

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, LEON
UNAN-LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO



Tesis para optar al título de Magíster en Derecho Parlamentario
INICIATIVA DE LEY DE LOS CIUDADANOS

SUSTENTANTE:

Josefa Mercedes Pao Cabrera

TUTOR:

Guillermo Incer Medina

León, Nicaragua, 17 de Mayo, 2013
“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

INDICE

INTRODUCCION	1
Capítulo I. La Iniciativa de Ley ciudadana.....	12
1.1 Antecedentes	12
1.2 Doctrina.....	13
1.3 Definición: Iniciativa legislativa popular	15
1.4 Participación ciudadana	16
Capítulo II. Concepto y formas de Democracias	18
2.1 Concepto de Democracia	18
2.1.1 Cuatro de sus propósitos más reconocidos.	18
2.1.2 Las cuatro facetas de la democracia.....	23
2.1.3 Principios fundamentales de la democracia.....	24
2.2 Formas de Democracia mínimas y máximas	30
2.3 Nicaragua y sus mecanismos de democracia semidirecta.....	40
Capítulo III. Antecedentes Constitucionales en Nicaragua	50
3.1 Antecedentes Constitucionales de la concepción constitucional de ciudadano y de sus derechos.	50
Capítulo IV. La Iniciativa de Ley ciudadana en el Ordenamiento Jurídico. ..	64
4.1 Fase de la iniciativa de ley.	64
4.2 Procedimiento para el trámite de iniciativa de ley ciudadana.	65
4.3 Iniciativa de ley ciudadana en el derecho comparado.	72
4.3.1 Argentina.....	72
4.3.2 Chile	74
4.3.3 Colombia.....	80
4.3.4 Costa Rica	89
4.4 Análisis comparativo con legislación nicaragüense.	94
Capítulo V. Iniciativas de ley ciudadana que han sido presentadas ante la Asamblea Nacional.	103
5.1 Iniciativas ciudadanas que ha sido presentada y aprobada como ley. .	103
5.1.1 Ley creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.	104
5.1.2 Análisis sobre de la aprobación de la Ley creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.	106

5.2 Iniciativas de ley ciudadanas que ha sido presentada y no han sido aprobadas como ley.....	108
5.2.1 Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia	109
5.2.2 Análisis de la no aprobación de Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia	111
CONCLUSIONES	113
RECOMENDACIONES	116
BIBLIOGRAFIA.....	118
ANEXOS.....	123

INTRODUCCION

La participación ciudadana es un derecho fundamental, reconocido tanto en la Constitución Política, en la ley ordinaria y en los diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados por Nicaragua, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros.

Esta participación ciudadana, una vez involucrada dentro de la sociedad civil ha constituido históricamente un actor de política pública, sobre todo en el campo de las políticas sociales. Y en los últimos años el tema de la sociedad civil ha adquirido una enorme importancia en el ámbito académico e intelectual, pero también en los niveles políticos y sociales.

A pesar de que la historia de nuestro derecho constitucional nicaragüense es una historia que cuenta con mucha elaboración de constituciones, es decir, con un sin número de procesos constituyentes y de modificaciones o reformas a las constituciones, donde la evolución de los derechos de los ciudadanos y su injerencia en la formación de las leyes en Nicaragua prácticamente fue nula. Es hasta la Constitución de 1950, que se logra ver avances en la participación ciudadana.

Actualmente en el ordenamiento jurídico nicaragüense, y como ley principal, nuestra carta magna, la Constitución Política vigente, establece que Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa, de igual manera establece la garantía del derecho de la participación ciudadana en igualdad de

condiciones en los asuntos públicos y la gestión estatal, a través de la ley de la materia para que norme y regule dicha participación en los asuntos nacionales y locales estableciendo en el ámbito de participación y sus procedimientos.

En 1995, con Ley de Reforma Parcial a la Constitución¹ Política, el arto. 140 de la Constitución, le da el derecho a los ciudadanos a presentar iniciativas de ley.

Sin embargo, en otro contexto político de nuestro país, en el año de 1997, se crea la Ley No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes, la tenía como objetivo regular el ejercicio del derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4, del Artículo 140 de la Constitución Política, pero su creación no dio una mejor condición para que esa participación de la ciudadanía fuera efectiva a través de la presentación de iniciativas de ley, ya que por otro lado no existía un acceso a la información pública.

Esta ley contemplaba que el derecho de iniciativa de ley lo tenían todos los ciudadanos que no tuvieran suspendidos sus derechos, de conformidad con el Artículo 47 de la Constitución Política que señala los Derechos Políticos, de los ciudadanos nicaragüenses. A la vez limitaba la iniciativa ciudadana de ley, a las materias: a) Las Orgánicas; b) Las Tributarias; c) Las de carácter Internacional; d) Las de Amnistía e Indultos; e) La del Presupuesto General de la República; f) Las de Rango Constitucional; i) La Electoral; ii) La de Emergencia; iii) La de Amparo.

¹ Ley No. 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada el 1 de Febrero de 1995 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 124 del 4 de Julio de 1995.

De acuerdo a esta Ley, la iniciativa ciudadana de ley debía reunir como requisito: Ser presentada la iniciativa de ley, suscrita por mínimo de cinco mil ciudadanos; presentar la Constitución en Escritura Pública, de un "Comité Promotor" de la iniciativa, compuesto por un mínimo de once persona.; presentar un escrito ante la Asamblea Nacional que conteniendo: i) La Exposición de Motivos y Articulado de la iniciativa de ley. ii) Explicación razonada de las necesidades de aprobar la iniciativa, el cual debería estar acompañada del testimonio de la Escritura del Comité Promotor. Una vez presentada la iniciativa, era tramitada conforme al procedimiento establecido en la Constitución Política y demás disposiciones legales.

A pesar de que el derecho a presentar iniciativa de ley lo tenían todos los ciudadanos, ésta ley no funcionó, quizás muy probablemente debido a que la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye uno de los aspectos que exige un nuevo rol del Estado para contribuir a la transformación de los modelos y concepciones tradicionales sobre la forma y manera de gobernar y convertir a los ciudadanos, desde su condición y calidad de administrados, en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense.

La participación ciudadana, desde la calidad y condición del administrado por el Estado no altera la representación, ni la autoridad del sector de la clase política que detenta el poder público, sino más bien, ésta supone su existencia, garantiza la efectividad y perdurabilidad de las políticas de desarrollo, logrando que las mismas trasciendan un período de gobierno y se constituyan en auténticas políticas de Estado en beneficio del funcionamiento del aparato que maneja la cosa pública.

Es así que en diciembre del año 2003, se crea la Ley No. 475, “Ley de Participación Ciudadana, con el objetivo de promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecido en la Constitución Política de la República.

Del año 2003 que fue creada la Ley No. 475, “Ley de Participación Ciudadana”, a la fecha, no se tienen datos precisos de cuántas iniciativas de ley han ingresado como iniciativa ciudadana, ya que dicha ley fue creada bajo el Gobierno del Presidente, Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, y retomada por el Gobierno del Presidente Daniel Ortega Saavedra, quien además crea la Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2007.

Para entender un poco más sobre la incidencia de la participación ciudadana, es importante destacar el Informe presentado por el Ingeniero René Núñez Téllez, Presidente de la Asamblea Nacional, en la Sesión solemne de clausura donde se concluyó la XXVIII Legislatura de la Asamblea Nacional, (año 2012) informando que en ese periodo, entre otras actividades parlamentarias, se aprobaron cincuenta y una (51) leyes, entre las que destaca la Ley Integral Contra la Violencia hacia la Mujer, presentada por el Movimiento María Elena Cuadra y la Corte Suprema de Justicia.

Y en materia de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria, informa que se organizaron actividades donde se brindó atención a 4,329 ciudadanos. Especialmente estudiantes de primaria, de secundaria y de universidad, el total

de ellos recorrió parte de la Avenida Peatonal Sandino, ilustrándose con los murales ahí expuestos.

De acuerdo al Sistema de Información Legislativa (SILEG) de la Asamblea Nacional por parte de las bancadas no hay iniciativas de ley presentadas, por parte de los Poderes del Estado: La Corte Suprema de Justicia ha presentado 22 iniciativas, el Poder Ejecutivo 118 y el Poder Legislativo 182, para un total de 1384 iniciativas de ley; por parte de los diputados están registradas 9,882 iniciativas.

En relación a las iniciativas de ley por parte de los ciudadanos, de acuerdo a la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, se encuentran registradas nueve (9) iniciativas ciudadanas.

De acuerdo a nuestra Constitución Política de Nicaragua vigente, en su arto. 140 contempla que tienen iniciativa de ley: 1) Cada uno de los Diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas; 2) El Presidente de la República; 3) La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales, en materias propias de su competencia; 4) Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua. En este caso solo tienen iniciativa de Ley y Decretos Legislativos en materia de Integración Regional; 5) Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

Toda iniciativa de ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría de la Asamblea Nacional, la que cuenta con documento físico o electrónico por el que la Junta Directiva establece y ordena los puntos a tratar en las sesiones, llamado Agenda, entre uno de sus puntos está la Presentación de Iniciativas de Leyes y Decretos. Las que una vez cumplan el Proceso de formación de ley establecido en la Constitución Política convierten estas iniciativas presentadas ante la Asamblea Nacional en ley o decreto legislativo.

De acuerdo a la Ley No. 824, Ley de Reforma a la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder legislativo, la Iniciativa es el documento formal que contiene una propuesta de ley o decreto, que los facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación.

Toda iniciativa de ley o decreto se divide en: 1. Exposición de Motivos del o los proponentes; 2. Fundamentación firmada por el proponente; y 3. Texto del articulado.

La Exposición de Motivos es la parte preliminar de un proyecto de ley o decreto en la que se explican las razones doctrinales y técnicas que inspiraron al promotor de la iniciativa para crear una nueva ley o para modificar, reformar, adicionar, derogar o interpretar una ley existente, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación. No se discute ni se enmienda. Deberá dirigirse al Presidente de la Asamblea Nacional y contendrá el nombre del órgano o persona y calidad del proponente, el nombre de la iniciativa y señalamiento del lugar y fecha, el que deberá ir firmado por el o

los proponentes. En caso sea un órgano pluripersonal, será firmado por su Presidente.

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. 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, a las mismas se les asigna un código. Las iniciativas deberán cumplir con lo que establece la Ley y las disposiciones que para tal efecto se aprueben.

Si no se cumplen estas formalidades, se les devolverá señalando las irregularidades para que las subsanen. La devolución se hará dentro de las veinticuatro horas de presentada. Copia del soporte electrónico se enviará a la Dirección General de Asuntos Legislativos para ingresarla al sistema de control y su colocación en el Sistema de Seguimiento del Proceso de Formación de la Ley.

Tienen derecho de presentar iniciativas de ley y de decreto, los Diputados, Diputadas y el Presidente de la República, y en materia de su competencia la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Diputados y Diputadas ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua, los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y los Concejos Municipales. Sin embargo, señala el artículo que los ciudadanos y ciudadanas solo tienen derecho de iniciativa en los casos y con los requisitos señalados por ley.

Las Iniciativas de Leyes, decretos, resoluciones o declaraciones presentadas en una legislatura deberán ser dictaminadas y sometidas a debate en esa legislatura o en la siguiente, pero si no fuere impulsado su dictamen y aprobación por los suscriptores de la Iniciativa ni por los Diputados ante la Asamblea Nacional, caducará su proceso de formación de la ley y se enviará al Archivo legislativo.

De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, para los fines y efectos de la iniciativa ciudadana de ley se debe reunir los siguientes requisitos: 1. La presentación de la iniciativa de ley, firmada por un número mínimo de cinco mil ciudadanos que acrediten su identidad, a través de sus firmas y números de cédula; 2. La Constitución de un Comité Promotor de la iniciativa compuesto por un mínimo de quince personas a través de Escritura Pública en la que se deberá designar en una de las personas la representación legal del Comité; y 3. Presentar el escrito de solicitud de tramitación de la iniciativa de ley; la exposición de motivos correspondiente en la que se detalle el objeto y contenido de la iniciativa, la importancia y su necesidad; y el cuerpo

dispositivo de la iniciativa ciudadana la que deberá de ser acompañada de los respectivos considerandos.

La iniciativa de ley será presentada ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, personalmente por el representante legal del Comité Promotor o por medio de una persona especialmente autorizada.

Una vez presentada la iniciativa, será tramitada de conformidad al proceso de formación de la ley establecido en la Constitución Política y demás disposiciones legales establecidas para tal efecto.

La Secretaría de la Asamblea Nacional informará a instancia de parte, sobre el estado del trámite en que se encuentran las iniciativas de ley.

Considero que es importante realizar esta investigación por la importancia que ha adquirido el tema de la participación ciudadana en Nicaragua, ya que hoy en día cuenta con una pluralidad en las diferentes organizaciones civiles quienes han multiplicado su número, su diversidad y su contribución al desarrollo del país en distintos ámbitos socio-económicos y culturales, tanto en espacios urbanos como en rurales.

Y Si bien es cierto, existe en la ley, todo un procedimiento para la presentación de una iniciativa de ley, especialmente cuando es presentada por parte de los ciudadanos, es necesario y de suma importancia conocer si realmente los ciudadanos están satisfechos con el procedimiento establecido por ley y si realmente prosperan sus iniciativas, o de lo contrario saber por qué no prosperaron éstas.

Me motiva a escribir este tema porque creo que es necesario señalar que existen diversas relaciones que se pueden establecer entre el Estado y la sociedad civil y es de suma importancia, en principio, que se puedan establecer relaciones de cooperación para implementar programas sociales, para evitar observar relaciones de incomunicación o de confrontación entre ambos.

Como antes mencione , nuestra Constitución Política, como ley más importante a la cual están subordinadas todas las otras leyes, establece con claridad que Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa, donde todos los/las ciudadanos/as tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Y como tal la participación ciudadana está respaldada en la Constitución en los artículos 2, 7, 47, 48, 50, 51, 52 y 178, entre otros. Otras leyes esenciales para fortalecer la participación ciudadana son la Ley No. 40 Municipios y la Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana (Ley 475).

Por tanto, si en nuestro ordenamiento jurídico, tenemos contemplado una serie de mecanismos y procedimientos para que los ciudadanos puedan participar en la introducción de iniciativas de ley, mi objetivo específico es identificar los factores que aumentan o disminuyen la posibilidad de que las iniciativas ciudadanas se transformen en leyes.

El objetivo que persigue el presente trabajo es lograr conocer hasta qué punto estos procedimientos se cumplen, o si existen algunos “cuellos de botellas”, durante el proceso de presentación de la iniciativa, ¿En qué parte (s) del procedimiento está el problema? ¿A qué se deben? ¿Cómo se pueden superar?

Para tal efecto, es indispensable conversar con las organizaciones, con la sociedad civil, con los ciudadanos, con las personas que se han visto involucrados de una u otra manera, tanto por parte de los ciudadanos al presentarla, como del funcionario legislativo al realizar el trámite para el proceso de formación de la ley.

De igual manera es importante investigar, conocer y entender cuál ha sido el rol de los ciudadanos, frente al seguimiento de la iniciativa, una vez introducida ante la Secretaría de la Asamblea Nacional y en medida el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico del país, es conocido por toda la ciudadanía, para que ésta pueda monitorear, darle seguimiento e impulsar su iniciativa de ley.

Capítulo I. La Iniciativa de Ley ciudadana.

1.1 Antecedentes

De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios², explica lo siguiente: que la *iniciativa de ley o decreto* I. Del latín *legem*, acusativo de *lex* "ley", sentido implícito probable, colección o reunión de reglas, significa regla dictada por la autoridad. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones: 1. Derecho de hacer una propuesta; 2. acto de ejercerlo; 3. acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; 4. Procedimiento que inclina a una acción, y 5. procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, como sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica.

En otros idiomas iniciativa se dice: en portugués, *iniciativa*; inglés, *initiative*; francés, *initiative*; alemán, *antrag* e italiano *iniziativa*.

a) *Ley*. Este vocablo proviene del latín *lex* sobre cuya etimología no existe acuerdo. Para unos, deriva de *legere*, leer; y para otros, de *legare*, mandar. En el campo jurídico, ley es una palabra plurívoca, pues tiene muchas acepciones. De Castro define la ley en el sentido estricto de norma primordial que tiene en nuestra técnica jurídica, como "la norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto a la organización jurídica de la nación".

² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Primera Edición Junio de 1997. Págs. 360-362.

b) *Decreto*. En su primera acepción gramatical significa: resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, materia o negocio de su competencia.

Decreto por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe del Estado, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley; pero siempre que, por su importancia o permanencia, rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, etc. *constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno.*

1.2 Doctrina

En los países de derecho escrito la legislación es la fuente formal por excelencia del orden jurídico, puede ser definida como:

...el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre de leyes (...) En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (...) iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del congreso un proyecto de ley.

Esta definición del jurista Eduardo García Máynez, es plausible por ser breve y no dejar fuera de ella ningún elemento substancial del acto que la motiva. En forma explícita podemos decir que una iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en

su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

En los regímenes democráticos, son las asambleas, cámaras o parlamentos, quienes deciden el destino de las iniciativas de ley, más en el entendimiento tácito o expreso, de hecho o de derecho, de que tal privilegio o responsabilidad lo comparten con el Poder Ejecutivo, no obstante que esto pueda parecer contrario al principio clásico de "la división de poderes".

El "derecho de iniciativa" es ejercido en el mayor número de países modernos por los propios parlamentarios y, en orden descendente, por las comisiones parlamentarias, el gobierno, el Jefe del Estado, por las regiones o los estados federados, por el cuerpo electoral, los órganos judiciales, las organizaciones sociales y económicas, etc. Así, por ejemplo, en el caso de Italia.

...la iniciativa de las leyes, para el artículo 71 constitucional, pertenece al gobierno, a los miembros del parlamento, al cuerpo electoral y a los órganos y entes a los cuales se les confiere por ley constitucional: actualmente, los consejos regionales, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, y los municipios, por lo que se refiere al cambio de circunscripciones provisionales y la institución de nuevas provincias.

1.3 Definición: Iniciativa legislativa popular³

(*Vid. supra, iniciativa de ley o decreto*). Los conceptos gramatical y jurídico de *iniciativa* han quedado explicados a propósito del vocablo iniciativa de ley o decreto. Los adjetivos legislativo, legislativa, derivados de legislar, aplícanse, "al derecho o potestad de hacer leyes". El adjetivo *popular*, del latín *popularis*, significa: "perteneciente o relativo al pueblo". La iniciativa legislativa popular es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones en favor del pueblo; estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués e inglés, *popular*, francés, *populaire*; alemán, *populär* e italiano, *popolare*.

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral." De lo expuesto, se infiere que la iniciativa en cuestión puede ser *constitucional* en el primer caso y *legislativa* en el segundo. También puede ser *simple*, cuando no pasa de ser una moción dirigida a las cámaras para que aprueben determinada ley, y *formulada*, cuando los promoventes han elaborado por sí mismos el proyecto de ley y piden que así como lo proponen sea aprobado.

³ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Primera Edición Junio de 1997. Págs. 360-362.

Iniciativa de ley ciudadana, concepto doctrinal.

Iniciativa legislativa popular, es definida como un mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa, el cual es la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar o instar la discusión y eventual aprobación de una iniciativa legislativa que puede convertirse en ley.

1.4 Participación ciudadana⁴

Participación ciudadana es un concepto que suele tener diversas acepciones. Como ha afirmado ZIMMERMAN, existe un consenso sobre la idea de que los ciudadanos deben tener una participación informada y activa en el sistema de gobierno, sin embargo, hay un gran desacuerdo acerca de las formas y de la medida en que debe realizarse la participación ciudadana.

En la opinión de ORTEGA HEGG, la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con el Estado “en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento”.

La participación ciudadana puede definirse como un derecho que tiene todo ciudadano/a de forma individual o colectiva que le permite involucrarse en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes

⁴ Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua. Elaborado por: Omar A. García Palacios, Para: Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES). Octubre 09.-

niveles de la administración territorial y en las distintas instituciones públicas, con el propósito de fortalecer la libertad y la democracia participativa y representativa establecida en la Constitución Política de la República.

En tal sentido, la participación ciudadana va a ser aquella capacidad de los ciudadanos de “penetrar” en el Estado. Esto supone que los individuos en tanto ciudadanos al “penetrar” en el Estado, están tomando parte en alguna actividad pública. Como ha afirmado ADÚRIZ Y AVA, participar es “ser parte, tener parte, tomar parte, y eso implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad”. “La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes y los recursos que la sociedad dispone para ello”.

Por último, otro concepto que tiene un vínculo muy estrecho con el de participación ciudadana es el concepto de ciudadanía activa. La ciudadanía activa puede definirse como “la forma de denominar la idea de hacer que la ciudadanía cada vez sea más consciente de sus propios poderes y de sus propios derechos de manera que esté en posibilidad de desarrollar una parte activa en la vida pública”.

En síntesis, la participación ciudadana es un concepto que lleva inmersa la idea de que los ciudadanos participen de forma activa en los procesos decisorios del Estado que se traducen en Políticas Públicas y Sociales, dejando de ser meros observadores de éstos.

Capítulo II. Concepto y formas de Democracias

2.1 Concepto de Democracia⁵

La idea esencial de la democracia es que los ciudadanos tienen el derecho a determinar quién los gobierna. Las democracias imponen también límites legales a la autoridad del gobierno, garantizando ciertos derechos y libertades a sus ciudadanos.

De hecho, la democracia puede adoptar varias formas. Puede adquirir diferentes significados para diferentes personas. Para algunos teóricos de la democracia, la representación basada en elecciones competitivas, libres y limpias es el principio clave que define el gobierno democrático. Pero si bien los derechos electorales son necesarios, en absoluto son suficientes para establecer una democracia que merezca tal nombre. La democracia requiere que ciertos derechos y libertades de la población estén legalmente protegidos. Sin aspectos tales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y otras libertades básicas que el gobierno no debe violar, las elecciones carecen de sentido.

2.1.1 Cuatro de sus propósitos más reconocidos.⁶

Uno es mejorar la calidad de vida y la dignidad del individuo. La democracia permite a todos los ciudadanos participar de forma significativa en los asuntos

⁵ TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

⁶ TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

de su comunidad, expresar sus opiniones y tener voz y voto en las decisiones de sus gobiernos. También proporciona mucho espacio para la libertad individual y promueve la igualdad política sobre la base de "un ciudadano, un voto". Así, la democracia tiene una dimensión profundamente moral de la que carecen las dictaduras, con su tendencia a ignorar, reprimir o tratar de forma violenta a la población.

Otro de sus propósitos consiste en discernir y hacer cumplir los deseos de la comunidad. En un intento de determinar lo que Rousseau llamó "la voluntad general", las democracias fomentan un debate abierto sobre los programas y las políticas alternativas, realizan encuestas de opinión pública y permiten a sus ciudadanos elegir entre candidatos que representan visiones distintas en el momento de las elecciones. Las democracias también permiten que los ciudadanos estén informados de las actividades de su gobierno y que consideren tanto a los cargos electos como a los funcionarios y empleados públicos responsables de sus actos.

Un tercer propósito de la democracia es limitar el poder. Al imponer límites legales a la autoridad de los cargos públicos, las democracias pueden controlar el enorme poder coercitivo del Estado. Y al permitir que prácticamente toda la población adulta participe en la vida política, la democracia promueve el pluralismo y contrarresta la influencia de los grupos y las organizaciones sociales excepcionalmente privilegiados.

Por último, la democracia intenta reducir los antagonismos sociales. Cuando los diversos grupos que componen la sociedad tienen la oportunidad de ser oídos y de compartir poder mediante el voto, la democracia proporciona a

cada uno una oportunidad de obtener algo. Al reconocer que si participan en el juego democrático ganan más que si se niegan a cooperar, los grupos sociales enfrentados negocian y establecen acuerdos. Así, la democracia proporciona incentivos para sustituir la confrontación por la cooperación.

En algunos casos, la democracia puede corromperse y producir resultados que vulneren totalmente sus objetivos. Cada uno de los propósitos de la democracia que acabamos de enumerar tiene su opuesto correspondiente.

La participación política, por ejemplo, puede quedar muy lejos de su potencial. En primer lugar, debido a una serie de restricciones legales sobre quién se considera que forma parte de la comunidad política (los inmigrantes, en la mayor parte de los casos, son considerados ajenos a ella, toda vez que se restringe su derecho al voto); también puede verse limitada en función de cómo se atribuyan los derechos de ciudadanía (los menores de edad, por ejemplo, continúan excluidos, mientras que las mujeres, han sido incluidas hace no tanto tiempo). En segundo lugar, porque incluso teniendo el derecho legal a la participación política, algunos ciudadanos deciden no ejercerlo. De hecho, la mayoría de la gente no participa en la vida política, salvo quizás para votar cada pocos años.

Además, puede ser difícil conocer o hacer cumplir "la voluntad general" de las personas. Las democracias modernas suelen estar seriamente divididas por lo que respecta a algunas cuestiones importantes. En muchos casos hay divisiones fundamentales sobre el papel apropiado del Estado. Algunos sectores de la población pueden querer que el Estado maximice su libertad. Desde la llamada perspectiva "liberal" (o "neoliberal"), un Estado con amplios

poderes de intervención en los asuntos sociales y económicos es poco democrático porque limita la capacidad de la población para controlar su propio destino (y su dinero, sobre todo si los impuestos son elevados). Pero otros pueden creer que la democracia requiere que toda la población tenga ciertos derechos sociales y económicos fundamentales, como el derecho a la educación, la asistencia médica y la vivienda.. De acuerdo con esta perspectiva "socialdemócrata", toda sociedad construida sobre patentes desigualdades no es verdaderamente democrática. Así, sus defensores apoyan un Estado intervencionista, con el poder y los ingresos fiscales suficientes para garantizar a todos un nivel de vida "decente". Pero si una sociedad está profundamente dividida sobre el papel adecuado del Estado, ¿qué es la "voluntad general"?

A veces, la población está tan dividida sobre un asunto controvertido que ni siquiera cabe alcanzar un consenso que englobe a la mayoría. Con frecuencia, la gente critica a los representantes electos por no resolver los problemas, pero los políticos suelen estar divididos porque los ciudadanos que les eligen también lo están.

La limitación del poder también puede resultar difícil. Una vez elegidas, las élites gobernantes y los cargos nombrados por ellas suelen disfrutar de considerable poder discrecional para tomar decisiones que podrían ser impopulares o flagrantemente discriminatorias antes de tener que enfrentarse con los votantes en las siguientes elecciones.

La financiación de partidos y candidatos políticos por parte de donantes ricos hace aumentar el poder del dinero en el proceso, político y engrasa las ruedas

de la corrupción, sobre todo, si se permiten las donaciones anónimas a los partidos. Mantener el apoyo de los propios votantes y tratar de lograr otros nuevos, puede incitar a los políticos a gastar el dinero del Estado en proyectos que beneficien a sus propios "clientes" políticos. La mentira y otras formas de engaño por parte de representantes públicos pueden quedar impunes o incluso no ser detectadas. En suma, el abuso de poder puede ser menos flagrante en una democracia que en una dictadura, pero las democracias tampoco están; exentas de esta lacra.

Por último, la democracia puede intensificar y perpetuar los conflictos sociales en lugar de atenuarlos. La libertad de expresión da a los diferentes grupos, la oportunidad no solo de articular sus reivindicaciones abiertamente, sino también de lanzarse críticas y acusaciones, avivando así las llamas de la discordia. El derecho de asociación con propósitos políticos puede redundar en la constitución de formaciones partidistas y otras organizaciones basadas exclusivamente en un grupo étnico o religioso, enquistando así las divisiones sociales y dificultando los acuerdos.

Si alguno de estos problemas se plantea, resulta difícil eludir las siguientes preguntas: ¿en qué medida es democrática la democracia? ¿Qué es entonces la democracia? Si queremos una concepción realista de lo que significa el término, debemos empezar por reconocer que ninguna definición de la democracia es suficiente... Como acabamos de ver, la gente tiene diferentes opiniones sobre lo que supuestamente debe lograr la democracia. Y la gente también difiere sobre qué comportamientos de los representantes públicos o grupos sociales pueden considerarse verdaderamente "democráticos". La

democracia no es algo estático; puede manifestarse de diferentes formas y en distintos grados,

2.1.2 Las cuatro facetas de la democracia⁷

La faceta I es el concepto de soberanía popular, que implica que las personas tienen el derecho de gobernarse a sí mismas. Para ejercer este derecho, o bien establecen un control directo sobre el gobierno o bien articulan mecanismos efectivos para hacer a su gobierno formalmente responsable ante ellos, como las elecciones periódicas.

La faceta II consiste en ciertos derechos y libertades básicas que la ley debe garantizar a los ciudadanos. No pueden suprimirlos ni el Estado actuando en su nombre, ni las personas en el ejercicio de sus derechos soberanos, ni el gobierno de la mayoría.

La faceta III la constituyen los valores democráticos. La tolerancia, la justicia y el compromiso se encuentran entre los más importantes.

La faceta IV se centra en el concepto de democracia económica. Establece varios criterios de justicia o igualdad como componentes sociales y económicos de la democracia.

Cada una de estas facetas puede adoptar varias formas. La soberanía popular se puede ejercer bien directamente, es decir, a través del ejercicio activo de la

⁷ TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

autoridad gubernamental por parte del pueblo, bien indirectamente, a través de los representantes elegidos por el pueblo. La lista de derechos y libertades que garantiza la democracia puede ser corta o larga. La democracia económica puede variar desde un vago compromiso con la igualdad de oportunidades hasta la distribución sistemática de la riqueza, de un país entre la población sobre una base de relativa igualdad. Como es de esperar, las diferencias no afectan sólo a la definición de la soberanía popular o de las otras tres facetas de la democracia, sino también a la cuestión de cómo llevar a la práctica estos distintos aspectos de la democracia.

2.1.3 Principios fundamentales de la democracia⁸

A la vista de estas múltiples —y, hasta cierto punto, contradictorias— conceptualizaciones de la democracia, es legítimo plantearse si es posible encontrar una definición del término basándose en elementos que todas las democracias compartan universalmente. Afortunadamente existen varios principios fundamentales que, para la mayoría de los teóricos y activistas políticos del mundo, son absolutamente esenciales para calificar de democrático un sistema de gobierno. Estos principios básicos de la democracia son: (1) el Estado de derecho, (2) la inclusión y (3) la igualdad.

El Estado de derecho

El Estado de derecho es el principio según el cual el poder del Estado debe estar limitado por las leyes y nadie puede situarse por encima de ellas. Dicho

⁸ TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

de forma simple, el Estado de derecho significa que los gobernantes están sometidos al imperio de la ley. También significa que los poderes del gobierno para formular y aplicar las leyes deben estar limitados por constricciones legales.

El Estado de derecho forma los cimientos sobre los que se erige el gobierno democrático. Requiere, en definitiva, que el Estado exprese con claridad las limitaciones de su autoridad en documentos oficiales como una Constitución escrita, o de alguna otra forma explícita, como la legislación. Sin el Estado de derecho, los representantes del gobierno podrían ejercer el poder sin límites, es decir, de modo absoluto (o *legibus solutus*, sin sujeción a las leyes).

- A pesar de su sencillez conceptual, el Estado de derecho ha sido un bien escalo en la historia política de la humanidad. Surgió gradualmente en Gran Bretaña a lo largo de varios siglos, sometiendo lentamente a los sucesivos monarcas a limitaciones legales impuestas por el Parlamento, para concretarse ya durante el siglo XX en una democracia electoral. El Estado de derecho fue la piedra fundacional del sistema constitucional estadounidense desde los primeros días de la República. Sin embargo, hasta la segunda mitad del siglo XX el Estado de derecho ha brillado por su ausencia en la mayoría de los países. Aunque estrictamente no hay Estado sin ley, pocos Estados tienen leyes que limiten de forma significativa el propio poder estatal.

Antes, de la Segunda. Guerra Mundial, sólo unos pocos países —la mayoría de Europa Occidental— habían logrado establecer gobiernos basados en el Estado de derecho. Muchos de ellos duraron poco tiempo sucumbiendo a la dictadura. El fascismo acabó con la democracia en Italia, Alemania y España,

y la agresión nazi la destruyó en Francia y en otros países ocupados. Hasta después de la Guerra, estos países no lograrían establecer gobiernos democráticos basados en el Estado de derecho. Todavía hoy algunos países luchan por establecer por vez primera, regímenes democráticos construyendo por primera vez también, el principio del Estado de derecho.

Lamentablemente, no todos los líderes políticos que se comprometen públicamente con el Estado de derecho observan siempre las limitaciones que éste impone. Con alarmante frecuencia, los representantes del gobierno o sus empleados violan los derechos civiles y políticos de la población y cometen toda suerte de prácticas corruptas, incluso en países donde el Estado de derecho lleva mucho tiempo consolidado. Si no se consagra el Estado de derecho como el primer principio de gobierno, la democracia no puede sobrevivir.

La inclusión

El principio de inclusión implica que toda la población adulta debe tener reconocidos los derechos democráticos, esto es, ser considerada ciudadana. La ciudadanía y los derechos que conlleva no se pueden negar a sectores específicos de la población, como las mujeres o los grupos étnicos y/o culturales minoritarios.

En otras palabras, si un país reconoce procedimientos democráticos tales como el derecho al voto, el derecho a la libertad de expresión y otro explícitamente definidos, estos derechos políticos no pueden ser negados o limitados de forma discriminatoria a segmentos particulares de la población.

Todos los adultos integrantes de la comunidad deben ser incluidos en la categoría de ciudadanos; de otro modo, el sistema político se puede considerar, en el mejor de los casos, sólo parcialmente democrático.

La inclusión también lleva a que todos los principales grupos de la población —étnicos, religiosos, de clase social, etc.— tengan razones para sentir que están mejor bajo una democracia que bajo otra forma no democrática de gobierno, siempre que ellos mismos observen las reglas y los procedimientos democráticos. Nadie debe ser sistemáticamente excluido de las ventajas que ofrece el proceso democrático. Si en un sistema político formalmente democrático las "reglas del juego" van en contra de grupos sociales específicos u operan constantemente en desventaja de algún grupo, hay que cuestionarse si es legítimo considerarlo como una democracia. Este resultado podría darse si, por ejemplo, los procedimientos electorales democráticos redundan en la permanente "tiranía de la mayoría" sobre las minorías.

La igualdad

Mientras el principio de inclusión establece que todos debemos disfrutar de derechos y libertades democráticos, el principio de igualdad implica que esos derechos y esas libertades han de distribuirse entre todos por igual. Ningún grupo o segmento de la población debe obtener más derechos o libertades que otro. Este principio ha de aplicarse, sobre todo, con respecto a los derechos políticos básicos, como el derecho al voto, el derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, así como otros derechos que vinculan directamente a los ciudadanos con el Estado. Si las reglas y prácticas de la democracia se llegan-a distorsionar de tal modo que niegan el disfrute de estos

derechos a algunos segmentos de la sociedad en pie de igualdad con los demás, la democracia queda menoscabada.

Así, si para ejercer el derecho al voto algunos miembros de la sociedad deben cumplir condiciones más estrictas que otros, la distribución de los derechos políticos es desigual. De forma similar, si las leyes del país se aplican de forma discriminatoria y algunos grupos resultan mejor tratados que otros, el gobierno está violando el principio de "igualdad ante la ley", un derecho civil básico en una democracia.

Sin embargo, el concepto de igualdad es complejo. Puede adquirir diferentes significados en función del contexto. Para empezar, es importante distinguir entre el principio de igualdad y el principio de equidad. Equidad significa justicia. Esto requiere dar a las personas una oportunidad razonablemente justa de realizar sus deseos y mejorar su bienestar bajo las mismas leyes que se aplican a los demás. No implica que todos empiecen desde la misma situación social o económica ni acaben en la misma posición. Los ricos normalmente tienen más ventajas políticas y sociales que los pobres, pero el principio de equidad no implica igualar la riqueza de manera que nadie sea rico o pobre; simplemente insiste en que a los menos favorecidos económicamente se les dé una oportunidad justa para mejorar su bienestar económico, social o político. La sociedad puede fomentarlo proporcionando universalmente (es decir, a todos los ciudadanos), a bajo o ningún coste, educación pública de calidad, asistencia médica, asistencia legal y otras prestaciones semejantes.

Igualdad, en cambio, es un concepto más riguroso implica que todos debemos ser, en última instancia, iguales, bien en materia de derechos políticos (por

ejemplo, el derecho a votar), bien por lo que a condiciones sociales y económicas se refiere. Si todos fuésemos verdaderamente iguales en términos socioeconómicos, todos tendríamos aproximadamente la misma cantidad de riqueza y no habría distinciones de clase. Muy a menudo, cuando las personas usan el término igualdad, se están refiriendo en realidad a "equidad"; debemos ser conscientes de esta distinción.

Si bien existe el acuerdo general de que las democracias deben reconocer a sus ciudadanos igualdad política, el asunto de la igualdad económica siempre resulta controvertido. Algunos opinan que las democracias deben otorgar a sus ciudadanos la máxima libertad posible para conseguir sus objetivos con la mínima interferencia del Estado, sin importarles demasiado que de ello se deriven disparidades y se creen diferentes niveles de riqueza en la sociedad. En contra de esta perspectiva, otros mantienen que la igualdad de derechos políticos debe ir acompañada de alguna forma de igualdad de derechos económicos y sociales. Más adelante, en este capítulo, examinaremos algunas de estas controversias.

En resumen, las cuatro facetas de la democracia se fundamentan en las nociones del Estado de derecho, la inclusión y la igualdad.

2.2 Formas de Democracia mínimas y máximas⁹

Como se ha señalado, las cuatro facetas de la democracia adoptan diferentes formas y grados. Para comprender estas diversas posibilidades, debemos pensar que cada faceta contiene una variante mínima y otra máxima. La concepción mínima parte de ciertos criterios básicos para definir y poner en práctica las diversas facetas de la democracia. De acuerdo con esta concepción, se puede afirmar que las democracias exigen ciertos niveles mínimos de soberanía popular, derechos y libertades civiles, valores democráticos y democracia económica. A buen seguro no todos estarán de acuerdo con esta formulación y la discusión sobre los criterios necesarios para que una democracia exista dista de estar cerrada.

La concepción máxima amplía el grado o la medida de la democracia en cada faceta hasta el nivel superior. En general las formas máximas de democracia se pueden considerar deseables, aunque no absolutamente necesarias para que se dé una democracia. Pero no cabe pasar por alto que las que para unos son formas máximas de democracia, para otros constituyen formas mínimas y, por tanto, esencialmente constitutivas de un régimen democrático.

La democracia como soberanía popular

Recordemos que por soberanía popular se entiende que los ciudadanos tienen el derecho a determinar cómo han de ser gobernados. En otras palabras, los ciudadanos constituyen la fuente de la legitimidad del Estado; son soberanos

⁹ TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

en la medida en que eligen libremente sus instituciones de gobierno y a sus representantes públicos; tienen el derecho a determinar las acciones y las políticas que adopta el gobierno, así como también a considerar a sus gobernantes responsables de sus acciones.

Así concebida, la soberanía popular es un aspecto esencial de la democracia. Sin ella, la democracia sería imposible. La palabra misma democracia se deriva de las palabras griegas demos, que significa "pueblo", y kratia, que significa "autoridad" o "gobierno". Literalmente, la democracia significa "gobierno del pueblo".

La soberanía popular implica dos conceptos clave: participación y rendición de cuentas. Si el pueblo es soberano, tiene el derecho a participar en la política. También le asiste el derecho de considerar a sus gobernantes responsables de sus acciones. Es más, el principio del Estado de derecho exige que las democracias^ garanticen legalmente a todos los ciudadanos la participación y la posibilidad de exigir responsabilidades a quienes les gobiernan.

Pero, ¿cómo participan las personas en la vida política? Durante más de dos mil años las experiencias de numerosos sistemas políticos democráticos y las ideas que han expresado los teóricos de la democracia (han producido una serie de respuestas diferentes a esta pregunta). Nos vamos a ocupar de dos de ellas: la democracia representativa y la democracia directa.

La democracia representativa realiza los objetivos de la participación ciudadana y la rendición de cuentas del gobierno principalmente a través de métodos indirectos, sobre todo, mediante la elección de representantes

políticos. **La democracia directa**, en su sentido más puro, permite a todos los ciudadanos adultos participar directamente en la toma de decisiones políticas de su comunidad. En este sistema, el pueblo es el gobierno.

Democracia representativa

En una democracia representativa, las elecciones son el mecanismo principal por el que el pueblo ejerce sus derechos soberanos de participar en la política y hacer que sus representantes electos den cuenta de sus acciones. En el mundo contemporáneo, la democracia representativa es principalmente una democracia electoral. Las elecciones, al posibilitar la remoción de los gobernantes, constituyen la forma más importante de rendición de cuentas en una democracia.

Para cumplir su tarea de asegurar la participación ciudadana y la rendición de cuentas eficazmente, los procedimientos electorales deben cumplir ciertos criterios básicos. Tales procedimientos deben ser:

Significativos: los cargos que se proveen mediante el proceso electoral deben revestir considerable autoridad, incluida la de aprobar leyes y nombrar autoridades públicas;

Competitivos: ha de existir verdadera competición para ocupar los cargos electos. Como mínimo, no debe haber leyes o prácticas que puedan impedir la competición o que garanticen que los candidatos participen sin oposición;

Libres: los electores deben tener la libertad de votar por su opción preferida, o incluso de no acudir a votar o de votar en blanco. No deben experimentar ninguna forma de coerción o intimidación por parte de las autoridades públicas o por individuos u organizaciones ajenas al Estado;

Secretos: para proteger la confidencialidad de la opción de los votantes, las elecciones deben celebrarse mediante el voto secreto;

Justos y transparentes: los procedimientos utilizados para seleccionar a los candidatos, realizar las elecciones y contar los votos no deben basarse en el favoritismo, la discriminación, el fraude o cualquier otra forma de injusticia que perjudique a los participantes o la población en su conjunto;

Periódicos: las elecciones deben celebrarse a intervalos regulares, al menos cada cuatro o cinco años, para que los votantes puedan ejercer sus derechos de atribución de la responsabilidad, y los perdedores tengan una oportunidad de volver a participar.

Inclusivos: todos los adultos mayores de cierta edad (en la mayoría de las democracias, 18 años) deben tener el derecho al voto, con mínimas excepciones razonables;

Igualitarios: los derechos electorales se deben distribuir con igualdad entre los individuos, de acuerdo con el principio de "una persona, un voto".

Además de votar en las elecciones, los ciudadanos pueden participar en la política electoral asumiendo un papel activo en un partido-político o.

trabajando para-un candidato en tiempos de elecciones. Pueden también participar en el proceso político expresando públicamente sus opiniones sobre cuestiones que afectan a su comunidad. Las democracias más modernas proporcionan una serie de oportunidades para la expresión libre y abierta de la opinión pública. En algunas democracias existe la tradición de que la gente escriba a sus representantes electos para hacerle saber su postura sobre determinados asuntos, de que participen en foros comunitarios donde los ciudadanos tienen la oportunidad de dirigirse a sus representantes, y de que formen organizaciones con personas que piensen de forma semejante para dar publicidad a su causa. Los ciudadanos también pueden contestar a preguntas de encuestas de opinión que realizan las empresas u organismos de investigación demoscópica.

Estos y otros mecanismos de expresión pública cumplen la importante función de influir, aunque indirectamente, sobre la agenda política. Dan a la población la oportunidad de expresar sus prioridades y puntos de vista, para que los gobernantes y los partidos los incorporen a sus programas políticos. En definitiva, permiten a la ciudadanía participar, limitadamente, en la toma de decisiones políticas.

La soberanía popular exige apertura y transparencia política. Idealmente, los representantes políticos deben compartir con la población la información relevante respecto a las decisiones que toman. La esfera de secretismo gubernamental en una democracia debe ser lo más reducida posible, mientras la de gobierno transparente y abierto debe ser lo más extensa posible. Los gobernantes y funcionarios públicos que incumplen este requisito implicándose, a espaldas de la opinión pública, en actos ilegales o éticamente

reprobables vulneran gravemente la democracia. Las democracias deben, por tanto, vigilar el funcionamiento de las instituciones públicas e investigar las acusaciones de mal uso del poder.

Por la misma regla, la apertura requiere un flujo libre de información. De ahí que la libertad de prensa y la libertad de acceso a las múltiples fuentes de información que influyen sobre las decisiones del gobierno constituyan elementos fundamentales de la soberanía popular. La censura y la divulgación deliberada de información confusa son técnicas de control típicas de las dictaduras.

¿En qué medida es democrática una democracia representativa? La esencia de la democracia representativa consiste en la delegación del poder y de la responsabilidad gubernamentales, por parte del conjunto de la ciudadanía, en un pequeño número de personas. En todas las democracias del mundo contemporáneo, las tareas reales de gobierno las realiza una porción sumamente pequeña de la población del país. También constituyen una minoría los empleados públicos de alto nivel con importantes responsabilidades en la adopción de decisiones. Al formar una porción tan pequeña de la población, las personas que ocupan cargos de autoridad gubernamental constituyen una élite.

En otras palabras, las democracias representativas están gobernadas por élites políticas. Por necesidades prácticas, estas élites gobernantes disfrutan de una cantidad considerable de discrecionalidad para tratar los asuntos de la comunidad. Como señalamos en el Capítulo 5, la democracia moderna opera conforme al principio del elitismo democrático. En lugar de basarse en el

concepto del "gobierno por el pueblo", la democracia, tal y como hoy la conocemos, equivale al gobierno por parte de élites que rinden cuentas al pueblo. Implica una compleja mezcla de soberanía popular y toma de decisión de las élites. Las elecciones proporcionan el principal mecanismo mediante el cual el pueblo puede pedir cuentas a las autoridades gubernamentales e influir en sus decisiones.

Robert .Dahl, uno de los teóricos más importantes de la democracia moderna, ideó el término de poliarquía para captar esa realidad. Mientras "democracia" significa el "gobierno del pueblo", "poliarquía" significa literalmente el "gobierno de muchos". En su libro *La poliarquía* (1971), Dahl usa este término como sinónimo de la democracia moderna que surgió en el siglo XIX y se desarrolló en el XX. Las poliarquías son democracias a gran escala que gobiernan países enteros, por lo que no resulta factible en ellas la democracia directa. De esta forma, combinan, de un lado, la adopción de decisiones por parte de las élites con la participación de las masas; y de otro lado, la competencia por el poder con la rendición de cuentas de las élites gobernantes a los gobernados.

Dahl reserva el término "democracia" para la concepción ideal de ésta, y utiliza la expresión "poliarquía" para denominar a las democracias realmente existentes. Éstas son regímenes "relativamente" democráticos, muy representativos y abiertos al debate público, Para Dahl, la poliarquía constituye, por tanto, la realidad más cercana a la democracia entendida como ideal. .Como poliarquías cabe identificar a todos los regímenes que han llegado a unos niveles de participación en el debate público y de representación política bastante aceptables.

Democracia directa

A diferencia de la democracia representativa, la democracia directa se caracteriza por el ejercicio directo del gobierno por parte del pueblo. Es el "gobierno por el pueblo" en su sentido más literal. Los ejemplos reales de democracia directa son sumamente raros. En el mundo antiguo, algunas ciudades-estado griegas, sobre todo Atenas, tenían sus propias variedades de esta forma de gobierno. Durante los mejores años de la democracia ateniense, desde alrededor del 500 al 300 a. de J.C., a los ciudadanos se les reconocía el derecho a participar en debates públicos sobre cuestiones que afectaban a la ciudad y a formular y votar propuestas para abordarlas. De hecho, los ciudadanos eran los legisladores. El poder político ejecutivo era principalmente un cuerpo administrativo encargado de realizar los deseos de los ciudadanos; tenía escasa autoridad para emprender iniciativas políticas importantes y lo ostentaban normalmente ciudadanos elegidos al azar para ejercer sus cargos durante un año. La ciudad-estado de Ginebra del siglo XVIII ilustra otra versión de la democracia directa.

Sin embargo, ninguno de estos ejemplos de democracia directa clásica presentaba niveles muy altos de inclusión o igualdad. Tanto la antigua Atenas como la Ginebra del siglo XVIII negaban los derechos de ciudadanía a las mujeres. Determinadas categorías de varones estaban también excluidas. Los esclavos, los nacidos fuera del territorio (extranjeros) y los hombres que no cumplían ciertos requisitos patrimoniales no estaban incluidos en los procedimientos de autogobierno de Atenas. Se estima que sólo dos de cada cinco atenienses adultos disfrutaban de los derechos de ciudadanía. Ginebra imponía también requisitos de propiedad para disfrutarlos. Más aún, la

democracia de Ginebra otorgaba bastantes poderes de decisión a élites que ejercían el poder político de una manera rutinaria. El derecho a participar en procedimientos democráticos directos fue ligeramente más abierto en las asambleas municipales de pequeñas ciudades de Estados Unidos, un forma de democracia directa que prevaleció en la Nueva Inglaterra del siglo XVI. Incluso con semejantes derechos de participación limitados, estas democracias directas del pasado debieron funcionar sólo a pequeña escala.

Aunque las democracias directas no existen como modo de gobierno de grandes grupos en el mundo actual, es posible ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones entre los dos extremos de la democracia representativa y la democracia directa. Una posibilidad es la democracia plebiscitaria. La otra es una posibilidad mucho más novedosa que está evolucionando gracias a los últimos desarrollos en la tecnología de las comunicaciones: la llamada tecnodemocracia.

Democracia plebiscitaria

El término "plebiscitario" se deriva del latín plebs, que se refiere al pueblo llano de la antigua Roma frente a la élite patricia. En el transcurso del siglo XX, una serie de democracias representativas han dado a sus ciudadanos la oportunidad de votar sobre cuestiones políticas específicas en un referendo (o plebiscito). En Estados Unidos, los referendos son bastante habituales en los niveles local (de los municipios) y estatal (de los Estados federados) de gobierno, pero no se han empleado en el nacional (federal). En Canadá se han celebrado varios referendos en Québec a propósito de su posible secesión. Varios países de Europa Occidental han celebrado referendos sobre la

incorporación a la Unión Europea, entre otras cuestiones. En España, el artículo 92 de la Constitución es el que regula la convocatoria de referendos. De acuerdo con él, en 1986 se celebró el referendo sobre la incorporación de España a la OTAN, y en 2005 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En algunos casos, los resultados de un referendo son vinculantes para los representantes del gobierno; en otros, los resultados son meramente consultivos y, aunque arrojan información relevante sobre el sentir de la sociedad, no comprometen las decisiones políticas. En cualquier caso, los referendos constituyen un mecanismo electoral que se encuentra a medio camino entre la democracia representativa y la democracia directa.

Tecnodemocracia

Los sorprendentes avances de la tecnología de la comunicación en nuestros días ofrecen una oportunidad sin precedentes de potenciar la capacidad de los ciudadanos para transmitir sus deseos a sus representantes de forma directa e instantánea. El teléfono, el fax, las páginas web, el correo electrónico, los chats y otros mecanismos semejantes abren la extraordinaria posibilidad de crear un tipo de democracia semidirecta de alta tecnología en las poliarquías representativas de hoy.

Al margen de estas dos formas —referendos y nuevas tecnologías— de participación directa de los ciudadanos en la política, hace ya algunos años que se viene experimentando en el nivel local con otras formas de involucrar a los ciudadanos en el proceso de deliberación y adopción de decisiones sobre

asuntos que les conciernen directamente. Tras la experiencia pionera con los "presupuestos participativos" de Porto Alegre (Brasil), muchas otras localidades de muy diversos países han empezado a contar con la opinión de sus ciudadanos a la hora de marcar las prioridades de asignación de los recursos públicos. En España, han cobrado especial relieve las experiencias de presupuestos participativos desarrolladas en los municipios de Rubí y Sabadell (en la provincia de Barcelona), así como de Córdoba.

2.3 Nicaragua y sus mecanismos de democracia semidirecta.¹⁰

En la Constitución de 1987 aparecen por primera vez el referendo y el plebiscito, los cuales una vez convocados deben ser organizados y dirigidos por el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con la Constitución y la ley. En la reforma a la Constitución de 1995 se agrega la iniciativa popular de leyes.

El artículo 2o. de la Constitución expresa que el poder lo ejerce el pueblo directamente y por medio de sus representantes libremente elegidos, dándole igualdad de trato a la democracia directa y a la representativa.

En el artículo 7o. dispone que Nicaragua es una democracia participativa y directa. Para cumplir con la primera participación reguló el referendo y el plebiscito.

En virtud de la reforma de 1995 se privilegió la democracia representativa al disponer en el artículo 2o. que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes, el que también se podrá ejercer por medio del referendo

¹⁰ ESCOBAR FORNOS, Iván. EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA., págs. 183.

y del plebiscito y otros procedimientos que establezca la Constitución y la ley. Da apertura a la ley para establecer otros mecanismos de la democracia semidirecta.

Nicaragua tiene poca tradición democrática y la democracia semidirecta desde su implantación nunca ha funcionado. A nivel municipal podría desarrollarse.

Mecanismos de la democracia semidirecta

Nuestra democracia es fundamentalmente indirecta o representativa y así se ejerce en la práctica, a pesar de que existen mecanismos de la democracia semidirecta.

En la reforma constitucional de 1995 se conservan el plebiscito y el referéndum, y se agrega la iniciativa popular de ley. Estas instituciones vienen a oxigenar la democracia representativa un poco ahogada por alejarse sus representantes del pueblo, incumplir con las obligaciones impuestas por la naturaleza de su mandato o porque prometen una cosa y hacen otra.

a. El plebiscito facultativo

El plebiscito es la consulta directa que se hace sobre las decisiones que dentro de sus facultades dicte el Ejecutivo y cuya trascendencia incida en los intereses fundamentales de la nación, según lo establece el artículo 133 de la Ley Electoral. La Constitución no establece si es decisorio o meramente consultivo el problema sometido al pueblo, pero de este artículo se deduce que es consultivo, que sólo proporciona un criterio de inspiración para el órgano

competente que tomará la decisión definitiva. Pero tiene la fuerza política propia del electorado y la opinión pública.

Le corresponde al presidente de la República la iniciativa para que sea aprobado el decreto legislativo convocando a plebiscito, o al pueblo, con un número no menor de cincuenta mil firmas. La Asamblea Nacional aprueba o rechaza tal decreto por la mitad más uno de los diputados presentes, habiendo quórum.

Es facultativo porque se convoca a petición del presidente de la República o por iniciativa popular.

b. El referendo facultativo

El referendo es el sometimiento directo que se hace al pueblo de una ley o reforma, de carácter ordinario o constitucional, para su ratificación.

Se refiere a la ley ordinaria antes de ser sancionada por el Ejecutivo y la constitucional antes de ser enviada a publicidad para su vigencia, porque no necesita sanción del Ejecutivo. No se refiere a la ley o reformas constitucionales ya en vigencia.

Es potestad de la Asamblea Constituyente enviar a referendo la nueva Constitución. Es un referendo facultativo.

Le corresponde a un tercio de los diputados de la Asamblea Nacional la iniciativa para que se apruebe el decreto legislativo, o al pueblo, con un

respaldo no menor de cincuenta mil firmas. La Asamblea Nacional aprueba o rechaza tal decreto por la mitad más uno de los diputados presentes, habiendo quórum.

Nuestro referendo es sucesivo, pues se da para conferirle existencia o eficacia a la ley o reforma; es constitutivo porque sólo se refiere a la existencia de una nueva ley o sus reformas, y no abrogativo, porque no se puede hacer simplemente para derogar parcial o totalmente una norma o ley vigentes; no es obligatorio, sino facultativo, porque la Asamblea, quien decreta la celebración del referéndum, no está obligada a hacerlo y solamente puede ser pedido en la forma anteriormente señalada, y aun en este caso puede ser rechazado por la Asamblea si no se obtiene la mayoría requerida, y en tal supuesto es optativo y no obligatorio para la Asamblea Nacional convocar a un referendo.

Si la ley o reforma no es aprobada por el pueblo, carecerá de validez o eficacia, no pudiendo entrar en vigencia. De aquí que la votación popular tenga el carácter de una condición suspensiva a la cual se somete la validez o eficacia de la ley o reforma. Si la ley es aprobada, será sancionada y publicada.

El plebiscito y el referendo serán celebrados por el poder electoral. Para tal efecto, el Consejo Supremo Electoral elaborará el calendario de duración de la campaña, en el cual señalará el día de las votaciones. En todo lo que fuere pertinente, se aplicará la Ley Electoral.

En los plebiscitos y referendos se declarará aprobada la opción que obtenga la mayoría de votos.

c. La iniciativa popular de leyes

La iniciativa popular de leyes está regulada en el artículo 140, inciso 4, de la Constitución, en el que se establecen ciertas restricciones, ya que no procede respecto de leyes orgánicas; leyes tributarias; leyes de carácter internacional ni en las leyes de amnistía e indultos. La iniciativa debe estar respaldada por cinco mil firmas de ciudadanos debidamente autenticadas.

A la anterior restricción hay que agregar dos: la Ley Anual del Presupuesto General de la República, por ser su elaboración e iniciativa de la exclusiva competencia del presidente de la República, de conformidad con los artículos 113 y 150, inciso 5, de la Constitución Política; y las reformas parciales o totales de la Constitución, las primeras porque son de la iniciativa exclusiva del presidente de la República o de un tercio de los diputados, y las segundas porque la iniciativa le corresponde exclusivamente a la mitad más uno de los diputados. Como toda iniciativa de ley puede ser aprobada o rechazada por la Asamblea Nacional. Al ser rechazada la iniciativa no desemboca necesariamente en un referendo, salvo que así lo decida la Asamblea Legislativa a iniciativa de titulares de este derecho. Esto le quita la eficacia a la iniciativa popular. Se podría acumular a la iniciativa popular respaldada por cincuenta mil firmas la petición del referendo en caso de rechazo de aquélla para ganar tiempo, pero siempre resulta difícil reconocer tantas firmas y aun así la Asamblea se puede negar a decretar el referendo.

Las leyes, resoluciones, decretos, acuerdos, declaraciones, aprobación de referendos y plebiscitos requieren para su aprobación de la mitad más uno de los diputados presentes (la mayoría absoluta) de acuerdo con el artículo 141,

inciso 1, de la Constitución, salvo los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría.

d. Participación del pueblo en la administración de justicia. La participación del pueblo en la administración de justicia se logra de varias maneras:

a) En virtud de la selección de los jueces o magistrados por órganos representativos del pueblo: Congresos, asambleas populares, organizaciones de masas, etcétera.

b) Por medio de elección directa.

c) Mediante la crítica constructiva sobre la actuación de los jueces que el pueblo manifiesta por conducto de la prensa hablada y escrita (un aspecto del principio de publicidad). La publicidad le proporciona al proceso un importante contenido de democracia y seguridad. Para comprender con claridad y belleza lo expuesto basta referirse a la frase de Mirabeau: “no le temo a los jueces ni a los más abyectos ni a los más depravados ni a mis mismos enemigos, si es que su justicia deben hacerla en presencia del pueblo”.

d) Nombrando jueces legos que aseguren la representación en los órganos judiciales de las capas sociales menos favorecidas. La participación popular en la administración de justicia es de vieja data. Se presenta tanto en los países capitalistas como en los socialistas.

El artículo 166 de la Constitución establece que será determinada por las leyes la participación popular en la organización y funcionamiento de la

administración de justicia. Se aprobó, sancionó y publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial y no se reguló la participación popular, por lo que se violó por omisión el artículo 166 citado.

En los países capitalistas tiene su principal manifestación en los nombramientos de legos para el jurado, en la selección que hacen los Congresos y en las elecciones populares directas.

En el Estado liberal la administración de justicia se ejerce por medio de un poder independiente, denominado Poder Judicial, por aplicación de la teoría de la división de poderes cuya paternidad corresponde a Montesquieu, quien la expuso en su célebre obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748.

El Tribunal de Jurados funciona sobre la base de la separación de los hechos y del derecho. Al jurado le corresponde conocer y determinar los hechos y emitir su veredicto de inocencia o culpabilidad. Al juez le corresponde aplicar las normas jurídicas a los hechos determinados por el jurado. Son órganos diferentes que colaboran en la decisión del caso: el jurado conoce de los hechos y los jueces conocen del derecho y lo aplican. El Tribunal de Jurados puede funcionar tanto en materia civil (aunque en esta materia es poco acogido por la legislación y la doctrina) como en materia penal. En nuestro país se utiliza el jurado solamente en lo penal, aunque con algunas restricciones, pero opera bajo fuertes críticas. En materia civil la institución del jurado está en desuso.

El jurado tiene gran arraigo en nuestro constitucionalismo. Data de la Constitución Federal de 1824⁷¹ y lo consagran las Constituciones de 1893,⁷²

1905,73 1911,74 1939,75 1948,76 1950,77 1974,78 y la de 1987, por la reforma de 1995.

e. El cabildo abierto

Es un mecanismo que se ha usado en la América hispánica. Durante la dominación colonial estos cabildos eran reuniones o asambleas de los vecinos del municipio o ciudad para discutir y decidir sobre asuntos de interés de la comunidad. No fueron frecuentes, porque se delegaba a algunas personas para que velaran por el cumplimiento de las decisiones.

Estos cabildos o consejos se transformaron en los cabildos, ayuntamientos, encargados de gobernar o administrar el municipio.

Los cabildos abiertos fueron numerosos durante la conquista, pero después mermaron hasta resurgir como instituciones revolucionarias. En Centroamérica, como en otros países de hispano América, se declara en cabildo abierto la independencia de España, como aconteció con Guatemala el 15 de septiembre de 1821.

El artículo 36 de la Ley de Municipios destaca como mecanismo de participación de la ciudadanía el cabildo municipal y la participación en las sesiones de los consejos municipales, los que son públicos. Pero existen otros de acuerdo con dicha Ley y su reglamento: las asambleas de pobladores, los consejos populares municipales y los consejos institucionales.

Existen dos clases de cabildo: el ordinario y el extraordinario. Ambos cabildos municipales siempre son presididos por el alcalde y el Consejo Municipal. De lo deliberado y decidido se elaborará un acta.

Los cabildos ordinarios se celebrarán dos veces al año con carácter obligatorio para tratar sobre el presupuesto municipal y su ejecución, y para conocer del Plan de Desarrollo Municipal. Los convoca el alcalde, el Consejo Municipal o por la iniciativa de los pobladores cuya forma queda remitida al reglamento de la ley, pero el reglamento no expresa nada, por lo que no funciona actualmente.

Antes de la celebración de los cabildos ordinarios, el Consejo Municipal realizaba consultas con la población sobre el presupuesto y le concedía la facultad de consultar directamente la documentación presupuestaria en la Alcaldía.

Los cabildos extraordinarios serán convocados por el Consejo Municipal o a iniciativa de los ciudadanos en la forma que establezca el reglamento de la Ley, pero se dictó el reglamento y no se regula la iniciativa popular.

Se reunirán las veces que sean convocados para considerar, entre otros temas: los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado sean tratados públicamente y los problemas y necesidades de la comunidad con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.

Los cabildos abiertos no pueden compararse con la democracia directa de la ciudad-Estado de los atenienses en el que el pueblo votaba y decidía

directamente las cuestiones políticas fundamentales; en cambio en el cabildo abierto el ciudadano únicamente es informado y oído, pero resuelve el órgano local, quien puede o no tener en consideración la opinión del pueblo. El plebiscito y el referendo municipales son los mecanismos con los que el pueblo participa directamente en las decisiones locales.

Pero en nuestro país no se ha reglamentado la iniciativa popular y no existen el referendo y el plebiscito municipal. Por otra parte, se celebran con poca frecuencia.

La participación ciudadana y la celebración de cabildo se desarrollan muy lentamente por las razones siguientes: a) el centralismo del gobierno nacional, el cual decide sobre la necesidad de invertir en el municipio en un proyecto que a él le parezca prioritario sin consultar al pueblo; b) el crecimiento demográfico, que complica la celebración del cabildo y de otro tipo de participación; c) la escasez de recursos económicos, la falta de preparación para elaborar proyectos y cobrar los impuestos, y d) las polarizaciones de los partidos políticos que convierten en mítines políticos partidistas los cabildos, apartándose del análisis y solución de los intereses comunales.

Capítulo III. Antecedentes Constitucionales en Nicaragua

3.1 Antecedentes Constitucionales de la concepción constitucional de ciudadano y de sus derechos.

La historia del derecho constitucional nicaragüense es una historia que cuenta con mucha elaboración de constituciones, es decir, con un sin número de procesos constituyentes y de modificaciones o reformas a las constituciones, las cuales detallaré con el fin de analizar a través de la historia constitucional, la evolución de los derechos de los ciudadanos y su injerencia en la formación de las leyes en Nicaragua.

Inicios de la República de Nicaragua

1. En el año de 1838¹¹ Nicaragua redacta su primer texto constitucional como República independiente. Esta fue la primera Constitución de la República nicaragüense.

En el Artículo 18 de esta constitución se contempla que eran ciudadanos todos los nicaragüenses naturales, o naturalizados, mayores de veinte años, o los de diez y ocho que tuvieran algún grado científico, o fueran casados, poseyendo además todos alguna propiedad, oficio o profesión de que subsistir, calificado conforme a la ley.

Por tanto, solo el ciudadano en ejercicio podía obtener y ejercer oficios públicos en el Estado, y sufragar en las elecciones populares.

¹¹ Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua, Aprobada el 12 de Noviembre de 1838

En el Capítulo VIII: De la formación y promulgación de la ley, expresa que toda disposición del Poder Legislativo saldría en forma de ley y que podría tener origen en cualquiera de las cámaras. Por tanto solo los Representantes y Senadores en sus respectivas cámaras y los secretarios de despacho a nombre del Gobierno, tenían la facultad de proponer proyectos de ley.

En el caso del Poder ejecutivo era ejercido por un supremo Director nombrado por el pueblo del Estado, entre sus atribuciones, estaba la de proponer a las Cámaras los proyectos de ley que juzgara convenientes, y que fueran sobre contribuciones e impuestos.

2.- En el año de **1858**¹² se redactó la Segunda Constitución. La Constitución de 1858 es la Constitución más larga de la historia constitucional nicaragüense, estuvo vigente durante 35 años.

De acuerdo al artículo 8 de esta Constitución, eran ciudadanos: Los nicaragüenses mayores de veintiún años o de dieciocho que tenían algún grado científico o sean padres de familia, siendo de buena conducta y teniendo una propiedad que no baje de cien pesos o una industria o profesión que al año produzca lo equivalente. El ciudadano tenía derecho de elegir a sus autoridades.

En su Capítulo XIV, De la Formación y Publicación de la Ley, encontramos que solo los Diputados, Senadores y Ministros pueden iniciar las leyes: aquéllos en su respectiva Cámara, y éstos en cualquiera de ellas.

¹² Constitución Política de La República de Nicaragua, (Emitida 19 de Agosto de 1858).

Y entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, estaba la de hacer iniciativas: poner el exequátur a las disposiciones del Congreso y promulgarlas, pudiendo usar el veto en las emitidas por éste en Cámaras separadas.

Etapas Liberales

3.- En el año de 1893¹³ se da la tercera Constitución en la historia de Nicaragua, y es la Constitución de corte liberal de 1893 denominada la “libérrima” La Constitución de 1893 es producto de una revolución liberal que llevó al poder a José Santos Zelaya Es una Constitución que recoge toda la doctrina liberal imperante de la época, introduce el reconocimiento de una serie de derechos nunca antes recogidos en un texto constitucional nicaragüense, es una Constitución moderna para su época.

En esta Constitución los ciudadanos eran todos los nicaragüenses mayores de dieciocho años, y los mayores de dieciséis que fueran casados o que supieran leer y escribir. Ya no necesitaba tener un grado científico, ni tener propiedades para calificar como ciudadano. Entre sus derechos estaba el del sufragio y el de optar a los cargos públicos.

Esta Constitución en su TÍTULO IX, De la formación, sanción y promulgación de la ley, expresa que tienen exclusivamente la iniciativa de la ley los Diputados, el Presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, y la Corte Suprema de Justicia en asuntos de su competencia.

¹³ LA CONSTITUCIÓN “LIBERRIMA” DE 1893 Y LA REFORMA DE 1896. Documento No. 67; Constitución Política “La Libérrima” (10 de Diciembre de 1893).

Así mismo, el Poder Ejecutivo, ahora era ejercido por un ciudadano que se denominaría Presidente de la República y no un Director Supremo.

Sin embargo, ésta Constitución es reformada en 1896 y lamentablemente todos los avances de la teoría constitucional moderna que había incorporado el texto de 1893 se ven disminuidos o eliminados por la reforma.

4.- En el año de **1905**¹⁴ se aprueba la cuarta Constitución, quedando derogadas la Constitución de diez de diciembre de mil ochocientos noventa y tres y sus reformas de quince de octubre de mil ochocientos noventa y seis.

Esta Constitución se dicta en 1905 siempre bajo la administración de Zelaya y es conocida como la “autocrática” en contra posición a la Constitución de 1893 la autocrática termina de sacar del constitucionalismo nicaragüense lo recogido en la Constitución de 1893.

Sin embargo, siguen siendo ciudadanos todos los nicaragüenses mayores de dieciocho años. Y entre unos de sus derechos como ciudadanos se sigue manteniendo el derecho al sufragio y el de optar a los cargos públicos.

En su Título VIII: De la Formación, Sanción y Promulgación de la Ley. Expresa que tienen exclusivamente iniciativa de la ley, los Diputados, el Presidente de la República, por medio de los Secretarios de Estado, y la Corte Suprema de Justicia, en asuntos de su competencia.

¹⁴ La Constitución “Autocrática” de 1905.- Fuente: Antonio Esgueva Gómez. 1994. Editorial EL PARLAMENTO. 1994.

5.- En el año de **1911**, ¹⁵se aprueba la quinta Constitución de Nicaragua. Esta Constitución tiene unas reformas en el año de 1913.

En esta Constitución, los ciudadanos ya no son los mayores de los dieciocho años, sino que son ciudadanos todos los nicaragüenses mayores de veintiún años y los mayores de dieciocho que sean casados o que sepan leer y escribir.

Y como únicos derechos el del sufragio y el de optar a los cargos públicos.

En la Constitución de 1911, en su Capítulo XIII: De la Formación, Sanción y Promulgación de la Ley, contempla que toda disposición del Poder Legislativo se emitirá en forma de ley o de resolución.

Asimismo todo proyecto de ley o de resolución podría tener origen en cualquiera de las Cámaras, reservándose sólo a la de Diputados iniciar las de contribución o impuestos. Y sólo los Diputados y Senadores en su respectiva Cámara, los Ministros a nombre del Gobierno, y la Corte Suprema de Justicia en asuntos de ese ramo, tienen facultad de proponer los proyectos de ley, resoluciones o declaraciones que juzguen convenientes.

Sin embargo en la reforma de 1913, no se contempla ninguna reforma en relación al proceso de formación de la ley.

¹⁵ Constitución “Non Nata” de Nicaragua (1911). (4 de abril de 1911)

Períodos de pactos y golpes de estado

6.- En el año de **1939**¹⁶ se aprueba la sexta Constitución de Nicaragua, durante esta Constitución ya nos encontramos en los períodos de las Administraciones de los Somozas.

En esta Constitución se contempla que son ciudadanos los nicaragüenses mayores de veintiún años y los mayores de dieciocho que sepan leer y escribir. Y entre sus derechos está el de optar a los cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción; reunirse, asociarse y hacer peticiones para fines políticos, todo con arreglo a la ley.

Esta constitución contempla en su Capítulo V, De la formación de las Leyes, que tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los Diputados y el Poder Ejecutivo; y, en materia judicial, la Corte Suprema de Justicia.

7.- En el año de **1948**¹⁷ se redacta la séptima Constitución de Nicaragua.

Expresa que son ciudadanos los nicaragüenses mayores de veintiún años y los mayores de dieciocho que sepan leer y escribir o que sean casados. Y que son derechos de los ciudadanos: ser elegidos o nombrados para el ejercicio de cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones para fines políticos, todo con arreglo a la ley.

¹⁶ Constitución Política . Asamblea Nacional Constituyente . Aprobada a los 22 del mes de Marzo de 1939 , Publicada en La Gaceta No. 68, del 23 de Marzo de 1939.

¹⁷ Constitución Política de Nicaragua. Aprobada el 21 de Enero de 1948. Publicada en La Gaceta No. 16, de 22 de enero de 1948.-

Esta Constitución en su CAPÍTULO V. De Formación, Sanción y Promulgación de las Leyes, expresa que tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los diputados y el Poder Ejecutivo y, en asuntos de su incumbencia, el Poder Judicial representado por la Corte Suprema de Justicia, y el Consejo Nacional de Elecciones.

8.- En el año de 1950¹⁸ se redacta la octava Constitución La Constitución de 1950 la que fue **varias veces reformada y donde por primera vez se les reconoce constitucionalmente el derecho al voto a la mujer nicaragüense.**

Dicha Constitución contempla en su artículo 31 que son ciudadanos: los nicaragüenses varones y mujeres mayores de veintiún años de edad; los mayores de diez y ocho que sepan leer y escribir o sean casados; y los menores de diez y ocho que ostenten un título académico.

Y que son derechos del ciudadano: optar a los cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones, todo con arreglo a la ley.

La mujer puede ser elegida o nombrada para el ejercicio de cargos públicos, ***salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución.***

Entre las obligaciones del ciudadano: está la de Votar en las elecciones populares. ***La mujer ejercerá el sufragio activo de acuerdo con la ley que se***

¹⁸ Constitución Política. Aprobado el 01 de Noviembre de 1950 . Publicado en La Gaceta No. 235 del 06 de Noviembre de 1950.-

dicte sobre la materia, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de cada Cámara.

En cuanto a la iniciativa de ley, el CAPÍTULO V, De la Formación de las Leyes, expresa que tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones o declaraciones legislativas, los Diputados y el Poder Ejecutivo. También lo tienen, en asuntos de su incumbencia, el Poder Judicial representado por la Corte Suprema de Justicia, y el Consejo Nacional de Elecciones.

Sin embargo en la **primera reforma**¹⁹ parcial de la Constitución, se introducen varios cambios, pero por considerarlo de trascendencia en relación a la participación de la mujer, los señalaré, el cual son los siguientes: Suprimiendo del párrafo segundo del artículo 32, el concepto que dice: **“Salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución.”** Quedando el Artículo de la siguiente manera:

“Arto. 32.- Son derechos del ciudadano: Optar a los cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones, todo con arreglo a la ley.

La mujer puede ser elegida o nombrada para el ejercicio de cargos públicos.”

Otro cambio fue, en el Inciso 2) del artículo 33, que dice:

2) Votar en las elecciones populares. La mujer ejercerá el sufragio activo de acuerdo con la ley que se dicte sobre la materia, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de cada Cámara;

¹⁹ Reforma Parcial a la Constitución, aprobada el 14 de Agosto de 1954 y publicada en La Gaceta No. 86 del 21 de Abril de 1955.-

En cual con la reforma pasará a leerse así:

“2) Votar en las elecciones populares.”

Luego hubo una **segunda reforma**²⁰ a la Constitución, por medio del cual se nombran como órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

En una **tercera reforma**²¹, se redacta en el sentido de enviar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos sesenta días antes, por lo menos, de la fecha en que deba comenzar a regir.

Asimismo estableciendo que el Ejecutivo formularía anualmente el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y lo sometería al Congreso por medio del Ministerio de Hacienda.

En una **cuarta reforma**²² a la Constitución, se manda a Reglamentar el Arto. 222, esto con el sentido de que los Jueces Locales sean ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de edad, de preferencia abogados o estudiantes de la carrera de abogacía y que hayan aprobado el segundo año, o entendidos en derecho.

²⁰ Reforma Parcial a la Constitución Política.- DECRETO No. 688. Aprobado el 28 de Mayo de 1962 y publicado en La Gaceta No. 116 del 26 de Mayo de 1962.

²¹ Reforma a la Constitución Política. Decreto No. 935, Aprobado el 19 de Marzo de 1964, publicado en La Gaceta No. 113 del 22 de Mayo de 1964.

²² Reforma a la Constitución Política. Decreto No. 1124 Aprobado el 6 de Octubre de 1965, publicado en La Gaceta No. 239 del 22 de Octubre de 1965.

En esta **quinta, sexta ²³y última reforma**, al igual que las tres anteriores, no reforma nada en relación con el proceso de formación de la ley, sino más bien con lo relativo a la propiedad, a títulos universitarios y sobre la Ley Electoral.

En la sexta reforma, contempla que la educación primaria es obligatoria y tanto ésta como la secundaria, cuando sean costeadas por el Estado o las corporaciones públicas, serán gratuitas. De igual manera la enseñanza de la religión será permitida en los Centros Escolares Oficiales e impartida por maestros debidamente autorizados por la competente autoridad religiosa y no se tendrá como asignatura de curso obligatorio.

Reforma total

Se autoriza²⁴ la reforma total de la Constitución Política, de la Ley Electoral y de las otras leyes constitucionales en ese momento en vigencia. En consecuencia se convoca a todos los ciudadanos de la República para que por voto directo elijan Diputados a una Asamblea Nacional Constituyente que en ejercicio de la soberanía popular redacte y promulgue una nueva Constitución Política y nuevas Leyes Constitucionales.

9.- La Constitución Política de **1974²⁵** es la novena Constitución en la historia de Nicaragua que estuvo vigente hasta el año de 1979. Esta Constitución fue reformada en 1978 y deroga la Constitución de 1950 y sus reformas.

²³ Quinta reforma: DECRETO No. 1189, Aprobado el 04 de Mayo de 1966, publicado en La Gaceta No. 100 del 07 de Mayo del 1966. Sexta reforma: DECRETO No. 1190, Aprobado el 04 de Mayo de 1966 Publicado en La Gaceta No. 100 del 07 de Mayo de 1966.

²⁴ Reforma Total de La Constitución Política y demás Leyes Constitucionales, Decreto No. 1914 de 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta No. 200 de 03 de Septiembre de 1971.

²⁵ Constitución Política.- Aprobado el 14 de Marzo de 1974.-Publicado en La Gaceta No. 89 del 24 de Abril de 1974.

Contempla que son ciudadanos: los nicaragüenses mayores de veintiún años de edad, los mayores de dieciocho que sepan leer y escribir o sean casados; y los menores de dieciocho que hayan concluido sus estudios de educación media.

Y sobre los derechos del ciudadano: optar a los cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones en la forma que determine la ley.

En relación a la iniciativa de ley, el CAPÍTULO V De la Formación de las Leyes, expresa que tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes, decretos, resoluciones y declaraciones legislativas, los Diputados y el Poder Ejecutivo. También lo tienen, en asuntos de su incumbencia, el Poder Judicial representado por la Corte Suprema de Justicia, y el Poder Electoral representado por el Tribunal Supremo Electoral.

Período constitucional

10.- En el año de 1987²⁶, se aprueba la décima y actual Constitución Política vigente en Nicaragua.

Entre el año 1979 y el año de 1987 no existió una Constitución Política en Nicaragua.

Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979 se dictaron dos instrumentos que sirvieron de base en el ordenamiento jurídico nicaragüense. Estos instrumentos fueron el Estatuto Fundamental del Gobierno de

²⁶ Constitución Política, aprobada el 19 de Noviembre de 1986 y Publicada en La Gaceta No. 05 del 09 de Enero de 1987.

Reconstrucción Nacional del 20 de Julio de 1979 con sus reformas en 1984, y el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses del 21 de agosto de 1979. El Estatuto Fundamental derogó la Constitución Política de 1974.

En la Constitución aprobada en 1987, en su artículo 140 expresa que tienen iniciativa de ley los Representantes ante la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; también la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, en materias propias de su competencia. Este derecho de iniciativa será regulado por el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

Este artículo 140, fue reformado por la Ley No. 192,²⁷ Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, y es donde de manera directa, por primera vez en la historia constitucional de Nicaragua, se le concede el derecho a los ciudadanos a presentar iniciativa de ley.

Pasando a leerse el artículo 140 de la siguiente manera: “Tienen iniciativa de ley:

- 1) Cada uno de los Diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.
- 2) El Presidente de la República.

²⁷ Reforma a la Constitución Política, Ley No. 192, aprobada el 1 de Febrero de 1995 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 124 del 4 de Julio de 1995.

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

4) Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua. En este caso sólo tienen iniciativa de Ley y Decretos Legislativos en materia de Integración Regional.

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

Concluyendo este tema, se podría afirmar que los cimientos de Participación ciudadana en el Proceso de formación de las leyes aunque no de manera directa lo podemos encontrar en la Constitución Política promulgada en 1893 conocida como LIBERRIMA en su primer Artículo se proclama que “Nicaragua es un Estado libre, soberano e independiente y que la soberanía reside en el pueblo, además el Art.68 establece que el gobierno de Nicaragua es Republicano, Democrático y Representativo, otorgándosele el derecho a los ciudadanos no solo de participar en las elecciones para elegir a sus representantes, sino también de poder ser electos, así lo dispone en el Art.21 de la misma constitución.

Todos estos preceptos constitucionales me brindan los elementos necesarios para afirmar que el cimiento de la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley de manera indirecta están dados en esta constitución, aunque por primera vez en nuestra historia fue en la Constitución Política de

1950 que promulgo en su Art.36 la igualdad ante la ley de todos los nicaragüenses sin distingos de sexo, de gran relevancia es dejar establecido que fue con esta constitución que nosotras las mujeres adquirimos el derecho constitucional de poder ser elegidas o nombradas para el ejercicio de cargos públicos.

Aunque cabe mencionar que con respecto a la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley constitucionalmente este precepto directamente nace a partir de la aprobación de la Constitución Política de 1987 perfeccionándose con un precepto directo, claro y definido en las reformas constitucionales aprobadas en 1995.

Capítulo IV. La Iniciativa de Ley ciudadana en el Ordenamiento Jurídico.

4.1 Fase de la iniciativa de ley.

El proceso legislativo se lleva a cabo primeramente mediante la Fase de iniciativa, que es el acto mediante el cual se pone en marcha el proceso legislativo que es donde se presenta formalmente ante la Asamblea Nacional una propuesta de ley.

El artículo 140 de nuestra Constitución Política, contempla que tienen iniciativa de ley:

- 1) Cada uno de los Diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.
- 2) El Presidente de la República.
- 3) La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales, en materias propias de su competencia.
- 4) Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua. En este caso solo tienen iniciativa de Ley y Decretos Legislativos en materia de Integración Regional.
- 5) Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

Siendo de nuestro interés principal, el desarrollo de este último inciso, por ser el que le da legalidad a las iniciativas de ley presentadas por parte de los ciudadanos ante la Asamblea Nacional.

4.2 Procedimiento para el trámite de iniciativa de ley ciudadana.

Toda iniciativa de ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría de la Asamblea Nacional, las una vez leídas ante el Plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a Comisión.

En caso de iniciativa urgente del Presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del Plenario si se hubiera entregado el proyecto a los Diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

Recibido el dictamen de la comisión dictaminadora, éste será leído ante el Plenario y será sometido a debate en lo general; si es aprobado, será sometido a debate en lo particular.

Una vez aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional será enviado al Presidente de la República para su sanción, promulgación y publicación, salvo aquellos que no requieren tales trámites. No necesitan sanción del Poder Ejecutivo las reformas a la Constitución y las leyes constitucionales, ni los Decretos aprobados por la Asamblea Nacional.

En el caso que el Presidente de la República no promulgara ni publicara el proyecto de las reformas a la Constitución o a las leyes constitucionales y

cuando no sancionare, promulgare ni publicare las demás leyes en un plazo de quince días, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarlas por cualquier medio de comunicación social escrito, entrando en vigencia desde dicha fecha, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial, la que deberá hacer mención de la fecha de su publicación en los medios de comunicación social.

Las iniciativas de Ley presentadas en una legislatura y no sometidas a debate, serán consideradas en la siguiente legislatura. Las que fueren rechazadas, no podrán ser consideradas en la misma legislatura.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder legislativo²⁸, la presentación de Iniciativa es la siguiente:

La Iniciativa es el documento formal que contiene una propuesta de ley o decreto, que los facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación.

Toda iniciativa de ley o decreto se divide en:

1. Exposición de Motivos del o los proponentes;
2. Fundamentación firmada por el proponente; y
3. Texto del articulado.

²⁸ Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo. Reformada por Ley No. 824 publicada el 21 de diciembre de 2012, en la Gaceta Diario Oficial No. 245.

La Exposición de Motivos es la parte preliminar de un proyecto de ley o decreto en la que se explican las razones doctrinales y técnicas que inspiraron al promotor de la iniciativa para crear una nueva ley o para modificar, reformar, adicionar, derogar o interpretar una ley existente, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación. No se discute ni se enmienda. Deberá dirigirse al Presidente de la Asamblea Nacional y contendrá el nombre del órgano o persona y calidad del proponente, el nombre de la iniciativa y señalamiento del lugar y fecha.

Deberá ir firmado por el o los proponentes. En caso sea un órgano pluripersonal, será firmado por su Presidente.

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.

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, a las mismas se les asigna un código.

Las iniciativas deberán cumplir con lo que establece la Ley y las disposiciones que para tal efecto se aprueben.

Si no se cumplen estas formalidades, se les devolverá señalando las irregularidades para que las subsanen. La devolución se hará dentro de las veinticuatro horas de presentada. Copia del soporte electrónico se enviará a la Dirección General de Asuntos Legislativos para ingresarla al sistema de control y su colocación en el Sistema de Seguimiento del Proceso de Formación de la Ley.

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.

Las iniciativas de Resolución y Declaraciones sobre temas de interés general nacional o internacional deben contener:

1. 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;
2. Considerandos que argumentan el porqué de la Declaración o Resolución; y
3. Texto de la Declaración o Resolución.

En relación al Derecho de Presentar Iniciativas de Ley, Decreto, Resolución o Declaración²⁹, la Ley Orgánica expresa que tienen derecho de presentar

²⁹ Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo. Reformada por Ley No. 824 publicada el 21 de diciembre de 2012, en la Gaceta Diario Oficial No. 245.

iniciativas de ley y de decreto, los Diputados, Diputadas y el Presidente de la República, y en materia de su competencia la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Diputados y Diputadas ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua, los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y los Concejos Municipales. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de iniciativa en los casos y con los requisitos señalados por ley. Los Diputados y Diputadas tienen también derecho de presentar iniciativas de resolución y de declaraciones.

Las Iniciativas de Leyes, decretos, resoluciones o declaraciones presentadas en una legislatura deberán ser dictaminados y sometidos a debate en esa legislatura o en la siguiente. Si en la legislatura de presentación, o en la siguiente no fuere impulsado su dictamen y aprobación por los suscriptores de la Iniciativa ni por los Diputados ante la Asamblea Nacional, caducará su proceso de formación de la ley y se enviará al Archivo legislativo. La Comisión dictaminadora puede solicitar y la Junta Directiva otorgar, antes del envío al Archivo Legislativo, una prórroga del plazo de una legislatura más; si en esta nueva legislatura no fuere aprobada operará la caducidad del proceso de formación de la ley y la Presidencia de la Asamblea Nacional, de oficio o a solicitud de la Dirección General de Asuntos Legislativos, mandará a archivar la Iniciativa.

Las Secretarías Legislativas de cada Comisión, llevarán 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, debiendo rendir mensualmente un informe a la Dirección General de Asuntos Legislativos.

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.

Las Presidencias de las Comisiones al comienzo de cada período legislativo presentarán 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.

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. Las iniciativas declaradas caducas podrán ser presentadas nuevamente en la siguiente legislatura.

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 Secretaría notificará a la Secretaría Legislativa de la Comisión correspondiente sobre el traslado de una iniciativa a Comisión, y éste 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 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, con copia a la Dirección General de Asuntos Legislativos. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional podrá señalar un plazo diferente.

La Dirección General de Asuntos Legislativos enviará copia del soporte electrónico de las Iniciativas que pasen a Proceso de consulta y dictamen, para su inclusión en el Sistema de Seguimiento del Proceso de Formación de la Ley (SELEY), para que sea de conocimiento público y se puedan recibir aportes de los ciudadanos y las asociaciones civiles.

La Presidencia de la Asamblea Nacional podrá prorrogar por una vez, el plazo para la consulta y dictamen a solicitud de la Comisión.

El dictamen de la Comisión podrá 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 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.

En caso de que el proyecto de ley, o decreto en su caso, trate de indultos o propuestas de otorgar pensiones de gracia, ni la Comisión ni el Plenario podrán agregar nuevos nombres a los propuestos en la iniciativa.

4.3 Iniciativa de ley ciudadana en el derecho comparado.

4.3.1 Argentina

La iniciativa popular es una herramienta de participación, incluida en la Constitución de Argentina³⁰, que permite a los ciudadanos, reuniendo una cierta cantidad de firmas, presentar proyectos de ley que el Congreso o la Legislatura tiene la obligación de tratar.

La Iniciativa Popular fue incorporada en el artículo 39 de la Constitución Nacional, durante la reforma de 1994.

Éste establece que no pueden ser objeto de Iniciativa Popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, y que cumplidos todos los requisitos, el Congreso está obligado a tratar el proyecto en un plazo de 12 meses.

Dos años después, la ley 24.747 reglamentó este derecho a nivel nacional, estableciendo que para que la ley propuesta sea admitida en la Cámara de Diputados de la Nación, debe ser acompañada por un número de firmas no menor al 1,5 % del padrón electoral federal, que represente como mínimo a seis distritos electorales. En la actualidad, este porcentaje equivale a alrededor de 400 mil firmas.

El artículo 77 de la Constitución Nacional de Argentina, establece que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las cámaras del Congreso, por

³⁰ Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994)

proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece el propio texto constitucional.

Si bien los proyectos pueden presentarse ante cualquiera de las cámaras, existen algunos supuestos en los cuales la Cámara de Diputados posee el monopolio como cámara de origen.

Por un lado, los proyectos que surjan de la iniciativa popular y, por otro, aquellos casos que nombra el artículo 52 de la Constitución: la iniciativa de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. También es la Cámara Baja la que tiene la iniciativa para someter a consulta popular vinculante un proyecto de ley (C.N., art. 40).

El Senado, por su parte, posee exclusividad como cámara iniciadora en la ley convenio sobre regímenes de coparticipación impositiva y aquellas normas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (C.N., art. 75, incs. 2º y 19).

Iniciativa popular: La reforma constitucional de 1994 introdujo en el artículo 39, la llamada "**iniciativa popular**", mediante la cual cualquier ciudadano puede presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, con excepción de aquellos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. El Congreso debe darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El ejercicio de este derecho está reglamentado por la ley nacional 24.747, que requiere la adhesión de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5%) del padrón electoral utilizado para la última elección de

diputados nacionales y debe representar por lo menos a seis distritos electorales. El proyecto debe presentarse ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados, de donde se remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales que debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa. Admitida la misma, la presidencia de la cámara ordena su inclusión en el orden del día, como asunto entrado con tratamiento preferente, siguiendo en adelante el trámite previsto para la sanción de las leyes.

Resumiendo, la participación de la sociedad argentina en la elaboración de las leyes está contemplada en la Constitución Nacional: a partir de la reforma constitucional de 1994, el artículo 39 estableció el llamado “derecho de iniciativa popular”. Se trata de un mecanismo de participación que permite que los ciudadanos presenten proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

4.3.2 Chile

Según la Constitución Política de Chile³¹, tienen iniciativa de ley el Presidente de la República a través de un Mensaje y los parlamentarios, tanto diputados como senadores, a través de una Moción. Esta última no puede ser firmada por más de diez diputados ni más de cinco senadores.

En esta primera etapa se da el impulso inicial para que una proposición sea analizada por el Congreso Nacional.

Un proyecto de ley debe obligatoriamente presentarse a una de las dos Cámaras que conforman el Congreso Nacional. La Cámara de acogida del

³¹ Constitución Política de la República de Chile de 1980, con reformas de 2005.

proyecto recibe el nombre de Cámara de Origen, en tanto la otra pasa a constituirse como Cámara Revisora.

Algunas materias sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados y otras sólo en el Senado. En tales casos, el Presidente de la República deberá enviar su Mensaje a la Cámara correspondiente.

En el caso de las Mociones, éstas sólo pueden ser presentadas por parlamentarios que formen parte de la corporación respectiva. Ejemplo: Las leyes sobre tributos, presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía e indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Como se puede observar en el ordenamiento jurídico de Chile, no se contempla el mecanismo de participación ciudadana denominado iniciativa ciudadana, sin embargo el 31 de julio de 2007, la Presidenta Bachelet, introdujo un proyecto de ley que otorga a los ciudadanos la facultad de presentar iniciativas de ley, tal como lo hacen el Presidente de la República y los parlamentarios.

Sus objetivos son perfeccionar la participación de la ciudadanía en el sistema político, dar mayor dinamismo a la sociedad civil y aumentar la confianza en los parlamentarios y partidos políticos.

El proyecto de iniciativa popular de ley del Gobierno, consiste en una reforma constitucional que introduce la frase “o por iniciativas ciudadana” al artículo

65 de la Constitución que especifica de donde pueden provenir los proyectos de ley.

Asimismo el proyecto también encarga que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional detalle cuál debe ser el procedimiento para que un ciudadano pueda elevar un proyecto.

Sin embargo el texto del ejecutivo no es el primero que toca el tema. En la comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados están en trámite otros cuatro proyectos que tratan lo mismo, originados por mociones parlamentarias. Mientras que en el Senado hay otro más.

Estas mociones difieren del mensaje del Ejecutivo en su nivel de detalle. Por ejemplo, un proyecto de ley presentado en 2004 establece que las iniciativas deben ir firmadas por al menos el 1% de los ciudadanos con derecho a voto y que representen a lo menos a seis distritos electorales y tres regiones del país.

Otro proyecto, presentado el año pasado, pide un mínimo de 5% de los votantes como firmantes de una iniciativa.

El proyecto que envió el Ejecutivo no hace mención de exigencias, materias de ley, requisitos ni procedimientos; materias que deberán ser reguladas posteriormente a través de una ley orgánica.

Hay que hacer notar que, por ser reforma constitucional, el proyecto se deberá aprobar con las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, y que luego la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional deberá

reformarse con el voto favorable de 4/7 de los parlamentarios en ejercicio, por lo que será necesario generar consenso entre los distintos partidos para un proyecto que, por ahora, no le han dado urgencia.

Están también los casos de Argentina, que ha logrado aprobar dos leyes de 14 proyectos presentados desde que en 1996 se aprobó la iniciativa popular de ley en su Constitución, y el de Uruguay, que consagra este derecho en su Carta Fundamental de 1967, gracias al cual los ciudadanos han presentado iniciativas que han logrado, por ejemplo, catalogar al agua potable como un derecho constitucional, fijar un porcentaje del presupuesto nacional para educación y ajustar montos de pensiones. Los uruguayos también utilizan mucho el plebiscito y el referéndum como herramientas de democracia directa.

Para **Cecilia Osorio**³², investigadora de participación ciudadana, que en septiembre del año 2012 presentó una propuesta al respecto, fruto de una mesa de trabajo, la iniciativa popular de ley es una forma de reforzar la democracia, específicamente la democracia participativa. “Puede fortalecer los flujos de comunicación hacia un Congreso que tiene una cierta crisis de legitimidad, podría contribuir a mejorar la comunicación entre la ciudadanía y los parlamentarios. También puede fortalecer la relación entre los partidos políticos y la ciudadanía”.

En cuanto al proyecto del Ejecutivo, Osorio cree que la reforma constitucional se aprobará en el mediano plazo, pero que la clave estará en la discusión para definir su funcionamiento. “Yo esperaré que la discusión del procedimiento

³² Investigadora de participación ciudadana de la **Fundación Chile 21**. Un centro de estudios que genera contenido, reflexión y propuestas en materia de políticas públicas, inspirados por los ideales de libertad, igualdad, participación, solidaridad y justicia social.

sea justamente algo que se genere en conversaciones con los distintos actores de la sociedad civil, expertos y universidades, que tenga un componente participativo. Y en ese sentido creo que tiene que ser así y que podría tener más éxito que otros proyectos”.

Una opinión distinta tiene **Ignacio Illanes**³³, quien critica la simpleza del proyecto y prevé que será un obstáculo para su tramitación. “¿Qué condición le vamos a dar a esta votación ciudadana? ¿La estamos abriendo bajo el requisito de 200 mil firmas o de mil? Porque si lo hacemos con mil firmas la verdad es que podemos convertir este mecanismo en una fuente de demagogia y de populismo. Si le ponemos un nivel de exigencia relativamente alto, podemos salvar ese aspecto. Estoy de acuerdo en que se puede abrir la discusión, eso puede ser interesante, pero es muy importante decir con claridad en qué estamos pensando cuando hablamos de una moción ciudadana”.

Además, Illanes cuestiona que la iniciativa popular de ley sea el mejor mecanismo para explorar la democracia participativa. “Yo sugeriría que se optara por algunas formas de inclusión y participación en niveles menos significativos, como el nivel local. Si bien existen experiencias como el caso de Suiza, son democracias con una tradición especial, y no sé si eso necesariamente coincida con la realidad política chilena. Tal vez una instancia intermedia sería probar algunos mecanismos a nivel local, como el comunal”.

³³ Anterior Director del Programa de Sociedad y Política del Instituto Libertad y Desarrollo, Chile.- Gerente. Hoy es el General en Aptus Chile.-

El Diputado Cristián Monckeberg³⁴ (RN), miembro de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, si bien reconoce que no ha estudiado el proyecto en profundidad, tiene sus percepciones. “En nuestro sistema democrático está establecido que esta nación tiene iniciativa de ley en forma indirecta, tú eliges directamente a tus representantes, pero entregas a ellos las facultades para que fiscalicen y presenten proyectos de ley. Yo creo que el sistema, como está regulado actualmente, va en la línea correcta, no creo que sea necesario entregarle facultades a la ciudadanía, cuando además estás están limitadas por número de firmas, por materias que son exclusivas del Ejecutivo creo que va a generar expectativas que no son reales”.

“La participación ciudadana no se incentiva dándoles la posibilidad de tener iniciativa de ley. Yo creo que se incentiva primero inscribiéndose en los registros electorales”, añade Monckeberg. “Yo estaría más dispuesto a dar participación ciudadana a través de inscripción automática con voto voluntario, fomentar la creación de organizaciones intermedias, o la sociedad civil organizada. Mi percepción es que, si el proyecto se aprueba, no va a generar grandes cambios ni gran participación ciudadana. Creo que va a generar más frustraciones que buenos resultados, porque una vez presentada la iniciativa de ley, ésta puede vegetar eternamente en el Congreso a la espera de que sea aprobada por los legisladores”.

Por su parte, el Diputado Pedro Araya,³⁵ de la misma comisión, si bien considera que es bueno incentivar la participación de la ciudadanía, también expresa su temor de que el proyecto de IPL termine causando frustración. “Va

³⁴ Diputado Cristián Monckeberg Bruner, Comité Parlamentario, Renovación Nacional, Chile.-

³⁵ Diputado Pedro Araya Guerrero COMITÉ PARLAMENTARIO, Partido Regionalista Independiente.

a tener una difícil aplicación práctica, dados los requisitos que se están proponiendo para su operación. Y más aún teniendo presente que prácticamente va a tener más limitaciones que las que hoy tienen los parlamentarios para presentar proyectos de ley. Entonces la gente no va a ver en esto resultados positivos, no va a entender y se va a frustrar”.

El futuro de este nuevo proyecto de ley en la Cámara de Diputados avanza de la siguiente manera para su tramitación: N° Boletín: 5221-07; Título: Reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley; Fecha de Ingreso: martes 31 de julio, 2007; Iniciativa: Mensaje; Tipo de proyecto: Proyecto de ley; Cámara de origen: C. Diputados Urgencia actual: Sin urgencia; Etapa: Primer trámite constitucional; Sub etapa: Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

4.3.3 Colombia³⁶

En Colombia, una de las principales funciones del congreso es la aprobación de las leyes que rigen el país, y los autorizados a presentar proyectos de ley son los siguientes:

Los miembros del Congreso

El Gobierno a través del Ministro del ramo

La Corte Constitucional

La Corte Suprema de Justicia

El Consejo de Estado

El Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Nacional Electoral

³⁶ Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.-

El Procurador General de la Nación

El Contralor General de la República

El Defensor del Pueblo

El 30% de los Concejales o Diputados electos en el país

Los ciudadanos en número equivalente al menos, al 5% del censo electoral vigente.

Para la elaboración del proyecto de ley, ya se presentado por las persona u órganos que tengan esa facultad de presentar proyectos de ley, deben estudiar muy bien el tema para saber bien cuál es la necesidad social o problema y cuáles son las posibles soluciones. Luego con la ayuda de expertos y con el insumo de la participación ciudadana debe redactarse el proyecto de ley.

Todos los proyectos para que puedan ser estudiados deben cumplir varios requisitos, entre otros: deben tener un título o nombre que los identifique, el articulado y además una exposición de motivos en donde se explican las razones y la importancia del proyecto.

Una vez que el proyecto de ley está listo se presenta el original y dos copias en la Secretaría General del Senado, de la Cámara de Representantes o públicamente en las plenarias. La Secretaría le asigna un número y lo clasifica de acuerdo con la materia, el autor y otros puntos de interés. Además el Presidente de cada cámara, de acuerdo al tema, decide cual comisión constitucional permanente es la que debe estudiar el proyecto para enviarlo a dicha comisión. Una de las cosas más importantes que hace la Secretaría en este momento es enviar el proyecto de ley a la Imprenta Nacional para la

publicación en la Gaceta del Congreso y así todo el país puede conocer cuáles son los diferentes proyectos que tiene que estudiar el Congreso.

Cuando la comisión recibe el proyecto de ley el presidente de la misma le asigna uno o varios ponentes. Los ponentes son los congresistas encargados de estudiar el proyecto de ley y presentar un informe, denominado ponencia, sobre la conveniencia o no del proyecto, los beneficios que puede traer, las reformas que pueden hacerse para mejorarlo, o también, el ponente puede manifestar que el proyecto no debería aprobarse porque considera que no sería bueno para el país.

Cuando el informe de ponencia está listo se envía a publicar en la Gaceta del Congreso; después la comisión se reúne para conocerlo y debatir sus inquietudes. Los informes de ponencia pueden recomendar debatir el proyecto y en éste caso comienza a discutirse. Si por el contrario, la ponencia propone archivar el proyecto la Comisión discute esta propuesta; y si la acepta el proyecto se archiva.

Si un miembro de comisión lo solicita, la discusión del proyecto puede hacerse artículo por artículo y a su vez considerar los cambios que se propongan. En este sentido los congresistas pueden proponer enmiendas, modificaciones, adiciones o supresiones a la totalidad del proyecto o a artículos específicos.

Una vez que los miembros de la Comisión han estudiado y discutido suficientemente el proyecto de ley, éste se vota en la misma y si se aprueba el Presidente de la Comisión le asigna uno o varios ponentes para segundo

debate, que pueden ser iguales o distintos a los de la primera ponencia. El o los nuevos ponentes son los encargados de revisar una vez más el proyecto y por último de elaborar la ponencia para el segundo debate en la plenaria de una u otra cámara.

Una vez que está lista la ponencia para segundo debate se envía a publicar para su posterior discusión en la Plenaria de la respectiva cámara, sea Senado o Cámara de Representantes. El coordinador ponente explica ante la plenaria el proyecto y la ponencia, posteriormente pueden tomar la palabra los congresistas y los ministros para opinar; esto es muy parecido a lo realizado en comisión.

Después de la intervención del ponente comienza la discusión del proyecto en su totalidad o por artículos específicos si es solicitado. Durante esta etapa el proyecto puede ser modificado; sin embargo, si los cambios hacen que el proyecto sea muy diferente al primero la Plenaria puede decidir si lo envía nuevamente a la comisión.

Si el proyecto de ley es aprobado en la plenaria de la corporación, en donde se inició el trámite, el Presidente de la misma lo remitirá al Presidente de la otra cámara con los antecedentes y todos los documentos necesarios.

En la nueva cámara el proyecto de ley, con los antecedentes, comienza el proceso de la misma forma que en la cámara anterior; de esta manera el proyecto de ley primero se envía a la misma comisión designada en la otra corporación según el tema y posteriormente a la plenaria. En ambos casos el proyecto se discute de acuerdo con las reglas descritas anteriormente.

Una vez que cada cámara ha aprobado en dos debates el proyecto de ley este se envía a la Presidencia de la República para su sanción. La sanción en este caso quiere decir ratificación ya que la rama ejecutiva también lo estudia, y si está de acuerdo lo sanciona y lo promulga para que el país entero conozca la nueva ley y la cumpla.

Puede ser que el Presidente considere que el proyecto de ley es inconstitucional o que no esté de acuerdo con el contenido del mismo y en este caso el gobierno puede devolverlo a la cámara donde se originó para su nuevo estudio. Este trámite se conoce como objeción presidencial al proyecto de ley.

Este es el recorrido que tiene que hacer un proyecto para convertirse en ley de la República. Parece que son muchos pasos, pero la idea es que antes de ser aprobado el proyecto los congresistas y los ciudadanos en general puedan estudiar bien el tema para no cometer errores y hacer lo mejor para el país y sus ciudadanos.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia³⁷, establece que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

³⁷ Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.- Artículo 153.

Las leyes³⁸ pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Constitucionalmente pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Además de lo prescrito por la Constitución Política de Colombia, este país cuenta dentro de su ordenamiento jurídico, con la Ley 134 de 1994³⁹ por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

³⁸ Arto. 154 de la Constitución Política de Colombia.

³⁹ Ley 134 de 1994. Publicada en El Diario Oficial NO. 41.373 del 31 de mayo de 1994.

Esta es una Ley estatutaria que contiene los mecanismos de participación del pueblo y regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

Sin embargo, señala que la regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la Ley.

En la parte que nos interesa destacar de la ley, ésta menciona que la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país.

Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en la Constitución.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público.

Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta Ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación Pública respectiva, según el caso.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán

siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en tránsito en cualquier Corporación seguirán siendo válidas por un año más.

4.3.4 Costa Rica

De acuerdo al a Constitución Política⁴⁰ de Costa Rica, en el Capítulo III de Formación de las Leyes, durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución.

⁴⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica.- Publicada el 7 de noviembre de 1949.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.

Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referéndum, según los artículos 102, 105, 123 y 129 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.

Además de lo prescrito por la Constitución, en Costa Rica existe la Oficina de Iniciativa Popular, que fue creada el 13 de abril de 1999, con el objetivo de ofrecer espacios de participación social activa en la Asamblea Legislativa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Primer Poder de la República.

Esta Oficina busca facilitar y promover una comunicación más fluida entre los y las representadas y sus representantes en la Asamblea Legislativa, para lo cual está en capacidad de brindar información inmediata acerca del estado de los proyectos de ley en trámite, de las órdenes del día, de las leyes aprobadas, de la integración de comisiones permanentes y especiales así como de la

programación de sesiones, de las actas tanto de Plenario como de Comisión, y en general de toda aquella información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa.

Esta información puede ser suministrada a los interesados telefónicamente, a través de la línea gratuita 800-674-6466, por correo electrónico INICIATIVA-POPULAR@asamblea.go.cr; o bien en forma personal, caso este último en el que se le solicita al usuario traer un disquete o una llave maya para grabarle lo requerido. En este sentido buscamos crear un canal institucionalizado y único para brindar la información sobre la actividad diaria de la Asamblea Legislativa, tanto para uso de las instituciones públicas como de los particulares.

Adicionalmente, esta Oficina recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier habitante (incluyendo menores de edad y extranjeros); iniciativas que una vez resumidas, rescatando su parte esencial, son puestas en conocimiento de los señores diputados y las señoras diputadas y de sus asesores mensualmente mediante su correspondiente buzón electrónico, con el propósito de que aquellos que resulten de su particular interés sean acogidos para su trámite y puestos en la corriente legislativa con el concurso del habitante proponente. Acogida para su trámite una iniciativa popular, se informa inmediatamente al interesado, así como de su posterior trámite.

Para la presentación de estas iniciativas no se requiere de ninguna formalidad, a excepción del nombre de quien hace la propuesta y un número telefónico donde ubicarle. Puede referirse a cualquier tema de interés para la proponente

o el proponente, para su comunidad o para el país en general y tratar sobre legislación ya existente o bien sobre nueva legislación.

De igual manera, brindamos acompañamiento a aquellos grupos de ciudadanos y ciudadanas que deseen presentar de manera directa un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa con el equivalente al 5% de las firmas del Padrón Electoral, de conformidad con lo establecido en la Ley 8491.

La Ley 8491,⁴¹ Ley de Iniciativa Popular, expresa que durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política.

Esta iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Su procedimiento es el siguiente:

a) Cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, interesados en someter al conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley o una forma parcial a la Constitución Política, depositarán en la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje al que se refiere el artículo 1 de esta Ley. La Asamblea ordenará publicarlo en La Gaceta, a

⁴¹ Ley 8491 Ley de Iniciativa Popular.- Sancionada el día 09-03-2006 y Publicada: 03-04-2006 Gaceta: 66.

cargo del Estado; el encabezado de la publicación deberá de referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.

b) El ciudadano o el grupo de ciudadanos a los que se refiere el inciso anterior deberán de indicar, a la Asamblea Legislativa, su nombre, número de cédula de identidad y calidades, y serán los responsables de las firmas recolectadas.

c) Cada una de las páginas en las que se recojan las firmas deberá contener los siguientes elementos: la reseña del proyecto, el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto.

d) Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, esta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Una vez recibidos el proyecto de ley y las firmas correspondientes, el TSE dispondrá de un plazo de treinta días naturales para verificar su legitimidad.

Cualquier interesado podrá estar presente en el proceso.

El TSE solo computará una vez las firmas repetidas y excluirá aquellas que presenten dudas sobre su legitimidad. Si, una vez computadas las firmas, no se alcanza el porcentaje requerido, el Tribunal prevendrá a los responsables de la recolección de firmas sobre el faltante y les concederá un plazo improrrogable de noventa días naturales para que cumplan con las firmas faltantes; en caso contrario, la iniciativa se tendrá por archivada.

Los actos emitidos sobre el conteo, la verificación y la legitimidad estarán sujetos al régimen de impugnaciones de la Ley general de Administración Pública.

El recurso podrá ser presentado por cualquier ciudadano, el que una vez revisadas las firmas y verificado el porcentaje requerido, el TSE trasladará el proyecto a la Asamblea Legislativa.

El proyecto deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios. Iniciará el trámite legislativo sin necesidad de ser publicado. En todo caso, deberá publicarse un extracto de referencia que permita ubicarlo en la corriente legislativa.

Dicho proyecto de iniciativa popular deberá ser votado en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso, seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política. El cómputo del plazo se iniciará a partir de la fecha en que la Secretaría del Directorio Legislativo reciba el proyecto, y se suspenderá durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo.

4.4 Análisis comparativo con legislación nicaragüense.

Argentina - Nicaragua

En Nicaragua, al igual que Argentina, la iniciativa de ley de los ciudadanos está regulada por su Constitución Política.

Cabe señalar que en Nicaragua la iniciativa de ley ciudadana, va respaldada por un número no menor de cinco mil firmas, mientras que en Argentina, es necesario que sea acompañada por un número de firmas no menor al 1,5 % del padrón electoral federal, que represente como mínimo a seis distritos electorales, o sea que en la actualidad, este porcentaje equivale a alrededor de 400 mil firmas.

Otra dato importante es que Argentina el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de la Nación Argentina, integrado por dos cámaras: La de Diputados y la del Senado, sin embargo, aunque su Constitución establezca que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las cámaras del Congreso, los proyectos de iniciativa popular son introducidos por los ciudadanos ante la Cámara de Diputados.

Mientras que en Nicaragua, el Poder Legislativo está radicado en la Asamblea Nacional, la que a su vez es unicameral, por tanto es a través únicamente de la misma ella que se introduce el proyecto de iniciativa ciudadana, la que debe ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría de la Asamblea Nacional.

Cabe señalar que en Argentina el Congreso debe darles a las iniciativas populares un expreso tratamiento dentro del término de doce meses, no siendo así en Nicaragua, ya que las iniciativas de Ley presentadas en una legislatura y no sometidas a debate, pueden ser consideradas en la siguiente legislatura y solamente las que fueren rechazadas, no podrán ser consideradas en la misma legislatura.

Sin embargo es importante destacar que si bien la Iniciativa Popular fue incorporada en el artículo 39 de la Constitución Nacional, durante la reforma de 1994, este artículo fue Reglamentado en la Ley 24.747 en la que los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.

Chile - Nicaragua

De acuerdo a la Constitución Política de Nicaragua, en su arto. 140, contempla que tienen iniciativa de ley: Los ciudadanos. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

De igual manera la misma Constitución declara que Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa, y establece la garantía del derecho de la participación ciudadana en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y la gestión estatal, a través de la ley de la materia para que norme y regule dicha participación en los asuntos nacionales y locales estableciendo en el ámbito de participación y sus procedimientos.

En diciembre del año 2003, se crea la Ley No. 475, “Ley de Participación Ciudadana, con el objetivo de promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa

establecido en la Constitución Política de la República. Y en año 2007 se crea la Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública.

Siendo así, Nicaragua cuenta ya con mecanismos de participación ciudadana, que dan la posibilidad a toda persona sin discriminación alguna, de tener derecho a solicitar y recibir datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna y de poder presentar Iniciativa de Ley, ante la Secretaría de la Asamblea Nacional.

Mientras que Chile, según la Constitución Política de Chile, tiene iniciativa de ley solamente el Presidente de la República a través de un Mensaje y los parlamentarios, tanto diputados como senadores, a través de una Moción.

Como se puede observar en el ordenamiento jurídico de Chile, no se contempla el mecanismo de participación ciudadana denominado iniciativa ciudadana, sin embargo el 31 de julio de 2007, la Presidenta Bachelet, introdujo un proyecto de ley que otorga a los ciudadanos la facultad de presentar iniciativas de ley, tal como lo hacen el Presidente de la República y los parlamentarios.

El proyecto de iniciativa popular de ley del Gobierno, consiste en una reforma constitucional que introduce la frase “o por iniciativas ciudadana” al artículo 65 de la Constitución que especifica de donde pueden provenir los proyectos de ley. Asimismo el proyecto también encarga que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional detalle cuál debe ser el procedimiento para que un ciudadano pueda elevar un proyecto.

El futuro de este nuevo proyecto de ley en la Cámara de Diputados avanza de la siguiente manera para su tramitación: N° Boletín: 5221-07, Título: Reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley; Fecha de Ingreso: martes 31 de julio, 2007; Iniciativa: Mensaje. Tipo de proyecto: Proyecto de ley; Cámara de origen: C. Diputados Urgencia actual: Sin urgencia; Etapa: Primer trámite constitucional; Sub etapa: Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Colombia - Nicaragua

Si bien se observa que en los trámites para la aprobación de una iniciativa de ley, en Colombia, es todo un recorrido que tiene que hacer un proyecto para convertirse en ley de la República y al parecer son muchos pasos, la idea es que antes de ser aprobado el proyecto los congresistas y los ciudadanos en general puedan estudiar bien el tema para no cometer errores y hacer lo mejor para el país y sus ciudadanos.

Es importante destacar, que Colombia cuenta con el Congreso bicameral, por tanto los proyectos de iniciativa ciudadana son presentados en la Secretaría General del Senado, en la Cámara de Representantes o públicamente en las plenarias. La Secretaría le asigna un número y lo clasifica de acuerdo con la materia, el autor y otros puntos de interés.

Además el Presidente de cada cámara, de acuerdo al tema, decide cual comisión constitucional permanente es la que debe estudiar el proyecto para enviarlo a comisión. Una de las cosas más importantes que hace la Secretaría en este momento es enviar el proyecto de ley a la Imprenta Nacional para la

publicación en la Gaceta del Congreso y así todo el país puede conocer cuáles son los diferentes proyectos que tiene que estudiar el Congreso.

Cuando la comisión recibe el proyecto de ley el presidente de la misma le asigna uno o varios ponentes. Los ponentes son los congresistas encargados de estudiar el proyecto de ley y presentar un informe, denominado ponencia, sobre la conveniencia o no del proyecto.

Cuando el informe de ponencia está listo se envía a publicar en la Gaceta del Congreso; después la comisión se reúne para conocerlo y debatir sus inquietudes. Los informes de ponencia pueden recomendar debatir el proyecto y en éste caso comienza a discutirse. Si por el contrario, la ponencia propone archivar el proyecto la Comisión discute esta propuesta; y si la acepta el proyecto se archiva.

Una vez que los miembros de la Comisión han estudiado y discutido suficientemente el proyecto de ley, éste se vota en la misma y si se aprueba el Presidente de la Comisión le asigna uno o varios ponentes para segundo debate, la que una vez que está lista la ponencia se envía a publicar para su posterior discusión en la Plenaria de la respectiva cámara, sea Senado o Cámara de Representantes

Otra referencia importante es que en Colombia, constitucionalmente pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con

lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En Nicaragua, al igual que Colombia, todos los ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses de tienen el derecho de presentar Iniciativa de Ley, y existe una Ley de Participación Ciudadana que rige los mecanismos de esa participación, pero en relación a las excepciones, en Nicaragua se exceptúan los temas relativos: a Leyes orgánicas, Tributarias o de carácter internacional; Amnistías e indultos; Ley del Presupuesto General de la República; Leyes de rango constitucional y Constitución Política; Códigos de la República; y Leyes relativas a defensa y seguridad nacional, mientras que en Colombia, constitucionalmente los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país.

Costa Rica - Nicaragua

Dos datos importantes y necesarios de destacar en Costa Rica. Uno es que cuenta con una Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, la cual brinda asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular, siendo la Defensoría de los Habitantes la que ofrece estos servicios a la ciudadanía, por medio de sus oficinas en todo el país.

Esta Oficina de Iniciativa Popular busca facilitar y promover una comunicación más fluida, para lo cual está en capacidad de brindar información inmediata acerca del estado de los proyectos de ley en trámite, de las órdenes del día, de las leyes aprobadas, de la integración de comisiones permanentes y especiales así como de la programación de sesiones, de las actas tanto de Plenario como de Comisión, y en general de toda aquella información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa.

Esta información la suministran a todos los interesados telefónicamente, a través de una línea gratuita, por correo electrónico o bien en forma personal, caso este último en el que se le solicita al usuario traer un disco o una llave maya para grabarle lo requerido. Con el objeto de un canal institucionalizado y único para brindar la información sobre la actividad diaria de la Asamblea Legislativa, tanto para uso de las instituciones públicas como de los particulares.

Otro dato importante es que brindan acompañamiento a aquellos grupos de ciudadanos y ciudadanas que deseen presentar de manera directa un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa con el equivalente al 5% de las firmas del Padrón Electoral, de conformidad con lo establecido en la Ley 8491.

Sin embargo, cabe destacar, que Nicaragua, si quizás no se ha logrado un grado de avance igual al de Costa Rica, si existe una Oficina de acceso a la información pública, la que se encuentra ubicada en la sede de la Asamblea Nacional, con el nombre de Oficina de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria, la que tiene por objeto el acceso a la información pública que

resguarda la institución y en el cual la ciudadanía nicaragüense puede lograr incidir a través de sus opiniones en el trabajo legislativo.

La ciudadanía y público en general, puede solicitar información administrativa y legislativa producto del trabajo de este Poder del Estado, de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional relativa al tema y particularmente en la Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública, que describe en su artículo 3 el Principio de Acceso a la Información Pública: “Toda persona sin discriminación alguna, tiene derecho a solicitar y recibir datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna de parte de todas las entidades sometidas al imperio de la presente Ley...”.

La solicitud de acceso a la información pública debe contener los siguientes datos:

Nombre de la autoridad a quien se solicita la información.

Nombre, apellidos, generales de ley y domicilio del solicitante.

Cédula de identidad o cualquier tipo de identificación o el número de las mismas. En el caso de menores de 16 años podrán presentar su Partida de Nacimiento. Los extranjeros podrán presentar pasaporte vigente, cédula de residencia o los números de las mismas.

Descripción clara y precisa de la información solicitada.

Dirección postal o correo electrónico señalado para recibir la información o notificaciones.

Capítulo V. Iniciativas de ley ciudadana que han sido presentadas ante la Asamblea Nacional.

5.1 Iniciativas ciudadanas que ha sido presentada y aprobada como ley.

De acuerdo a la Oficina de Participación ciudadana de la Asamblea Nacional, unas de las tres últimas iniciativas ciudadanas que han sido presentadas para su discusión y que han sido aprobadas como leyes son las siguientes:

Ley No. 620, Ley General de Aguas Nacionales.

Presentada a Primera Secretaria el día 06 de Noviembre de 2003. Aprobada por la Asamblea Nacional el día 15 de Mayo del 2007 y publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 169 del 04 de Septiembre del 2007.

Ley No. 702, Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.

Presentada la iniciativa ciudadana, el día 05 de Diciembre del 2003. Aprobada por la Asamblea Nacional el día 24 de Septiembre de 2009 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 216 del 13 de Noviembre de 2009.

Ley No. 763, Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Presentada a Primera Secretaría el día 25 de Marzo de 2009. Aprobada el día 13 de Abril de 2011 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 142 y 143 del 1 y 2 de Agosto de 2011.

De las cuales, tomaré como referencia para hacer mi análisis, a la **Ley No. 702, Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.**

5.1.1 Ley creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.

De acuerdo a lo expresado en su dictamen⁴², la Comisión de Salud, Seguridad Social y Bienestar de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, expresa que todos los médicos de Nicaragua, representados por sus Juntas Directivas de las múltiples especialidades existentes dispusieron presentar ante la Asamblea Nacional, un Anteproyecto de Ley nombrado "Ley del Colegio de Médicos y cirujanos de Nicaragua, el cual fue remitido a la Comisión, el día 26 de agosto de 1999 y otro Ante-Proyecto de Ley denominado "LEY DE COLEGIACIÓN Y REGULACIÓN DE LA PROFESIÓN MEDICA", que fue remitido a la Comisión el día viernes 5 de diciembre del año 2003.

Expresan los miembros de la Comisión, que ante tales peticiones, la Asamblea Nacional le dio cabida a dichos anteproyectos de leyes, pues consideraban que los mismos se encontraban embebidos de argumentos de mucha valía, tanto, desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista moral y filosófico, tomando en consideración que los médicos a pesar de que aún no se encontraban colegiados conforme a derecho, si se encontraban bien organizados, por tanto la Comisión estudió detenidamente las iniciativas en referencia, con el ánimo de emitir un Dictamen que viniera a sumarse al

⁴² Tomado del Diario de Debates de la Asamblea Nacional del día 30 de Noviembre de 2004 y del 24 de Septiembre de 2009.

proceso de formación de la Ley y de esa forma cumplir fielmente con lo ordenado por la autoridad superior, para luego ser sometido al Honorable Plenario.

Asimismo creen que con su aprobación van a resultar muchos beneficiados, siendo una parte de ellos la gran mayoría de los nicaragüenses, porque en el proyecto de Ley dictaminado, los médicos van a encontrar la respuesta que ellos han esperado por varios años.

De igual manera en el dictamen consideran estarle dando cabida al Arto. 86 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, que dice: "Todo nicaragüense tiene derecho a elegir y ejercer libremente su profesión u oficio y a escoger un lugar de trabajo, sin más requisito que el título académico y que cumpla una función social". El anterior artículo constitucional, en nada contradice el anteproyecto de ley dictaminado porque a nadie se le obliga que pertenezca al Colegio de Médicos y Cirujanos de Nicaragua.

La Comisión expresa en su dictamen que envió misivas al Ministerio de Salud Pública de la República de Nicaragua, a fin de que emitiera su criterio o les proporcionará los insumos correspondientes a este anteproyecto para ser tomado muy en cuenta a la hora de emitir el dictamen y afianzar la aprobación del Anteproyecto de Ley señalado.

De igual manera la Comisión señala, que al respecto el Ministerio de Salud a través de su Ministro, se pronunció de manera oficial, planteando que en principio están de acuerdo con que haya Colegiación Médica; pero debe evitarse se contraponga con la legislación vigente, ya que la Ley No. 423 "Ley

General de Salud" y su Reglamento, faculta al Ministerio de Salud, para asumir su rol de rector del sector y por consiguiente lo referido al registro nacional de profesionales y técnicos de la salud, la conformación de los tribunales bioéticos y la regulación de la publicación en materia de salud, entre otros aspectos fundamentales.

Por lo que la Comisión dictaminadora considera que luego de hacer un estudio profundo, han procurado adecuar el contenido del Proyecto para evitar roces de inconstitucionalidad y convertirlo en viable en su aplicabilidad, buscando depurar el Proyecto de Ley, para que se convierta en necesaria su aprobación, porque el mismo se encuentra bien fundamentado.

Este dictamen de la Comisión fue debatido y aprobado en lo general, en la Continuación de la Sesión Ordinaria No. 3 de la Asamblea Nacional, el día 30 de Noviembre del Año 2004.

Discutido en lo particular y aprobada su totalidad en la Continuación de la Sesión Ordinaria No. 3 de Asamblea Nacional, el día 24 de Septiembre del 2009. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 216 del 13 de Noviembre de 2009.

5.1.2 Análisis sobre de la aprobación de la Ley creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.

Es importante destacar la labor realizada por todo el gremio médico a nivel nacional, tanto por las gestiones realizadas en la introducción de la iniciativa , como por el seguimiento en la discusión y posterior aprobación de la Ley

creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua, ya que fue un esfuerzo que dio resultados muy positivos porque se logró su discusión en dos sesiones plenarias, para luego ser aprobada y publicada como Ley No. 702 Ley Creadora del colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua, por lo que se puede catalogar de un acierto positivo.

Uno de los principales motivos que logran su aprobación es el empeño puesto por los gremios, representados por sus Juntas Directivas de las múltiples especialidades existentes, que se dispusieron presentar ante la Asamblea Nacional la iniciativa, con el ánimo de querer contar con una Ley de Colegiación y es ante esta inquietud, empuje, y la elaboración de solicitudes formales ante la Asamblea Nacional, que se decide dar cabida al anteproyecto de ley.

De igual manera se considera un acierto la aprobación de esta iniciativa de ley, porque su aprobación es considerada por la Sociedad Nicaragüense de Medicina General, como un éxito, porque para ellos una de sus principales bondades de la ley, es que le permitirá al gremio contar con un Colegio Médico autónomo e incluyente.

Asimismo los directivos de los diversos campos de la medicina, sienten que al contar hoy con una ley, se protege la salud, la que consideran debe ser preservada como un derecho inherente, esencial y fundamental de la persona humana. Porque al encontrarse mejor organizados podrán defender y procurar que las atenciones

5.2 Iniciativas de ley ciudadanas que ha sido presentada y no han sido aprobadas como ley.

De acuerdo al Sistema de Información Legislativa (SILEG), se encuentran registradas las siguientes iniciativas de ley ciudadana que han sido presentadas ante la Primera Secretaría, pero que no han logrado ser aprobadas como ley. Entre ellas tenemos las siguientes:

Ley de Minas.

Recibida en Primera Secretaría el día 07 de Julio de 1999.

Remitida a los archivos centrales el día 07 de Enero de 2010.

Motivo de archivo: Se envía por corresponder a la Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas.

Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia.

Recibida en Primera Secretaría el día 18 de Agosto del 2010.

Remitida a los archivos centrales el 08 de Enero de 2013.

Motivo de archivo: Caducidad en base al Acta No. 32-2012 del 10 de Octubre de 2012.

Ley Especial de Restitución de Derechos de los militares en retiro (EPS 1979-1993).

Recibida en Primera Secretaría el día 26 de enero de 2011.

Remitida a los archivos centrales el día 11 de Enero de 2013.

Motivo de archivo: De conformidad a Resolución de Junta Directiva en reunión del 10 de Enero de 2013. Acta J.D. No. 001-2013.

Ley de Derechos de las Víctimas de Guerra.

Recibida en Primera Secretaría el día 31 de Agosto del 2011.

Remitida a los archivos centrales el 11 de Enero de 2013.

Motivo de archivo: De conformidad a Resolución de Junta Directiva en reunión del 10 de Enero de 2013. Acta J.D. No. 001-2013.

De las cual tomaré como referencia para mi análisis, la **Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia.**

5.2.1 Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia

Esta iniciativa de ley fue presentada el día 18 de agosto de 2010 y fue recibida con el código de iniciativa No. 20106436. Siendo introducida por los señores David López Ordoñez y Juan Javier López en su carácter de ciudadanos nicaragüenses, debidamente acreditados y fue presentada con más de cuarenta mil (40) firmas que respaldan la iniciativa, debidamente certificadas por Notario Público.

De acuerdo a los considerandos de esta iniciativa de ley ciudadana de Otorgamiento de Pensiones de Gracia, su considerandos se basan en que la Constitución Política de la República de Nicaragua reconoce derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para todos los habitantes del país, bajo los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley. Estos derechos son patrimonio de las Personas con Discapacidad y Adultos Mayores en tantos son sujetos sociales y de derechos.

Así mismo consideran que la Ley de Pensiones de Gracia y Reconocimiento por Servicios a la Patria, Decreto Ley Numero 1141, del 22 de noviembre de

1982, Publicado en la Gaceta numero. 281, de 1 de diciembre de 1982. De la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua. En este momento ya cumplió con su cometido histórico estando desfasada no ajustándose a los nuevos conglomerados de los nuevos derechos sociales establecidos en la Constitución Política de Nicaragua, y en el caso de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre del 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ONU.

Esta iniciativa de ley estuvo en agenda desde agosto del año 2010, y fue enviada a los archivos centrales en enero del año 2013, por caducidad de la iniciativa por falta de impulso, todo de acuerdo al Arto. 95 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, el que señala que las Iniciativas de Leyes, decretos, resoluciones o declaraciones presentadas en una legislatura deberán ser dictaminadas y sometidas a debate en esa legislatura o en la siguiente. Si en la legislatura de presentación, o en la siguiente no fuere impulsado su dictamen y aprobación por los suscriptores de la Iniciativa ni por los Diputados ante la Asamblea Nacional, caducará su proceso de formación de la ley y se enviará al Archivo legislativo.

Por tanto, como esta iniciativa nunca pasó a discusión ante el plenario de la Asamblea Nacional, pues prácticamente no fue remitida a ninguna Comisión para su discusión.

5.2.2 Análisis de la no aprobación de Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia

La iniciativa de Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia fue introducida cumpliendo los requisitos de la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo, el cual se puede considerar como un acierto el introducir una iniciativa como documento formal que contiene una propuesta de ley o decreto, y que como facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso su aprobación.

Considero como un desacierto el hecho, de que si bien los ciudadanos logran introducir la iniciativa de ley para su estudio y debate, ésta iniciativa no fue impulsada por ellos, porque las iniciativas de leyes, una vez presentadas en una legislatura deben ser dictaminadas y sometidas a debate en esa legislatura o en la siguiente. Y esta iniciativa estuvo en agenda desde el año 2010, 2011 y 2012, lo que provocó la caducidad de la Iniciativa por falta de impulso.

Para impedir que la iniciativa fuera remitida a archivo por falta de impulso, era necesario que los ciudadanos que introdujeron la iniciativa de ley estuvieran pendientes de que ésta fuera introducida en agenda y en la orden del día de las sesiones plenarias, pero por declaraciones del Presidente del Comité Promotor, se pudo conocer que ellos admiten haberla descuidado, por razones de que tenían otra iniciativa introducida, que para ellos era de mayor interés y estaban dándole seguimiento.

Todos los ciudadanos que introducen una iniciativa de ley ante la Primera Secretaria, deberían ser informados sobre el estado de su iniciativa, porque si bien es cierto que la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 95, le otorga la potestad a la Presidencia de la Asamblea Nacional, de oficio o a solicitud de la Dirección General de Asuntos Legislativos, mandar a archivar la Iniciativa, por otro lado el artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana, dice que la Secretaría de la Asamblea Nacional debe de informar a instancia de parte, sobre el estado del trámite en que se encuentran las iniciativas de ley.

Si los ciudadanos son informados sobre el estado en que se encuentra su iniciativa de ley, les ayudaría a saber los siguientes pasos que deberán tomar para darle impulso a su iniciativa, ya que es lamentable al final enviar a archivo una iniciativa por caducidad , que ha sido producto del esfuerzo de muchos ciudadanos.

CONCLUSIONES

En Nicaragua existe el principio constitucional del derecho de iniciativa de parte de los ciudadanos, esto aunado a que en nuestro ordenamiento jurídico, tenemos contemplado una serie de mecanismos y procedimientos para que los ciudadanos puedan participar con el objeto de promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, otorgando el derecho a la introducción de iniciativas de leyes ciudadanas.

La Asamblea Nacional, cuenta con una Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, reformada recientemente en diciembre de 2012, por la Ley No. 824, como Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 606, “Ley Orgánica Del Poder Legislativo, la que incorporar como un elemento nuevo para los fines de la ley, la definición de Iniciativa, como un 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.

Además de acuerdo a la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, la Asamblea Nacional cuenta con una Oficina de Participación ciudadana, la que tiene por objetivo promover y desarrollar acciones de participación ciudadana, facilitando el acceso a la información pública que resguarda la institución y el contiene un sitio web en el cual la ciudadanía nicaragüense puede incidir a través de sus opiniones en el trabajo legislativo. Asimismo,

ésta oficina da a conocer aspectos relevantes en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional que desarrolla la Asamblea Nacional.

Actualmente la Oficina de Participación Ciudadana, presenta un reporte de iniciativas de leyes ciudadanas que han sido introducidas y han logrado aprobarse como ley, como son las siguientes:

No.	Fecha de Presentación en Primer Secretaría	Fecha de Aprobación	Ley No.	Título	Estado
1	06/11/2003	15/5/2007	620	Ley General de Aguas Nacionales.	Publicada en La Gaceta No. 169 del 4/9/2007.
2	5/12/2003	24/9/2009	702	Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.	Publicada en La Gaceta No. 216 del 13/11/2009.
3	25/3/2009	13/4/2011	763	Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Publicada en La Gaceta No. 142 y 143, del 1 y 2/8/2011.

De igual manera cuenta con un servicio en línea disponible para la ciudadanía nicaragüense y público en general, los que una vez inscritos, pueden recibir periódicamente información actualizada sobre el trabajo legislativo.

Esta contribución a abrir nuevos cauces de relación y expresión entre ciudadanos y las instituciones del gobierno, son necesarias porque se necesita que hayan nuevas formas de gobernar, que el pueblo intervenga más directamente en el gobierno de la comunidad haciendo uso de los espacios y

mecanismos que establece la ley, para promover o ejecutar proyectos de beneficio local.

Considero que toda esta experiencia desarrollada por los ciudadanos, contribuye en gran manera a tener un país diferente, pero a la par de todo este esfuerzo de los ciudadanos, también es necesario reconocer que es necesario identificar algunos puntos que permitan ir construyendo una democracia participativa real, una forma de gobierno que tome en cuenta a todos los ciudadanos y ciudadanas en todas las decisiones, como un derecho de participación de los ciudadanos que se caracteriza por ser voluntario, solidario y plural, correspondiéndole al Estado hacerlo efectivo.

RECOMENDACIONES

Los ciudadanos que hacen uso de su derecho a presentar iniciativas de ley, de conformidad con el artículo 140, numeral 4) de la Constitución Política de la República; y que una vez que reúnen los requisitos la presentan ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, personalmente por el representante legal del Comité Promotor o por medio de una persona especialmente autorizada, pero que por motivos desconocidos no se han presentado a impulsar el trámite de su iniciativa. Es recomendable que se haga efectivo el mandato del artículo 14 de la Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana, que dice que la Secretaría de la Asamblea Nacional debe de informar a instancia de parte, sobre el estado del trámite en que se encuentran las iniciativas de ley. Esta información puede ser remitida a las direcciones que dejan los ciudadanos cuando presentan su iniciativa de ley, o por medio del correo electrónico para ser más expedito el trámite.

La Asamblea Nacional, ya cuenta con una oficina de Participación Ciudadana, que dentro de sus funciones se encuentra la de brindar un servicio en línea, el que está disponible para la ciudadanía nicaragüense y para el público en general. Se recomienda dentro de las funciones que tiene la Oficina de Participación Ciudadana, se pueda crear una función específica de asesoramiento a los ciudadanos interesados en presentar una iniciativa de ley.

Por tanto, no se trata de crear una oficina nueva, sino una función mas, dentro de una oficina que ya esta creada, la cual dará información y recomendación a los ciudadanos, pero en relación directa a brindar asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos

por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa ciudadana.

Debería de considerarse la posibilidad de armonizar los datos que se encuentran en el Sistema de Información Legislativa (SILEG) y la División de Archivo Central de la Asamblea Nacional, que es el que resguarda el Archivo Legislativo, para que de esta manera se pueda garantizar la compilación, proceso técnico archivístico, conservación, preservación y resguardo del patrimonio documental-legislativo generado en el proceso de formación de la ley, en formato físico y digital, proveniente de las áreas sustantivas de la Asamblea Nacional.

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA LEGISLATIVA REPÚBLICA DE EL SALVADOR;
Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Dirección
en Internet: <http://www.aldf.gob.mx/estatutos-107-7.html> Fecha de consulta:
05 de junio de 2012.

ASAMBLEA NACIONAL ECUADOR; Disponible en:
<http://www.asambleanacional.gov.ec>

AVENDAÑO, Fanor. Manual de participación ciudadana / Fanor
Avendaño. 1a. ed. Managua: MultiGrafic. 2006. 71 p.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE;
Disponible en: <http://www.bcn.cl>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA; Disponible en:
<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/>

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE
NICARAGUA. Diario Oficial La Gaceta Oficial, 16 de septiembre de 2011,
No.176, Managua.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA;
disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co>

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE ARGENTINA; Disponible en:
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA
RICA; Disponible en:
[http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%A](http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%A9tica.pdf)
Dtica.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE;
Disponible en: <http://www.bcn.cl>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS; Disponible en
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR;
Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL
SALVADOR; Disponible en: [http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-](http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/constitucion-vigente)
legislativa/constitucion/constitucion-vigente

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA; Disponible en: <http://www.cc.gob.gt>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ;
Disponible en:

<http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3D&tabid=123>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PERÚ;
Disponible en:
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA
DE VENEZUELA; Disponible en:
http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA. 2006; Disponible en:
<http://www.uv.gob.es>

DECRETO No. 8-2004, Reglamento a la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana. Diario Oficial La Gaceta, 16 de febrero de 2004, No. 32. Managua.

DEMOCRACIA DIRECTA: *REFERÉNDUM, PLEBISCITO, INICIATIVA POPULAR DERECHO COMPARADO*. Mtra. Claudia Gamboa Montejano Investigadora Parlamentaria. Centro de Documentación, Información y Análisis Servicio de Investigación y Análisis Política Interior. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf>

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Primera edición, junio de 1997,

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura Comité
de Asuntos Editoriales, LVI Legislatura. México.

ESCOBAR FORNOS, Iván. Ponencia *“El Sistema representativo y democracia semidirecta”*. Serie DOCTRINA JURIDICA, Núm. 100. Primera Edición: 2002. México.

GARCÍA PALACIOS, Omar A. *Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua*. Realizado para Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES). Octubre 09.-

GARCIA PALACIOS, Omar (2011). *Curso de Derecho Constitucional*. Managua: Ed. INEJ.

LEY No. 269, Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes. Diario Oficial La Gaceta, 14 de noviembre de 1997, No. 218, Managua.

LEY No. 475, Ley de Participación Ciudadana. Diario Oficial La Gaceta del 19 de diciembre del 2003, No. 241, Managua.

LEY No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Diario Oficial La Gaceta, 06 de febrero de 2007. No. 26, Managua.

LEY No. 621 Ley de Acceso a la Información Pública. Diario Oficial La Gaceta, 22 de Junio de 2007, No. 118, Managua.

LEY No. 824, Ley de Reforma a la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo. Diario Oficial La Gaceta, 21 de diciembre de 2012, No. 245. Managua.

PORTAL SEMANARIO Frecuencia Laboral; Disponible en:
www.frecuencia laboral.com

Proyecto Iniciativa Popular; Disponible en:
<http://www.iniciativapopular.org>

REVISTA ENLACE. Enero 2011. Número 21. Edición Especial.
Impreso en Nicaragua en los talleres gráficos de EDISA.

SILVA SEGOVIA, Patricia. *La Iniciativa Popular, El Plebiscito o El Referéndum en el Procedimiento de Reforma Constitucional en el Ordenamiento Constitucional Comparado*. Chile; Disponible en:
http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro185.html

TOURANINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Política y ciencia política: Una introducción. Fondo de Cultura Económica. Capítulo 8. Págs. 127-136.

ANEXOS

Antecedentes de Ley No. 702 Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua.

Managua, 7 de Septiembre de 1995

Diputado Dr. Luis Humberto Guzmán

Presidente

Asamblea Nacional de Nicaragua

Excelentísimo Señor Presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua:

El día 19 de Agosto de 1995 se efectuó en el Centro de Convenciones Olof Palme, la "II Asamblea de Médicos Delegados" de acuerdo al mandato de la Asamblea Médica del 7 de Mayo de 1994. Dicha Asamblea tenía como objetivo revisar y aprobar el "Anteproyecto de Ley del Colegio de Médicos y Cirujanos de Nicaragua" y la "Carta de presentación del Anteproyecto a la Asamblea Nacional".

Asistieron 98 delegados, distribuidos de la siguiente forma: 35 por las Sociedades Médicas Departamentales y de Regiones Autónomas, 17 por las Asociaciones Científicas Nacionales, 18 por los Hospitales Públicos y Privados, 8 por los Centros de Salud, 5 por las Facultades de Medicina , 4 por las Asociaciones Gremiales y II por la Comisión Nacional. De acuerdo al procedimiento establecido para la convocatoria, la Asamblea expresó la opinión de 3,248 médicos delegatarios.

El Anteproyecto fue aprobado por unanimidad en lo general, ratificando así la decisión de la I Asamblea, que ordenó a esta Comisión la elaboración del Anteproyecto de Ley de Colegiación única para la regulación del ejercicio de la profesión médica en nuestro país. En lo particular, de 87 artículos con que cuenta el Anteproyecto de Ley se propusieron modificaciones en 18, de ellos 13 artículos del Anteproyecto fueron modificados. En cuanto a la "Carta a la

Asamblea Nacional", los delegados estuvieron de acuerdo con su contenido e instruyeron a la Comisión para que hiciese los ajustes necesarios, de acuerdo a las modificaciones aprobadas.

De acuerdo a lo anterior, los suscritos, médicos nicaragüenses en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, sometemos a su consideración el "Anteproyecto de Ley Creadora del Colegio de Médicos y Cirujanos de Nicaragua".

Dicho Anteproyecto es el fruto del trabajo en equipo de los médicos a nivel nacional y responde a la necesidad de contar con un "organismo único, integrador y regulador del ejercicio de la profesión médica, en lo ético y deontológico...." (arto!).

Si bien existe por reconocimiento constitucional la libertad de asociación, es generalmente aceptado que un derecho de este tipo, como de cualquier otro, no puede prevalecer sobre los intereses de la comunidad. La colegiación obligatoria no constituye una excepción a este principio, en su carácter de garantía de una correcta práctica profesional. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos la colegiación obligatoria no roza con la libertad de asociación. Esto se debe a que existen áreas de alta complejidad técnica y eminente contenido ético, en que resulta importante contar con un control que exceda el mero marco jurídico.

Por lo tanto, la colegiación obligatoria no contradice el espíritu de la Constitución nicaragüense que otorga el derecho a constituir asociaciones, de profesionales, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones de acuerdo con sus intereses y vocación de ejercer una función social. El Colegio Médico no es una asociación ni un sindicato, sino una organización profesional a la que se le delega la función de habilitar y regular el ejercicio de la profesión médica.

La colegiación profesional, adecuadamente estructurada por medio de normas claras y bien definidas, asegura la existencia de mecanismos de garantía y control que serán ejercidos fundamentalmente por quienes cuentan con la requerida idoneidad para esta función. La ley que estructura el sistema de colegiación establece instancias de acción que permiten resolver los conflictos antes de llegar al nivel judicial. Para ello, se establecen los procedimientos que someten al infractor ante el juicio de quienes poseen el necesario conocimiento técnico para resolver la cuestión en discusión. Con ese fin, se definen mecanismos de vigilancia, control y en último término, sanción, que evitan llegar a la instancia judicial.

Constituye ello, un mecanismo de garantía tanto para el médico como para el usuario de sus servicios, porque evita que el profesional sea sometido a instancias distintas de las de sus pares en cuestiones profesionales o técnicas, como sería el caso de una acusación por mala práctica profesional, y a la vez faculta al afectado a recurrir ante las autoridades correspondientes del Colegio, para exponer su problemática y recibir una respuesta adecuada desde el punto de vista médico.

Por su naturaleza, el Colegio es una estructura de carácter nacional que tiene la facultad, delegada del Estado, para registrar y habilitar en el ejercicio de la profesión a los médicos, generales y especialistas para ejercer en el país y por lo tanto el poder que esto da para garantizar el cumplimiento de los preceptos de la deontología médica. Las características del Colegio de esta forma concebido contribuyen a la modernización del Estado nicaragüense y al fortalecimiento de la sociedad civil.

El hecho que exista la colegiación obligatoria para ejercer la medicina y las exigencias éticas de brindar al paciente una atención adecuada en el marco de los conocimientos científicos y técnicos actuales, obliga al Colegio a facilitar

y exigir a los colegiados, la actualización permanente para el desempeño de sus servicios profesionales.

Por su universalidad, el Colegio es un instrumento que posibilita al médico recuperar su estatus ante la sociedad y proteger sus derechos como profesional. Por otra parte la colegiación facilita la puesta en marcha de una serie de iniciativas tendientes a mejorar el nivel de vida de los médicos, tales como seguros de vida colectivo, planes de retiro, acceso a fuentes de crédito, etc.

La colegiación no responde únicamente a intereses o criterios corporativistas del gremio médico. Se tiene asimismo en cuenta la protección y seguridad del paciente al exigir para este una prestación adecuada dentro de los límites posibles, en base a la capacidad instalada y el avance de la tecnología. Al mismo tiempo, y desde el contexto de lo contencioso-administrativo, agiliza la delimitación de responsabilidades en casos de mala práctica profesional.

Dado el rol tan importante que le tocará jugar a esta estructura en el futuro y tomando en consideración las experiencias de otros países y las características propias de nuestro país, se puso especial atención a la organización del Colegio y la relación entre las estructuras que lo componen.

Como se puede observar en la Propuesta de Ley, el Colegio se organiza a partir de dos tipos de estructuras: a) las instancias de decisión, dirección y apelación, y; b) las instancias de regulación y control.

Las primeras son: el Congreso Nacional del Colegio, el Consejo Médico Nacional, la Junta Directiva Nacional y las Representaciones Departamentales y de Regiones Autónomas. Las segundas, el Tribunal de Ética, Honor y Justicia, la Comisión Nacional de Contraloría y el Consejo Electoral.

El Congreso es la instancia de mayor poder del Colegio y está conformada por la reunión de todos los médicos del país. De esta forma se respeta el derecho

inalienable de todos los profesionales de la medicina a participar en la toma de decisiones del organismo que los regula.

La segunda instancia de decisión es el Consejo Médico Nacional, es la reunión de los Órganos Nacionales con los Representantes Departamentales y de Regiones Autónomas del Colegio. Esta instancia responde a la necesidad evidente de contar con una estructura colegiada de consulta, decisión y apelación para la toma de las decisiones ejecutivas más importantes de los órganos nacionales, permitiendo a su vez integrar la visión de las representaciones territoriales, al emitir su opinión y voto sobre decisiones de trascendencia nacional.

La Junta Directiva Nacional del Colegio es la principal instancia ejecutiva del Colegio y se estructura para operativizar los fines y objetivos del Colegio en 6 secretarías. Por su parte, las Representaciones Departamentales y de Regiones Autónomas del Colegio son "las únicas delegaciones territoriales reconocida por el Colegio Médico" (arto.45).

Los órganos de control y regulación del Colegio están integradas por tres miembros, con igual responsabilidad, cada una.

El Tribunal de Ética, Honor y Justicia es la estructura que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento del Código de Ética y Deontología, analizando las denuncias sobre el comportamiento ético y los casos de mala práctica profesional que sean presentados al Colegio, así mismo es responsable de determinar las sanciones que correspondan.

La Comisión Nacional de Contraloría tiene como misión supervisar constantemente el uso adecuado de los recursos y bienes del Colegio.

El Consejo Electoral tiene como principal objetivo el de garantizar el derecho y la obligación de los colegiados para elegir a sus autoridades por medio del voto directo y secreto.

Como se puede observar, se ha tratado en todo momento de equilibrar el poder de las estructuras del Colegio, evitando su concentración. Por otra parte, se ha limitado en lo posible la multiplicación de instancias que inmovilicen el Colegio y lo conviertan en un organismo burocrático y pesado.

La figura clave de este equilibrio es el Consejo Médico Nacional, que por su composición, funciones y forma de convocatoria operativiza la toma de decisiones de importancia nacional, democratiza la gestión y convierte al Colegio en un formidable instrumento de desarrollo del gremio médico.

Con estos antecedentes, Excelentísimo Señor Presidente de la Asamblea Nacional, presentamos a usted la petición de que acoja este Anteproyecto de Ley para su incorporación a los debates parlamentarios.

Con muestras de nuestra más alta consideración, nos suscribimos no sin antes agradecer a ustedes su gestión parlamentaria.

Atentamente

**Comisión Nacional para la Creación del Colegio de Médicos y Cirujanos
de Nicaragua**

Dr. Guillermo Molina Peña	Dr. Israel Kontorovsky Artola
Dra. Cecilia de Trinidad Barbosa	Dr. Oswaldo Mercado Rodriguez
Dra. Jeanette González	Dr. Eduardo Paladino Cabrera
Dr. Francisco Bolaños Cuarezma	Dr. Miguel Barboza Rivas
Dr. Nelson Cárdenas Alfaro	Dr. Jaime Espinosa Ferrando (Asesor)
Dr. José Ángel Montiel Mayorga, Coordinador	

Managua, 27 de octubre de 2003

Ingeniero

JAIME CUADRA SOMARRIBA

Presidente de la

Asamblea Nacional

Su Despacho

Estimado Ingeniero Somarriba:

El suscrito Diputado de la Asamblea Nacional con fundamento en el artículo 140, numeral 1 de la Constitución Política de Nicaragua y el artículo 44 del Estatuto General y el artículo 83 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, presento para su debido trámite el Proyecto de Ley de Colegiación y Regulación de la Profesión Médica.

Acompaño a la presente, la Exposición de Motivos y el texto del proyecto de Ley y las copias respectiva.

Sin más a que hacer referencia, me suscribo de Usted .

Atentamente,

Dr. Miguel López Baldizón

Diputado

Asamblea Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PROPUESTA DE LEY DE REGULACION PROFESIONAL Y COLEGIACIÓN DE LOS MEDICOS Y CIRUJANOS EN NICARAGUA

1. Algunos antecedentes sobre la colegiación profesional

La obligación y la necesidad de regular el ejercicio de las profesiones tiene su origen en la preservación del conocimiento adquirido y en la idea que el conocimiento es más o igual de valioso que la posesión de bienes materiales. Sin embargo la organización de los gremios no hubiese tenido nunca un reconocimiento social, si aparejados a su necesidad de autoprotección no hubiese existido la percepción que estos cumplían una función socialmente reconocida y necesaria a la colectividad. En la antigüedad los conocimientos teóricos y prácticos eran heredados de padres a hijos y la calidad de maestro solo era alcanzada con toda una vida de trabajo como aprendiz.

A mediado del siglo XV, con la evolución de las concepciones del Estado en Europa se delegó en los gremios la capacidad legal de regular el ejercicio de sus artes. Los primeros en beneficiarse con esto fueron, naturalmente los abogados y notarios y más adelante los boticarios, los médicos y los cirujanos o barberos.

El continuo perfeccionamiento de las formas de organización de la sociedad, las transformaciones en las formas de transmisión del conocimiento con el advenimiento de las universidades y el reconocimiento de derechos sociales y políticos de los individuos y los estados, el rol social de los gremios fue cambiando, sobre todo, porque el conocimiento dejó de ser patrimonio de unos pocos y por el reconocimiento jurídico que todos los individuos son iguales ante la Ley.

Para comprender mejor el problema de la regulación profesional es importante separar dos eventos: la acreditación profesional (títulos, diplomas, créditos académicos etc.) y la habilitación profesional, es decir: la autorización para ejercer una profesión dada. En el primer caso la regulación es responsabilidad de las instituciones formadoras y en el segundo la autorización del ejercicio y su correspondiente regulación recaen en instituciones estatales o colegios profesionales.

La Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior, conocida como Ley 89, separa ambos eventos. En el arto.9 (T.I C.II) inciso 3, dice que las universidades tienen la facultad de "... expedir certificados de estudios, títulos y reconocer los grados académicos..." y en el inciso 4, del mismo artículo que la universidades cumplen con la función de "...autorizar el ejercicio profesional, excepto la abogacía y el notariado, que por Ley le compete a la Corte Suprema de Justicia...".

Respecto al ejercicio profesional, la Constitución nicaragüense establece en el arto.86 Cn. que "Todo nicaragüense tiene derecho a elegir y ejercer libremente su profesión u oficio y a escoger un lugar de trabajo, sin más requisitos que el título académico y que cumpla una función social".

En Mayo del año 2000, fue aprobada la Ley General de Salud, la que en su arto. 57 establece que, para desempeñar actividades profesionales propias de la medicina, se requiere poseer título profesional, incorporado y certificado en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y debidamente registrado en el Ministerio de Salud conforme lo establecen los Decreto NO.60 «Ley de Títulos Profesionales» y NO.132 «Ley de Incorporación de Profesionales en Nicaragua»; así como también por lo establecido en la Ley No.290 «Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo» y su Reglamento.

En el art. 7 de la misma Ley se establece que se crearán Tribunales Bioéticos con el propósito de realizar auditorías médicas y se establecen una serie de normas y principios en la relación médico-paciente en el capítulo 8.

En el Reglamento de la Ley General de salud, en el art. 170 se reconoce la necesidad de velar por el cumplimiento de la función social del ejercicio profesional que establece el art. 86 Cn, para lo cual se establece que es necesario supervisar que los profesionales de la salud ejerzan la profesión para la que fueron expresamente autorizados y respaldados por un título o diploma y en el art. 162 se reconoce la necesidad de la participación gremial en la regulación del ejercicio profesional.

De lo anteriormente expuesto podemos deducir que la regulación del ejercicio profesional de los médicos no está reñido con el precepto constitucional, sino todo lo contrario, ya que es necesaria para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a las acciones de los profesionales y técnicos, esta es la base del concepto de función social que deben cumplir las profesiones.

2. Colegiación y Regulación Profesional

Generalmente se asocia el concepto de colegiación con el de regulación profesional, esto es por el hecho que históricamente los colegios han sido dotados del poder para regular el ejercicio de la profesión. Sin embargo, el sometimiento a las normas que regulan el ejercicio profesional no debe interpretarse con la obligatoria pertenencia de los regulados a la instancia que administra esta función.

Nicaragua es uno de los pocos países en el mundo que no cuenta con un Colegio Médico. En nuestro país basta con cumplir con las formalidades académicas establecidas para ejercer libremente la profesión, mientras que en la mayoría de los países se restringe la práctica profesional a los extranjeros

cuando hay personal nacional capaz de cumplir con las funciones que se demandan. En la propuesta de Ley existen disposiciones especiales que permitirán aplicar el principio de reciprocidad en el trato a los médicos de otras nacionalidades.

Este punto cobra especial relevancia en vista que entre los acuerdos de integración económica a nivel centroamericano se contempla la libre circulación de la fuerza de trabajo en el área y eso incluye a los médicos. Nos preocupan las altas tasa de desempleo médico en el resto de los países del área y la falta de regulación del ejercicio profesional en el nuestro.

Los acuerdos de integración al ser firmados a nivel gubernamental inhiben al MINSA de aplicar fórmulas de control fuera de las acordadas entre los Estados, solo el Colegio podría poner en marcha mecanismos reguladores adecuados. De hecho existen acuerdos firmados entre las Universidades del Istmo en las que se acuerda la reciprocidad del trato en la regularización de los títulos académicos, por tanto solo los Colegios pueden regular el ejercicio profesional de forma efectiva.

3. El Proyecto de Colegiación de los Médicos Nicaragüenses

El 18 de Septiembre de 1995 la Comisión para la Creación del Colegio de Médicos y Cirujanos de Nicaragua presentó a la Secretaria de la Asamblea Nacional el "Anteproyecto de Ley Creadora del Colegio de Médicos y Cirujanos de Nicaragua".

Dicho Anteproyecto fue el fruto del trabajo en equipo de los médicos a nivel nacional que respondían a la necesidad de contar con un organismo que regulara el ejercicio profesional al tiempo que velara por el prestigio y dignidad profesional, promoviendo el desarrollo científico técnico, protegiendo y defendiendo los derechos profesionales de los médicos.

En versión actual de la Ley Creadora del Colegio Médico se separa claramente la obligatoriedad de ser habilitado para el ejercicio profesional, de la voluntariedad de asociarse al Colegio Médico, que es el organismo al que se le delegaría la administración de la Regulación Profesional.

Se concibe el Colegio como una estructura de carácter nacional que tendrá la facultad, delegada del Estado, para registrar y habilitar en el ejercicio de la profesión a los médicos, generales y especialistas para ejercer en el país y por lo tanto el poder que esto da para garantizar el cumplimiento de los preceptos de la ética y deontología médica. El hecho que sea obligatorio obtener una licencia para ejercer la medicina y las exigencias éticas de brindar al paciente una atención adecuada en el marco de los conocimientos científicos y técnicos actuales, obliga al Colegio a facilitar y exigir a los colegiados, la actualización permanente para el desempeño de sus servicios profesionales.

La propuesta de Ley establece instancias que permiten conocer y calificar las faltas a la ética o la mala práctica. Para ello, prevé el establecimiento de los procedimientos que someten al infractor ante el juicio de quienes poseen el necesario conocimiento técnico para resolver la cuestión en discusión. Con ese fin, se definen mecanismos de vigilancia, control y en último término, sanción.

La Ley recoge como suyos los principios y compromisos éticos de conducta profesional suscritos por los médicos europeos y norteamericanos de cara al tercer milenio. Este código profesional, dedicado a restablecer la confianza del público en los médicos y ayudarles a enfrentar problemas éticos en el mundo moderno, consta de tres principios fundamentales y una decena de responsabilidades.

Los tres principios son la primacía de los intereses del paciente, la preservación de su autonomía y la promoción de la justicia social. Entre las

responsabilidad es médicas figuran los compromisos de competencia profesional, honradez con los pacientes, confidencialidad, mantener una adecuada relación con los enfermos, mejorar la calidad de la atención médica, mejorar el acceso a los ciudadanos de salud, la justa retribución de los recursos asistenciales limitados, el conocimiento científico basado en la evidencia y la experiencia profesional, evitar conflictos de intereses y comprometerse con sus responsabilidades.

Desde una perspectiva gremial, el Colegio será un instrumento que posibilita al médico recuperar su estatus ante la sociedad y proteger sus derechos como profesional. Por otra parte la colegiación facilita la puesta en marcha de una serie de iniciativas tendientes a mejorar el nivel de vida de los médicos, tales como seguros de vida colectivo, planes de retiro, acceso a fuentes de crédito, etc.

Dado el rol tan importante que le tocará jugar a esta estructura en el futuro y tomando en consideración las experiencias de otros países y las características propias de nuestro país, se puso especial atención a la organización del Colegio y la relación entre las estructuras que lo componen.

La figura clave del Colegio Médico es el Consejo Médico Nacional, que por su composición, funciones y forma de convocatoria es una instancia que operativiza la toma de decisiones de importancia nacional, democratiza la gestión y convierte al Colegio en un formidable instrumento de desarrollo del gremio médico.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 140, numeral 1 de la Constitución Política de Nicaragua y los artículos 44 del Estatuto General y 83 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, someto a la consideración de los Honorables Diputados, la iniciativa de LEY DE

COLEGIACIÓN Y REGULACIÓN DE LA PROFESIÓN MEDICA, a fin de que sea acogida y aprobada por el Plenario, previo cumplimientos de los procedimientos de formación de ley.

Entrevista

Dr. Luis Mariano Chavarría, Presidente de la Asociación Médica Nicaragüense.

¿En qué cree usted que consistió el éxito para la aprobación de la Ley de colegiación?

Fue un gran logro para nosotros como gremio, porque el Colegio pasaría a regir ciertos aspectos que actualmente los rige el Ministerio de Salud (MINSA), que tiene un Departamento de Regulación incipiente.

Con la aprobación de la ley, el objetivo era tener un colegio para proteger la profesión y proteger al ciudadano, porque no se trataba de encubrir situaciones que chocaran con la ética.

En este momento el gremio médico no tiene marco regulatorio, porque si bien es cierto esta ley fue aprobada y publicada, no está vigente porque el Doctor Porras introdujo un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, porque él considera que es el Ministerio de Salud el que debe continuar regulando la profesión médica.

Creo que el MINSA puede otorgar el título de médico, pero debe estar regulado por el colegio para poder actuar.

Actualmente estamos haciendo varias gestiones, a través de varias asociaciones para nosotros interponer un recurso, para que la Corte Suprema de Justicia se pronuncie al respecto

Entrevista

Secretario Legislativo de Comisión.

¿Qué rol cree que debería tener el personal administrativo y Diputados para propiciar una mayor efectividad en la aprobación de leyes, que sean presentadas por iniciativa ciudadana?

Considera que la Asamblea Nacional, y particularmente la Primer Secretaría, tramita y remite correctamente cada iniciativa de ley presentada, a la respectiva comisión, la que posteriormente la discutirá y hará las consultas respectivas al respecto.

¿Existe algún mecanismo especial, cuando las iniciativas son por parte de los ciudadanos?

Absolutamente ninguno, tomamos la iniciativa que ya viene incluida en la orden del día y nos fue remitida por el plenario para su discusión y posterior dictamen, se hacen las consultas necesarias, sin embargo, al final su aprobación o no dependerá de la correlación de fuerzas, que es lo que define su aprobación, porque es una decisión política, ya que hay iniciativas de leyes que traen beneficio al país y otras que no.

INICIATIVA DE LEY DE OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE GRACIA

Capítulo I

Disposiciones Generales

Del Objeto y Ámbito de aplicación de la Ley

El objeto de la Ley

Arto. 1.- La presente Ley tiene por objeto: establecer el sistema de Pensión de Gracia por parte del Poder Ejecutivo, otorgando un beneficio económico, en el marco de la Constitución Política de la República, en forma de pensión mensual vitalicia y asumida por el gasto ordinario permanente en el Presupuesto General de la República.

Arto. 2.- Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley es de orden público y rige para todo el territorio nacional, incluyendo las dos Regiones Autónomas del Caribe Nicaragüense.

Arto. 3. Principios de la Ley

1. Universalidad: Todos los habitantes del país tienen derecho a la protección, sin que importe la clase de actividad laboral, profesional o económica que realice.
2. Integralidad: Los distintos estados de necesidad según las contingencias que las provocan se cubrirán progresivamente, haciendo efectivo el derecho a la protección multiforme frente al número más extenso posible de contingencias sociales, acorde con la conciencia social y el criterio de factibilidad.
3. Igualdad: Las personas protegidas tendrán tratamiento igual en iguales circunstancias.
4. Inclusión Social: Es un derecho humano que constituye un objetivo fundamental en la construcción de una sociedad cohesionada y solidaria donde

toda la ciudadanía participe en igualdad de condiciones y tenga acceso a las redes de protección en igualdad, no discriminación, ciudadanía, interculturalidad, universalidad, integralidad, derecho a un trabajo, a una vivienda digna y a la libre circulación.

5. Solidaridad: La ayuda mutua entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, por la cual el más fuerte protege al más débil.

Arto. 3.- Definiciones

Para fines de esta ley se establecen las siguientes definiciones:

Adulto Mayor: Persona de edad avanzada, que oscila en la etapa de la vida entre la madurez y la edad senil, sesenta (60) años. Siendo el crisol de la virtud, la sabiduría de la vida, la fuente de la experiencia y el testimonio vivo de valores y virtudes vividas a plenitud.

Artista: Es toda persona que se ocupa de realizar o producir obras de arte: el que crea y/o interprete una obra musical, cinematográfica, el escritor, el escultor, poeta, el que pinta un cuadro, el que actúa en una obra de teatro, reuniendo las tres características básicas del artista: talento, aptitud y genialidad.

Discapacidad: Es el resultado de la interacción entre la persona con deficiencias y su entorno discapacitante. La discapacidad está enmarcada en las barreras latentes y perpetuas implantadas por la sociedad, que hacen imposible que las personas con discapacidad accedan a la vida social de manera activa, pasiva, directa o indirecta al igual que otro ser humano . La discapacidad por ende no es algo que radique en la persona como resultado de una deficiencia.

Discapacidad Severa: Son las personas ciegas totales, sordo total, parapléjico, cuadripléjico, triplejico, deficiencia intelectual: Síndrome de Down, retardo mental severo, esquizofrenia, parálisis cerebral infantil, y dobles amputados de los miembros superiores o miembros inferiores, doble amputación del mismo lado.

Deportista de Alto Nivel: Se considera deporte de alto nivel la práctica deportiva que es de interés para el Estado, en tanto que constituye un factor esencial en el desarrollo deportivo, por el estímulo que supone para el fomento del deporte base y por su función representativa en las pruebas o competiciones deportivas oficiales de carácter nacional e internacional.

Aporte a la ciencia:

La ciencia y la técnica son un conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales, que se aplican al desarrollo humano en la ciencia y las artes. El objetivo primario de la ciencia, es mejorar la calidad de vida de los seres humanos.

Pensión de Gracia: Literalmente significa obsequio, regalo, gratificación o recompensa, ha sido históricamente incorporado como tarea administrativa desde los orígenes del Estado.

Capítulo II

De la Pensión de Gracia

Beneficiarios de la Pensión de Gracia

Arto. 4.- Independientemente de su credo religioso, raza, género, filiación política. Por mandato de la presente ley son beneficiarios de la Pensión de Gracia otorgadas por el Poder Ejecutivo, las personas no protegidas por el Seguro Social obligatorio, entre ellas las siguientes personas:

- a) Personas con Discapacidad Severa;
- b) Adultas mayores de sesenta (60) años de edad que se encuentren en estado de necesidad o desamparo, de conformidad a las posibilidades económicas del país;
- c) Que hayan contribuido con su aporte a la Cultura y el Arte;
- d) Que hayan contribuido con su aporte al Deporte;
- e) Que hayan contribuido con su aporte a la Ciencia y la Técnica;

Arto. 5.- Estas pensiones se otorgarán, siempre que las personas beneficiarias se encuentren inhabilitadas o con graves e insalvables dificultades para ejercer labores remuneradas que les permitan su subsistencia y la del grupo familiar que viva a sus expensas, en razón de enfermedad o discapacidad y adulto mayor o cualquier otra causa debidamente justificada.

Capítulo III

Órgano Competente en Otorgar La Pensión de Gracia

Arto. 6.- Órgano Competente.

De conformidad al artículo 150, acápite 13) de la Constitución Política de la República de Nicaragua, será el Poder Ejecutivo a través de las funciones que se le concede al Ministerio de la Familia, el órgano Competente en otorgar La Pensión de Gracia.

Arto. 7.- La pensión de gracia se otorgará en forma de pensión mensual vitalicia y será asumida por los gastos ordinarios permanentes del Presupuesto General de la República. Las pensiones a que se refiere la presente Ley se concederán en la medida que no sobrepase el monto de la Partida Presupuestaria correspondiente.

Arto. 8.- Por mandato de la presente ley créase el Fondo de Reserva para el pago de las “Pensiones de Gracia” que autorice el Poder Ejecutivo de conformidad con la Constitución Política.

Arto. 9.- El Fondo se formará con la cantidad de veinte millones de córdobas (C\$20 000,000.00), anuales que la autoridad encargada de elaborar el Presupuesto General de la República reservará anualmente para tales fines, en forma automática, en base al porcentaje de inflación anual del país, para compensar la pérdida de valor adquisitivo de dicho fondo.

Sin menoscabo que las distintas organizaciones sociales puedan conseguir fondos con origenismo internacionales para fortalecer este Fondo de Reserva.

Arto. 10.- Las Pensiones de Gracia figurarán en las nóminas fiscales de gastos mensuales y serán pagadas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social INSS en la localidad en que residan las personas beneficiarias o en la sucursal bancaria de la misma localidad que designe la autoridad competente.

Capítulo IV

De la Organización

Arto. 11.- El Ministerio de la Familia será el Órgano Competente en otorgar La Pensión de Gracia. Para tal fin creará la Comisión Técnica que tendrá las siguientes facultades:

a) La Comisión Técnica será el órgano Calificador de Merecimientos de Pensiones de Gracia, es la instancia encargada de evaluar la procedencia de las solicitudes de otorgamiento de Pensión de Gracia.

Arto. 12.- La Comisión Técnica es la autoridad encargada de aprobar la Pensión de Gracia y estará integrado de la siguiente forma:

1. El Ministro (a) del Ministerio de la Familia, quien preside la Comisión Técnica, siendo su suplente el Vice- Ministro (a).

2. Dos representantes del Poder Ejecutivo: Del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud, con sus respectivos sus suplentes.
3. Un representante elegido de la Federación de las Personas con Discapacidad más representativa y su suplente.
4. Un representante de la organización de adulto mayor con su suplente. electos por su organización.
5. Un representante de la organización de Artista con su suplente. electos por su organización.
6. Un representante de la organización de Deportista con su suplente, electo por su organización.
7. Un representante del Concejo Regional Autónomo de la Costa Atlántica Norte.
8. Un representante del Gobierno Regional Autónomo de la Costa Atlántico Sur.

Arto.13.- La Comisión Técnica se reunirá por lo menos una vez al mes y le corresponderá:

- a) Evaluar el anteproyecto del programa de trabajo, tanto en lo que se refiere al campo de aplicación de Ley de otorgamiento de las pensiones de gracia.
- b). La comisión técnica debe aprobar los anteproyectos de normativas y manuales de procedimientos, y el otorgamiento de la Pensión de Gracia.
- c) Estudiar los problemas técnicos que se presentan en el desarrollo de las labores del otorgamiento de las Pensiones de Gracia y proponer sus posibles soluciones al Presidente de la Comisión Técnica;
- d) Cumplir las demás tareas que le encomiende el Presidente de la Comisión Técnica.

Arto. 14.- Monto de las Pensiones de Gracia

Las Pensiones de Gracia a otorgarse a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, no deberá sobrepasar el techo equivalente a cinco mil córdobas. El mínimo de la pensión es el valor del salario mínimo más alto establecido conforme la ley y se realizara las revalorizaciones pertinente con el propósito de ajustarla al mantenimiento del valor. Es nula toda pensión concedida sin respetar lo dispuesto en el presente artículo.

Arto. 15.- Carácter de la Pensión de Gracia.

Las Pensiones de Gracia que otorgue el Estado conforme a lo prescrito en la presente Ley son inembargables, inalienables e intransferibles. Con la excepción de ser embargado por motivo de Pensión Alimenticia.

Capítulo V

Pensiones de Gracia a las personas con Discapacidad Severa

Arto. 16.- Se considerará personas con discapacidad severa; las personas ciegas totales, sordas totales, parapléjicas, cuadripléjico, triplejico, deficiencia intelectual: Síndrome de Down, retardo mental severo, esquizofrenia, parálisis cerebral infantil, dobles amputados de los miembros superiores o miembros inferiores, la amputación del miembro superior e inferior del mismo lado y los hemipléjicos.

Arto. 17.- La prestación tiene por objeto contribuir a cubrir las necesidades básicas del pensionado y de las personas a su cargo, promover la readaptación y procurar su reingreso a la actividad económica y social.

Arto. 18.- Se realizara una normativa respectiva que señalará las condiciones para la calificación del grado de discapacidad, el cual será determinado sobre la base de los artículos 81 y 82.- de la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para tal efecto, las instituciones proveedoras de servicios de salud, facilitarán una copia del expediente y los exámenes especializados.

Capítulo VI

Pensiones de Gracia a personas Adultas Mayores

Arto. 19.- Personas Adultas Mayores son todas las personas nicaragüenses nacionales o nacionalizadas que hubieren cumplido sesenta años de edad o más.

Arto. 20.- Las prestaciones de adulto mayor tienen por objeto contribuir a cubrir las necesidades básicas y de las persona a su cargo, cuando su aptitud de trabajo se encuentra disminuida por la senectud y se encuentren en estado de necesidad o desamparo, de conformidad a las posibilidades económicas del país.

Arto. 21.- Para tener derecho a la pensión de gracia por ser Adulto Mayor se requiere cumplir 60 años o más de edad. La pensión se otorgará previa solicitud y siempre que haya cumplido los requisitos establecidos para tener derecho a ella.

Arto. 22.- En el caso que el beneficiario de pensión de gracia falleciera, serán beneficiarios de la pensión; la esposa o compañera y el esposo o compañero de unión de hecho estable. Son beneficiarios por orfandad debida al deceso de la madre o el padre, los hijos e hijas menores de edad, por lo menos hasta cumplir los quince años. Sí los hijos del pensionado estudian gozaran de la pensión hasta los 21 años, presentando como condición el certificado de estudio y notas.

Los hijos e hijas con discapacidad gozarán de la pensión mientras dure su discapacidad.

Capítulo VII

Pensiones de Gracia los que hayan contribuido con su aporte a la Cultura y el Arte

Arto. 23.- Para los efectos de la presente ley se considera artista, toda persona que se ocupa de realizar o producir obras de arte: el interprete una obra musical, teatral, cinematográfica, el escritor, poeta, el que pinta un cuadro, el escultor, reuniendo las tres características básicas del artista: talento, aptitud y genialidad.

Arto. 24.- Toda persona artista Nicaragüense o extranjero con más de 15 años de residencia en el país y que haya alcanzado la tercera edad, y reúna la condición establecida en el artículo. 5.- de la presente ley, se hace acreedor por la ley a una pensión vitalicia por servicios prestados a la patria.

Arto. 25.- Todas las personas artistas en general deben estar debidamente inscritos ante el Instituto Nicaragüense de Cultura. Se incluye a las personas con discapacidad que sean artista.

Arto. 26.- Las personas artistas nacionales y extranjeras con diez años de residir en el País, tienen el derecho que el Estado, por medio de la instancia correspondiente, promueva su obra a través de las instituciones correspondientes y las dé a conocer en cualquiera de sus manifestaciones a las generaciones presentes y futuras de nuestro país.

Capítulo VIII

Pensiones de Gracia a las Personas que Hayan Contribuido con su Aporte al Deporte

Arto. 27.- Para los efectos de la presente ley se considera deportista de alto nivel la práctica deportiva que es de interés para el Estado, que constituye un factor esencial en el desarrollo deportivo, por el estímulo que supone para el fomento del deporte y por su función representativa en las pruebas o competiciones deportivas oficiales de carácter nacional e internacional, que hayan puesto en alto el nombre de nuestra País.

Arto. 28.- Serán beneficiados por las Pensiones de Gracia, garantizando la protección de toda persona que hayan contribuido en poner en alto el nombre de la patria con su aporte a la competencia deportiva como atleta de alto rendimiento.

Capítulo IX

Pensiones de Gracia a las Personas que Hayan Contribuido con su Aporte a la Ciencia y la Técnica

Arto. 29.- La presente ley establece que aporta a las ciencias y la técnica toda persona que haya aportado al conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados, que hayan contribuido al desarrollo humano de nuestro país.

Arto. 30.- Serán beneficiados por las Pensiones de Gracia, aquellas personas que hayan contribuido en su quehacer público o privado en pro de una causa noble, entendiéndose por tal todo lo que significare aporte al mejoramiento de la vida, el arte, la ciencia, la cultura, la religión, la educación, y cualquiera otra actividad social o individual del quehacer de la persona humana.

Arto. 31.- Las personas que prestaron servicios de alta ejecutoria en la comunidad, en el trabajo público o privado, en la sociedad, en tiempos de crisis, de desastres, emergencia nacional, y de disturbios internos o externos, actos heroicos en beneficio de la Patria o de la ciudadanía o en defensa de la nación.

Capítulo X

Trámite y Requisito de la Solicitud de Pensión de Gracia

Arto. 32.- La solicitud de pensión de gracia de la posible persona beneficiaria, deberá ir acompañada de la siguiente documentación:

Partida de Nacimiento.

Convivencia de hecho Estable.

Cédula de identidad ciudadana o constancia de trámite de cedula.

Certificado de Matrimonio, o comprobante negativo del estado civil de las personas o declaración bajo promesa de ley en escritura pública de su estado civil.

Presentar el Certificado de Discapacidad por el Ministerio de Salud a través de sus diferentes estructuras.

Partidas de Nacimiento de los hijos e hijas menores de edad dependientes a su cargo.

Declaración, bajo promesa autenticada por notario, de su estado de situación económica elaborada a una fecha no mayor a noventa días previo a la de presentación de su solicitud.

Arto. 33.- Requisitos para conceder la Pensión de Gracia:

Las personas beneficiarias no deben gozar de pensión del seguro social. Deberán presentar constancia del INSS que el beneficiario no goza de ninguna pensión o ayuda social.

Toda persona beneficiaria deberá presentar constancia médica avalada por el centro de salud del sector que le corresponde.

Las personas beneficiarias deberán de presentar anualmente su "fe de vida" al Ministerio de la Familia.

Declaración jurada de dos personas que den fe de conocerle y de que es de escasos recursos económicos y de sus méritos personales y ciudadanos.

Un estudio socio-económico de cada caso de la persona posible beneficiaria.

Capítulo XI

Otorgamiento de la Pensión de Gracia

Arto. 34.- El Ministerio de la Familia iniciará el trámite de las solicitudes a las pensiones de gracia, comprobará todos los requisitos señalados que fueren

pertinentes, mediante un estudio socio-económico de cada caso y emitirá la resolución que procediere.

En los lugares donde no hay Delegaciones del Ministerio de la Familia, La Secretaría Municipal de Promoción y Articulación para la aplicación de los Derechos de las Personas con Discapacidad, será la encargada de realizar los trámites.

Arto. 35.- Las pensiones a que se refiere la presente Ley se concederán en la medida que no sobrepase del monto de la Partida Presupuestaria correspondiente y serán financiadas por el Gobierno Central.

Arto. 36.- El Ministerio de la Familia extenderá periódicamente a los beneficiarios un carnet de identificación para el control de la supervivencia y pago de las pensiones.

Las Pensiones de Gracia están sujetas a la comprobación anual de la situación del estado de necesidad para los efectos de continuarlas o cancelarlas.

Arto. 37.- Cuando ocurriere el fallecimiento del beneficiario de la Pensión de Gracia, sólo se trasladará el beneficio a la viuda o viudo, hijos e hijas y/o personas con discapacidad a su cargo.

Arto. 38.- Comete delito de estafa, la persona natural que cobrare por servicios de intermediación en la consecución de la aprobación de una pensión de gracia.

Arto. 39.- Se perderá la Pensión de Gracia concedida, cuando ocurriere cualquiera de las circunstancias siguientes:

Por su notoria mala conducta, comprobada mediante el Certificado de antecedente de causas, expedido por las autoridades correspondientes.

En el caso que el beneficiario sea una persona menor de edad que haya alcanzado la mayoría de edad o se haya graduado en los estudios finales que cursare.

Por fallecimiento del beneficiario.

Arto. 40.- No se podrá recibir más de una Pensión de Gracia por parte del Estado de Nicaragua, que incluye al Sector Público Financiero y al Sector Público no Financiero.

Capítulo XII

Disposiciones Generales

Arto. 41.- Al momento de entrar en vigencia la presente ley, se debe hacer una revisión y ajustes a las pensiones de gracias ya concedidas.

Arto. 42.- En materia de Infracciones y Sanciones de los derechos de personas beneficiarias de esta ley, se regirán por el Capítulo XV. De las Infracciones, Sanciones y Procedimientos, de la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad

Arto. 43.- Se derogan.

Derogase la Ley de Pensiones de Gracia y Reconocimiento por Servicios a la Patria, Decreto No. 1141 de 22 de noviembre de 1982, Publicado en La Gaceta No. 281 de 1 de diciembre de 1982.

Arto. 44.- Entrada en vigencia.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en "La Gaceta", Diario Oficial.

Dado en la Ciudad de Managua en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional a los _____ días del mes de _____ del año dos mil diez.

René Núñez Téllez

Presidente

Wilfredo Navarro Moreira

Primer Secretario

Por tanto: Téngase como Ley de la República. Publíquese y ejecútese.
Managua, Daniel Ortega Saavedra, Presidente de la República de Nicaragua.

Entrevista

Sr. David López Ordoñez, Presidente de la Federación Nicaragüense de Personas con Discapacidad (FECONORI).

Motivación a presentar una iniciativa ciudadana:

La decisión de presentar una iniciativa ciudadana de “Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia”, fue a raíz de la demanda de personas con discapacidad y que por su condición de discapacidad se les niega la oportunidad un empleo, o educación.

Expresa el señor López, que a finales de 2009, comienzos del 2010, se lleva a cabo una Asamblea con todas las Asociaciones de la Federación, y en la agenda de trabajo acordaron incidir ante la Asamblea Nacional para la aprobación de una Ley de Pensión de Gracia.

Cumpliendo los requisitos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana, en agosto de 2010, introdujeron la iniciativa de ley, lo cual lograron en tan solo tres días recoger 43 mil firmas en ocho localidades del país, de los cuales tiene incidencia FECONORI.

¿Cuándo introducen la iniciativa?

Fue introducida, ante la Primer Secretaria de la Asamblea Nacional, siendo Primer Secretario el Diputado Wilfredo Navarro, explica el señor López, que al momento de presentarla el Diputado Navarro les expresa, que él también introdujo una iniciativa igual, sin embargo el señor López cree que si bien coincidían en nombres, pero no en el contenido, ya que la del Diputado

Navarro, tenía como objeto otorgar un beneficio económico, a toda persona física, independientemente de su credo, opción de género, opinión o filiación política, que hubiese prestado servicios distinguidos, o realizado actos relevantes, y la que ellos habían presentado era para personas que tuvieran dos condiciones básicas: discapacidad severa; y personas adultas mayores de 60 años en estado de necesidad o desamparo.

Sin embargo, en esa oportunidad el Diputado Navarro les propone un cambio de nombre de iniciativa, la que llamaría: *Ley para el otorgamiento de apoyo económico a personas con discapacidad severa y en condiciones de extrema pobreza*. Lo cual en lo formal no hicieron ningún cambio, ya que les dijeron que de eso se encargaría la Asamblea Nacional.

La iniciativa de ley, estuvo en agenda desde el 24 de Agosto del 2010, pero no pudieron darle seguimiento, porque justamente en marzo de 2009 habían introducido una iniciativa de Ley para la Igualdad de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, que también les interesaba darle seguimiento. Este trámite transcurrió todo el año 2011.

¿Cómo se enteran que la iniciativa de ley ciudadana “Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia ha caducado?

Hace aproximadamente dos semanas se enteraron por medio de la página Web de la Asamblea Nacional que había sido enviada a archivo por caducidad, pero no hecho una visita formal a las oficinas respectivas para poder entender el motivo de su caducidad, porque en momentos anteriores habían conversado con varios diputados solicitándoles su ayuda para impulsar la iniciativa y ellos

habían respondido que en esos momentos eran otras las prioridades: Código de Familia, situación económica del país, reformas presupuestarias.

¿Por qué creen que ha caducado la iniciativa de ley presentada?

Una opinión personal de ellos, es que creen que el aprobar una iniciativa de ley o rechazarla, depende más de una voluntad de querer hacerlo de parte de la Asamblea Nacional.

La iniciativa no trataba de tocar dinero de los asegurados, sino del Presupuesto General de la República y el ente encargado de regular el dinero se proponía fuese el Ministerio de la Familia.

Reiteran que no se aprobó su iniciativa por falta de voluntad, porque el Presupuesto cada seis meses le hacen una reforma, y ha habido una sobre recaudación, por tanto ha habido una mayor disponibilidad de los recursos.

En relación a la caducidad, les parece absurdo, porque es una iniciativa que fue recibida en primer secretaría y estuvo en agenda, o sea que para ellos estuvo dentro de la tubería y de ahí no pasó.

Expresa que el día 25 de Agosto de cada año, es el Día Nacional de las personas con discapacidad, y que en esa ocasión la Asamblea Nacional les regala una Sesión Solemne, con la asistencia de un cupo limitado de ellos. Entonces ellos aprovechan el momento de intervenir en la sesión, y aprovechar para expresar sus inquietudes de revivir esta iniciativa.

Además creen que basado en el principio de publicidad, la Asamblea Nacional debería informar al ciudadano cuando una iniciativa pasará al archivo por caducidad.

Ley No. 763, Ley de los derechos de las personas con discapacidad.

Esta ley fue una iniciativa de ley ciudadana, que fue aprobada por la Asamblea Nacional el día 13 de abril de 2011.

Al igual que la iniciativa ciudadana de Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia, FECONORI introdujo la iniciativa de Ley para la igualdad de los derechos humanos de las personas con discapacidad, la que fue respaldada con 24 mil firmas debidamente certificadas por notario público.

Entrevista al respecto:

¿Por qué creen ustedes que lograron la aprobación de esta iniciativa de ley?

Creemos que este caso favoreció el hecho de que la oposición era mayoría en la Asamblea nacional, estamos hablando de un trámite de 2009 a 2011.

Los diputados nos decían que no querían que la oposición hiciera bandera con nuestros derechos o sea que se aprovecharan y por eso impulsaron de manera rápida el trámite de la iniciativa, sin embargo había promesa de ayudarnos en el futuro, sin embargo vemos que ha sido una total falta de voluntad.

Porque esta iniciativa fue introducida el 25 de marzo de 2009 y ya el 31 de marzo estaba en el plenario para pasar a comisión, el 18 de agosto ya se estaba elaborando el dictamen favorable y se aprueba el 13 de abril del año 2011.

¿Cuál fue la participación de ustedes en la consulta?

Fue una participación total, ya que nos permitieron estar en todas las reuniones de comisión, nos convocaban todos los martes de cada semana, entendemos que no es usual, ya que mayormente convocan una vez, sin embargo estuvimos en todo el proceso hasta su dictamen.

División de Archivo Central de la Asamblea Nacional.

La división de Archivo Central , trabaja en base a un Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Archivo Central, aprobado por Resolución Administrativa No. 06-06-2011.

El archivo central fue creado como garante de los derechos de los ciudadanos y de los Estados, como nación y son esenciales para el desarrollo de la democracia y el buen gobierno. Su objetivo es proporcionar una herramienta que permita el mejor desempeño de las funciones archivísticas a realizarse en las diferentes áreas sustantivas y administrativas, en coordinación con la División de Archivo Central.

El Archivo Central de la Asamblea Nacional comprende el conjunto de los archivos Legislativo, Administrativo, Financiero e Histórico.

El Archivo Legislativo, garantiza la compilación, proceso técnico archivístico, conservación, preservación y resguardo del patrimonio documental-legislativo generado en el proceso de formación de la ley, en formato físico y digital, proveniente de las áreas sustantivas de la Asamblea Nacional, que contribuya a la compilación de la memoria legislativa de la nación.

La transferencia de documentos se hará dos veces al año, y serán enviados al Archivo en cajas de cartón, las que deben estar limpias y secas, identificadas mediante etiquetas impresas, además del respectivo inventario de transferencia del contenido de la caja.

Entrevista a personal de Archivo Central:

Todas las áreas deben enviar las transferencias de documentos dos veces al año, sin embargo no todos hacen la transferencia.

En relación específicamente al Archivo Legislativo, no todas las comisiones envían sus archivos, si bien unos lo hacen correctamente, otros envían sin cajas, sin remisión, sin archivo digital, además que no envían información completa, en el caso de las iniciativas de leyes que se discuten para su dictamen y posterior aprobación por el plenario.

Sin embargo, cabe mencionar que la División de Archivo Central, por sus propios medios tratan de armonizar los archivos y aunque aún no tiene el Archivo Legislativo dividido en registro por autor de iniciativa, están haciendo gestiones para lograrlo.