres a los propuestos en la iniciativa. Solo en este último las facultades se ven limitadas pero solamente en la inclusión de persona determinada.

En la práctica, por regla general, se acostumbra que el presidente de la comisión turne el proyecto de ley a cada uno de los miembros de la comisión, y posteriormente se convoca a reunión de comisión en pleno, y según las necesidades, habrá tantas reuniones a criterio de los miembros hasta no se hayan evacuados aquellos extremos necesarios para mejor comprensión del tema, redactar el informe de dictamen y proponer cambios en la estructura del proyecto presentado.

El dictamen debe constar de una parte expositiva, equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Un dictamen debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en

un voto particular<sup>61</sup>. Aunque en la práctica no se hace de esta forma, ya que el quórum es de la mitad más uno. Los casos excepcionales en donde todos firman es cuando la ley será de gran impacto social o económico.

#### **4.1.1.2. Dictamen. Concepto:**

Del latín *dictamen*, un dictamen es un juicio desarrollado o comunicado respecto a alguna cuestión. El término no tiene una utilización demasiado frecuente en el lenguaje cotidiano, sino que está más asociado al ámbito judicial o legislativo.

El dictamen puede ser una sentencia de carácter judicial que pronuncia un tribunal o un juez. De este modo, se da por finalizado una causa o un litigio. Lo que hace el dictamen es reconocer el derecho de alguno de los intervinientes en el proceso, estableciendo la obligación a la otra parte de aceptar la resolución y respetarla.

En el ámbito legislativo puede considerarse un concepto elaborado como:  
*“dictamen es un documento estudiado, discutido, votado y aceptado por la mayoría de los integrantes de una comisión parlamentaria, sea esta*

---

<sup>61</sup>En el **Art. 102 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se establece que en el Dictamen de Minoría y Razonamiento del voto.** Cuando uno o varios miembros de la Comisión dictaminadora estén en desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, podrán suscribir un Dictamen de Minoría inmediatamente o hacer reserva del derecho de presentarlo en la Secretaría Legislativa de la Comisión dentro de tercero día, contados a partir del rechazo del dictamen. La Secretaría Legislativa de la Comisión hará constar dicha circunstancia en el Dictamen de Mayoría.

Además establece que los miembros de la Comisión podrán razonar su voto en el dictamen de mayoría. El razonamiento del voto se hará constar por medio de la firma del dictamen junto con los suscriptores del mismo.

*permanente, especial o de investigación. Se trata, por lo tanto, de un acto legislativo constitutivo que certifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo”.*<sup>62</sup>

En el art. 89 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional se definía que el dictamen como *“la expresión de la Comisión recomendando al Plenario la aprobación o no, de un Proyecto de Ley”*. El mismo artículo señalaba que el dictamen debe ser motivado, es decir, que debe expresar las razones legales, políticas y filosóficas que lo respalden. Las Comisiones disponían de un plazo máximo de 30 días para el estudio y dictamen de Proyectos de Ley o del plazo que la Junta Directiva señalara en casos especiales.<sup>63</sup> A solicitud de la Comisión el Presidente de la Asamblea Nacional podía prorrogar el plazo máximo de treinta días.

En la Ley Orgánica del Poder Legislativo no se establece un concepto de Dictamen y solamente se aborda en el Arto. 103 que: *“Expresará la opinión o Dictamen propiamente dicho, de la Comisión, recomendando al Plenario la aprobación o no aprobación del proyecto de ley, con la declaración, en su caso, de que ella es necesaria, está bien fundamentada y no se opone a la Constitución Política, a las Leyes Constitucionales ni a los tratados o instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua”*.

Ese vacío conceptual produce vaguedad en la redacción uniforme de los textos legislativos, no sólo en cuanto a dictamen, sino a todo el

---

<sup>62</sup> El concepto es un razonamiento de los documentos estudiados.

<sup>63</sup> Derogado por la Ley No. 606, “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”. Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

procedimiento parlamentario. La interpretación extensiva de esa estructura contenida en el Arto. 103 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo: Exposición – Dictamen – Proyecto de Ley no es aplicada de forma general, su estructura varía por comisión, y se presentan como Informe de Consulta, Informe de Dictamen, o simplemente Dictamen.

#### **4.1.1.3. Proceso de Consulta:**

La Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente establece que durante el Proceso de consulta y dictamen, la Comisión Dictaminadora, expresará por escrito su opinión sobre la viabilidad, diagnóstico y aplicación en los aspectos sociales, políticos y el costo y repercusiones económicas del proyecto de ley, decreto, resolución o declaración; el estudio y los antecedentes legislativos del derecho comparado y las consultas al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios.

La consulta al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios es obligatoria y una vez aprobado el programa de consulta será oficializado ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria.

Los resultados obtenidos en el proceso de consulta aportarán criterios al trabajo de la Comisión, y ésta deberá de hacer referencia de las personas naturales o jurídicas que hayan sido consultadas en el dictamen. Si estas consultas no fueren realizadas, su falta podrá ser considerada como causal

para declarar el dictamen como insuficiente en la fase de discusión en Plenario si así lo solicitare cualquier diputado o diputada y fuese aprobado por el Plenario.

*“Al respecto hay que señalar que se realizó una investigación sobre el Municipio de San Ramón y específicamente sobre el casco urbano, se leyó con detenimiento la correspondiente **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS** y se tomaron en consideración los criterios básicos, para presentar dicha solicitud. Entre estos criterios encontramos que el Municipio de San Ramón se encuentra ubicado en el noreste del Departamento de Matagalpa, a unos 12 kilómetros de la cabecera departamental. En la cabecera municipal se encuentra ubicada un 9% de la población total del municipio. Los habitantes en su mayoría están dedicados a las actividades propias del campo, la agricultura y en menor grado la ganadería. El 31 de Agosto de 1905 fue erigido a Municipio, por decreto presidencial durante el gobierno liberal de José Santos Zelaya, elevación debida fundamentalmente a la explotación minera. El municipio, posee una extensión territorial de 424 Km. (cuadrados), tiene una altitud de 640.93 metros sobre el nivel del mar, posee grande elevaciones montañosas importantes. Por este municipio obligatoriamente se tiene que pasar para trasladarse hacia Matiguás, Río Blanco, hacia el sector de las Minas de la Región Atlántica Norte, Puerto Cabezas entre otros ”<sup>64</sup>*

---

<sup>64</sup>Dictamen del Decreto de Elevación a Categoría de Ciudad, el poblado donde se encuentra la sede de la cabecera del municipio de San Ramón. No. 5546, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, el 0-10-2008.

En este Dictamen encontramos elementos importantes: El Secretario Legislativo se basa en la EXPOSICION DE MOTIVOS, enviada con la Iniciativa de Decreto (Presentado por el derecho de iniciativa de un Diputado) en la que expresa que “*se leyó con detenimiento*” el citado texto, y subsiguientemente desarrolla el criterio para estructurar el Dictamen de Comisión, no relacionando la comparecencia de los involucrados (Entiéndase órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios).<sup>65</sup>

Como vemos no hay uniformidad en la estructura del dictamen, igual en el proceso de consulta, ya sea por acuerdo, o por falta de exigencia hacia el Secretario Legislativo o por desconocimiento tanto de la presidencia de Comisión así como del mismo Secretario que no se lleva a efecto apegado a la ley orgánica.

El dictamen de la Comisión puede ser favorable o desfavorable. Tratándose de una nueva ley, la Comisión podrá hacer adiciones y supresiones o una nueva redacción al texto original de la iniciativa presentada.

*“En base a lo anteriormente expuesto, la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios, considera que todo el contenido en la respectiva solicitud, son méritos que hemos tomado en consideración para emitir este **DICTAMEN FAVORABLE**, el cual no contradice los preceptos Constitucionales, ni los Tratados Internacionales y nos motiva a solicitar a los Honorables Diputados aprobar el Proyecto de Decreto por medio del*

---

<sup>65</sup> Art. 100 Ley No. 606, “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”, Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

*cual se debe de **ELEVAR A LA CATEGORÍA DE CIUDAD AL ACTUAL POBLADO SEDE DE LA CABECERA MUNICIPAL DE SAN RAMÓN.** Para su conocimiento y demás fines adjuntamos el proyecto del correspondiente Decreto ”.*<sup>66</sup>

El fundamento de ese dictamen es la “Exposición de Motivos”, no hay valoración de los involucrados y se concluye que este es “favorable”<sup>67</sup>. La ley precluye que: *La consulta al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios es obligatoria y una vez aprobado el programa de consulta será oficializado ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria.*<sup>68</sup>

Encontramos en otro dictamen en donde se refiere a los Consultados, basándose en la opinión misma, que elaboran un informe coherente de acuerdo al objetivo perseguido, conceptualizado además en la Ley Orgánica, no reformada <sup>69</sup>: *El Proyecto de Ley que Declara y Define el*

---

<sup>66</sup> Dictamen del Decreto de Elevación a Categoría de Ciudad, el poblado donde se encuentra la sede de la cabecera del municipio de San Ramón. No. 5546, publicado en La Gaceta, Diario Oficial, el 0-10-2008.

<sup>67</sup> En el Artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se establece que los resultados obtenidos en el proceso de consulta aportarán al trabajo de la Comisión, y ésta deberá de hacer referencia de las personas naturales o jurídicas que hayan sido consultadas en el dictamen. Si estas consultas no fueron realizadas, su falta podrá ser considerada como causal para declarar el dictamen como insuficiente en la fase de discusión en Plenario si así lo solicitare cualquier diputado o diputada y fuese aprobado por el Plenario. En el Artículo 108 plantea que: Si el Plenario, durante el debate en lo general, considera que el Informe de la Consulta es insuficiente, lo devolverá a Comisión para que lo revise o mejore, en el plazo que el Plenario señale. Puede también señalar temas específicos a consultar o mejorar. En la práctica esto no se realiza, el seno de las Comisiones es una instancia de consenso, y por ello todo lo que se remite a Plenario está acordado, y se debaten aquellos aspectos necesario en el texto del articulado.

<sup>68</sup> Art. 100. De la Consulta. Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua, Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

<sup>69</sup> Artículo 98, Proceso de consulta y dictamen.- Todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el Plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a Comisión, quedando ésta notificada e iniciándose el Proceso de consulta y dictamen.

*Sistema de los Cayos Perlas como Refugio de Vida Silvestre, obedece a la urgente necesidad de proteger y conservar los ecosistemas marinos costeros, ubicados dentro de los archipiélagos de los Cayos Perlas, en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).*

*La Comisión dando cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, procedió a realizar las consultas respectivas al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), en su calidad de autoridad rectora y competente para la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), quienes fundamentaron la iniciativa de Ley explicando entre otros aspectos los siguientes:*

*En cuanto a aspectos históricos del lugar, se reconocen los derechos de propiedad ancestral de los pueblos originarios y comunidades afro descendientes, de igual manera, se considera que la actividad pesquera de subsistencia y pesca artesanal en lagunas costeras y cayos adyacentes forma parte de la cultura y la base alimentaria de la población étnica del Caribe nicaragüense y su sobrevivencia histórica está ligada a la vida*

---

El Secretario Legislativo de la Comisión retirará de la Secretaría de la Asamblea Nacional, los materiales de trabajo que estuvieren en sus archivos, en soporte sólido o electrónico, y solicitará al Presidente de la Comisión, el señalamiento de fecha para la primera reunión en la que se planificará el trabajo y el proceso de consulta. La Comisión elaborará un Informe sobre el Proceso de consulta y dictamen, que deberá entregarse en un plazo máximo de sesenta días en Secretaría de la Asamblea Nacional.

En el Artículo 99, de la Consulta, expresa que: Durante el Proceso de consulta y dictamen, la Comisión Dictaminadora, expresará por escrito su opinión sobre la viabilidad, diagnóstico y aplicación en los aspectos sociales, políticos y el costo y repercusiones económicas del proyecto de ley, decreto, resolución o declaración; el estudio y los antecedentes legislativos del derecho comparado y las consultas al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios.

*marina e insular de los Cayos Perlas, por lo que la conservación de esta zona garantiza la cultura multiétnica de los lugareños.....”*<sup>70</sup>

La Comisión de Medio Ambiente da curso a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, cumpliendo con el procedimiento. Al respecto un aspecto a señalar es que se retoma lo que señala la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa, y como un formato, se cumple para todas las iniciativas, independientemente de donde provengan (Derecho de Iniciativa).

En caso de que la Iniciativa se refiera a la reforma de una ley, la Comisión podrá modificar, suprimir y adicionar otros artículos distintos a los propuestos, siempre y cuando estén vinculados a la integridad y coherencia de la reforma. También para la armonía de la misma, podrá elaborar una nueva redacción.

Por ejemplo: La Comisión de Justicia elaboró el dictamen a la Iniciativa de *Ley de Reforma a la Ley 612, Ley de Reforma a la Ley 290, "Ley de Organización Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo"*, y la *Ley de Reforma a la Ley 290, Ley de Organización y Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo y a la Ley de Reforma y Adición a la Ley No.290 Ley No.612* que le fuera remitido para su debido Dictamen.

---

<sup>70</sup>Ley que Declara y Define el Sistema de los Cayos Perlas como Refugio de Vida Silvestre, Registro No. 20106174, Sistema de Información Legislativa, SILEG. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 299, del 30-11-2010.

En la Exposición de Motivos se aclaraba que ya existía en nuestra Legislación la Ley de Participación Ciudadana en donde se encontraba la conformación de los COMITES DE DESARROLLO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL, en los que convergen representantes de la Sociedad Civil y que tienen como función principal vigilar la transparencia de los fondos públicos, por lo que consideraba innecesaria la conformación de los Consejos de Seguridad Ciudadana, en vista que existiría una duplicidad de funciones. Así mismo se ha observado que la conformación de estos Comité de Participación Ciudadana, creados en una Reforma a la Ley No.290, “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, se aducía estar politizando y partidarizando, reafirmando lo que popularmente se conoce como la confusión de Estado-Partido....”.

En la Ley No. 612, se reformaba el artículo 11 de la Ley No. 290, en donde se le daban poderes al Presidente de la República pudiendo este crear mediante Decreto, las Secretarías o Consejos que estime conveniente para el mejor desarrollo de su Gobierno y determinar la organización y funcionamiento de éstos.

Los Consejos referidos actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. No se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los Ministerios de Estado ni de ningún otro Poder del Estado, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica.

Los titulares, coordinadores y funcionarios de estas Secretarías o Consejos tendrán el rango que el Presidente de la República les confiera.

Una de las Secretarías o Consejos de la Presidencia será la instancia responsable de establecer la relación de coordinación entre los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe y los distintos Ministerios de Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, numeral 2 de la Ley No. 28, “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica Nicaragüense.”<sup>71</sup>

La iniciativa de Reforma inicialmente referenciada se fusionó con otra iniciativa que tenía el mismo fin, par al final, cambiar el nombre de ambas iniciativas y presentar un sólo dictamen:

**Consideraciones de la Comisión:** *La Comisión considera que el edificio de la democracia construido por la Constitución Política, se sostiene en dos columnas fundamentales a saber: La representación y la participación, tal a como lo dispone el Arto. 7 Cn que establece que Nicaragua es una República Democrática, participativa y representativa. Ambos son aspectos de una misma realidad que no son excluyente sino complementarios, que interactúan y se retroalimentan, para perfeccionar el funcionamiento de la democracia.*

*Ambos factores tienen su base en el pueblo, es el pueblo el que elige a sus representantes, y es el mismo pueblo que a través de la participación,*

---

<sup>71</sup> LEY No. 612, Aprobada el 24 de Enero del 2007, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 20 del 29 de Enero del 2007.

*influye en la toma de las decisiones públicas que le corresponde dictar y ejecutar a los representantes que el mismo eligió, ambos están limitados por la Ley los representantes electos por el pueblo están sujetos a un régimen riguroso de deberes prohibiciones incompatibilidades e inhabilidades, dado el carácter de función que ejercen que es de naturaleza pública.*

**Dictamen:**

*Por las razones ampliamente expuestas la Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos Dictamina Favorablemente el **Proyecto de Ley de Reformas y Adiciones al Arto. 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo**, haciendo la declaración que dicho Proyecto es necesario, está bien fundamentado y no se opone a la Constitución Política, Leyes Constitucionales o Tratados Internacionales ratificados por el Estado de Nicaragua.<sup>72</sup>*

*“3.-Modificaciones efectuadas por la Comisión:*

*De las consultas efectuadas, y del análisis de los Proyectos de Ley, la Comisión consideró pertinente acumular los dos Proyectos de Ley en un solo Dictamen por tratarse de reformas a la misma Ley y al mismo artículo, denominándolo como Ley de Reformas y Adiciones al Arto. 11 de la Ley 290, Ley de Organización Competencias y Procedimiento del Poder Ejecutivo.*

---

<sup>72</sup> Dictamen Ley de Reformas y Adiciones al Arto. 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, LEY No. 612, Aprobada el 24 de Enero del 2007 Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 20 del 29 de Enero del 2007.

*La Comisión consideró conveniente asumir como documento base, el proyecto de Ley presentado por la Bancada del Movimiento Renovador Sandinista, al cual se le incorporaron varios párrafos para mejorarlo, precisando sus disposiciones.*

*Al efecto se hicieron las siguientes modificaciones:*

*1.-Se establecen los principios bajo los cuales se ejercerá el derecho de Participación Ciudadana.*

*2.-Se precisa el papel facilitador del poder Ejecutivo con las Organizaciones Ciudadanas, a las cuales tiene que atender por igual y sin discriminación.*

*3.-Se establece el marco de actuación de los funcionarios públicos, en su relación con las organizaciones ciudadanas, sujeto a las responsabilidades previstas en los artos. 131 y 151 de la Constitución Política.<sup>73</sup>”*

En este sentido hay una estructura ordenada del dictamen: Hay una conceptualización de lo que establece la doctrina, seguido de una relación de las instituciones y personas consultadas y finalmente concluyendo con la modificación del articulado propuesto al haber fusionado la iniciativa en cuestión con otra que establecía los mismos criterios.

---

<sup>73</sup> Idem

#### 4.1.1.4. Contenido del Informe de la Consulta<sup>74</sup>

Una vez terminado el Proceso de Consulta la Comisión emitirá su Informe, teniendo como base el proyecto elaborado por la Secretaría Legislativa de la Comisión, el cual deberá contener tres partes:

1. Exposición: En ella se manifestará el mandato recibido para consultar, los trabajos realizados, una relación sucinta de la consulta y sus aportes, expresión de los motivos y razones legales, políticas, económicas, sociales, filosóficas y demás criterios en que fundan su dictamen.

Mandato recibido:

*Atentamente le estoy remitiendo dictamen a la Iniciativa de “Decreto de aprobación del Acuerdo General de Cooperación entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Italiana”, remitido a ésta Comisión el día 12 de mayo del corriente año para tal fin.*

2. Dictamen: Expresará la opinión o Dictamen propiamente dicho, de la Comisión, donde recomienda al Plenario la aprobación o no del proyecto de ley, con la declaración, en su caso, de que ella es necesaria, está bien fundamentada y no se opone a la Constitución

---

<sup>74</sup> Artículo 103, Ley No. 606, “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”. Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

Política, a las Leyes Constitucionales ni a los tratados o instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua.

“Dictamen:

*Por las razones ampliamente expuestas la Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos Dictamina Favorablemente el Proyecto de Ley de Reformas y Adiciones al Arto. 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, haciendo la declaración que dicho Proyecto es necesario, está bien fundamentado y no se opone a la Constitución Política, Leyes Constitucionales o Tratados Internacionales ratificados por el Estado de Nicaragua. Solicitamos al Plenario, apruebe en lo general y en lo particular el presente Dictamen”.*

3. Proyecto de Ley: Contendrá la propuesta del articulado de la Ley, Decreto, Resolución o Declaración.

*“Ley No.*

*La Asamblea Nacional de la República de Nicaragua*

*En uso de sus Facultades*

*Ha Dictado*

*La siguiente:*

*Ley de reformas y adiciones al Arto. 11 de la Ley 290, Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo”.*

#### **4.1.1.4.1 Criterios para elaborar el Informe o Dictamen:**

1. Si el proyecto de ley presentado es necesario;
2. Si está bien fundamentado;
3. Si se opone o no a la Constitución Política, a las Leyes Constitucionales o a los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua.

Hasta cumplir con estos requisitos procedimentales no se plantea que durante el Proceso de Consulta se haya propuesto una nueva redacción del articulado, que debería ser la consideración básica para elaborar un cuestionario, a criterio del Secretario Legislativo, podría ser, basado en el “Checklisten”.<sup>75</sup>

En todos los casos los procesos de consulta se basan en el impacto de la iniciativa en la sociedad y el órgano aplicador o la instancia que hará que se cumpla.

Ejemplo:

*“Los miembros de la Comisión realizamos el proceso de consulta con los diferentes autoridades de gobierno involucradas en la materia y al respecto expresaron de forma unánime el apoyo a dicha iniciativa pues*

---

<sup>75</sup> “Checklisten”: Método usado, principalmente por los Alemanes y se conoce como Cuestionario Azul por ser este el color del papel en que se publicó. Consiste en dar respuesta a un cuestionario, que obedece a una serie de directrices encaminadas a superar todos los defectos, de ser posible, que se presentan en la elaboración y redacción de las leyes.

*esta viene a contribuir con el desarrollo de las fuentes de generación eléctrica con recursos renovables, en especial la hidroeléctrica, en aras de iniciar el proceso de modificación de la matriz energética del país la que cual actualmente en un 73 % se sustenta en energía térmica, además contribuye en la disminución de la factura petrolera del país y que nos permita romper la dependencia del petróleo, así como la obtención de energía limpia y que a mediano plazo contribuya con la economía nacional y la de los nicaragüenses en general”.*<sup>76</sup>

Dentro del proceso de elaboración del dictamen de comisión los diputados hacen uso de los servicios profesionales y técnicos de los asesores y asistentes parlamentarios, con el objeto de recopilar información y hacer estudios comparativos atinentes al proyecto de ley que se pretende dictaminar y así tomar la decisión legislativa. Para el diputado la ley es una decisión política donde el asesor interviene en su formación con su opinión Profesional técnica.

Normalmente a las personas involucradas en el proceso de consulta se les hacen llegar una copia de la iniciativa, para su respectivo estudio y así puedan elaborar aportes o sugerencia respecto de esa iniciativa. Durante este proceso es notorio que los consultados expongan las generalidades del alcance de la iniciativa, positivo o negativo, pero no se detienen a expresar la redacción gramatical correcta de la misma. Esta será una actividad de la

---

<sup>76</sup> Dictamen de la iniciativa denominada “Ley Especial que Regula la Participación de Particulares en la Ampliación de la Capacidad de HIDROGESA en el sitio denominado Los Calpules - La Sirena”, presentado en Primer Secretaría fue el 28 de Junio del año 2007. Sistema de Información Legislativa.

Secretaría Legislativa, que al final no propone, y se enmarca en el informe de dictamen.

En la práctica durante las consultas se hacen aquellos aportes enmarcados en la viabilidad de la iniciativa propuesta, y que al final forma parte del dictamen. Los extremos del dictamen versan sobre la necesidad de la iniciativa, si está fundamentada y si esta se opone a la Constitución Política de la Republica. No se hacen las correcciones al articulado, o el cambio de estos, el trabajo de comisión se orienta a evacuar las consultas y estructurar el informe que será presentado ante el Plenario de la Asamblea Nacional.

El texto de la iniciativa sirve de referencia, mas no de asunto importante al momento de la consulta, por ello el texto se enmienda en la Discusión del Plenario:

En el Debate de la "LEY ESPECIAL QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES EN LA AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE HIDROGESA EN EL SITIO DENOMINADO LOS CALPULES – LA SIRENA", efectuado en la continuación de la 3ra. Sesión Ordinaria de la XXIII Legislatura, se efectuó la corrección de un artículo a través de moción<sup>77</sup>:

---

<sup>77</sup>**Art. 4. Definiciones. Moción.** Propuesta escrita o verbal, según corresponda, presentada por un Diputado o Diputada con el propósito de modificar un tema en debate, el procedimiento legislativo utilizado, o hacer una solicitud que es sometida a Plenario y en su caso, aprobada o no su procedencia. Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua”. Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

*“17 DE SEPTIEMBRE DEL 2007 CONTINUACIÓN DE LA TERCERA SESIÓN ORDINARIA DE LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL. XXIII LEGISLATURA”* Diputado Agustín Jarquín, tiene la palabra.

**DIPUTADO AGUSTÍN JARQUÍN ANAYA:** *Gracias, Presidente.*

*La moción de consenso al artículo 3, precisamente lleva todo el contenido del artículo y se leerá así:*

*“Se crea una empresa mixta con participación del Estado de Nicaragua y capital privado denominado Empresa Los Calpules, para ampliar la capacidad de generación hidroeléctrica del país. Las acciones de esta empresa serán 51% del Estado de Nicaragua y 49% del empresario autorizado o del Gobierno de Taiwán, esta empresa tendrá una duración de hasta quince años, contados a partir del inicio de las operaciones para el retorno de la inversión.*

*El Ente Regulador de la Energía revisará los precios a que venderán esta energía a fin de cumplir con lo prescrito en la presente Ley y la Ley 532 Ley de Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables”.*

*Paso la moción.”*<sup>78</sup>

En otros casos se hacen ajustes al articulado propuesto en la iniciativa, pero de los casos estudiados no presentaban ese aspecto, se corregía el

---

<sup>78</sup>Tomado del Sistema de Información Legislativa, Diario de Debates  
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Diariodebate.nsf/1e91f0054ac77a85062572e50067fde4/833ddbbeb55ad6280625745f00711631?OpenDocument>, que corresponde la XXIII Legislatura.

articulado o se cambiaba la connotación en el debate del Plenario, a través de las mociones.

En la elaboración del proyecto de ley debe tenerse en cuenta las normas de forma y estructura, que evitan que la ley sea una sucesión desordenada de artículos, dotándola de esta manera de una secuencia organizada que sigue un criterio de estructuración definido. Esta aplicación que contribuye a la simplicidad y claridad de la ley, que es ampliamente recomendada en la doctrina jurídica, pero que encuentra sus obstáculos para hacerse efectiva en la compleja realidad social, económica, política y cultural que el derecho debe regular.

La simplicidad y claridad tiene que ver con la calidad de la ley y ésta con la seguridad jurídica; son fundamentos mismos de un estado democrático, una ley de mala calidad no puede producir certeza de derecho y atenta contra el equilibrio de los poderes constitucionales.

La búsqueda de la simplicidad, claridad y calidad pasa por lo que se conoce como estructura lógica de la ley. Castiñeira Palou presenta unas reglas mínimas que se deben de tomar en cuenta en la redacción de las disposiciones, las cuales deberán ir:

- a) De lo general a lo particular,
- b) de lo abstracto a lo concreto,
- c) de lo más importante a lo menos,
- d) de lo normal a lo excepcional,

e) de lo sustantivo a lo procesal.

En cuanto al orden dentro de la ley, es difícil dar un criterio que sea universalmente aceptado, aunque solo como criterio general el orden dentro de la ley es el siguiente:

- a) Nombre o título de la Ley,
- b) Considerandos,
- c) Finalidad de la Ley o disposiciones generales,
- d) Ámbito de aplicación,
- e) Parte sustantiva,
- f) Infracciones y sanciones,
- g) Procedimiento,
- h) Disposiciones finales.

Tomando en cuenta que toda ley contiene una parte considerativa y otra dispositiva, ésta debe tener una unidad básica, cuyos elementos se usan dependiendo de la extensión de la ley.

La ley se puede dividir en:

- a) Libros
- b) Títulos
- c) Capítulos
- d) Secciones
- e) Artículos

Para seguir esta división según la práctica se determinan los siguientes aspectos: Se divide en libros cuando la norma es muy extensiva y requiere abarcar diversos apartados con sus respectivos lineamientos tales como los Códigos. En cuanto al uso de los títulos, éstos se utilizan en la mayoría de las leyes de carácter social y económico o bien las que tiene un poco de complejidad. En relación a los capítulos y secciones, por lo general se utilizan en leyes que establecen normas específicas para algún sector determinado de la sociedad. El articulado es requerido para toda tipo de ley pues en ello se determina el mandato o expresión de lo que se pretende regular.

La Fase Constitutiva o Central es la más importante del procedimiento legislativo, pues es en esta fase donde se produce la fijación del contenido de la ley. No obstante, por otro lado, por su carácter eminentemente reglamentario, es la fase que, desde el punto de vista dogmático-constitutivo, plantea menos problemas.

Toda esta tramitación se encuentra regulada en el título III de la formación de la ley, en la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo, así también algunas normas dentro de las funciones de las áreas sustantivas, que se involucran en este procedimiento. Nuestra Carta Magna lo fundamenta en su Artículo 141, Proceso de Formación de la Ley.

#### **4.1.1.5. Tipos de Dictámenes:**

La Ley establece que los dictámenes pueden ser: Favorables, desfavorables, de minoría y razonamiento del voto.

Podrá ser favorable o desfavorable cuando tratándose de una nueva ley, la Comisión podrá hacer adiciones y supresiones o una nueva redacción al texto original de la iniciativa presentada.

En caso de que la Iniciativa se refiera a la reforma de una ley, la Comisión podrá suprimir y adicionar artículos distintos de los propuestos, siempre y cuando estén vinculados a la integridad y coherencia de la reforma. También para la armonía de la misma, podrá elaborar una nueva redacción.<sup>79</sup>

Será un dictamen de minoría y razonamiento del voto<sup>80</sup> cuando uno o varios miembros de la Comisión dictaminadora están en desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, podrán razonar su voto o hacer reserva del derecho de presentar en la Secretaría de la Comisión un Dictamen de Minoría dentro de tercero día, contados desde el día siguiente de la aprobación del dictamen. El Secretario Legislativo de la Comisión hace constar dicha circunstancia en el Dictamen mayoritario.

---

<sup>79</sup> Artículo 100 Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua”; Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

<sup>80</sup> Artículo 101 Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua”; Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

Vencido el plazo fatal de los tres días, el Secretario Legislativo con el dictamen de minoría o sin él procederá de conformidad con lo establecido en la ley y lo remitirá a Primera Secretaría. Fuera del término de los tres días fatales, el Secretario Legislativo siempre recibirá y pondrá razón de recibido a los dictámenes de minoría presentados ante él. El Dictamen de Minoría presentado fuera de tiempo no tendrá ningún valor.

Cuando un dictamen de minoría presentado en tiempo y forma no sea incluido en la Agenda acompañando al Dictamen de Mayoría, el o los diputados suscriptores solicitarán a la Junta Directiva por la vía del Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del conocimiento del proyecto dictaminado hasta tanto no sea incluido el Dictamen de Minoría. El dictamen de minoría no es leído en el Plenario durante la discusión del mismo. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional, una vez comprobado lo alegado, ordenará la inclusión del Dictamen de Minoría en la próxima Agenda y determinará las responsabilidades derivadas de tal omisión o negligencia si la hubiere.

La formalidad legal que se debe cumplir en este período es en dos sentidos: Que el dictamen sea favorable y no merezca más discusión por acuerdo tácito entre los grupos parlamentarios o bancadas y en el caso de ser Desfavorable, esté o no es incluido en Agenda o al ser incluido solo se votará el dictamen de mayoría.

## **4.2. Trámites especiales:**

- Reforma de la Constitución Política y de las Leyes Constitucionales
- Interpretación Auténtica de la Ley.
- Ratificación de Funcionarios Nombrados por el Presidente de la Republica.
- Aprobación del Presupuesto General de la Republica.

### **4.2.1. Reforma de la Constitución Política y de las Leyes Constitucionales**

La iniciativa de reforma parcial de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional.

La iniciativa deberá contener:

- a) Cada artículo de la Constitución Política cuya reforma se propone;
- b) Exposición de motivos por los cuales se propone cada reforma; y
- c) Articulado propuesto.

Puesta en conocimiento de la Junta Directiva ésta ordenará que se incluya en Agenda y en el Orden del Día, y su tramitación será conforme al trámite

previsto para la formación de la Ley.<sup>81</sup> La Iniciativa de Reforma Parcial será discutida en dos legislaturas.

La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los diputados de la Asamblea Nacional. Es facultad del Poder Legislativo por imperio de la Constitución Política. Establece que esta Iniciativa de Reforma Total debe ser acompañada de la exposición de motivos por los cuales se propone la reforma. En el caso de Reforma Parcial el legislador dejó establecido que ésta se acompañará con una Exposición de Motivos por cada uno de los artículos que se reforman, es decir, no es una simple Exposición de Motivos, y ya se establece en la Ley Orgánica.

Puesta en conocimiento del Plenario la Iniciativa de Reforma Total, el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su lectura y la pasará a una Comisión Especial<sup>82</sup> que se creará e integrará, la cual tendrá un plazo no mayor de sesenta días para emitir su dictamen.<sup>83</sup>

La integración de las Comisiones Especiales es a criterio de la Junta Directiva. Le ley orgánica del Poder Legislativo solo menciona la creación

---

<sup>81</sup> En el Arto. 192 de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua y en el Artículo 119 de la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo se establece que la Iniciativa de Reforma Parcial será discutida en dos legislaturas.

<sup>82</sup> Las Comisiones Especiales son aquellas que el Plenario crea y la Junta Directiva integra para el desempeño de funciones específicas determinadas. Pueden ser: 1. Para efectuar estudios de una legislación específica o para recopilar antecedentes en una materia determinada, debiendo informar al Plenario del resultado de su cometido con el objeto de obtener una resolución o declaración. 2. Para desempeñar funciones específicas determinadas por la Asamblea Nacional; 3. Para emitir su recomendación sobre las personas nombradas como Ministros, Viceministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales. 4. Para la ratificación de nombramiento por la Asamblea Nacional de los funcionarios que lo requieran.

<sup>83</sup> Art. 121 Constitución Política de la Republica de Nicaragua.

y posteriormente su integración. La práctica común es que desde la recepción de la iniciativa de reforma en reunión de Junta Directiva se integra la Comisión a través de Resolución de Junta Directiva, lo cual es informado en el Plenario.

En los sesenta días se debe elaborar el informe del dictamen. En este proceso se estudia la doctrina y los alcances de la Reforma Constitucional, y es sabido que durante la integración no se establece ni la cantidad de secretarios legislativos o asesores que apoyarán el trabajo técnico para elaborar dicho informe. En todo caso el informe deberá entregarse en ese plazo.

En el caso de la reforma de las Leyes Constitucionales esta se realizará de acuerdo al procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución.

#### **4.2.2. Interpretación Auténtica de la Ley.**

La presentación de este tipo de iniciativas es solamente por cada uno de los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 138 numeral 2) de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Una vez presentada en Primera Secretaría la iniciativa de interpretación auténtica de la ley, se enviará dentro del término de veinticuatro horas a la Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos, para que en el término de quince

días hábiles emita su dictamen y posteriormente enviado a Primera Secretaría de la Junta Directiva para ser incluido en Agenda.<sup>84</sup>

La interpretación auténtica de la Ley se entenderá incorporada a ella y siendo parte de ella misma, no afectará de manera alguna las sentencias ejecutoriadas ni los actos jurídicos materializados

#### **4.2.3. Instrumentos Internacionales**

El Instrumento Internacional, que se recibe de la Presidencia de la Republica, debe contener su exposición de motivos y las reservas o declaraciones del Gobierno, cuando existan.

Una vez que se incluye en Agenda el Presidente de la Asamblea Nacional lo remite a la Comisión correspondiente para el Proceso de la consulta y dictamen. No se establece el tiempo para elaborar el informe de consulta y dictamen, por extensión podría entenderse que la Comisión tomará lo que se establece en el Proceso de Formación de la ley.

Estos instrumentos solamente podrán ser dictaminados, debatidos, aprobados o rechazados en lo general, sin poder hacerles cambios o agregados a su texto. Por lo general en los procesos de consulta se hace

---

<sup>84</sup> Artos. 127 y 128 Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua. Edición Asamblea Nacional, Año 2013.

énfasis a otros instrumentos que se han ratificado o reconocido por Nicaragua, y además su vigencia.<sup>85</sup>

Los miembros de la Comisión podrán invitar a los representantes de las instituciones ejecutoras del Instrumento Internacional para conocer de su aplicabilidad. Si el Presidente de la República lo enviare sin las reservas o declaraciones, éstas se incluirán en el Informe de consulta y dictamen si se consideran necesarias. Debe entenderse que si el Presidente lo envía sin reserva o declaraciones estas no podrían incluirse si en el artículo 138, numeral 12 se deja establecido que al texto no podrá hacerse cambios o agregados, e igualmente al dictamen no podría agregarse reserva o declaración alguna, según el artículo 150, numeral 8.<sup>86</sup>

Las formas de redacción del informe de dictamen será el que establezca el Secretario Legislativo de la respectiva comisión dictaminadora.

### **Ejemplo:**

#### *INFORME DE CONSULTA Y DICTAMEN*

#### *DECRETO DE APROBACION DE LA “CONVENCION SOBRE MUNICIONES EN RACIMO”*

---

<sup>85</sup> Arto. 138, numeral 12 y 150, numeral 8 de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua.

<sup>86</sup> **Arto. 150.-** Son atribuciones del Presidente de la República las siguientes: Dirigir las relaciones internacionales de la República... 8. Negociar, celebrar y firmar los Tratados, Convenios o Acuerdos y demás instrumentos que establece el inciso 12) del artículo 138 de la Constitución Política para ser aprobados por la Asamblea Nacional. Constitución Política de la Republica de Nicaragua

*Los suscritos miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores, nos reunimos para dictaminar el **DECRETO DE APROBACION DE LA “CONVENCION SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”**, el cual fue enviado por el Presidente de la República a Primer Secretaría de la Asamblea Nacional, el 12 de marzo del 2009 y remitido a ésta Comisión para su dictamen el 12 de mayo del 2009.*

**Objetivo:**

*La Convención sobre Municiones en Racimo ofrece un marco exhaustivo para hacer frente a los problemas que plantean este tipo de armas desde que se empezaron a fabricar para usos bélicos. Su uso indiscriminado en casos de guerra, ya sean conflictos internos o internacionales y hasta por fuerzas irregulares, violan los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el derecho a la vida e integridad física y psíquica de efectivos militares y población civil. Los bienes de carácter civil también son afectados por el uso de estas armas totalmente nocivas.*

*El objetivo fundamental de ésta Convención es la obligación que asume cada Estado Parte, a que nunca y bajo ninguna circunstancia emplearán municiones en racimo, a no desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir directa o indirectamente municiones en racimo, a no ayudar, alentar o inducir a nadie a participar en una actividad prohibida, según lo establecido en la Convención.*

Esta iniciativa fue enviada por la Presidencia de la Republica en el año 2009<sup>87</sup>, y en la remisión no se establece si hay reservas o declaraciones por parte del Presidente de la Republica. Así mismo en el informe de la Consulta solamente reflexiona sobre la actuación de Nicaragua respecto del objetivo del Instrumento. La Comisión concluye que:

**“DICTAMEN DE LA COMISIÓN:**

*Los suscritos miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores, fundamentados en los Artos. 138, numeral 12) y 182 de nuestra Constitución Política; Arto. 50, numeral 1), Arto. 64, numeral 1), Arto. 89, párrafo 5to. numeral 3) y Arto. 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, dictaminamos favorablemente la aprobación dela “CONVENCION SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”, la cual no se opone a nuestra Constitución Política, ni Leyes Constitucionales, así como a Convenios Internacionales ratificados por Nicaragua. En consecuencia, sometemos a consideración del plenario de la Asamblea Nacional, el presente dictamen y el Decreto de aprobación, los que adjuntamos y solicitamos su debida aprobación.”*

La falta de un Texto de Redacción Legislativa provoca que en la elaboración de los textos legislativo en general no tengan un solo criterio de redacción y orientar su elaboración a ese respecto. La iniciativa se envió

---

<sup>87</sup>Iniciativa No. 20095793. DECRETO DE APROBACIÓN DE LA CONVENCION SOBRE MUNICIONES EN RACIMO, Sistema de Información Legislativa, Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua.

con una propuesta de articulado, que no se corrigió en la Comisión dictaminadora:

“DECRETO N° \_\_\_\_\_

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA

En uso de sus facultades

HA DICTADO

El siguiente

DECRETO:

DECRETO DE APROBACION DE LA “CONVENCION SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”,

Arto.1 Apruébase LA “CONVENCION SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”, suscrita por Nicaragua el 3 de diciembre de 1988.

Arto. 2 El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Diario Oficial y una vez depositado el instrumento de ratificación y de acuerdo a lo que establece el artículo 17 de la Convención.

Dado en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

RENE NUÑEZ TELLEZ  
PRESIDENTE

WILFREDO NAVARRO MOREIRA  
SECRETARIO “

En esta iniciativa el Decreto de Ratificación se aprobó con el modelo siguiente:

*“DECRETO A.N. No. 5764*

*LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA*

*En uso de sus facultades;*

***HA DICTADO***

*El siguiente:*

***DECRETO DE APROBACIÓN DE LA “CONVENCIÓN SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”***

***Artículo 1*** *Apruébese la “CONVENCIÓN SOBRE LAS MUNICIONES EN RACIMO”, suscrita por Nicaragua el 3 de diciembre del 2008.*

***Art. 2*** *El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial y una vez depositado el instrumento de ratificación, de acuerdo a lo que establece el artículo 17 de la Convención Sobre las Municiones en Racimo. Por tanto publíquese.*

*Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional. Managua, a los veinte días del mes de agosto del año dos mil nueve.*

*Ing. René Núñez Téllez*

*Presidente de la*

*Asamblea Nacional*

*Lic. Alba Palacios Benavidez*

*Secretario de la*

*Asamblea Nacional*

Solamente se ha corregido en la forma, no en el fondo, y sucesivamente en los proyectos presentados, la Comisión dictaminadora no realiza mayores cambios al texto del articulado propuesto. Nótese además que la fórmula de los autógrafos no se plantea igual, ya que en el Poder Ejecutivo tiene nociones de cómo se redacta una propuesta de Decreto aunque ya está establecido en la Ley Orgánica.

#### **4.2.4. Ratificación de Funcionarios Nombrados por el Presidente de la Republica.**

Una vez que el Presidente de la República presente en Secretaría de la Asamblea Nacional, la solicitud de ratificación de los nombramientos de los funcionarios señalados en el artículo 138 numeral 30 de la Constitución Política, se pondrá en conocimiento de la Junta Directiva, quien enviará la solicitud a la Comisión Permanente cuya competencia corresponda.<sup>88</sup>

La Comisión, al recibir la solicitud de ratificación del cargo y la documentación respectiva deberá estudiarla y emitir su Informe de

---

<sup>88</sup>Para los fines del artículo 138 numeral 30 de la Constitución Política, se consideran Ministros de Estado, Viceministros, Presidentes o Directores de Entes Autónomos o gubernamentales los nombrados por el Presidente de la República y denominados así en la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. (Art. 138 Ley No. 606 “Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Republica de Nicaragua)

Consulta y Dictamen dentro del plazo de cinco días, pudiendo celebrar audiencia con el nombrado y solicitarle documentos adicionales si lo considerare necesario.

Si no se ratifica dentro de los quince días de recibida la solicitud, se considerará rechazada, debiendo el Presidente de la República hacer un nuevo nombramiento e introducir una nueva solicitud de ratificación.

#### **4.2.5. Aprobación del Presupuesto General de la Republica.**

El Presidente de la República<sup>89</sup> envía a la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República,<sup>90</sup> a más tardar, el quince de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la Ley.

Este Proyecto de Ley Anual debe contener una relación de los objetivos que se proponen alcanzar y las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos; 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; el contexto macroeconómico, la proyección de las principales variables macroeconómicas, los supuestos en que se basan, y

---

<sup>89</sup> Por disposición de los artículos 113 y 138 inciso 6 de la Constitución Política del Republica de Nicaragua el Presidente de la Republica lo presentara ante la Asamblea Nacional para su aprobación.

<sup>90</sup> Esta ley es espacial. El artículo 113 de la Constitución establece que será por Ley el Presupuesto General de la Republica. Ver también Ley No. 550 Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, Aprobada el 28 de Julio del año 2005 Publicado en La Gaceta No. 167 del 29 de Agosto del año 2005.

las demás informaciones y elementos de juicio que sean necesarios para una adecuada información y análisis económico.

Puesto en conocimiento de la Junta Directiva, se incluirá en Agenda para la siguiente Sesión Plenaria, para lo cual se invita al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que haga exposición del mismo ante el Plenario, el Presidente permite preguntas relacionadas con el Proyecto del Presupuesto a los diputados interesados. Posteriormente el Presidente de la Asamblea Nacional lo remitirá a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto para el Proceso de Consulta y Dictamen.

Este procedimiento es diferente en el sentido de que esta iniciativa de ley especial puede ser explicada ante el Plenario por el órgano involucrado directamente en su aplicación.

Sin detrimento de las facultades de los Diputados, la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional está facultada para solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cualquier otra información relacionada con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República.

Otro aspecto a señalar en este especial procedimiento es que las modificaciones al Proyecto de Ley deben ser introducidas por los Diputados en la instancia de la comisión y no en el Plenario, como suele suceder con los otros proyectos de normas, por escrito y debidamente fundamentadas, durante los primeros veinte días del Proceso de Consulta y

Dictamen. Este procedimiento solo permite que las mociones presentadas versen solo en el sentido de la formulación del presupuesto, es decir, en el movimiento de las asignaciones, pero que no trasciendes más allá del techo establecido por el Poder Ejecutivo.

Nótese que la elaboración del Dictamen será labor de un equipo multidisciplinario ajustado a los 20 días de presentar las mociones e integrarlas al informe. Sólo las mociones presentadas en tiempo y forma y no acogidas en el dictamen, podrán ser presentadas en el Plenario por sus respectivos proponentes. En este caso puede haber un Dictamen de Minoría. Es sabido que en el proceso de elaboración del Dictamen se interactúa con el Gabinete Económico del Gobierno.<sup>91</sup>

El dictamen se basa en la exposición de motivos que presenta la Presidencia de la Republica, algunas consideraciones de la Comisión que se incluyen en dicho informe. Depende de voluntades políticas la inclusión o no de determinadas modificaciones.

Las Iniciativas de modificación a la Ley Anual del Presupuesto General de la República seguirán el procedimiento establecido para la aprobación del Presupuesto, con la diferencia de que el tiempo para presentar mociones de reforma de parte de los diputados y diputadas será de cinco días.

---

<sup>91</sup> Véase Reglamento a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Aprobado el 30 de Octubre de 1998, Publicado en las Gacetas Nos. 205 y 206 del 30 y 31 de octubre de 1998.

## CONCLUSIONES

En los parlamentos los malos resultados legislativos dependen en gran parte de los reglamentos internos. Las regulaciones actuales podrían adecuarse para incorporar reglas e instituciones que son impuestas por la práctica parlamentaria, modificaciones que deber ser establecidas con criterios realistas para que cumplan con el objetivo de salvaguardar los principios constitucionales y facilitar la labor del parlamento.

Una de las actividades principales de la Asamblea Nacional y principal responsabilidad es el Proceso de Formación de la Ley. En este sentido es necesario incorporar en la Ley Orgánica cada uno de los momentos procesales que conlleva el proceso de formación de las normas legales, garantizando en cada uno de ellos la aplicación de una adecuada técnica legislativa, llevar un orden cronológico de cada etapa, el establecimiento de procesos ágiles en cada una de esas etapas de discusión y definir la actuación de las asesorías legislativas, que puede derivarse a través de la aprobación de la Ley de Carrera Legislativa.

El trabajo de Comisiones puede perfeccionarse detallando de manera lógica todo el proceso para dictaminar las normas jurídicas propuestas. El estudio de cada uno de los proyectos enviados por el plenario debería llevar un orden cronológico puesto en agenda y ser aprobada por todos los integrantes de tal manera que no pueda modificarse sin previa consulta. El proceso de consulta debe regularse detalladamente e incorporar además aspectos muy puntuales en el caso de las consultas a los Poderes del

Estado, las instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración del informe o dictamen.

No solamente a nivel del parlamento deben adecuarse los procesos que conlleva el estudio de los proyectos. Por analogía debe entenderse que en la producción legislativa el que más interviene es el poder ejecutivo. Podría establecerse una guía metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo buscando la mejora de las normas propuestas, atendiendo que el fin último es garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos como destinatarios finales de la misma.

Elaborar una normativa que tenga por objeto precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los proyectos de normas.

La finalidad última de la memoria del análisis del impacto normativo es garantizar que a la hora de elaborar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia que derivaran para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de

impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias.

## **RECOMENDACIONES**

En la elaboración del articulado de las leyes propuestas es recomendable que la aplicación del conjunto de reglas propuestas en un manual de redacción de textos legislativos se estructure conforme a los principios generales sobre la técnica legislativa, según doctrina y el derecho comparado, de tal forma que se presente una secuencia lógica, que sea extensiva para la presentación de la exposición de motivos y fundamentación.

De igual forma en el proceso de formación de las normas que se proponen aprobar, las Comisiones Parlamentarias deberían profundizar en el estudio del articulado en cuestión, y no enmarcarse solamente en los procesos de consulta y elaboración de dictamen, de manera tal que el debate en plenario no provoque la inclusión de mociones para la corrección del mismo, ahorrando tiempos de discusión sobre un tema determinado.

## EJEMPLOS DE LEYES IMPORTANTES Y TIEMPO QUE NECESITÓ DESDE SU PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN, APROBACIÓN HASTA SU PROMULGACIÓN

### 1. Ley de Disolución del vínculo matrimonial por Voluntad de una de las partes.

Este proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Nacional como: “Ley Procesal para disolver el vínculo matrimonial” por la CSJ el día 20 de mayo de 1988, se remitió a la Comisión Especial para su Dictamen, el cual fue presentado el día 24 de mayo de 1988. Fue aprobada el día 27 de mayo de 1988. Ley No. 38. (9 días).

### 2. Ley de Municipios

Este proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo el día 1 de junio de 1988. Remitida a Comisión de Población y presentado el dictamen al Plenario el 8 de junio. Aprobada el 28 de junio de 1988. Promulgada el 17 de agosto de 1988. La Gaceta No. 155 (3 meses).

### 3. Ley Electoral.

Este proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo el día 24 de junio de 1988, remitida a Comisión Especial para su dictamen, presentado este el día 6 de julio de 1988. Aprobada el día 24 de agosto de 1988. Promulgada el día 18 de noviembre. (5 meses).

#### 4. Ley de Emergencia

Este proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo el 24 de agosto de 1988, remitida a la Comisión de Justicia para su respectivo dictamen, presentado el día 4 de noviembre. Aprobada el día 5 de noviembre de 1988.

#### 5. Ley de División Política Administrativa

Este proyecto de ley fue presentada por el Poder Ejecutivo el día 2 de agosto de 1989, remitida a Comisión de Defensa, presentado el dictamen el día 15 de agosto de 1989, aprobándose en la misma fecha. Promulgado el día 6 de noviembre de 1989 en La Gaceta No. 189.

#### 6. Ley de Amparo

Presentada por el Poder Ejecutivo el día 4 de octubre de 1988, remitida a la Comisión de Justicia, presentando el dictamen el día 1 de noviembre y aprobado el 23 de noviembre de 1988 y promulgada el 21 de diciembre de 1988 en La Gaceta No. 242 (2 meses)

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Disposiciones Normativas de Derecho Interno**

1. *Constitución Política de la República de Nicaragua*. Publicado por la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional. 2008.
2. *Ley No. 606, LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DE NICARAGUA*. Publicado por la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional. 2008.
3. *ESTATUTO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO*. Decreto No. 388 de 2 de mayo de 1980. Publicado en La Gaceta No. 97 de 2 de mayo de 1980
4. *REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO*. Decreto No. 1 de 4 de junio de 1980. Publicado en La Gaceta No. 136 de 17 de junio de 1980.
5. *REFORMAS AL REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO DECRETO No. 34*, Aprobado el 23 de Noviembre de 1982. Publicado en La Gaceta No. 1 del 03 de Enero 198.
6. *REFORMAS AL ESTATUTO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO*. Decreto No. 905 de 4 de noviembre de 1981. Publicado en La Gaceta No. 288 de 18 de diciembre de 1981.

### **Bibliografía:**

#### **Textos Bibliográficos**

1. BARAHONA NOVOA, Alberto, QUESADA VARGAS María, RIVERA CHACON Marta, SOLANO SOLANO, Rosa María, *El Estilo de la Ley*, 2da Ed., San José, C.R., Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1995, 132 pp.

2. CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Undécima Edición, 1993, Ed. Heliastro, S.R.L.
3. CASTILLO MASIS, Ignacio, RUIZ QUEZADA, René, SOTO CUADRA, Oriel, *Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua*, 1era Ed., Managua, 2000, 248pp.
4. CARBONELL Miguel, PEDROSA DE LA LLAVE Susana Thalía, *Elementos de Técnica Legislativa*, 1era Ed., México, 2000, 243pp.
5. ESCOBAR AGUILAR, María Ofelia, *Teoría y Técnica Legislativa (Algunos Aspectos)*, Managua, Ed., Instituto de Capacitación Política "11 de Julio" y Fundación Friedrich Naumann de Alemania, 1996, 93 pp.
6. ESCOBAR FORNOS, Iván, *Manual de Derecho Constitucional*, Managua, Hispamer 1998, Segunda Edición 1998
7. GARCIA ESCUDERO, Pilar Baselga, *Materiales para el Estudio de la Técnica*, Madrid, Ed., Archivera – Bibliotecaria de las Cortes Generales, 2009, 56pp.
8. GARCIA PALACIOS, Omar, *Curso de Derecho Constitucional*, INEJ, 2011.
9. GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón, *La Formación de la Ley en Nicaragua*, 1era Ed., Editorial HISPAMER S.A. Managua, 44 pp.
10. GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, UNAM-Fontamara, México, 2001.
11. MONTORO CHINER, María Jesús, *Presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

12. MUÑOZ, Hugo Alfonso, *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, FOPREL, OEA, Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Modernización Legislativa, San José, C.R., 2000.
13. LEIVA FERNANDEZ, Luis F.P, *Fundamentos de la Técnica Legislativa*, Ed. Buenos Aires, 1999, 402pp.
14. BRIONES TORRES, Ignacio; FLORES CUADRA, Carlos, BENDAÑA, Alberto. *El Poder Legislativo en Nicaragua 1823 – 1998*. 667 p.
15. Compendio Clases Aula Parlamentaria. “*El Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales: Regulación, Fases y Tipos*”. Piedad García-Escudero Márquez. Letrado de las Cortes Generales. Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid, Marzo 5 al 17-2012. Congreso de los Diputados, Madrid, España.
16. *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, España*, Boletín Oficial del Estado, 18 de Noviembre de 1991.
17. *Directrices de Técnica de Técnica Normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones*. Decreto No. 1345 de 23 de Abril de 2010. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, República de Colombia.
18. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, La técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, Ronny Rodríguez Chang Ed., San José, C.R., 2001.
19. *Manual de Técnica Legislativa Argentina. Elaborado por la “Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica*

*Legislativa”* creada por Resolución No.02/94 de la Secretaría Legislativa a/c Área Parlamentaria. Agosto-Septiembre de 1994.

20. *Tesis para Optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los Títulos Profesionales de Abogado y Notario* por Roberto Quej Asig. Guatemala, Octubre 2008. La Técnica Legislativa y el Proceso de Formación de la Ley.
21. Secretaría de Gobernación, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 4ta Ed, México 2008, 587pp.
22. *Revista de las Cortes Generales*: “La Ponencia en el Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales”. No. 59 Segundo Cuatrimestre 2003 Págs. 141-215. Congreso de los Diputados, Secretaria General (Departamento de Publicaciones) Floridablanca s/n
23. *Las Comisiones de la Asamblea Nacional*. Dr. Julio Ramón García Vílchez. Fascículos Parlamentarios. Año 1993, Documento No. 1.
24. Estudio y Análisis del Proceso de Formación de la Ley en Nicaragua “Su Historia y Sistema Actual”. Lic. Glenda A. Ramírez Noguera. Análisis 1808 – 1990. Año 1992. Biblioteca Asamblea Nacional.

## Referencias Electrónicas:

1. [http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Documentorelevantes/Manualdetecnicalegislativa\\_paralaelaboracióndeproyectosdeley.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Documentorelevantes/Manualdetecnicalegislativa_paralaelaboracióndeproyectosdeley.pdf)
2. <http://www.tecnichenormative.it/manualdetecnicalegislativa.pdf>
3. [http://www.ucm.es/info/idp/docs/docs/008-bibliografia\\_tecnica\\_legislativa.pdf](http://www.ucm.es/info/idp/docs/docs/008-bibliografia_tecnica_legislativa.pdf)
4. <http://congresoal.gob.mx/Servicios/procesojur/tecnica.cfm>
5. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/21/tc.pdf>. UNAM México 2000.