

UNAN LEÓN



**TÉSIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MASTER EN DERECHO PROCESAL
GENERAL**

TEMA:

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO NICARAGUENSE

Tutor: Dr. Omar García

Alumno: Iván Francisco Lacayo Berríos

***"La ley es reina de todos,
mortales e inmortales"*** Platón citando a Píndaro

León 25 de Marzo del 2011

JUSTIFICACIÓN

El Estado de derecho constituye una herramienta indispensable de las democracias modernas, su principal pilar lo constituye el marco jurídico de un país, el mismo inicia desde la formación de las normas hasta la ejecución o cumplimiento de las mismas; en este sentido el conjunto de normas que regulan la formación de las leyes es lo que conocemos como derecho parlamentario, el cual juega un rol preponderante en la conformación de las democracias.

En nuestro país el régimen parlamentario ha venido sufriendo cambios, en primer lugar las reformas constitucionales de 1990, 1995, y 2000, incorporaron una serie de nuevos elementos en la configuración parlamentaria; en segundo lugar el reglamento interno del Parlamento ha venido evolucionando desde la Ley No. 26, Estatuto General de la Asamblea Nacional, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 199 del 4 de septiembre de 1987; la Ley No. 69, Ley de Reforma al Estatuto General de la Asamblea Nacional, publicado en La Gaceta No. 246 del 28 de diciembre de 1989; Ley No. 122, Estatuto General de la Asamblea Nacional, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 3 del 4 de Enero de 1991; pasando desde 1987 hasta el 2007 con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo; Ley 606, un periodo de reforma de aproximadamente 20 años.

La reforma realizada por la nueva ley aprobada en el año 2007, trae nuevos elementos que creo indispensable darle mayor análisis y estudio, con el ánimo de dar a conocer y poner en la palestra pública su importancia, he ahí el principal motivo de este trabajo.

Para llevar a cabo esta investigación he utilizado la vertiente metodológica *dogmatica-formalista*, para ello me basare en el análisis de materiales documentales como la legislación, códigos, libros, revistas, legislación comparada, jurisprudencia, doctrina, así como textos electrónicos, folletos y demás medios tecnológicos que permitan alcanzar los objetivos planteados.

OBJETIVOS

GENERAL:

Analizar el procedimiento parlamentario nicaragüense en base a la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo.

ESPECIFICOS:

- a) Analizar la organización interna y funcionamiento del Parlamento.
- b) Definir los principales procedimientos parlamentarios.
- c) Determinar los principales avances del procedimiento parlamentario en Nicaragua.

DEDICATORIA

A mi esposa y compañera de sueños y desvelos *Maria Auxiliadora Escorcía Aguilar*.

A mi tutor y maestro *Omar García*

A mi amigo *Jean Paul Vargas Céspedes* mi mentor en el estudio del derecho
parlamentario.

A mis amigos *Nestor; Gioconda; Norman* y a todos los que con sus críticas o ideas
ayudaron a mejorar este trabajo.

*A todos ustedes, gracias por sus ideas y aportes y gracias por confiar en este su humilde
servidor, que con disciplina y la guía de Dios creador del universo ha finalizado éste
trabajo.*

ÍNDICE

Introducción	5
--------------------	---

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

1.1. Concepto, origen y antecedentes del derecho parlamentario.....	13
1.2. Ubicación del derecho parlamentario en las ciencias jurídicas.....	18
1.3. Historia del Poder Legislativo en Nicaragua.	21
1.4. <i>Funciones del Parlamento.</i>	26
1.5. <i>Principios sustantivos y adjetivos del derecho parlamentario.</i>	31
1.5.1. Principios sustantivos del derecho parlamentario.	32
1.5.2. Principios adjetivos del derecho parlamentario.....	35

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA

2.1. <i>Contexto general de la organización de la Asamblea Nacional.</i>	38
2.1.1. <i>Conformación de la Asamblea Nacional (integración).</i>	39
2.1.2. <i>Órganos políticos y auxiliares o técnicos de la Asamblea Nacional.</i>	41
2.1.2.1. Funciones generales de los órganos auxiliares.....	44
2.1.2.2. Principales Funciones de los Asesores Legislativos.....	45
2.1.2.3. Principales Funciones de los Asistentes Legislativos.....	47
2.1.3. <i>Organización interna de los diputados en el Plenario.</i>	48
2.2. <i>Órganos de decisión del Parlamento (políticos).</i>	49
2.2.1. <i>La Presidencia.</i>	50
2.2.1.1. Funciones de la Presidencia.	51
2.2.1.2. Del vicepresidente.	53
2.2.2. <i>La Secretaría.</i>	54
2.2.2.1. Funciones de la Secretaría.	54
2.2.3. <i>La Junta Directiva.</i>	57
2.2.3.1. Funciones de la Junta Directiva.....	59
2.2.3.2. Forma de modificar la agenda y el orden del día.	61
2.2.4. <i>Las Comisiones.</i>	63

2.2.4.1. Generalidades de las Comisiones.	64
2.2.4.2. Facultades de las Comisiones en la Asamblea Nacional de Nicaragua.	66
2.2.4.3. Duración del cargo en Comisiones.	69
2.2.4.4. Como se integran las Comisiones.	69
2.2.4.5. Número de Comisiones que pueden integrar los diputados.	71
2.2.4.6. Relaciones con otras Comisiones.	72
2.2.4.7. <i>Tipos de Comisiones.</i>	72
2.2.4.7.1. <i>Comisiones permanentes.</i>	74
2.2.4.7.1.1. Número de Comisiones permanentes.....	76
2.2.4.7.1.2. Atribuciones o funciones de las Comisiones permanentes.....	78
2.2.4.7.2. <i>Comisiones especiales.</i>	83
2.2.4.7.2.1. Como se integran las Comisiones especiales.	83
2.2.4.7.2.2. Atribuciones o funciones de las Comisiones especiales.	84
2.2.4.7.3. <i>Comisiones especiales constitucionales.</i>	85
2.2.4.7.3.1. Atribuciones de las Comisiones especiales constitucionales.....	85
2.2.4.7.4. <i>Comisiones de investigación.</i>	87
2.2.4.7.4.1 Atribuciones de las Comisiones de investigación.....	88
2.2.4.7.4.2. Creación de sub Comisiones.	89
2.2.4.7.5. <i>El Plenario.</i>	90
2.2.4.7.5.1. Funciones del Plenario.	91
2.2.4.7.6. <i>Bancadas o grupos parlamentarios.</i>	95
2.2.4.7.7. Conformación de las bancadas.	96
2.2.4.7.8. Atribuciones de los jefes de bancadas.	98
2.2.4.7.9. Beneficios de las bancadas parlamentarias.	100
2.2.4.7.10. <i>El Trasmiguismo Parlamentario.</i>	101

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO NICARAGUENSE

3.1. Concepto y características del procedimiento parlamentario Nicaragüense.	105
3.2. Proceso de formación de la ley en Nicaragua.	107
3.3. <i>Duración del mandato parlamentario.</i>	111
3.3.1. Inicio del mandato parlamentario.	112
3.3.1.1. Fin del mandato parlamentario.....	113
3.4. <i>Prerrogativas parlamentarias.</i>	114

3.4.1. Inmunidad parlamentaria.....	116
3.4.1.2. Excepciones de la inmunidad.....	117
3.4.1.3. Tramitación de la inmunidad ante el Parlamento.....	120
3.5. <i>Otros beneficios adicionales</i>	123
3.5.1. Impuestos.....	124
3.5.2. Pasaportes.....	126
3.6. <i>Suspensión, y pérdida de la condición de diputado</i>	126
3.6.1. Causales para la suspensión temporal del cargo de diputados.....	127
3.6.2. Causales para la suspensión permanente del cargo de diputado.....	129
3.7. <i>Vacantes de la Junta Directiva</i>	134
3.8. <i>Inelegibilidad e Incompatibilidad de funciones</i>	137
3.9. Convocatoria.....	140
3.10. El quórum.....	143
3.10.1. Tipos de quórum.....	144
3.11. <i>Fases del procedimiento parlamentario</i>	145
3.12. Fase de iniciativa.....	147
3.12.1. Tipos de iniciativas.....	149
3.12.2. Iniciativa legislativa parlamentarias.....	150
3.12.3. Iniciativa legislativa gubernamentales.....	151
3.12.4. Iniciativa legislativa ciudadanas.....	152
3.12.5. Iniciativa legislativa de Poderes del Estado.....	153
3.12.6. Iniciativa legislativa de los diputados del Parlamento Centroamericano.....	154
3.12.7. Iniciativa legislativa de entes autónomos y Concejos Municipales.....	155
3.12.8. Admisión, calificación y trámite.....	156
3.12.9. Trámite de urgencia.....	157
3.12.9.1. Retiro de la calificación de urgencia.....	159
3.12.10. Caducidad de las iniciativas.....	159
3.12.11. Retiro de las iniciativas.....	161
3.13. <i>Fase constitutiva</i>	162
3.13.1. Paso del proyecto de Secretaría al Plenario para su envío a Comisión.....	163
3.13.2. Tramites en Comisión.....	165
3.13.3. Proceso de consulta.....	166
3.13.4. Votación y Dictamen de Comisión.....	169

3.13.5. Plazos para dictaminar.....	172
3.13.6. El trámite en el Plenario.....	172
3.13.6.1. Aspectos generales de funcionamiento del Plenario.....	173
3.13.6.1.1. El debate.....	173
3.13.6.1.2. Las mociones.....	177
3.13.6.1.3. La votación y la aprobación.	178
3.14. Fase de integración de la ley al ordenamiento jurídico (eficacia).	181
3.14.1. La sanción, promulgación, y publicación del Ejecutivo.	182
3.14.2. Corrección de errores.....	187
3.14.3. El veto.....	190
3.14.3.1. Periodo de presentación y forma de presentación del veto.	193

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

4.1. Procedimientos especiales.....	195
4.1.1. Reformas constitucionales.....	197
4.1.1.1. Reforma parcial a la Constitución Política.....	199
4.1.1.2. Reforma total a la Constitución Política.	201
4.1.1.3. Reformas a leyes constitucionales.....	204
4.2. Aprobación del Presupuesto General de la República.....	205
4.2.1. Fase de redacción y formulación del Presupuesto.....	209
4.2.2. Fase de presentación de la iniciativa del presupuesto a la Asamblea Nacional.	212
4.2.3. Fase de Consulta y dictamen del Proyecto de Presupuesto General de la República.....	213
4.2.4. Modificaciones al Proyecto de Ley de presupuesto.	214
4.2.5. Aprobación final del presupuesto.....	215
4.2.6. Fase de cierre, la ejecución, el control, y el seguimiento.....	215
4.3. Instrumentos Internacionales; (tratados y convenios).	217
4.4. Aprobación de personalidades jurídicas de asociaciones civiles sin fines de lucro.....	223
4.4.1. Tipos y procedimiento de aprobación.	225
4.4.2. Cancelación de personalidades jurídicas.	229
5. Conclusiones.....	226
Bibliografía.....	232

INTRODUCCIÓN

Cuando me surgieron las primeras inquietudes sobre ésta investigación reflexione sobre lo que dijo Jose Martí : *“la política es el arte de ir levantando hasta la justicia la humanidad injusta; de conciliar la fiera egoísta con el ángel generoso; de favorecer y de armonizar para el bien general, y con miras a la virtud, los intereses¹.”* Pensé en ello, porque en el lenguaje cotidiano nacional se hace ver a los que hacen política como demonios, y a las instituciones que ellos conforman como sus avernos; de allí surgen algunas interrogantes, *¿Logramos comprender las actuaciones de los políticos? y si ¿Las instituciones políticas que ellos conducen están en crisis permanente? o es una simple ilusión.*

Siendo el Parlamento o Asamblea Nacional el principal foro político de Nicaragua, en el convergen para hablar² tanto las mayorías como las minorías³ con alguna representación social en el país⁴, ésta es la característica común de todas las democracias; acerca de ello no recuerda Vargas Jean Paul que las mismas democracias *“requieren una capacidad institucional de adaptación a los constantes desafíos del entorno internacional, nacional y local, así como a una necesidad, cada vez más constante de que los gobiernos se habrán a la comprensión de las percepciones, sentimientos, deseos, sueños y aspiraciones de la ciudadana,⁵”* los Parlamento necesitan asumir la adaptación institucional, que significa modernizarse, mejorar sus procedimientos, así como, garantizar los derechos ciudadanos, en palabra de Zovatto *“Economías cada vez más globalizadas y mercados exigentes requieren capacidad de respuesta y adaptación, lo que implica un sistema jurídico y políticas públicas predecibles y confiables; marcos regulatorios que combinen fiabilidad con flexibilidad para estimular el crecimiento de las empresas y la ampliación del mercado laboral; capacidad de inversión en infraestructura y capital humano; y políticas sociales que contribuyan a generar una fuerza*

¹ Frase de José Martí, tomada de internet.

² Batíz Vásquez; Bernardo (1999) teoría del derecho parlamentario, el Parlamento de hoy responde a dos exigencias sociales, la de hablar para tomar acuerdos y la de reunión de los interesados. página 20.

³ Tanto como a las minorías y las mayorías se les debe respeto, porque para ser mayoría se necesita obligatoriamente haber sido minoría, o para ser minoría se necesita haber sido mayoría.

⁴ Muñoz Quezada; Hugo Alfonso (2000) las comisiones legislativas plenas, citando a Pierre Arvil, recuerda lo que un Presidente del senado Italiano dijo “si los partidos políticos en el interior de sus organizaciones debieran tomar siempre las decisiones más importantes y así sustraerlas a los representantes del pueblo, sería mejor transformar el Parlamento en un comité restringido, se ahorraría tiempo y dinero... página 34.

⁵ Vargas Jean Paul (2008) El Ocaso del Presidencialismo Costarricense, página 1.

laboral preparada y cubierta a través de un sistema efectivo de protección social.”⁶ Si no es así, estarán los Parlamentos condenados a desaparecer, recordemos lo que dijo Darwin sobre la evolución “no vence el más fuerte sino el que se adapta al cambio,” por ello, en esta etapa del desarrollo se hace preciso instituciones parlamentarias evolucionadas, que garanticen por un lado la efectiva protección y autonomía del Parlamento así como la participación efectiva de la ciudadanía en sus procesos de decisión, es a ese Parlamento que debemos aspirar.

Es conveniente anotar en palabras de Muñoz Quezada que en el contexto democrático “*Los enemigos del proceso social temen que el Poder Legislativo adopte decisiones que afecten sus intereses y por tal razón lo critican y atacan despiadadamente... a pesar de las critica con razón o sin ella la Asamblea constituye una institución profundamente democrática, esencial en un Estado de derecho y básica para garantizar el respeto de los derechos humanos*”⁷ desde luego uno de los instrumentos históricos más importantes que han configurado el orden democrático que hoy vivimos se refleja su espíritu en el artículo 6 de *la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el cual establece “Que la ley es la expresión de la voluntad general y que el pueblo concurre a su formación directamente o a través de sus representantes elegidos*”⁸ pues aquí de forma indirecta se reconoce la importancia de una institución indispensable para las democracias como es la Asamblea o Parlamento, que no puede y no debe ser limitada por nadie más que por ella misma.

Hablar de democracias, según Luis Alberto Cordero “*significa algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares*” “*...La democracia nunca es una cosa hecha. La democracia siempre es algo que debe estar haciendo una nación*”¹⁰. Si ésta, es un hecho cambiante, también lo es su motor, que no es más que su marco jurídico, sobre todo el nuestro, que ha venido teniendo diferentes cambios a lo largo de la historia para configurar la democracia Nicaragüense que hoy gozamos. En palabras simples esta estructura jurídica depende del poder que le da forma como es la Asamblea Nacional.

⁶ J. Mark Payne, Daniel Zovatto G; Mercedes Mateo Díaz (2006) *la política importa*, página 5.

⁷ Muñoz Quezada, Hugo Alfonso (2000) *las comisiones legislativas plenas*, página 28 y 29.

⁸ Santamaría Osorio Julián (1997) *Artículos del Parlamento a debate*, página 173,

⁹ Carrillo Fernando y Cordero Luis Alberto (2007) “*hacia un buen gobierno, tareas aun pendientes*”, página 18.

¹⁰ Frase de Archibald MacLeish tomada de internet.

En la democracia Nicaragüense, La Asamblea Nacional, es un Poder del Estado, éste a través de la historia ha tenido que venir adaptándose a los cambios políticos profundos que ha vivido el país, desde la colonia y la tradición Española de las Cortes, se ha transitado por congresos bicamerales, hasta Asambleas unicamerales; desde la primera Constitución de Nicaragua hasta la Constitución de 1987; desde la dictadura Somocista hasta el triunfo de la revolución Sandinista, desde los reglamentos internos del 85 y 91, hasta la Ley Orgánica del 2007, se ha pasado un largo camino de bajos y altos en la conformación y funcionamiento de la Asamblea Nacional, sin embargo hoy en día, ya se habla desde el año 2007 de la Ley nueva Orgánica de la Asamblea Nacional de Nicaragua; en relación a ello es seguro manifestar a como lo refiere Bátiz Vásquez, “*que en la normatividad del proceso Legislativo es indispensable que quienes hacen las leyes deben de trabajar de acuerdo con las leyes y sus actos no pueden ser anárquicos ni desordenados.*”¹¹

Entonces, si por un lado en el argot cotidiano hablamos de crisis políticas, como es que la principal institución o foro político del país, como es la Asamblea Nacional ha venido adecuado su actuar y sus complejas relaciones con un nuevo marco jurídico, ¿cómo se ha adaptado al cambio?, será mediante la adecuación acertada o desacertada de sus procedimiento; como lo refería Carl Schmitt “*la pérdida de legitimidad y de las graves diferencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo, numeroso e incapaz de dar respuesta a las necesidades de la política actual,*”¹² será lo contrario o simplemente como dice Aranda¹³ “El Parlamento... se ha hecho viejo.”

Es por esto, que este trabajo está dedicado a conocer y profundizar para sacar de las entrañas del derecho parlamentario el procedimiento Legislativo, definido como “*la serie ordenada de actos que deben realizar (la Asamblea Nacional), a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto*”. Así, se considera que dentro de la teoría jurídica positivista normativista¹⁴, se constituye por “*los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley*”. Dado que la ley es la producción política que nos

¹¹ Bátiz Vásquez (1999) Teoría del derecho parlamentario, pág 34.

¹² Vargas; Jean Paul (2008) el ocaso del presidencialismo, citando a Carl Schmitt, pág 9.

¹³ Tudela Aranda (s/a) José Tudela Aranda, reflexiones sobre la renovación del Parlamento, pág 26.

¹⁴ Molina Piñero; Luis, citado por Carlos Santiago Campos (s/a) procedimiento Legislativo en México, pág 142.

orienta acerca del camino que siguen nuestras instituciones, de ahí la importancia de conocer como se ha adaptado el principal foro público de Nicaragua a la modernidad mediante el análisis del proceso ordinario de formación de ley o formación del jus como lo llamaban los Romanos¹⁵. Surge a todo esto la importancia de estudiar la principal organización política de Nicaragua, desde sus antecedentes, organización interna y sus relaciones con el Ejecutivo, con la finalidad de comprender mejor la política, la democracia y el papel del Parlamento en ella, tomando como base el nuevo instrumento legal creado como es la *Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua*.

Para el estudio del procedimiento parlamentario es necesario conocer las generalidades que configuran al derecho parlamentario, citando a los autores estudiosos del tema,¹⁶ este es una rama del derecho público que comprende el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las cámaras, además agregan que incluye el complejo mundo de las relaciones que mantienen entre si las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Por tanto, el estudio del proceso actual nos lleva a conocer una gama de factores desde históricos, jurídicos, sociales y culturales que han configurado el derecho parlamentario Nicaragüense; como los señala Bufalá Ferrer¹⁷, “*a fin de comprender cabalmente los antecedentes y conceptos de las instituciones colegiadas, debemos de recordar que son tan antiguas como la vida política*”, tienen su origen en la necesidad histórica producto de la evolución social del hombre, hablar, consensuar; por ello la necesidad de recordar el origen del Parlamento es condición *sine quanon* para entender del porque existe actualmente, del porque su significado y del porque su importancia para las actuales democracias.

El estudio del procedimiento parlamentario, desde luego nos lleva a centrarnos en las institución Legislativa, que como vemos en el trabajo puede tener varios nombres entre ellos, parlamento, asamblea, congreso, cámara, entre otros nombres por lo que se conoce esa institución encargada de aprobar las leyes.

¹⁵ Petit Eugene (1959) Tratado elemental de derecho Romano: El conjunto de reglas fijadas por la autoridad y a las cuales los ciudadanos estaban obligados a obedecer, ver, pág 19.

¹⁶ Idem; Batíz Vásquez, pág 7.

¹⁷ Vidal; Pualo de Bufalá; Ferrer (1999) Derecho parlamentario, introducción.

Tomando en cuenta que las leyes “ *son la declaración de la voluntad soberana que manifestada por la Asamblea Nacional en la forma prevista por la Constitución Política, obliga a todos, manda, prohíbe o permite hacer algo;*”¹⁸ Está muy alejado de la realidad que la única función de la Asamblea Nacional sea hacer leyes o legislar, ahora se considera esta función legislativa como una de las varias funciones de los Parlamentos, entre todas ellas, una de las más relevante es la función de control político, que implica la responsabilidad compartida del gobierno, tanto como del Ejecutivo como de la oposición, es así que las funciones modernas del Parlamento son: a) Legislativa; b) Financiera y presupuestaria; c) Control Político; d) Función de expresión o representación y la casi extinta e) función Jurisdiccional.

En Nicaragua llamada Asamblea Nacional, es un poder del Estado que tiene una organización prevista en las leyes, este poder está integrado por 92¹⁹ diputados propietarios con su respectivo suplente, dentro de la clasificación de sus órganos encontramos los órganos políticos que se integran por los diputados y diputadas, ellos se subdividen en órganos colegiados e individuales; dentro de los colegiados tenemos el Plenario, las Comisiones y las Bancadas, dentro de los individuales están la Presidencia y las Secretarías; El análisis de estos órganos permite conocer mejor la dinámica legislativa, dado que todos ellos tienen su parte en el proceso para cumplir con las diferentes funciones legislativas. Estos órganos políticos tienen como característica en la legislación Nicaragüense que son órganos de decisión con una naturaleza sui generis, (política técnica), aunque son órganos políticos deben de ajustar su trabajo a las definiciones técnicas básicas, según el grado de atribuciones que les otorgue la ley, están conformados únicamente por diputados a excepción de las camiones que tienen secretarios Legislativos y asistentes técnicos, la conformación de los órganos políticos colegiados a excepción del Plenario que se conforma según el caudal de votos obtenido en las elecciones generales se debe de conformar según dos criterios que da la formula: a) *pluralismo político* y b) *proporcionalidad electoral en la Asamblea Nacional*; factores que combinados conforman estos órganos, aunque debemos asumir que esto no necesariamente debe de ser

¹⁸ Ver Artículo 89 de la LOPL.

¹⁹ Son 90 diputados elegidos directamente por voto popular y dos diputados constitucionales, el ex Presidente de la República con su vice como propietario y suplente y el segundo candidato en obtener la mayor cantidad de votos en las elecciones nacionales, pasa a ser diputado propietario y el vice candidato también pasa a ser diputado suplente del mismo.

perfecto a como lo indica la misma ley, dado que pueden concurrir una serie de factores para su cumplimiento.

También encontramos otros órganos de indudable importancia en el Parlamento, como son los órganos de asistencia o técnico, los cuales tienen a su cargo la función de asistir o asesorar a los órganos políticos de la Asamblea o individualmente a los diputados; la especialidad de estos órganos tanto técnicos es muy relevante para el cumplimiento de las distintas funciones de la Asamblea Nacional, su principal razón de ser es apoyar a los órganos políticos y su característica principal es que su conformación corresponde exclusivamente a las capacidades profesionales y técnicas requeridas para el cargo, obviando de alguna forma lo político.

Es así como *“el Parlamento se constituye en el foro de discusión por excelencia, para la definición y construcción de las políticas públicas engendradas o derivadas de las iniciativas de ley, e inclusive, de la discusión engendada a partir del control parlamentario sobre la ejecución y fiscalización de las políticas públicas”*.²⁰ El Parlamento para llevar a cabo las funciones asignadas, que como ya dijimos la función legislativa es solamente una de varias funciones, debe de tener una estructura y un orden para lograr eficazmente *la definición y construcción de políticas* y evitar a toda costa el *asambleísmo*,²¹ entonces es mediante la adecuada definición de los procedimientos, basándose en los principios del proceso parlamentario donde se encuentra la llave del parlamentarismo moderno.

Tomas Moro patrono de los abogados decía: *“ las leyes deben de ser pocas y claras,”*²² es allí donde radica la importancia de los componentes del proceso de formación de la ley en sus diferentes fases: a) iniciativa, b) fase constitutiva: que incluye la discusión, consulta, dictamen, discusión y aprobación en el Plenario y por último la c) la incorporación de la norma al marco jurídico o como la llama Álvarez²³ (1999) *“fase de la integración de la eficacia”*; entre ellos la consulta obligatoria de las leyes que es un nuevo elemento que ha surgido dentro de las fases del procedimiento con la finalidad de que no suceda lo que Anarcasis escritor Griego dijo: *“La*

²⁰ Vargas; Jean Paul, (2007) *“tesis para optar al grado de doctor en gobierno y políticas públicas”*, UCR 2007; introducción; investigación facilitada por el autor.

²¹ Reuniones o sesiones sin ningún resultado.

²² Ídem; Batíz Vásquez Bernardo (1999); teoría del derecho parlamentario, citando a Tomas Moro, página 11.

²³ Álvarez; Gabriel; (1999) *“La ley en la Constitución Nicaragüense”*, página 97.

*ley es una telaraña que detiene las moscas y deja pasar a los pájaros*²⁴” no debe de ser así o por lo menos debe de reducirse al máximo esta premisa mediante la participación de todos en la definición y construcción de políticas con el fin de tener normas que verdaderamente tengan la eficacia que solo la legitimidad y la legalidad otorgan.

Además del estudio del proceso ordinario de formación de la ley, es de mucha importancia a como hemos visto que la Asamblea Nacional no solo aprueban leyes, sino que sus procesos también dan origen a otras categorías normativas entre ellas: a) Las reformas parciales y totales a la Constitución Política, b) Aprobaciones de leyes de rango constitucional, c) Leyes orgánicas y leyes especiales, d) Todos los instrumentos creados mediante decretos Legislativos, e) Resoluciones y declaraciones, a como se conocen en la doctrina más acertada aproximadamente 18 procedimientos especiales conforman el vademécum de los procesos parlamentarios en Nicaragua, por ende la importancia de estudiar los principales como las reformas constitucionales totales y parciales así como las aprobación de la ley especial de presupuesto entre otros.

En este trabajo además de conocer lo que establece la ley, incorpora una serie de factores no solo de la institucionalidad formal, leyes, reglamento y otras normativas, sino además, se incorporan factores de la institucionalidad informal, costumbres y otros, dado que asumo como propio lo que dijera Jean Paul Vargas, “*si la institucionalidad formal en el engranaje que une las piezas, la institucionalidad informal es la grasa que las hace funcionar*”²⁵ por ende este trabajo aunque basado en lo formal acoge muchos otros aspectos informales que modifican, ajustan y complementan el procedimiento parlamentario Nicaragüense.

Este análisis del procedimiento parlamentario, nos orienta en detalle con cada uno de los pasos fases que sigue la legislación Nicaragüense para aprobar tanto el proceso ordinario, así como los especiales, detalla un análisis descriptivo de los principales órganos del Parlamento, sus funciones, reglas y su comparación doctrinaria y originaria para comprenderlo de una forma sistémica.

²⁴ Walquer; Joseph (1999) Historia de la Grecia Antigua; página 11.

²⁵ Costa Rica, conversación personal con el autor; Jean Paul Vargas, 2 de Diciembre del 2010.

Esperamos que este trabajo sea de mucho provecho, sirva a los fines de apoyar el estudio del derecho parlamentario Nicaragüense sustantivo y más aun del derecho parlamentario adjetivo, y nos de cómo resultado que a través de conocer el proceso detallado nos indique si verdaderamente nuestra institución parlamentaria está en crisis, debemos de recordar que *“La cosas no son como parecen ser, los hechos no son aislados, ni los procedimientos dependen del arbitrio de las partes²⁶”* por ende es necesario estudiar y conocer desde sus orígenes evolutivo tanto las institución parlamentaria desde la perspectiva de los diputados, como de la institución propiamente dicha, así como las normas y reglas que la regulan.

Para comprender el análisis planteado al inicio sobre una posible crisis institucional, debemos de tener en cuenta aquella afirmación de Hans Kelsen *“La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era²⁷”* en palabras de Muñoz Quezada, *es difícil conciliar la lentitud de los procedimientos parlamentarios con la celeridad y la urgencia de las situaciones actuales²⁸”* en fin, conocer mejor el procedimiento parlamentario Nicaragüense nos da como resultado comprender si la Asamblea Nacional verdaderamente es un instrumento útil, ya sea para las necesidades actuales o para las necesidades sociales futuras que son las mismas.

²⁶ Lacayo; Iván Francisco.

²⁷ Landelino Lavilla Alsina (1999), El Parlamento a debate página 191.

²⁸ Muñoz Quezada (2000) las comisiones legislativas plenas, página 31.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

No es el más fuerte de la especie el que sobrevive,
ni el más inteligente, sino el más adaptable al cambio.

Charles Darwin

1.1. CONCEPTO, ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

El derecho es un conjunto de normas sancionadas por el Estado que hacen posible y ordenan la vida en sociedad; para los Romanos (jus) era un conjunto de reglas fijadas por la autoridad y a las cuales los ciudadanos estaban obligados a obedecer; Para Kelsen, el Derecho es exclusivamente un conjunto de normas coactivas; Para Marx, es un instrumento de dominación y control social, y para Tomas de Aquino, es la ordenación de la razón encaminada al bien común.

También el Derecho puede verse como conjunto de normas o como facultad de hacer algo si hay un respaldo del orden jurídico; El Derecho como concepto general, tiene significados múltiples, algo común en muchas de las acepciones de Derecho, es la idea de exigencia radical e incluso coactiva, es decir “*una combinación del ser y del deber ser*” .

Inter alia la parte del derecho que nos interesa es su combinación, como *derecho y Parlamento (derecho parlamentario)*; Citando a Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal (1999), este dice que según la real academia de la lengua éste término proviene de la expresión verbal “*parlamentar*” es decir hablar y conversar unos con otros; según la acepción del término parlamentario se refiere también al Parlamento como órgano político del Estado.

De ahí surgen dos elementos básicos de la configuración del Parlamento, el primero se relaciona a una institución política de los estados modernos conocida como Parlamento o Asamblea, y el otro a la función de hablar, entenderse o de conversar, actualmente deben de hablar y entenderse las fuerzas políticas de las Asambleas.

De ahí el parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón, resulta evidente, parlamentar es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla, en su relación con los demás.

Los hombres, seres políticos por esencia, por su esencia, por su propia e íntima naturaleza como lo enseñó Aristóteles²⁹, requieren para su convivencia formas de comunicación; hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales.

La vida en común exige la determinación de fines o metas comunes y luego, la toma de decisiones también comunes; para ambas funciones de la colectividad, el instrumento es la comunicación oral, el hablar y escuchar para determinar, para resolver, para acordar.

Los lugares en los que se habla, los sitios históricos desde donde se habla, los centros de discusión y deliberación los encontramos en las más antiguas menciones históricas; forman parte del recuerdo común, como foro, tribuna, ágora, púlpito, Asamblea, todas ellas nos llegan cargadas de antiquísimas reminiscencias.

Sin un sitio para hablar, sin un lugar y un mecanismo social de comunicación, no nos explicamos la historia de los pueblos ni el desarrollo de sus culturas, menos el desarrollo del derecho.

Santaolalla López (1984), define al derecho parlamentario como *“el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.”*

²⁹Aristóteles: De La Política, libro III, pág 52.

El constitucionalista Nicaragüense Iván Escobar Fornos lo define así: *“El Derecho Parlamentario es una disciplina del Derecho Público que estudia el conjunto de normas, principios y reglas que regulan la organización y funcionamiento del Parlamento o Asamblea legislativa.”*³⁰

Bernardo Bátiz Vázquez³¹ nos da otra definición del derecho parlamentario: *“El conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las relaciones que se dan en los Parlamentos, lugares en los que se discute y se toman decisiones”*

Una de las definiciones más completas a mi juicio, es la presentada por Rubén Hernández Valle citando a Martínez Elipe, el derecho parlamentario *“es el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento, las de sus dos cámaras en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales de poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución”*³² Todas las definiciones de derecho parlamentario son similares, entre ellas podemos destacar ciertos elementos definatorios del concepto:

1. Es una rama del derecho público.
2. Es un conjunto de normas, reglas y principios.
3. Regula al órgano político denominado Parlamento y a los parlamentarios.
4. Regula en gran medida las relaciones del Parlamento con otros centros de poder.

Parafraseando a *Bufalá Ferrer* encontramos que hoy en día existen tres clases de estados, *“los de democracias clásicas, estados autoritarios y democracias progresivas...”* puede entenderse sin duda que el régimen parlamentario constituye un órgano que solo tiene sentido y lógica en las democracias progresivas, como afirma Jiménez de Parga (1987)³³, *en tales democracias se espira al reino de todos*, entendiendo que el Parlamento se desarrolló dentro de los regímenes

³⁰ Escobar Fornos Iván (1998) Manual de derecho constitucional pág 189.

³¹ Bernardo Bátiz Vázquez (1999) teoría del derecho parlamentario, pág 10.

³² Valle Hernández Rubén (2000) Derecho Parlamentario Costarricense, pág 26.

³³ Vidal; Pualo de Bufalá; Ferrer (1999) Derecho parlamentario; pág 2.

democráticos y no dentro otras formas autoritarias. A ese es el Parlamento que nos referimos en este estudio, al moderno Parlamento.

Aristóteles decía "*El ser humano es un ser social por naturaleza, y el insocial por naturaleza y no por azar o es mal humano o más que humano... La sociedad es por naturaleza anterior al individuo... el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la sociedad, sino una bestia o un dios*³⁴."

En todo este bregar del ser humano, se han logrado identificar las bases del desarrollo con respecto a otros animales, ellas son la palabra, la organización social y el derecho; desde luego la comunicación ha sido el pilar de todo este desarrollo, desde muchos años atrás ha existido sitios donde se discute, donde se comunica. Aún en la época antigua se encuentran antecedentes como el que menciona Bátiz Vásquez³⁵ citando a Toribio Esquivel nos dice un dato curioso: "*cuando Godo Ulfila traduce la biblia al gótico usa el termino gakanths que significa reunión para aludir a sinagoga, pero usa el mismo termino cuando traduce Sanedrín o cuando traduce tribunal siempre para aludir a Asambleas deliberantes.*" La importancia de los Parlamentos radicaba fundamentalmente en la comunicación del rey con sus concejeros y con los súbditos, ahora radica en la comunicación de las diferentes fuerzas políticas que gobiernan un país, por ello aunque con cambios la comunicación no ha dejado de ser el pilar histórico de la necesidad de los Parlamentos.

Bátiz Vásquez³⁶ citando a Mauricio Cota nos dice "*hay dos épocas en la historia del parlamentarismo, ya situados en el mundo occidental antecedente del nuestro y fuente de muchas de las instituciones modernas.*" La primera corresponde a la época medieval, en la que los jefes o caudillos se reunían con el rey para tomar con él las determinaciones comunes.

Desde esta etapa, el principio de la igualdad de los parlamentarios formaba parte de la incipiente institución; los doce pares de Francia, que aconsejaban a Carlomagno, eran precisamente pares, es decir, iguales entre sí, parejos, con el mismo valor unos que otros. Entre ellos sólo sobresalía el *primus inter pares*, el monarca al que todos reconocían como el primero, como el que ocupaba entre los iguales el lugar de distinción.

³⁴ Aristóteles: De La Política, libro III, pág 53.

³⁵ Bátiz Vásquez Bernardo (1999) teoría del derecho parlamentario, página 20

³⁶ Ídem.

Algunos tratadista ubican el origen del Parlamento en épocas antiguas, posteriormente se retoma la idea de ubicar su nacimiento de acuerdo al surgimiento de la idea de democracia en Atenas y Roma³⁷. En Roma los *Comitia Curiata* (Asambleas que comprendían a los miembros de las treinta curias de patricios y clientes) constituyeron la forma más antigua del Poder Legislativo, sus decisiones se convierten en leyes³⁸, pero la ley no es perfecta más cuando debe recibir la sanción del senado (Autoritas Patrum).³⁹

En cuanto a la etapa más actual Bátiz Vásquez nos dice “*La etapa moderna de los Parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y especialmente, con la presencia brusca de la Asamblea Nacional Francesa de 1789.*”

Su origen se remonta a las cortes, estamentos o Parlamentos que los reyes feudales convocaban en la alta Edad Media⁴⁰; Deliberaban, discutían, exponían sus opiniones frente al príncipe los convocados a los Parlamentos antiguos; deliberan, discuten, exponen de viva voz sus convicciones y sus argumentos.

Otra similitud entre los Parlamentos antiguos y los modernos es que ambos se integran con una porción pequeña del total del grupo social sobre el que recaerán sus determinaciones; es decir, en ambos casos, *quienes deliberan y discuten no son todos los integrantes de la sociedad, sino un grupo muy selecto de ella*. Claro está, que estos son los antecedentes que han llevado a la creación de los modernos Parlamentos, que desde luego tienen mucha diferencia con los actuales, entre ellas en las formas de Parlamentos antiguos las personas eran oídas, sin embargo la decisiones las tomaba el rey, príncipe o monarca, en los actuales se resuelve con una votación donde participan todos⁴¹, otra diferencia es que la participación que obtenían las personas en el Parlamentos antiguo eran por su posiciones sociales y económica o linaje,

³⁷ Petit, Eugene (1959) Tratado Elemental de Derecho Romano; En el caso Romano el rey esta asistido del senado; compuesto desde luego por los padres o señores, es decir de los más viejos entre los jefes de las familias patricias, es probable que en su origen hubiere 100 senadores, aunque bajo Tarquino el antiguo su número alcanzo 300 (pág. 31), algunos autores hablan de unos 700 años antes de nuestra era.

³⁸ Ídem.

³⁹ Ver Bátiz Vásquez (1999) nos ilustra las leyes y los decretos Romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR (Senatus Pupulus Que Romanus) que se traduce “*el senado y el pueblo de Roma.*”

⁴⁰ Read more: <http://ar.vlex.com/vid/antecedentes-roles-Parlamento-39025652#ixzz0r5djWrLo>

⁴¹ Ídem Bátiz Vásquez (1999) 21.

actualmente ellos representan a todos a través de las distintas fuerzas políticas; ahora el Estado ya no es el rey a como lo dijo *Luis XIV*, donde se evidencia claramente la diferencia del autoritarismo monárquico de la época con las democracias actuales; ahora bien el Estado ha pasado a ser un conjunto de órganos, entre ellos el Parlamento de donde emana la principal forma de soberanía que es la ley⁴²; a pesar de estas claras diferencias Batíz Vásquez nos dice que “*existe una línea de continuidad que no se rompe ... pero que constituye el dato esencial del parlamentarismo, esta es la función deliberativa... deliberaban discutían frente al príncipe*”, ahora deliberan y discuten entre iguales.

Visto desde la realidad política actual, el Parlamento es una institución eminentemente política conformada o integrada por las distintas fuerzas que ejercen la representación del pueblo a través de los partidos políticos⁴³ o de otra forma según su legislación, tienen la principal función de crear o modificar el ordenamiento jurídico del país, es el principal foro de discusión política de una nación, es allí donde radica gran parte de su importancia.

1.2. UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LAS CIENCIAS JURÍDICAS.

Para el estudio de este tema debemos partir de la hipótesis de que es una realidad indiscutible que existe una serie o conjunto de normas que regulan la Constitución y funcionamiento del órgano Legislativo, a ese conjunto se les ha denominado derecho parlamentario. Su ubicación y estudio dentro de las ramas del derecho objetivo es relativamente nueva, sin embargo podemos observar que la mayoría de autores lo ubica como una rama del derecho público.

Citando a Bernardo Batíz Vásquez, éste analiza la clasificación del derecho parlamentario realizada por Gabino Fraga, quien dice, que dentro de las ramas del derecho, el derecho parlamentario se ubica:

⁴² En nuestra legislación la LOPL, en su artículo 89 segundo párrafo establece un concepto de ley: “Ley es una solemne declaración de la voluntad soberana que manifestada por la Asamblea Nacional en la forma prescrita por la Constitución Política, obliga a todos, manda, prohíbe o permite hacer algo.”

⁴³ En el caso de Nicaragua el monopolio del acceso político al poder los tienen los partidos políticos, al ser eliminado en 1995 la figura de la suscripción popular; dicha figura fue introducida en la ley electoral de 1996 y desapareció con la Ley Electoral de 2000.

Tabla 1.
Ubicación del derecho Parlamentario en la Ciencias Jurídicas

Derecho público		
Administrativo	Judicial	Legislativo o parlamentario

Fuente: elaboración propia en base a teoría del derecho parlamentario de Bátiz Vásquez.

El derecho parlamentario se ubica dentro del derecho público, como una de sus ramas, lógicamente si el derecho público regula la parte judicial, la parte administrativa vista en las relaciones generales y particulares de la administración con los ciudadanos, como no regular la parte legislativa, que hoy día en las democracias actuales adquiere tanta relevancia.

Siguiendo a Iván Escobar Fornos⁴⁴ nos dice acerca de la autonomía de este derecho “*Es motivo de discusión. Los constitucionalistas lo reclaman como parte del Derecho Constitucional y un fuerte sector doctrinal, sin perder de vista su vinculación con éste, lo consideran como un Derecho autónomo.*” Dentro de las características principales del derecho parlamentario encontramos, citando a Rubén Hernández Valle que: a) es un ordenamiento originario, b) es un ordenamiento espontaneo, c) es un ordenamiento sustancial, d) es un ordenamiento dinámico y por ultimo e) es un ordenamiento autónomo.

En este sentido, según la posición mayoritaria de la doctrina lo asumimos como parte del derecho público, derivado del derecho constitucional⁴⁵ y en nuestros tiempos un derecho verdaderamente autónomo.⁴⁶ La posición mayoritaria de la doctrina establece que aunque gran parte de la fuente del derecho parlamentario la encontramos en la Constitución, esta solo es una de sus fuentes, ya que la mayor parte la encontramos en sus propias facultades de autorregulación, desde su ley interna o reglamento, hasta las disposiciones o reglamentos de bancadas y de partidos políticos.

⁴⁴ Fornos Escobar, Iván (1998) Manual de Derecho Constitucional página 189.

⁴⁵ Bátiz Vásquez (1999) nos dice que: el derecho constitucional y el derecho parlamentario comparten un área normativa que está conformada por las disposiciones que en la Constitución regulan al órgano y al proceso Legislativo.

⁴⁶ Por autonomía se refiere a que el derecho parlamentario es independiente del ordenamiento general, se visualiza desde la potestad auto organizativo, en virtud de ello la AN dicta un cuerpo normativo propio que está subordinado a la Constitución.

La base jurídica del derecho parlamentario nicaragüense la encontramos en algunas normas relativas al funcionamiento de la Asamblea Nacional:

1. Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con sus reformas.
2. Ley 331; Ley Electoral, Publicada en la Gaceta No.16 del 24 de Enero del 2000.
3. LOPL; Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua; publicada en La Gaceta No. 26 del 06 de Febrero del 2007.
4. Ley 83; Ley de Inmunidad con sus reformas, leyes 140 y 110.
5. Además la normativa por medio de acuerdos o disposiciones normativas internas del Parlamento.

De manera conexas tenemos otras leyes como son:

1. Ley 550; Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, publicado en La Gaceta No. 167 del 29 de Agosto del año 2005.
2. Ley 49; Ley Amparo, con reformas Ley 643, de Reforma a la Ley 49, Ley de Amparo, Publicada en la Gaceta No. 28 del viernes 8 de febrero de 2008.
3. Ley 44; Ley de Emergencia; publicada en la Gaceta No. 198 de 19 de Octubre de 1988.
4. Ley 681; Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, publicada en la Gaceta No. 113 del 18 de Junio de 2009.
5. Ley, la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
6. Ley 438; Ley de Probidad de Servidores Públicos; Publicada en La Gaceta No. 147 del 07 de Agosto del 2002.
7. Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público, publicada en La Gaceta No.121 del 29 de Junio de 1995/2005.
8. Ley 475; Ley de Participación Ciudadana; publicada en La Gaceta No. 241 del 19 de Diciembre del 2003.
9. Reglamentos de bancadas.
10. Estatutos de partidos políticos.

Para comprender mejor cual es la ocupación de lo que denominamos derecho parlamentario y, que éste no se confunda con otras materias afines dado sus límites casi imperceptibles, Santaolalla López dice: *“lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del derecho constitucional es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se trasmite al conjunto de normas que forman su contenido.* La peculiaridad es la regulación de los Parlamentos, tanto de los parlamentarios como de los procedimientos dentro del mismo.

1.3. HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO EN NICARAGUA.

Antes que todo, es necesario plantearse los antecedentes históricos que ha vivido el país, de forma que se logre contextualizar desde la perspectiva histórica la actualidad y su realidad; como lo refiere Esgueva Gómez⁴⁷ *“Partiendo de los contextos históricos, de los que no se ha podido prescindir, porque en la historia de Nicaragua es imposible olvidar las “guerras revoluciones, contrarrevoluciones, intervenciones militares extranjera... que reflejan la permanente lucha entre los ideales de libertad y democracia ...”*⁴⁸

Desde la independencia Nicaragüense el 15 de Septiembre de 1821 del dominio Español, el Poder Legislativo de nuestro país ha venido pasando por diferentes momentos históricos, que han ido conformando unas veces regímenes parlamentarios y otras veces regímenes presidencialistas, hasta tener la Asamblea Nacional que hoy conocemos.

Como lo recuerda Esgueva Gómez una vez que nos independizamos y nos anexamos a México *“Centroamérica se sacudió el yugo del imperio de Iturbide, ya destronado y, retomando las ideas del Acta del 15 de septiembre de 1821, el 1 de julio de 1823 declaró su independencia absoluta y se constituyó en República, tomando el nombre de "Provincias Unidas del Centro de América". Nació así la República Federal, imponiéndose en ella las ideas de los hombres de*

⁴⁷ Prólogo al libro “El Parlamentarismo sui géneris” de Bonifacio Miranda, pág 2.

⁴⁸ Ídem; el Dr. Bonifacio Miranda Bengoechea afirma que en la historia de Nicaragua el Estado se ha derrumbado tres veces: La primera aconteció durante la Guerra Nacional, en tiempos de William Walker; la segunda tuvo lugar con la intervención americana, después de botar a Zelaya; y la tercera, con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, en 1979. Pág 2.

*tendencia republicana sobre las de quienes habían abogado por un monarquismo constitucional y moderado.”*⁴⁹

Como lo recuerda Esgueva, uno de los primeros pasos de esta República Federal o Federación Centroamericana fue promulgar su constitución en 1824, posterior a ello en 1826 Nicaragua asume su propia constitución dentro de la federación; sin embargo como lo menciona Esgueva posteriormente se disuelve la federación: *“Fueron tantos los conflictos entre estados y estados, fiebres y serviles, autoridades estatales y federativas, y de tal envergadura los asuntos económicos, políticos, sociales y militares, que la República parecía un rompecabezas. Había cierto clamor por las reformas de la constitución federal. Al final la Federación se rompió. Con relación a la constitución del Estado de Nicaragua de 1826, después del asesinato del jefe de Estado, Zepeda, y de tomar posesión del Ejecutivo su sucesor, José Núñez, se aprobó el decreto que daba lugar a la revisión total de esta constitución (arto. 1) y a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.”*⁵⁰

La constitución federada de 1824, muestra el primer antecedente legal regional del Poder Legislativo, al mandar el Estado federado Americano, su organización en dos cámaras, lo que se muestra en el artículo 58; *“El Congreso Federal se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Esta representa al pueblo de los Estados Unidos de Centro América, y se compondrá de los Diputados que correspondan a cada Estado, en razón de un propietario y un suplente por cada treinta mil habitantes, y uno más por un residuo que no baje de quince mil habitantes”*.

Mas tardes, en 1838, se publica la primera Constitución Política de Nicaragua, ahí es donde surge jurídicamente el Estado soberano, unitario e independiente de Nicaragua; en esta primera Constitución, se estableció el primer antecedente del parlamentarismo moderno en Nicaragua, a través del artículo 40 que estableció: *“El Poder Legislativo reside en una Asamblea compuesta de Diputados electos popularmente.”*

⁴⁹ Esgueva Gómez; Antonio (s/a) Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua; IHNCA-UCA, pág 2.

⁵⁰ Ídem.

Según estos aspectos y citando a Bonifacio Miranda (s/a) *“En América Latina el Parlamento ha tenido una evolución diferente”* porque *“el voto censitario⁵¹ le otorgó desde el inicio un carácter oligárquico”* y, por tal razón, *“antes de la legalización del sistema de múltiples partidos y del sufragio universal, no podemos hablar con seriedad del parlamento como un foro de representación popular.^{52”}*

En la historia Legislativa Nicaragüense, el país ha transitado desde Asambleas Nacionales unicamerales⁵³ como lo establecido en la Constitución Libérrima de 1894⁵⁴ y en la Autocrática (1905), hasta Asambleas bicamerales como lo referido en Constituciones Políticas de 1948⁵⁵ y nuestro antecedente bicameral más reciente, la Constitución Somocista de 1974, antes de la revolución.

Resumiendo un poco, en palabras de Esgueva citando a Bonifacio: *“El autor describe sucintamente algunos acontecimientos de los primeros pasos de la Nicaragua independiente, desde 1821 hasta la promulgación de la constitución federal de 1824 y de la constitución del Estado de Nicaragua de 1826, en las que se plasmó la división de poderes. En ambas constituciones se dio más importancia al poder legislativo, instalándose un Estado Federal con un régimen político de marcado corte parlamentario “sui géneris”. Aunque el presidente nombraba a los funcionarios, debía hacerlo a propuesta del Senado, y el Congreso tenía injerencia en la organización de los ministerios, mientras que ni el presidente de la República Federal ni el jefe de Estado podían disolver el Congreso.^{56”}*

⁵¹ Referido al voto relacionado a la capacidad económica del ciudadano, también instaurado en Nicaragua.

⁵² Citando textualmente a Esgueva (s/a) Prólogo al libro “El Parlamentarismo sui géneris” de Bonifacio Miranda, pág 3.

⁵³ Escobar Fornos Iván (1998) refiere: “El Poder Legislativo puede ser organizado en varias formas: en una sola cámara (unicameralismo); en dos cámaras (bicameralismo); y en varias cámaras (pluricameralismo). Esta última con rara aceptación, rechazada por la teoría y de aplicación casi nula. Se conoce como antecedente más reciente la establecida en la Constitución de Yugoslavia de 1963. Otro anterior es el de la Constitución francesa de 1799. Manual de derecho constitucional página 154.

⁵⁴ Constitución Nicaragüense la Libérrima establece en su artículo 69.- El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea o Congreso de diputados, que se reunirá en la capital de la República el 1 de Enero de cada año, sin necesidad de convocatoria.

⁵⁵ Constitución Política de Nicaragua de 1948 y 1974, artículo 112.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: la de Diputados y la del Senado.

⁵⁶ Citando textualmente a Esgueva (s/a) Prólogo al libro “El Parlamentarismo sui géneris” de Bonifacio Miranda, pág 3.

Como afirma Guzmán (2004), ex Presidente de la Asamblea Nacional, “*de la independencia a la República conservadora... Nicaragua estuvo sometida a guerras civiles que anulaban el protagonismo parlamentario... era un Parlamento bicameral; durante el régimen de Zelaya⁵⁷ el congreso se volvió unicameral y su periodo de sesiones era de 60 días anuales... en la época del protectorado norteamericano la Constitución de 1913 introdujo un cambio significativo en lo que se refiere... pues cambio la manera de computar el periodo de sesiones, se paso de días calendario al concepto de sesiones, volviendo nuevamente al modelo unicameral; Más adelante durante la dinastía Somocista se conservo el congreso bicameral y se regreso al concepto de días calendario, durante este periodo se conocen cambios formales,⁵⁸ todo ello anulado con el principio de minorías congeladas⁵⁹ según el cual se establecía en la Constitución cuantos diputados debía de tener el partido liberal nacionalista y el partido conservador⁶⁰”, hasta su cambio en 1974 bajo la Constitución del mismo régimen.*

A partir de 1979, con el triunfo de la revolución Sandinista, se da un rompimiento constitucional⁶¹, que deja sin valor la anterior Constitución del (74) y se inicia un proceso de reconstrucción del país bajo los nuevos valores revolucionarios; a partir de esta fecha el nuevo gobierno nombra una *Junta de Reconstrucción Nacional* encargada de la administración del

⁵⁷ El régimen del general José Santos Zelaya (1893-1909), Presidente de Nicaragua durante ese periodo.

⁵⁸ Cambios formales como voto femenino, voto universal, voto secreto, creación del poder electoral, entre otros.

⁵⁹ Citando textualmente a Esgueva (s/a) Prólogo al libro “El Parlamentarismo sui géneris” de Bonifacio Miranda, nos dice: La constitución de 1939 fue el primer texto que elevó a norma constitucional los acuerdos entre liberales y conservadores, cuando estableció *el principio de la representación de las minorías con tendencia a la proporcionalidad* (art. 33). Este principio tenía el objeto de facilitar legalmente el acceso de esas minorías a los órganos de gobierno, dentro de un régimen presidencialista. Tacho Somoza aceptaba compartir algunos “órganos de gobierno”, pero no estaba dispuesto a compartir el poder ejecutivo. El procedimiento de negociar y luego de constitucionalizar lo acordado entre las cúpulas de los partidos, se puso de moda y se volvió a repetir, aún con más intensidad, cuando se firmaron el Pacto de los Generales en 1950 y el Kupia Kumi en 1971. Lo hablado, aceptado y firmado por los dos generales, Anastasio Somoza García y Emiliano Chamorro, fue lo que se constitucionalizó en la Carta Magna de 1950, y lo acordado entre Somoza Debayle y los representantes de los conservadores en el Kupia Kumi, fue lo constitucionalizado en la de 1974. Estos hechos demostraron que las respectivas Asambleas de “facto” no eran la expresión soberana de la voluntad popular, ni eran las que se reunían para reorganizar el Estado y fijar los derechos fundamentales de los ciudadanos. pág 8.

⁶⁰ Ver Guzmán; Humberto (2004) “La representación política en Nicaragua,” página 42 a 45.

⁶¹ Ver nota 48.

país y dicta el *Estatuto Fundamental y Estatuto de Derechos y Garantías* del pueblo Nicaragüense que estableció en su artículo 9⁶², tres Poderes del Estado:

- A) La Junta de gobierno, que funge como Ejecutivo.
- B) El Consejo de Estado, que funge como Asamblea Nacional.
- C) Los Tribunales de Justicia; como tribunales jurisdiccionales.

En la dictadura Somocista la actual Asamblea Nacional era llamada “*congreso*” y estaba compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, en los primeros años de la revolución Sandinista se llama “*Consejo de Estado*” y a partir de 1985 se inicia a llamar Asamblea Nacional, bajo la figura unicameral.

La nueva Constitución Política después de la revolución (1987), como refiere Carlos Núñez Téllez “*Es la primera Constitución Popular de Nicaragua, porque el pueblo Nicaragüense desde sus entrañas es artífice de su elaboración y a suministrado su contenido*” en este periodo donde se inicia la redacción de la nueva Constitución política vigente en el país, aprobada en 1987⁶³ y reformada varias veces, 1995, 2000 y 2005, se establecen nuevos Poderes del Estado, entre ellos la nueva Asamblea Nacional unicameral. Aunque, antes de esta Constitución producto de las elecciones de 1984, surge a como los afirma Guzmán (2004) “*el primer Parlamento plural de Nicaragua... representantes de partidos socialistas, comunistas, social cristianos ingresaron por primera vez en la historia de Nicaragua a un Parlamento como producto de una elección.*” Siendo ésta una de las características más importantes junto con una gran actividad parlamentaria de esta época producto de la caída del régimen Somocista.

Dentro de las principales fuentes que dieron origen al parlamentarismo Nicaragüense, además de las constituciones vistas anteriormente, están sus regulaciones propias, entre ellas el Estatuto General de la Asamblea Nacional, Ley No. 3, publicada en "La Gaceta", Diario Oficial, No. 91 del 16 de mayo de 1985; el Estatuto General de la Asamblea Nacional Ley No. 26 de Agosto de 1987, publicado en La Gaceta No. 199 de 4 de Setiembre de 1987, y luego El Estatuto General

⁶² Estatuto Fundamental y Estatuto de Derechos y Garantías del pueblo Nicaragüense, del 20 de julio de 1979; Art. 9.- Serán Poderes del Estado: La Junta de Gobierno, el Consejo de Estado y los Tribunales de Justicia.

⁶³ Esta Constitución fue aprobada el 19 de noviembre de 1986.

de la AN; Ley No. 122 del 19 de Diciembre 1990 y decretos reglamentarios 412 - 495 entre otros.⁶⁴

Actualmente la Cn Nicaragüense establece que *“La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación...”*⁶⁵; La representación que el pueblo otorga tanto al Presidente como a los diputados, es la base de la democracia Nicaragüense.

Ya en esta etapa el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo, el Poder Legislativo Nicaragüense, es uno de los cuatro Poderes del Estado⁶⁶, éste se ha sometido a un periodo de modernización que inicio a partir de 2003-2004, que culmino una de sus fases en el 2007 con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, Publicada en La Gaceta número 26 del 06 de Febrero del mismo año.

1.4. FUNCIONES DEL PARLAMENTO.

Al ser el Parlamento el ente donde se alberga la pluralidad política de una nación, al ser el Parlamento un tenedor de la soberanía⁶⁷ se constituye en un pilar fundamental en la conducción de los asuntos públicos, razón por la cual sus funciones tienden a ser de Control, Legislación y fiscalización.⁶⁸

Carlos Santiago Campos (s/a)⁶⁹ dice *“Una de las principales, sino la principal, función del Poder Legislativo consiste en la creación (reforma o derogación) de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos a seguir en su confección, sin las cuales no puede crearse una*

⁶⁴ Referidos en el artículo 189 de la LOPL.

⁶⁵ Ver artículo 2 de la Ley Orgánica del Parlamento Nicaragüense.

⁶⁶ Poder Ejecutivo; Poder Electoral; Poder Judicial y Poder Legislativo.

⁶⁷ Yo protejo y defiendiendo el argumento de que la soberanía aunque el pueblo la delega, el mismo no renuncia a ella, creo que pensar en que renuncia a ella es la peor equivocación del autoritarismo, por ello, es un simple tenedor no el propietario.

⁶⁸ Comentado por Vargas; JP; Petri D (2008) Efectividad Parlamentaria, página 10.

⁶⁹ Santiago Campos, Carlos; “Procedimiento Legislativo en México a Través de su Historia”, folleto digital (página 3)

ley. Así, todo Estado democrático le encarga al órgano Legislativo la facultad, y obligación, de edificar el conjunto de disposiciones normativas que han de regir su vida jurídica institucional.”

Fernando Santaolalla (1982)⁷⁰ estima que “*se acostumbra la división de las funciones del Parlamento moderno en cuatro grandes grupos relacionado: La función legislativa, la función financiera, la de representación y la de control político (parlamentario),”* sumándonos a otros autores asumiremos también una quinta conocida como la *función jurisdiccional*.

Tabla 2.
Principales funciones de los Parlamentos o Asambleas Nacionales

Funciones	Definición
Legislativa.	Es la principal función del Parlamento, esta se podría definir como la capacidad del Legislativo para dictar, derogar o modificar normas, desde leyes, decretos y reformas constitucionales.
Financiera y presupuestaria.	Esta es la capacidad para aprobar por medio de leyes los gastos e ingresos públicos.
Control Político.	Control y fiscalización sobre el Ejecutivo, sin embargo este supone que no se reduzca a un juicio sobre la acción controlada sino que influya sobre ella para alcanzar fines de tutela.
Función de expresión o representación.	Al ser los Parlamentos instancias de plurales, representadas por todas las instancias, estos se convierten en foros políticos, “ <i>sirven de interpretes al país, siendo un vehículo de expresión de las ideas del pueblo sobre las cuestiones políticas que le afectan</i> ”. ⁷¹
Jurisdiccional.	Ésta se da cuando el Parlamento asume cierta responsabilidad en cuanto a conocer procesos para desaforar a sus propios miembros o a los de los distintos poderes del Estado, similar al conocido Impeachment que abordamos adelante.

Fuente: Tabla realizada tomando como análisis a Bufalá Ferre; Derecho Parlamentario.

En cuanto a La función principal legislativa⁷²: según nos indica Rubén Hernández Valle, “*desde el punto de vista histórico, la función por antonomasia de los Parlamentos la constituye sin duda alguna, la denominada función legislativa*” ésta es la función principal del Parlamento

⁷⁰ Santaolalla López, Fernando (1982); “El Parlamento y sus instrumentos de información”, editorial revista de derecho privado, Madrid, (página 3).

⁷¹ Ampliar en Santaolalla López (1984) Derecho Parlamentario Español, página 211 y derecho parlamentario de Bufalá Ferrer Vidal (1999) pág 17.

⁷² Ídem, Santaolalla López nos dice esta es una función eminentemente normativa, esta debe de diferenciarse de la que le compete al poder Ejecutivo del estado que es la potestad reglamentaria del gobierno de los órganos sometidos al mismo. Derecho Parlamentario Español pág 194.

aunque no la única, de ella deviene el nombre de Asamblea Legislativa y ha sido en el tiempo la más reconocida de todas las funciones de las Asambleas.

Acerca del debilitamiento de esta función Ferrer-Vidal; Bufalá, citando a García Pelayo dice “*con el establecimiento del Estado social de derecho... “se hizo necesario traspasar con carácter creciente una serie de atribuciones normativas hacia el Ejecutivo, ya fuera mediante un amplio desarrollo de la potestad reglamentaria del gobierno, o bien mediante la facultad de dictar disposiciones administrativas con rango de ley, es decir los decretos leyes... en consecuencia han restado parte de sus funciones al Parlamento.*”⁷³” Dependiendo de la configuración legal que adopten los Parlamento, unos más y otros menos han venido cediendo poder al Ejecutivo en la función legislativa.

En cuanto a la función financiera⁷⁴ citando a Ferrer-Vidal; Bufalá⁷⁵, “*no es más que el sometimiento al derecho e imperio de la ley, esencialmente consiste en la aprobación a través del Parlamento de ingresos y gastos públicos*”⁷⁶. A través de la aprobación de la *Ley Especial de Presupuesto General de la República*; Ampliamos en el capítulo de procedimientos especiales.

La función de control político⁷⁷ plantea como discusión doctrinal su imprecisión, Bufalá Ferrer dice “*que es una actividad de presión principalmente hacia el Ejecutivo*”⁷⁸, sin embargo el control político podemos dividirlo en 2 formas básicas: control parlamentario que puede ser formal e informal y control Legislativo positivo o proactivo u negativo o reactivo.

⁷³ Bufalá Ferrer-Vidal (1999) pág 11.

⁷⁴ Ídem Santaolalla (1984) nos dice que esta es antecedente de la formación de los Parlamentos modernos “tales instituciones surgieron como medio para que los representantes de los estamentos bajomedievales pudieran manifestarse en orden a la concesión o denegación de los subsidios o tributos reclamados por los monarcas”196.

⁷⁵ Bufalá Ferrer-Vidal (1999) pág 13.

⁷⁶ El Ejecutivo es el que administra el presupuesto, para las reformas al mismo se debe acudir al Parlamento para que éste por medio de una ley de reforma cambie el mismo.

⁷⁷ Ver Vargas Jean Paul (2008) Efectividad Parlamentaria Es común confundir el termino control político con el control parlamentario y con el control Legislativo; el control parlamentario tiene el propósito de determinar si las acciones del poder Ejecutivo y otros órganos o entes públicos... se adecuen a las expectativas de la voluntad popular (formal o informal); el control Legislativo alude a la capacidad que tienes las legislaturas para presentar, modificar, moderar y rechazar iniciativas de ley. Pág 12 y 13.

⁷⁸ Ídem.

Según Vargas y Petri el control político es una generalidad⁷⁹ que tiende a darse en el seno del Parlamento, éste es una clase de control político denominado **control parlamentario**; estos autores nos indican “*que es una práctica recurrente confundir el control político con el control parlamentario o con el control Legislativo, el primero “obedece al conjunto de incentivos formales cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional a fin de evita trasgresiones entre poderes,”* así mismo “*el control parlamentario tiene el propósito de determinar si las acciones del poder Ejecutivo u otros órganos u entes públicos... se adecuan a las expectativas de la voluntad popular*”, el control parlamentario puede ser formal e informal, el primero es cuando se encuentra debidamente tipificado en la Constitución política o la legislación del Parlamento e informal cuando atiende a un conjunto no escrito pero aceptable de normas éticas.

En el caso de Nicaragua el control parlamentario es formal e informal⁸⁰, aunque no se dice con esa palabra control, la Ley Orgánica del Poder Legislativo configura una serie de controles formales como son: interpelación, solicitudes de informes y denuncias a través de resoluciones entre otros.⁸¹

El control Legislativo es la capacidad del Parlamento para presentar, modificar, demorar o rechazar iniciativas; es decir es la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones⁸². *En control Legislativo tiene dos formas el positivo o proactivo y el negativo o reactivo.*

Control legislativo positivo o proactivo: es la voluntad del legislador de oposición para apoyar y enriquecer las diferentes iniciativas de ley aunque estas provengan de la fracción del gobierno; contrario sensu el control Legislativo negativo o reactivo es la voluntad de frenar o

⁷⁹ Ídem, en este nuevo sentido el control constituye una actividad para la tutela de ciertos valores que el primero debe de proteger...puede consistir en la verificación, adopción de medidas sancionatorias o correctivas... en fin pueden ser muy diversas. Página 199.

⁸⁰ Control informal, referido a diferentes mecanismos para generar opinión u otros no regulados en la ley.

⁸¹ Vargas y Petri (2008) en su obra efectividad parlamentaria: nos dicen que los efectos del control parlamentario pueden ser orientados a generar legislación y mecanismos de control, denuncias ante instituciones jurisdiccionales, formar opinión pública entre otras.

⁸² Ídem, página 12.

alargar a toda costa la aprobación de la ley con la finalidad de crear condiciones de parálisis y bloqueo del Parlamento; como ejemplo del control Legislativo negativo tenemos⁸³:

- a) Presentación masiva de mociones.
- b) Uso de los dictámenes de minorías.
- c) Uso intenso de la palabra.
- d) Resoluciones y
- e) Rompimiento de quórum.

En el caso Nicaragüense se habla en el pulso parlamentario 2008 y 2009⁸⁴ de los diferentes mecanismos usados por la oposición para ejercer esta función.

La función jurisdiccional moderna⁸⁵, evita que el Parlamento ostente facultades jurisdiccionales, sin embargo a lo largo de la historia ha mantenido atribuciones para conocer ciertos delitos, actualmente persiste que ellos realicen actividades con cierta jurisdicción como sería conocer el retiro de inmunidad del Presidente de la República o de alguno de sus diputados, el mismo se equipara a un proceso político que retira la investidura de protección política para hacerle frente a un proceso en la vía judicial correspondiente.

En el derecho comparado la función jurisdiccional se compara con el *impeachment*⁸⁶; éste es un juicio político de las legislaciones Norteamericana e inglesa, éste juicio es realizado por las cámaras (generalmente la cámara alta) donde la misma juzga al funcionario, sin embargo no tiene resultado penal solo de inhibición política⁸⁷. En Nicaragua la Constitución establece que los funcionarios públicos gozan de inmunidad, y quien juzga a los diputados después de haberseles retirado la inmunidad son los tribunales ordinarios, contrario al caso del Presidente de la República que es juzgado directamente por el pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁸³ Ídem, página 13.

⁸⁴ Ver Pulso Parlamentario 2009, Fundación Demuca; página 329.

⁸⁵ Ídem Santaolalla Lopez(1984) hoy día esta es una función meramente residual presentándose en muchos casos como simple vestigio del pasado.

⁸⁶ D Serraferrero; Mario; (s/a); "El impeachment en América latina"; Argentina, Brasil y Venezuela; notas página 138. La traducción de esta palabra es "bochorno"

⁸⁷ Ídem; No hay duda: las experiencias recientes en América Latina han ubicado al juicio político como un tema de renovada actualidad. El proceso de impeachment seguido en Brasil contra el ex Presidente Fernando Collor de Mello (1992) y la suspensión y posterior destitución del ex mandatario de Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1993), invitan a reflexionar sobre la normativa y el rendimiento de esta institución y de los procedimientos de juzgamiento a los presidentes (1) y sus posibilidades futuras.

1.5. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Como rama autónoma del derecho, el derecho parlamentario tiene una parte sustantiva y otra adjetiva o procedimental⁸⁸, asumiendo por tanto principios sustantivos o generales así como procesales. Lógicamente lo que distingue a una ramas del derecho de las otras son los principios, ya que estos son los que le dan la configuración jurídica a cada una de las materias.

Cárdenas Jaime⁸⁹ dice, *“los principios son habitualmente mencionados (separación de poderes o certeza por ejemplo) pero no formulados porque en realidad no expresan sólo normas sino doctrinas jurídicas completas. Otra diferencia importante destaca que los principios, cuando son formulados, se expresan en un lenguaje no propiamente prescriptivo sino más bien optativo o valorativo proclamando valores...”*

Por principio se entiende el inicio de algo, bajo esta idea todas las cosas tienen un principio sin querer entrar a discusiones filosóficas, Bátiz Vásquez citando a Tomas de Aquino nos dice que este define a *“la filosofía como el conocimiento de todas las cosas por su primeros principios o causas”*. Siendo así, *los principios son el conjunto de elementos que explican el origen y naturaleza de las cosas*, en el caso de marras, explican el origen y naturaleza del derecho parlamentario.

El derecho parlamentario igual a los otras ramas del derechos, tiene principios que juegan un papel conformador de la ciencia, por ello podemos ver que cada una de las ramas del derecho tiene sus propios principios, siendo así el derecho penal tiene principios diferentes a los principios del derecho civil, ello es lo que configura su razón de ser, su finalidad y sus características.

⁸⁸ Torres Manrique; Fernando Jesús (1993) Introducción al Derecho (monografía) El derecho sustantivo es el que se encuentra contenido en normas de contenido sustantivo, como el Código Civil, o el Código Penal, entre otras. Para algunos tratadistas el derecho sustantivo establece derechos u obligaciones o establece sanciones como en el caso de las normas contenidas en el Código Penal. Algunos tratadistas denominan a los Códigos mencionados como Códigos sustantivos. El derecho adjetivo es el que se encuentra contenido en normas de contenido procesal, por ejemplo en el Código de Procedimientos Penales, en el Código Procesal Civil, la Ley del Procedimiento Administrativo General entre otras. El derecho adjetivo establece y regula procedimientos. Algunos tratadistas denominan Códigos adjetivos a los Códigos mencionados, con lo cual otros no están de acuerdo. Ampliar en www.monografías.com.

⁸⁹ Cárdenas Jaime (s/a) página 13.

José Alfonso de Silva nos dice que “*la razón del derecho parlamentario la encontramos en la necesidad de regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica,*”⁹⁰ ahora entendemos que el Parlamento no solo aprueba normas jurídicas, sino otros procesos de relevancia y de control.

Similar a las otras ramas del derecho, el derecho parlamentario divide sus principios en sustantivos que son los que se refieren al fin de la norma y adjetivos los que se refieren a la parte procesal de los mismos, uno (sustantivo) conceptualiza y define y el otro (adjetivo) ejecuta cada uno de los conceptos llevándolos hasta su aplicabilidad más funcional; estos principios procesales son secundarios con respecto a los sustantivos, estando los procesales subordinados a los sustantivos ya que estos se relacionan a la práctica y al sentido común.⁹¹

1.5.1. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Estos son los principios esenciales del derecho parlamentario (generales), ellos se refieren al fin específico de la norma, son los que caracterizan al derecho parlamentario, estos principios son de carácter general y pueden verse en la Constitución Política como principios generales del Estado Nicaragüense.

Tabla 3.
Principios sustantivos del derecho parlamentario

Principios	Referencia
Representación.	Los parlamentarios son representantes del pueblo, que son los representados, estos últimos delegan esa representación sin renunciar a ella. Ver Artículo 2 , 7 y 132 Cn.
Libertad.	Para que el Parlamento sea verdaderamente efectivo debe de existir tanto libertad jurídica como libertad psicológica para que los diputados expresen libremente sus opiniones y en especial para emitir sus votos. Artículo 5 y 27 Cn.
Información.	En los procesos de toma de decisiones la información juega un papel importante, ya que sin ella lo acordado será erróneo y no tendrá el efecto que se espera. Artículo 138 inciso 4 Cn.

⁹⁰ Gonzalo Santiago Campos (s/a) “procedimiento Legislativo en México a través de su historia”, revista Quórum Legislativo; página 142;

⁹¹ Batís Vásquez Bernardo (1999) Teoría del derecho parlamentario, página 104.

Igualdad; Igualdad de los parlamentarios.	Esta radica en el valor del voto de cada parlamentario que debe ser idéntico al de los demás, incluye la posibilidad de participar en igualdad de condiciones en la ejecución de sus atribuciones. Artículo 48 Cn.
---	--

Fuente: realizado a partir del Teoría del derecho parlamentario de Bátiz Vásquez.

El principio de representación ha sido el camino usado para conformar los órganos de poder que administran un país, éste consiste en que los poseedores de la democracia son los ciudadanos, quienes la delegan, no hay mejor manera de definirlo como lo refiere la Constitución Nicaragüense en su artículo 2: “*La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación*” aunque los ciudadanos delegan el poder, no renuncian a el, renunciar significaría, perder la razón de un Estado democrático.

El principio de libertad no solo es un principio del derecho parlamentario, sino general de la humanidad, éste en el derecho parlamentario puede estudiarse desde dos aspectos:

- a) Libertad del Parlamento como cuerpo colegiado autónomo.
- b) La libertad individual del parlamentario.

Estas libertades tienen como límite la Constitución y las leyes, en los dos casos el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía con respecto al Poder Ejecutivo y a los demás poderes del Estado siempre dentro de sus facultades legales.⁹²

El principio de libertad no es un principio absoluto sino que como todos los demás principios tiene sus limitantes; en el Parlamento se debe entender como la libertad de pensar, la libertad de votar y de deliberar de acuerdo a su conciencia, sin embargo tiene como principal límite aquella frase Mexicana famosa “*El respeto al derecho ajeno es la paz*” por ello los que conforman el Parlamento tienen los mismos derechos, los mismos límites y las mismas obligaciones.

⁹² La Constitución Política Nicaragüense refiere el principio de legalidad como uno de los pilares del estado; artículo 183 Cn “*Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República*”

Nuestra Constitución Política refiere la libertad como un principio del Estado Nicaragüense según el artículo 5 *“Son principios de la nación nicaragüense: la libertad; la justicia; el respeto a la dignidad de la persona humana; el pluralismo político, social y étnico; el reconocimiento a las distintas formas de propiedad; la libre cooperación internacional; y el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos.”*

En cuanto al principio de información, sabemos que generalmente los errores en la toma de decisiones se dan por análisis de informaciones incompletas, éste principio se desarrollo de diversas formas; cuando se tienen mecanismos para solicitar información a los poderes del Estado o contar con la opinión de los mismos y cuando surge la necesidad de contratar a personal especializado (expertos) para que redacten los proyectos de ley, la misma consulta de los proyectos de leyes a la ciudadanía y a la las distintas instituciones públicas y privadas es parte del principio de información.⁹³

Igualdad de los parlamentarios, este es un principio general aplicado a muchas ramas del derecho, como dice Bátiz Vásquez⁹⁴ bien es sabido que *“la revolución francesa abolió las diferencias entre nobles y plebeyos... sin embargo a pesar de su solemne declaración (de libertad) igualitaria trasplantada a todas las constituciones modernas, la igualdad sigue siendo una aspiración,”* la igualdad debe de verse como el derecho a ser tratados de manera igual cuando se está en similares situaciones⁹⁵.

La igualdad parlamentaria se manifiesta en:

- a) Votos de los parlamentarios con valor idéntico.
- b) Decisiones tomadas por mayorías.
- c) Tener la oportunidad de ser miembros de sus órganos (junta, Comisiones.)
- d) Igual asignación de recursos, igual obligaciones, responsabilidades e iguales beneficios.

⁹³ Ver inciso 4 del artículo 138 Cn, además artículos 99; 50 incisos 5, 98, 165, 59 y 178, todos de la LOPL.

⁹⁴ Bátiz Vásquez (1999) Teoría del Derecho Parlamentario; introducción.

⁹⁵ La Cn Nicaragüense establece la igualdad en su artículo 48 *“Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.”*

- e) Ser llamados a debates y permitírseles participar en debates y trabajos Legislativos en igualdad de condiciones.

1.5.2. PRINCIPIOS ADJETIVOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Los principios adjetivos son los principios procesales, estos se supeditan a los principios sustantivos; ellos consisten en la ejecución de la norma sustantiva, es decir cada uno de los pasos que va conceptualizando la finalidad del derecho parlamentario. Son una secuencia de actos lógicos, definidos y ordenados “Bátiz Vásquez⁹⁶ nos dice que estos son: “*las exigencias o requisitos que deben cuidarse y cumplirse para que los trabajos legislativos se conduzcan con orden, con eficacia y en un tiempo prudente...*”

Tabla 4.
Principios adjetivos del derecho parlamentario

Principios	Referencia
Principio de orden	El orden es la determinación de la esfera de actividades, bajo un orden lógico y racional que permite ubicar a los integrantes del Parlamento en tiempo y espacio.
Resolución mayoritaria	Debe de prevalecer la opinión de las mayorías sobre las minorías, sin dejar de escuchar a las minorías.
Quórum	Este principio está muy relacionado con el anterior, para saber con qué mayoría contamos es necesario conformar el Parlamento para que sus decisiones tengan pleno efecto, esta conformación para poder sesionar es uno de los elementos más importantes para que las decisiones sean validas.
Debate	Todas las decisiones son tomadas como resultado del debate, de las pláticas de las conversaciones y de las negociaciones.
Votación y mayorías	Votar es el procedimiento propio para la toma de decisiones, con ello se validan las decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de Teoría del derecho parlamentario de Bátiz Vásquez.

Principio de orden; Bátiz Vásquez Citando a Preciado Hernández dice que “*la idea de orden consiste en un deslinde de la esfera de actividades de cada uno de los sujetos...*” para alcanzar el objetivo del trabajo parlamentario, éste principio es indispensable, consiste en regular el

⁹⁶ Bátiz Vásquez (1999) Teoría del Derecho Parlamentario; página 128.

tiempo, la participación, la ubicación de escaños, cuando cada quien ocupa su lugar, para evitar con ello el *asambleísmo*.⁹⁷ Por ello se ubican a los diputados según su corriente ideológica, según sus bancadas, según sus partidos o de la manera que ello opten pero siempre debe existir una forma ordenada de realizarlo, de igual manera todo debe estar regulado hasta las intervenciones en el Plenario, en este sentido la actual Asamblea Nacional de Nicaragua ha realizado mucha inversión, todo el sistema de votaciones, de participación y de ubicación de los parlamentarios en el Plenario es computarizado y en gran medida bajo este principio.⁹⁸

Resolución de mayoría; el Parlamento está compuesto por diversas corrientes políticas, cuando ellas tienen que tomar acuerdos se deben de administrar las diferencias en función de que estas decisiones sean voluntades con la mayor aceptación posible; esa aceptación es una expresión de la democracia moderna. Todas las decisiones en el Parlamento deben de ser tomadas con el mayor consenso posible, este será la mayoría necesaria o legal establecida para cada caso.⁹⁹

Principios de quórum; para llevar a cabo la toma de decisiones es necesario poder tener un consenso mínimo para que se discuta o delibere y así poder tomar una decisión; ese consenso es lo que conocemos como quórum, según la legislación de la que se hable, éste tiene diferentes variantes, de ello hablaremos adelante. A como dice Bátiz Vásquez “*Cuando un Presidente declara que hay quórum está diciendo que están los que deben estar, los cuales son suficientes para iniciar los trabajos colectivos*”.¹⁰⁰

Principio de debate; este principio indica que todo acuerdo tomado debe ser discutido, esto garantiza la información, la participación de las minorías y poner en agenda nacional lo que se

⁹⁷ Bátiz Vásquez (1999) nos dice que “el asambleísmo es un riesgo que corre cualquier Parlamento del mundo, y la pérdida del control de las discusiones... son siempre riesgos que pueden ensombrecer los trabajos parlamentarios o hacerlos inútiles, estériles o inconclusos; el asambleísmo (sesionar y no avanzar en el trabajo parlamentario) es un fenómeno generado principalmente por la falta de orden.

⁹⁸ Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, y 8 y siguientes de la LOPL nos muestran una serie de elementos que son de orden: lugar de sesiones, orden del día, sesiones plenarias, entre otros, este principio se encuentra en toda la ley de manera dispersa.

⁹⁹ Referido en la LOPL, en el artículo Artículo 9 “Voto para la Toma de Resoluciones. Los proyectos de ley, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones requerirán, para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución Política exija otra clase de mayoría”

¹⁰⁰ Lo refiere la Constitución Política en el artículo 141 “El quórum para las sesiones de la Asamblea Nacional se constituye con la mitad más uno del total de los diputados que la integran.” Además artículo 29 de la LOPL; ver también artículos 105 y siguientes de la LOPL.

quiere resolver. El debate o la deliberación constituye el único medio para resolver un asunto el que solo deliberando y discutiendo se logrará finiquitar; el debate no solo se da en las sesiones Plenarias, también se da en reuniones de Comisiones, de Junta Directiva y demás órganos de la AN.¹⁰¹

Principio de votación y mayorías; de acuerdo a las regulaciones de orden, los debates no son eternos, la forma de finalizarlos es mediante votaciones que es el mecanismo como se define la voluntad parlamentaria y garantía de la democracia. Lógicamente según el país del que se hable existen distintos tipos de votaciones¹⁰²; votación secreta, nominativa, pública y por aclamación entre otras, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el 2007, nuestro sistema opta por la votación pública, estableciendo mecanismos electrónicos para llevarla a cabo de los cuales abordaremos con mayor amplitud adelante.¹⁰³

Por último debemos recordar que los principios sustantivos sirven de base a los principios adjetivos, los adjetivos son meramente procesales y se supeditan a los sustantivos, por tanto de algún modo los principios adjetivos deben de estar subordinados a los principios sustantivos y no lo contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización.¹⁰⁴

¹⁰¹ El párrafo final del artículo 141 Cn dice: 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.

¹⁰² Bátiz Vásquez (1999) nos ilustra: votación por aclamación: es cuando se toma una decisión son manifestaciones tumultuarias como gritos, aplausos o silbidos; votación económica: cuando se manifiesta la voluntad con un gesto ejemplo de ello mano alzada, ponerse de pie entre otros; votación nominativa: cada legislador manifiesta su nombre y el sentido de su voto; votación secreta: por papeletas que son generalmente depositadas en una urna.

¹⁰³ Ver LOPL, artículo 110: Votación y Aprobación. Aprobado un dictamen favorable en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, discutiendo y votando artículo por artículo. La aprobación en lo particular no requiere lectura. Y siguientes artículos.

¹⁰⁴ Bátiz Vásquez (1999); teoría del derecho parlamentario, página 104.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA

“El Parlamento ocupa el lugar preponderante entre los tres poderes generalmente aceptados en la organización actual de los estados contemporáneos.”

Bernardo Batíz Vásquez

2.1. CONTEXTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

El Estado de Nicaragua está dividido políticamente en 15 departamentos y dos regiones autónomas, su poblacional según la (ENDESA¹⁰⁵ 2006/2007 páginas 3,4 y 5) y último censo de vivienda es de 5, 148,098 habitantes.

Nicaragua cuenta con un sistema político presidencialista¹⁰⁶, lo que indica la rígida separación de poderes; existen El Poder Judicial que lo ejerce la (CSJ), Poder Electoral que lo ejerce el Consejo Supremo Electoral (CSE); el Poder Legislativo, que lo ejerce la Asamblea Nacional (AN); y el Poder Ejecutivo que lo ejerce el Presidente de la

¹⁰⁵ Encuesta de demografía y salud (última realizada en Nicaragua)

¹⁰⁶“El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la excepción única de Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades-”.Giovanni Sartori. Siguiendo a Jorge Lanzaro de la Fundación Manuel Giménez Abad; El debate “parlamentarismo versus presidencialismo” que alcanzó una audiencia considerable en los medios académicos de América del Sur hizo hincapié en la baja asociación del presidencialismo latinoamericano con la democracia, señalando los puntos débiles de este régimen de gobierno y convocando a adoptar la “opción parlamentaria”³. Estos planteos tienen la peculiaridad de dirigirse a la matriz misma del régimen presidencial, como tal. En efecto, las críticas se refieren sustancialmente a la rigidez, la baja propensión cooperativa y las posibilidades de bloqueo, que derivan del propio diseño institucional: separación de poderes, elección popular directa tanto del Parlamento como del Presidente, con legitimidad doble y períodos fijos para los respectivos mandatos, dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, juegos suma-cero en los cuales “el ganador se lleva todo” (*the winner takes all*) y falta de incentivos para armar coaliciones.

República.¹⁰⁷

En las dos Regiones Autónomas; Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) existe el reconocimiento a diferentes formas de organización como son los Consejos Regionales, gobiernos comunales y territoriales (compuestos por sus autoridades indígenas) reconocidos en la Ley 28; Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.

Con ello podemos afirmar de manera precisa que aunque el Ejecutivo es el que preside la nación, este gobierna con 153 Concejos Municipales y con dos Consejos Regionales Autónomos.

El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por mandato del pueblo, la Constitución Política así lo reconoce en los artículos 2 y 5 respectivamente, estos poderes son autónomos entre sí, sin embargo deben de coordinarse como los refleja el artículo 129 Cn *“Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución.”*

2.1.1. CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL (INTEGRACIÓN).

La Asamblea Nacional está conformada actualmente por 92 diputados propietarios e igual número de suplentes, elegidos en circunscripciones, según datos regionales nuestro país es uno de los países con menor número de diputados en el Parlamento.¹⁰⁸

¹⁰⁷ El Arto. 1 de la Ley de Autonomía; Ley 28 dice: El presente Estatuto establece el Régimen de Autonomía de las Regiones en donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua y reconoce los derechos y deberes propios que corresponden a sus habitantes, de conformidad con la Constitución Política. A como lo expresa Sandra Brunnengger en “EL CAMINO DE CONFLICTO DE LA AUTONOMÍA EN NICARAGUA: LECCIONES APRENDIDAS” en E 1987 se aprobaron tanto la Ley 28, Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, como la propia constitución de 1987.

¹⁰⁸ Pulso parlamentario (2008). Comparados con datos regionales, Guatemala tiene 158 escaños, Honduras 128, Salvador 84, Costa Rica 57, Panamá 78, República Dominicana 178 y Nicaragua 92. Fuente Jean Paul Vargas,

Tabla 5.
Número de diputados que Integran el Parlamento Nicaragüense, 2011

Circunscripción	Número de electos	Referencia
Nacionales 1 circunscripción.	20 diputados nacionales ¹⁰⁹	Elegidos a nivel nacional.
Departamentales 17 circunscripciones.	70 diputados	Elegidos por cada departamento con número para cada uno de los municipios de cada departamento.
Constitucionales.	2	Según nuestra legislación son diputados el ex Presidente de la República y su vicepresidente y el candidato que obtenga el 2do lugar en las elecciones nacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución y Ley Electoral.

La AN está conformada desde la constitución de 1987 por 91 diputados, 90 de ello electos directamente por voto popular, mas 1 diputado con su suplente que correspondía al candidato a presidente y vicepresidente que no ganará las elecciones; y partir de las reformas constitucionales del 95, se incorporan 1 diputado mas con su suplente como son el ex Presidente de la República¹¹⁰, para un total actual de 92 parlamentarios, la Constitución Política actual reformada establece en el artículo 133 *“También forman parte de la Asamblea Nacional como Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior, y, como Diputados, Propietario y Suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que participaron en la elección correspondiente, y hubiesen obtenido el segundo lugar.”*

¹⁰⁹ Además se eligen 20 diputados al Parlamento Centroamericano, ver arto 140 de la Ley Electoral; ley 331 y artículo Arto 2 inciso a del Tratado constitutivo PARLACEN.

¹¹⁰ La redacción original del la constitución política de 1987 es: Arto. 132.- El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional, por delegación y mandato del pueblo. La Asamblea Nacional está integrada por noventa Representantes con sus respectivos suplentes, elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto en circunscripciones regionales mediante la aplicación del sistema de representación proporcional, regulado por la Ley Electoral. El número de Representantes podrá incrementarse de acuerdo con el censo general de la población de conformidad con la ley. Arto. 133.- También forma parte de la Asamblea Nacional como Representantes propietarios y suplentes respectivamente, los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que, habiendo participado en la elección correspondiente, no hayan sido elegidos, en este caso, deben contar en las circunscripción nacional con un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales.

Si se divide la población nacional usando los datos del censo 2005, entre el número de diputados que conforman el Parlamento tenemos como resultado que hay un diputado por cada 55,958 habitantes a la fecha.

2.1.2. ÓRGANOS POLÍTICOS Y AUXILIARES O TÉCNICOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

Con la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL), publicada en el 2007, se inicia un ciclo de modernización del Parlamento Nicaragüense, con el cual se adoptaron mejores mecanismos de orden, aumenta la capacidad institucional de las Comisiones y del Parlamento en general, además se adoptan nuevas tecnologías que facilitan el trabajo Legislativo, lo que ha resultado en la mejora de la estructura organizacional y funcional del Parlamento.

Para su organización interna el Parlamento está compuesto por distintos órganos, entre ellos podemos destacar los *órganos políticos* que son los que devienen de la propia organización interna del Parlamento y se integran de manera plural o individual por varios miembros que fueron electos como diputados o parlamentarios; como complementos a estos órganos políticos encontramos los *órganos auxiliares o técnicos*, los cuales se conforman por personal especializado y generalmente cumplen la función de asistencia y asesoría a los órganos políticos.

***Tabla 6.
Organización interna del Parlamento; órganos políticos y auxiliares; 2011***

Órganos políticos	Órganos técnicos/auxiliares
Presidencia	Dirección general de asuntos Legislativos
Secretaría	Dirección general de asuntos administrativos
Junta Directiva	Unidad de auditoría interna
Comisiones permanentes	Unidad de género
Comisiones especiales / otras Comisiones	Comisión de estilo
Plenario	Comisión de análisis de transferencias (CPEP)
Bancadas o grupos parlamentarios	Unidad de soberanía alimentaria

Fuente elaboración propia por el análisis de la LOPL.

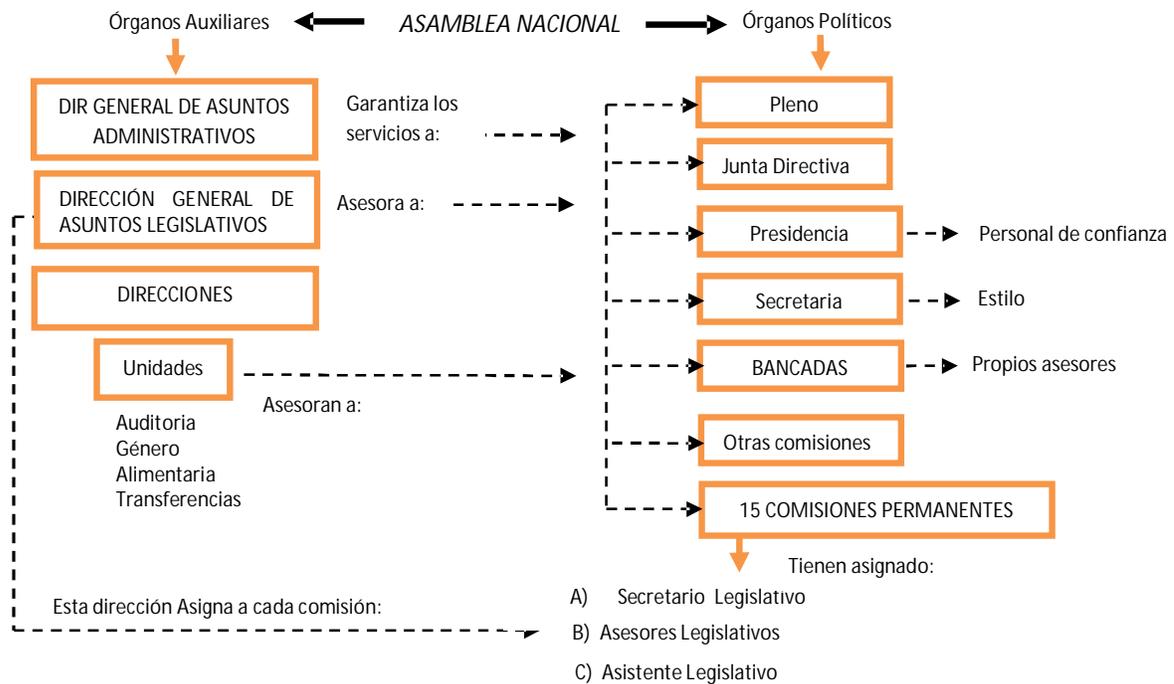
En esta tabla se observa la separación entre órganos políticos y técnicos¹¹¹ en la organización del Parlamento, los órganos políticos tienen a su cargo el poder de decisión dentro del Parlamento, los órganos técnicos tienen el poder de sugerir para la toma de decisiones; otro aspecto que debemos tomar en cuenta en esta tabla es que algunos de los órganos políticos son unipersonales como es el caso de la Presidencia o de la Secretaría, en estos casos aunque existan varios secretarios el primero de ellos asume las primera Secretaría con sus funciones.

Cada uno de los órganos de la AN juega un papel en la estructura, los políticos como decimos supra deciden, sin embargo para llegar a esto hay una serie de órganos compuestos por personas ocupadas de asesorar, asistir y organizar todos los procedimientos que realiza el Parlamento, desde reuniones, eventos, hasta sesiones plenarias.

La modernidad y la globalización imponen cada día más el manejo de información especializada, ésta es uno de los principios básicos que dan forma al derecho parlamentario, en forma pura y simple, para poder hacer una ley hay que tener conocimiento especializado sobre lo que va a legislar y como bien sabemos los integrantes del Parlamento son elegidos por el pueblo para que los representen y no necesariamente deben de tener conocimientos técnicos, por ello estos deben de ser reforzados por el personal detrás de cada ley, quienes con su esfuerzo y el debido dominio de la técnica legislativa aportan al cumplimiento de la principal función del Parlamento como es la función de legislar.

¹¹¹ Puede verse artículo 84 de la LOPL.

Diagrama 7.
Estructura funcional de los órganos del Parlamento Nicaragüense, 2011



Fuente: elaboración propia.

A como lo refiere este gráfico, los órganos auxiliares de la Asamblea Nacional AN, se dividen en órgano de asistencia administrativa y asesoría. En este último caso la *Dirección General de Asuntos Legislativos*¹¹²; es un órgano de asesoría general, para ello nombra y dirige el trabajo de los secretarios Legislativos y de los asistentes Legislativos y, la parte operativa la constituye

¹¹² LOPL Artículo 85 dice: Dirección General de Asuntos Legislativos. La Dirección General de Asuntos Legislativos es el órgano auxiliar encargado de prestar la asesoría legislativa, jurídica, económica y de cualquier índole, a los órganos de la Asamblea Nacional: Plenario, Junta Directiva, Presidencia, Secretaría, Comisiones y Diputados que lo solicitaren... y Artículo 86.- Asignación de Asesores y Asistentes Legislativos. La Dirección General de Asuntos Legislativos asignará a cada Comisión, uno o más Asesores y Asistentes Legislativos, según la necesidad, considerando capacidad y especialización temática. Las funciones de Secretaría de la Comisión serán desempeñadas por el personal designado por la Dirección General de Asuntos Legislativos, quienes conforman la Secretaría Legislativa de la Comisión. El Asesor y el Asistente serán Asesor y Asistentes institucionales de la Comisión a tiempo completo. El Asesor Legislativo será el Secretario Legislativo de la Comisión. Cuando a una Comisión le sean asignados más de un Asesor o Asistente Legislativo, el Director General de Asuntos Legislativos nombrará un Coordinador que será el Secretario Legislativo de la Comisión. El desempeño de las funciones de Secretario Legislativo de una Comisión no excluye del asesoramiento de otra cualquiera cuando así lo disponga el Director General de Asuntos Legislativos, de acuerdo con las necesidades de funcionamiento de la Asamblea Nacional. El Director General de Asuntos Administrativos podrá solicitar al Director General de Asuntos Legislativos la asignación de Asesores Parlamentarios para asuntos generales o especiales. Los Asesores y Asistentes Legislativos se subordinan ejecutivamente al Secretario Legislativo de la Comisión.

la *Dirección General de Asuntos Administrativos*, que es un órgano de gestión meramente administrativa que garantiza los servicios administrativos a los parlamentarios y a sus órganos.

En este diagrama además de representarse los órganos establecidos en la nueva ley orgánica, aparecen otras instancias como la Unidad de Género, la Comisión de Estilo de la Secretaría y la Comisión de análisis de las transferencias entre otras; Todos estos órganos cumplen diferentes funciones dentro de la estructura parlamentaria y se han generado a partir de ir profesionalizando y optimizando el trabajo parlamentario de los órganos del parlamento, se consideran como órganos auxiliares.

La capacidad institucional de las Comisiones ha estado mejorado mucho, se ha creado todo un sistema para brindar asistencia y asesoría a todos los órganos Legislativos y los mismos diputados individualmente; es importante destacar la división en *asistencia administrativa* brindada por la Dirección General de Asuntos Administrativos y la *asistencia técnica-legal* brindada por la Dirección General de Asuntos Legislativos, dentro de esta última esta la asesoría a las Comisiones, a los diputados y a las bancadas, en el caso de las bancadas como órganos más o menos autónomos tienen la posibilidad de elegir directamente a sus asesores de acuerdo a los recursos dados por la magnitud de la bancada.

2.1.2.1. FUNCIONES GENERALES DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES.

La *Dirección General de Asuntos Administrativos* es el órgano auxiliar responsable de garantizar a los órganos de la Asamblea Nacional y a los Diputados de la Asamblea Nacional, los servicios materiales y técnicos que fueren necesarios para el apropiado desempeño de sus funciones;¹¹³ esto se refiere a toda la parte organizativa del Parlamento, por ejemplo cuando se

¹¹³ Artículo 88 LOPL dice: División General de Asuntos Administrativos. La División General de Asuntos Administrativos será el órgano auxiliar responsable de garantizar a los órganos de la Asamblea Nacional y a los Diputados de la Asamblea Nacional, los servicios materiales y técnicos que fueren necesarios para el apropiado desempeño de sus funciones. La División General de Asuntos Administrativos está dirigida por un Director General, nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Presidente de la Asamblea Nacional. Tiene las siguientes funciones: 1. Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos que requiera la Asamblea Nacional para su funcionamiento. 2. Celebrar los contratos que demande el buen funcionamiento de Asamblea Nacional. 3. Las demás que determine mediante Resolución Administrativa el Presidente de la Asamblea Nacional o la Junta Directiva.

invita a sesiones a los diputados, esta unidad debe velar porque vayan anexos todos los documentos que sean autorizados por el Presidente, realizar o sacar las copias correspondientes.

Es importante mencionar que este órgano no es autónomo, su función se origina por la autorización que da el Presidente de la Asamblea Nacional, o en su caso los presidentes o titulares de los demás órganos de la AN.

La Dirección General de Asuntos Legislativos, es la encargada de asistir técnicamente¹¹⁴ a los diferentes órganos de la AN, a las Comisiones, a las bancadas y a los diputados, para lo cual la DGAL asignará a cada una de las 15 Comisiones permanentes un secretario o Secretaría legislativa, un asistente Legislativo y a los asesores legales de acuerdo a su necesidad y la temática de la Comisión.¹¹⁵

Esta dirección es la encargada del nombramiento de los distintos Secretarios Legislativos, Asesores Legislativos y Asistentes Legislativos, para ello mencionaremos algunas de las funciones principales de estos cargos.

2.1.2.2. PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS ASESORES LEGISLATIVOS.

Es importante destacar que los secretarios Legislativos de las diferentes Comisiones de la AN fungen como asesores de las Comisiones,¹¹⁶ y en el caso de que las Comisiones tuviere varios asesores, el secretario Legislativo es el que coordinara el trabajo de los demás asesores, sus funciones principales son:

- a) Asesorar al Presidente y a los miembros de la Comisión, sobre los asuntos propios de la competencia de la misma y sobre los procedimientos parlamentarios a desarrollar por la Comisión o Sub Comisión de trabajo en el ejercicio de sus funciones;
- b) Evacuar consultas a los Diputados de los temas encomendados a la Comisión;

¹¹⁴ Vila Ramos (2004) En la legislación Norteamericana las comisiones o standign committes pueden nombrar de manera autónoma a su personal conocido como *staff*, nombran por mayoría a no más de 30 persona. ver Vila Ramos; los sistemas de comisiones parlamentarias, página 105.

¹¹⁵ De forma general las Comisiones legislativa tiene una secretaria legislativa, un asesor y un asistente Legislativo, de acuerdo a la carga de trabajo de la misma se podría asignar más asesores.

¹¹⁶ Ver artículo 87 de la ley Orgánica de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

- c) Tramitar, ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, por instrucciones del Presidente de la Comisión, las convocatorias, citaciones e invitaciones a los funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados;
- d) Redactar las correspondientes actas, informes y dictámenes acordados por la Comisión y firmarlas junto con el Presidente de la Comisión;
- e) Asistir a las sesiones plenarias en que se trate asuntos relacionados a la actividad de la Comisión para evacuar las consultas que surjan en el debate. La Dirección General de Asuntos Legislativos notificará a los Secretarios Legislativos sobre los puntos programados a discutirse; y
- f) Dar fe, en su condición de fedatario, de lo debatido y acordado por la Comisión¹¹⁷.

La gran cantidad de trabajos de los Parlamento ha provocado que cada vez más se apoye el trabajo de sus órganos en diferentes equipos de asesores, en nuestro caso el asesor cumple dos funciones, asesora a la Comisión y a la vez es secretario Legislativo de la misma. En el caso que haya más de dos asesores, uno de ellos es a la vez secretario Legislativo.

Podrá observarse que la LOPL no menciona claramente las funciones del secretario Legislativo y las confunde con las del asesor, esto se da porque la ley establece que *“el Asesor Legislativo será el Secretario Legislativo de la Comisión”*, es decir es asesor Legislativo y secretario, además nos dice que cuando hay varios asesores uno de ellos será secretario(a) *“Cuando a una Comisión le sean asignados más de un Asesor o Asistente Legislativo, el Director General de Asuntos Legislativos nombrará un Coordinador que será el Secretario Legislativo de la Comisión. El desempeño de las funciones de Secretario Legislativo de una Comisión no excluye del asesoramiento de otra cualquiera cuando así lo disponga el Director General de Asuntos Legislativos, de acuerdo con las necesidades de funcionamiento de la Asamblea Nacional.”*¹¹⁸

Uno de los rasgos más importantes de los asesores o secretarios Legislativos es que tienen fe pública, como veremos más adelante esta es una característica de algunos funcionarios públicos para garantizar la veracidad de la administración pública.

¹¹⁷ Ídem

¹¹⁸ Ver artículo completo, el 86 de la LOPL.

En el caso de las bancadas, y dada su mayor autonomía y dualidad en su naturaleza, éstas pueden nombrar libremente a sus asesores de acuerdo a la LOPL, sin que estén supeditados a la dirección de asuntos Legislativos.¹¹⁹

2.1.2.3. PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS ASISTENTE LEGISLATIVOS.

De manera general los asistentes Legislativos son los que realizan el trabajo de apoyo al Secretario Legislativo y o asesores de las Comisiones, dentro de sus funciones están:

- a) Hacer por instrucciones del Secretario Legislativo de la Comisión, las convocatorias a los Diputados miembros y las invitaciones a funcionarios, analistas, organismos y ciudadanos para las consultas;
- b) Auxiliar al Secretario Legislativo de la Comisión en el levantamiento de las actas de cada sesión;
- c) Efectuar el trabajo secretarial;
- d) Colaborar con el Secretario Legislativo en las tareas asignadas a la Comisión.

El asistente Legislativo como puede apreciarse está subordinado al asesor Legislativo de la Comisión o secretario en su caso, es su jefe inmediato y lo apoya directamente en todo el trabajo realizado por la Comisión.

La principal característica de los secretarios(a) Legislativos es que la ley les otorga fe pública, este solo opera en razón de su cargo y en funciones dadas por el mismo, Es por ello que Giménez-Arnau establece que *"la fe pública no será la convicción del espíritu en lo que no se ve, sino la necesidad de carácter jurídico que nos obliga a estimar como auténticos e*

¹¹⁹ Según el Artículo 13 LOPL cuarto párrafo dice: presupuesto de la AN: La tercera comprenderá funcionarios, personal profesional, técnico y administrativo, y los recursos materiales y tecnológicos que se asignarán a las Bancadas Parlamentarias, en proporción al número de Diputados que contenga cada una, lo cual incluye nombramiento de asesores contratados por el término de la legislatura. Ver también artículo 81 de la misma ley: Partidas Presupuestarlas para las Bancadas. El Presupuesto de la Asamblea Nacional contendrá una partida suficiente para ser asignada a las Bancadas Parlamentarias, distribuida proporcionalmente al número de Diputados agrupados en ella. También pondrá a disposición de las Bancadas, proporcionalmente al número de Diputados que las integren, locales adecuados, mobiliario y equipos de trabajo. *Las Bancadas nombrarán su personal conforme sus requerimientos y recursos.*

indiscutibles los hechos o actos sometidos a su amparo, queramos o no queramos creer en ellos.”¹²⁰

La *unidad de género* creada en la Asamblea Nacional como una instancia temporal, ha sido formalizada por el Parlamento convirtiéndola en una unidad permanente (UTG)¹²¹, la misma tiene como principal función acompañar a la Asamblea Nacional en el fortalecimiento de capacidades del personal y la incorporación del enfoque de género en los procesos Legislativos.

La unidad de auditoría interna, esta unidad es creada en base a la Ley de la Contraloría General de la República, es parte esencial del sistema de control y fiscalización del Estado, de forma general esta unidad tiene a su cargo el control interno posterior.¹²²

La unidad de análisis de las transferencias, la de género y alimentaria no están referidas en la ley, sin embargo tienen su fundamento en la *LOPL* que en su el párrafo final del artículo 27 establece “*La Junta Directiva de la Asamblea Nacional podrá crear los órganos auxiliares que estime necesario para el desempeño de las atribuciones de la Asamblea Nacional, los que serán aprobadas por el Plenario.*” Esto deja claro que para la aprobación de nuevos órganos auxiliares se deberá de pasar por la autorización del Plenario.

2.1.3. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS DIPUTADOS EN EL PLENARIO.

Como hemos visto sobre los principios procesales del derecho parlamentario, la organización del Parlamento es una actividad reconocida como un principio adjetivo (orden), ello conlleva a la estructura ordenada de los diputados en los distintos órganos.

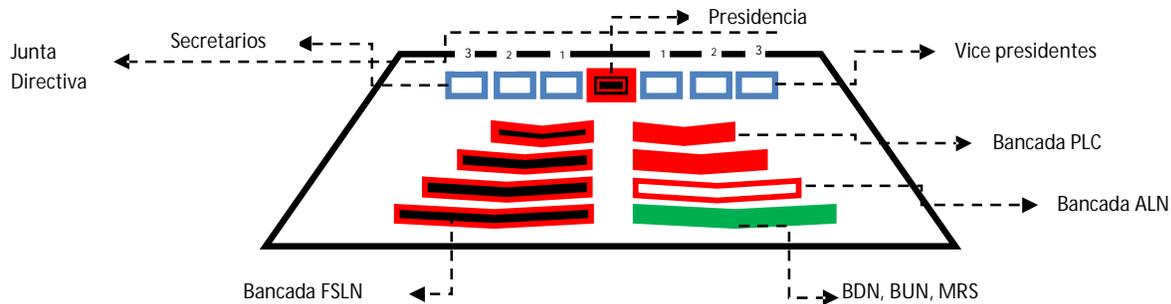
¹²⁰ Citado por Asociación de Municipios de Nicaragua; Manual del Secretario del Concejo Municipal; investigación realizada por Iván Francisco Lacayo Berríos, 2009, sin edición, sin publicación, página 26.

¹²¹ Esta Unidad Técnica de Género UTG ha sido financiada con fondos del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, e igual que existe en Nicaragua también existe en Costa Rica y otros países de la región.

¹²² La ley 681, de la Contraloría General de la República en el artículo 36 establece: Del Control Interno Posterior Ejercido por las Unidades de Auditoría Interna. El control interno posterior que realizarán las Unidades de Auditorías Internas de las entidades sujetas al ámbito de aplicación de esta Ley, se ejercerá mediante la Auditoría Gubernamental utilizando las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua.

Como sustento de ello en el Plenario los diputados y diputadas se ubican en un orden determinado, desde la ubicación de la JD que preside el Plenario hasta el orden en la ubicación por bancadas.

Gráfico 8.
Orden y conformación del Plenario de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011



Fuente: elaboración propia.

El gráfico anterior muestra la forma como se ordena el Plenario de la Asamblea Nacional de Nicaragua, el Plenario es presidido por la Junta Directiva compuesta por 7 miembros, el Presidente ubicado en el centro, a su izquierda los 3 vice presidentes y a su derecha los 3 secretarios; de frente a la JD se ubican los diputados ordenados en bancadas, las que varían de acuerdo a la conformación política autónoma de los partidos en el seno del Parlamento o de las autonomía de las diferentes fuerzas políticas del país.

2.2. ÓRGANOS DE DECISIÓN DEL PARLAMENTO (POLÍTICOS).

Éstos órganos están compuestos o integrados por diputados propietarios o suplentes en su caso,¹²³ dichos órganos de decisión en su conjunto tienen las funciones de llevar a cabo el procedimiento parlamentario y las de ejecutar las distintas funciones legislativa, cada una de estas instancias es responsable de parte de ese proceso.

En nuestro caso los órganos de decisión del Parlamento son las instancias conformadas por la ley, entre ellas:

¹²³ Nos referimos a las suplencias o acreditación legal de los mismos por los cauces reconocidos en la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional.

- a) Presidencia,
- b) Vice presidencia,
- c) Secretaría,
- d) Junta Directiva,
- e) Comisiones, y sus diferentes tipos,
- f) Plenario,
- g) Bancadas

2.2.1. LA PRESIDENCIA.

La Presidencia del Parlamento, se conforma cuando se elige en sesión solemne a los diputados que integran la Junta Directiva, el Presidente preside este poder del Estado, como lo dice el diccionario de términos parlamentarios “*Presidente, proviene del latín praesidens, Presidente, gobernante; de praesidere, vigilar, proteger, presidir, estar sentado al frente*”; todos atributos del que preside el Parlamento.

Fernando Santaolalla López nos dice en su obra Derecho Parlamentario Español “*el Presidente es considerado tradicionalmente como la máxima autoridad... todo cuerpo numeroso, como una Asamblea legislativa necesita de una autoridad que lo dirija, que resuelva las discrepancias que puedan surgir en su seno y que impulse el desarrollo de sus funciones*¹²⁴”

La Presidencia del Parlamento en un órgano unipersonal, la duración del cargo de Presidente es el mismo de la Junta Directiva; del análisis del artículo 40 de la LOPL se identifican tres grandes grupos de funciones generales que configuran este cargo¹²⁵, ellas son:

- Ü *El Presidente es el representante del Poder Legislativo.*
- Ü *Preside la Asamblea Nacional y la Junta Directiva.*
- Ü *Es la máxima autoridad administrativa del Poder Legislativo.*

¹²⁴ Citado en Santaolalla López, Fernando (1984) “Derecho Parlamentario Español” página 123.

¹²⁵ Ver LOPL, en el Artículo 40 dice: La Presidencia. La Presidencia es un órgano unipersonal que lo desempeña el Presidente de la Asamblea Nacional durante el periodo de su elección. Contará con los Asesores y el personal de sus oficinas que fueren necesarios. El Presidente es el representante del Poder Legislativo, preside la Asamblea Nacional y la Junta Directiva, dirige y garantiza el funcionamiento de la Asamblea Nacional en su calidad de máxima autoridad administrativa, administra el presupuesto y nombra al personal de acuerdo con la ley y las normativas aprobadas por el Plenario de la Asamblea Nacional.

La existencia de la presidencia como órgano independiente, como representante del Parlamento “se ha explicado por el hecho de que en todo cuerpo colegiado numeroso, es necesario que exista una autoridad que la dirija y que resuelva los conflictos que puedan surgir en su seno y que impulse el desarrollo de sus funciones.”¹²⁶

2.2.1.1. FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA.

Derivadas de los tres grandes grupos de funciones generales, se encuentran las funciones específicas de la presidencia del la Asamblea Nacional, en el artículo 41 de la LOPL que dice:

Tabla 9.
Funciones del Presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Funciones
1. Representar a la Asamblea Nacional.
2. Presidir y dirigir las sesiones de la Asamblea Nacional, abrirlas, suspenderlas, continuarlas y levantarlas o cerrarlas. Podrá aumentar el período de espera antes del inicio de las sesiones así como aumentar su duración. Cuando alguno de los Diputados no está de acuerdo con que se suspenda la sesión, deberá manifestarlo y el Presidente sin abrir discusión sobre el asunto someterá a votación del Plenario si se suspende o no.
3. Convocar, presidir y dirigir las reuniones de la Junta Directiva.
4. Someter a la aprobación de la Junta Directiva la Agenda y el Orden del día a desarrollar en la siguiente sesión.
5. Someter a discusión cualquier iniciativa que estando en Agenda no estuviere en el Orden del Día, siempre que no haya oposición de la mayoría del Plenario.
6. Ejercer el voto de desempate en las reuniones de la Junta Directiva.
7. Presentar el Informe Legislativo correspondiente en la Sesión de Clausura, pudiendo delegar su lectura.
8. Proponer a la Junta Directiva candidatos para el nombramiento del Director de la Dirección General de Asuntos Legislativos, del Director de la División General de Asuntos Administrativos y del Auditor Interno.
9. Elaborar con el concurso de los Jefes de Bancada, el Ante Proyecto Anual de Presupuesto de la Asamblea Nacional y presentarlo a la Junta Directiva para su aprobación.
10. Presentar a la Junta Directiva, informes financieros trimestrales, así como el Estado de la ejecución presupuestaria.
11. Ejercer las funciones presupuestarias, velando por el estricto cumplimiento de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario y demás regulaciones administrativas existentes en lo referente a la formulación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto de la Asamblea Nacional.
12. Imponer el orden al público asistente a las sesiones de la Asamblea Nacional. En caso de necesidad, el Presidente está facultado para cambiar la Sesión de Pública a Privada, así como para solicitar el auxilio de

¹²⁶ Rubén Hernández Valle (2000) derecho parlamentario Costarricense, página 144.

Funciones
la fuerza pública. Éstas quedarán bajo el orden del Presidente.
13. Llamar al orden a los Diputados que se salgan del asunto en discusión o finalizare el tiempo que le fue concedido.
14. Suspender en el uso de la palabra a un Diputado cuando utilice lenguaje injurioso o cuando irrespete a la Junta Directiva o desconozca su autoridad.
15. Firmar con el Secretario las Actas de las Sesiones de la Asamblea Nacional, las Actas de las Reuniones de la Junta Directiva así como los autógrafos de las Leyes, los Decretos, Resoluciones y Declaraciones.
16. Nombrar su Asesor Legislativo, su jefe de Despacho y el resto de personal calificado que necesitare para el eficaz desempeño de sus funciones. Estos serán considerados como Empleados de confianza.
17. Participar, dar seguimiento e informar a la Junta Directiva de las resoluciones y acuerdos que se tomen en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe.
18. Firmar y delegar la presentación de los informes en los Recursos de Amparo, los Recursos por Inconstitucionalidad y los Recursos Innominados que se introduzcan en contra de la Asamblea Nacional.
19. Presentar ante las autoridades competentes, las solicitudes y recursos legales necesarios para la defensa de las atribuciones y derechos del Poder Legislativo.
20. Mandar a publicar las reformas a la Constitución Política, las Leyes Constitucionales y las demás leyes por cualquier medio de publicación social escrito, cuando el Presidente de la República no sancionare, promulgare o mandare a publicar las leyes en un plazo de quince días. En este caso, el Presidente de la Asamblea dirigirá oficio al Director de La Gaceta, Diario Oficial, para que publique la ley en la siguiente edición.
21. Recibir la promesa de ley del Presidente y Vicepresidente electos.
22. Las demás que señalen las leyes.
23. Nombra al personal de la AN de acuerdo a la ley y normativa interna.

Fuente: LOPL

Las funciones del Presidente del Parlamento las podemos agrupar en las tres grandes funciones vistas en la página anterior, dentro de las más importantes reflejadas en esta tabla están, la de presidir las sesiones plenarias (conducir las sesiones), así como las sesiones de Junta Directiva, la función de preparar el orden del día para ser presentado a la Junta Directiva, debe verse que estas atribuciones son reglas generales que privatizan ciertos actos al Presidente, sin embargo, atendiendo a los principios del derecho parlamentario existen sus debidas excepciones, como ejemplo la convocatoria especial,¹²⁷ la convocatoria en general debe de ser realizada por el

¹²⁷ Ver LOPL, artículo 7 establece la Convocatoria Especial: La mayoría absoluta de los Diputados, en concordancia con el arto. 141 Cn podrá solicitar a la Junta Directiva la convocatoria a Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional. Si la Junta Directiva no da respuesta en el término de quince días a los solicitantes, el Diputado de mayor edad de ellos, hará "Convocatoria Especial" cumpliendo las formalidades señaladas en la presente Ley. Esta convocatoria especial, una vez hecha no podrá ser revocada ni sustituida por otra convocatoria de la Junta Directiva. En caso de ausencia del Presidente y los Vicepresidentes, hará sus veces el Diputado de mayor edad entre los concurrentes. En caso de que no asistiere ninguno de los Secretarios de la

Presidente del Parlamento, empero de acuerdo al arto 7 de la LOPL y solo mediante la consecución de los actos que establece dicho artículo (caso especiales de los 15 días sin sesionar) puede ser solicitada por los diputados; siendo la máxima autoridad administrativa por ende a la que le corresponden una serie de atribuciones específicas como mandar a publicar las leyes que en su caso lo ameriten o la atribución de nombrar la personal, estas son características particulares de esta función general.

2.2.1.2. DEL VICEPRESIDENTE.

La Asamblea Nacional de Nicaragua tiene un Presidente y tres vice presidentes, como función principal del vicepresidente se tienen la de sustituir al Presidente, en caso de ausencia o imposibilidad temporal de éste, según el orden en que fueron electos¹²⁸. Durante la sustitución tendrán las mismas funciones del Presidente y recibirán el título de "*Presidente por la Ley*".

Dentro de las obligaciones del vicepresidente están:

- a) Estar presentes en las sesiones de la AN, ya sea de Junta Directiva o plenaria.
- b) Integrar Junta Directiva para sesiones plenarias del Parlamento.
- c) Sustituir al Presidente en los casos previstos en la ley.

Los Vice Presidentes son miembros de la Junta Directiva, ellos tienen voz y voto en la misma, por ello están obligados a su participación. Presiden como Junta Directiva el Plenario de la AN junto con sus demás miembros; y son un diputado más en el Parlamento a diferencia de los Concejos Municipales donde el Vice Alcalde solo tiene voz pero no voto. De acuerdo al principios de igualdad, aunque sea el Vicepresidente, este es un diputado más con los mismos derechos que los demás, por ello tiene igual presencia en la Junta Directiva así como igual voto en ella como en el Plenario, reflejo directo del principio de igualdad.

Junta Directiva, hará sus veces el Diputado de menor edad entre los concurrentes. La petición de Convocatoria Especial deberá expresar los puntos de agenda y orden del día, y una vez abordados por el Plenario, no podrán ser motivo de una nueva Convocatoria Especial durante el resto de la legislatura. Este tipo de sesiones tiene carácter ordinario.

¹²⁸ Ver LOPL, artículo 42 sobre las Funciones de los Vicepresidentes. Los Vicepresidentes cumplirán su obligación de estar presentes, al igual que todos los demás, miembros de la Junta Directiva, desde el inicio hasta el final de las sesiones, a fin de coadyuvar con el Presidente en la conducción de las mismas, y asegurar el quórum de Ley. Los Vicepresidentes sustituirán al Presidente, ejerciendo sus funciones, en caso de ausencia o imposibilidad temporal de éste, según el orden en que fueron electos. Durante la sustitución tendrán las mismas funciones del Presidente y recibirán el título de "Presidente por la Ley". Además ver artículo 43 del mismo cuerpo.

2.2.2. LA SECRETARÍA.

La Secretaría es un órgano unipersonal de la AN; en el Parlamento Nicaragüense existen tres Secretarías, (primera, segunda y tercera,) las funciones cotidianas las asume la primera en orden de prelación. No debe de confundirse la Secretaría de Comisiones con la Secretaría general del Parlamento o de la Junta Directiva que es la misma; la Secretaría del Parlamento se integra con un diputado electo y la Secretaría de la Comisión se integra con un técnico asesor.

La LOPL en su artículo 43 nos da un concepto de lo que debemos de entender sobre la misma: “... *La Secretaría de la Asamblea Nacional autoriza y certifica las actuaciones del Plenario y de la Junta Directiva y sirve además de órgano de comunicación entre el Poder Legislativo y los otros Poderes del Estado, las Instituciones Estatales y con el pueblo nicaragüense.*”

De este concepto resaltan dos ideas, la primera en cuanto en un *órgano de certificación*, se fundamenta en la necesidad que tienen los órganos públicos de que alguien certifique sus actos como ciertos y verdaderos, para ello la administración pública genera ciertos cargos donde al funcionario que lo preside lo revisten de fe pública. En el caso del Parlamento tienen fe pública tanto la Secretaría general¹²⁹ de la AN y los secretarios o asesores de las Comisiones.¹³⁰

La segunda ideas es como *órgano de comunicación*, esta se fundamenta en que los mismos órganos deben de tener canales institucionales fijados para atender las relaciones con los poderes del Estado o la población en general.

La Secretaría general del la Asamblea cumple dos roles, a la vez que es la Secretaría del Parlamento, es también la Secretaría de la Junta Directiva del mismo.¹³¹

2.2.2.1. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA.

La Secretaría general del Parlamento tiene tres grandes grupos de funciones, ellas son:

Ü Órgano de comunicación y recepción

¹²⁹ De acuerdo al mismo artículo 43 de la LOPL.

¹³⁰ LOPL; artículo 87 establece las Funciones de los Asesores y Asistentes Legislativos; f) Dar fe, en su condición de fedatario, de lo debatido y acordado por la Comisión.

¹³¹ Ver artículo 44 de la LOPL.

- ü Órgano cuyo titular es fedatario del Parlamento.
- ü Órgano de asistencia al Presidente en las sesiones plenarias y de Junta Directiva.

Estas funciones son generales e igual que el caso del Presidente comprenden una serie de atribuciones específicas.

Tabla 10.
Funciones generales de la Secretaría; Asamblea Nacional de Nicaragua 2011

Grupos de funciones	Actividades
Órgano de comunicación del Parlamento.	La Secretaría recibe las comunicaciones enviadas a la Junta Directiva y al Plenario, entre ellas iniciativas y propuesta de renunciaciones de funcionarios públicos. Además revisa la documentación enviada al Parlamento pudiendo así rechazarla si no cumple con ciertas formalidades.
Órgano fedatario público del Parlamento.	La Secretaría certifica las actuaciones de la Junta Directiva y del Plenario.
Órgano de asistencia al Presidente en las sesiones plenarias y Junta Directiva.	La secretaría asiste al Presidente en la confirmación del quórum, lectura de proyectos, redacción de la agenda que propone al Presidente

Fuente: elaboración propia.

En esta tabla, agrupamos las tres grandes funciones generales de la Secretaría, en las que se agrupan todas sus funciones específicas, esto nos sirve como elemento doctrinario que nos permite conocer mejor el funcionamiento y objetivo esencial de este órgano; En base a estos tres criterios la Secretaría: certifica, asistes y comunica. Esas son sus tres grandes funciones.

Tabla 11.
Funciones específica de la Secretaría de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Función
1. Citar, por orientaciones del Presidente, a los Diputados para que concurran a las Sesiones de la Asamblea Nacional.
2. Citar, por orientaciones del Presidente, a los Miembros de la Junta Directiva para sus reuniones.
3. Recibir las comunicaciones dirigidas a la Asamblea Nacional e informar al Presidente y a la Junta Directiva.
4. Servir de enlace entre la Asamblea Nacional y los Poderes e Instituciones del Estado.
5. Verificar el quórum.
6. Elaborar y revisar las Actas de las Sesiones y presentarlas antes de la siguiente sesión.

Función
7. Recibir las Iniciativas de ley ¹³² , de decretos, de resoluciones y de declaraciones, asegurándose de que contengan los requisitos previstos en esta ley, ponerles razón de presentación o devolverlas para subsanar faltas, colocarles el código especial para su seguimiento y enviar dentro de las veinticuatro horas a cada miembro de la Junta Directiva, una copia de la Carta Introdutorias.
8. Preparar las propuestas de Agendas y el Orden del Día al Presidente para su aprobación por la Junta Directiva.
9. Dar lectura a las Iniciativas de ley, de Decretos, Resoluciones o Declaraciones, a las mociones, propuestas, mensajes, informes y demás documentos que deban ser leídos en las sesiones.
10. Firmar junto con el Presidente, las Actas de las sesiones, así como los documentos y autógrafos que emanen de la Asamblea Nacional.
11. Llevar el cómputo de las votaciones, entregando inmediatamente los resultados al Presidente.
12. Revisar el Diario de Debates y certificar sus transcripciones.
13. Certificar las Actas de las sesiones y los votos razonados que se hayan presentado.
14. Anotar y llevar por su orden una lista de los Diputados que soliciten el uso de la palabra.
15. Preparar la Memoria Anual de cada período Legislativo y presentarla a la Junta Directiva.
16. Impulsar en los tiempos previstos y con las formalidades de Ley, los trámites propios del proceso de formación de Ley.
17. Revisar la redacción gramaticalmente correcta, coherencia de estilo y referencias legales de los proyectos de ley aprobados. La Secretaría y la Dirección General de Asuntos Legislativos conformarán un Comité de Trabajo para ello. (<i>llamado Comisión de estilo</i>)
18. Poner en conocimiento de la Junta Directiva los errores cometidos en la publicación de leyes y solicitar su corrección.
19. Las demás funciones que establezca la ley y la normativa reglamentaria interna.
Recibir las renunciaciones de funcionarios públicos para pasarla a la Junta Directiva ¹³³

Fuente: elaboración propia en base al arto 45 de la LOPL.

¹³² LOPL, artículo 46.- Recepción de Iniciativas. Las Iniciativas serán presentadas en la Secretaría de la Asamblea Nacional, la que revisará si contiene los requisitos de ley o la devolverá para subsanar faltas, dentro de las veinticuatro horas de recibidas; pondrá razón de presentación y dentro de las veinticuatro horas enviará copia del soporte electrónico a la Dirección General de Asuntos Legislativos para su inclusión en la red informática a fin de permitir el acceso de las personas interesadas en el tema.

¹³³ LOPL; Artículo 130 dice: De las Renunciaciones de los Funcionarios Electos por la Asamblea Nacional. Las renunciaciones de los funcionarios que por disposición constitucional son electos por la Asamblea Nacional, serán recibidas, conocidas y admitidas por la Asamblea Nacional. La renuncia será presentada en Secretaría, quien la remitirá a la Junta Directiva para su inclusión en la Agenda y Orden del día. La renuncia causará los efectos de Ley a partir de la fecha de su aceptación por la Asamblea Nacional. Artículo 131.- De la Renuncia del Presidente y del Vicepresidente de la República. Las renunciaciones al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República serán presentadas en Secretaría de la Asamblea Nacional. En tal caso, la Asamblea Nacional será convocada por la Junta Directiva a sesión dentro de los tres días hábiles, con el objeto de conocer de la renuncia. La renuncia surtirá efectos legales con su aceptación por el Plenario de la Asamblea Nacional. Si el renunciante fuere el Presidente de la República, se notificará inmediatamente al Vicepresidente para que en sesión solemne tome posesión del cargo ante la Asamblea Nacional y rinda la promesa de ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional.

Las funciones de la Secretaría son varias, como órgano de comunicación tiene entre las más relevante funciones de servir como canal para la recepción de las iniciativas de ley y además sirve como control previo ya que también le corresponde revisarlas para aceptarlas o devolverlas,¹³⁴ citar a los miembros del Parlamento a sesiones plenarias o Junta Directiva, esta atribución la realiza por instrucción del Presidente, si él no lo orienta no lo puede hacer el secretario ya que la regla general es que el Presidente cite y si no lo hace, los diputados lo solicitan a la Junta de manera excepcional. Además como órgano fedatario público certifica actuaciones y actos y como órgano de asistencia del Presidente en las sesiones apoya a la realización de la agenda que aprueba la Junta Directiva y verifica el quórum por orden del Presidente.

2.2.3. LA JUNTA DIRECTIVA.

La Junta Directiva es un órgano colegiado conformado por los diputados del Parlamento, la ley dice que debe ser formado de manera plural, es decir con la representación de las fuerzas políticas existentes en el seno de la AN; como órgano la Junta Directiva es el segundo órgano en decisión después del Plenario.

¹³⁴ La Ley de Amparo; Ley 49 establece como regla general en el art 51 inciso 2 que el amparo no opera contra el proceso de formación de la ley; para ello las reformas a la ley de amparo del 2008 incorporaron el *conflicto de competencia entre poderes* ver art 4 bis; ley 49 " Los de la República; en el caso del Representantes de los Poderes del Estado promoverán el Conflicto de Competencia o de inconstitucionalidad, cuando consideren que una ley, decreto, reglamento, acto, resolución o disposición de otro Poder, invade sus competencias privativas constitucionales. En el Poder Ejecutivo, la decisión corresponde al Presidente Poder Legislativo corresponde esta decisión a la Junta Directiva; en el caso del Poder Judicial corresponde a la Corte Plena y en el caso del Poder Electoral, corresponde al Consejo Supremo Electoral. Si el Presidente correspondiente de estos tres últimos Poderes, no procede como corresponde en un plazo perentorio de cinco días, lo podrá hacer cualquier otro miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral. *Artículo Reformado por la Ley 643, de Reforma a la Ley 49, Ley de Amparo, Publicada en la Gaceta No. 28 del viernes 8 de febrero de 2008.*

Tabla 12.
Organización de la Junta Directiva del Parlamento Nicaragüense 2011¹³⁵

Junta Directiva del Parlamento
Un Presidente
3 Vice presidentes
Primer vicepresidente
Segundo vicepresidente
Tercer vicepresidente
3 Secretarios
Primer secretarios
Segundo secretarios
Tercer secretario

Fuente: Iván Lacayo Pulso Parlamentario 2009.

La Junta Directiva del Parlamento está compuesta por 7 miembros, elegidos de manera plural entre las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional; generalmente de acuerdo al peso de las fuerzas políticas, así es como obtienen los principales cargos estratégicos como son la presidencia y la primera Secretaría.

La Junta Directiva es un órgano colegiado que requiere para su funcionamiento el consenso de la mayoría de sus miembros (4 diputados) o lo que se llama quórum de funcionamiento, este es igual al quórum de Comisión, lo que veremos en otro apartado; en la Junta Directiva todos los miembros tienen el mismo derecho al voto excepto el Presidente que puede ejercer el doble

¹³⁵ Ver LOPL, artículo 35 dice: Junta Directiva de la Asamblea Nacional, La Asamblea Nacional está presidida por una Junta Directiva compuesta de un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. El período de las dos primeras Juntas Directivas es de dos legislaturas. El período de la tercera Junta Directiva será de una legislatura. La primera Junta Directiva comenzará su período el nueve de enero del primer año del período Legislativo, fecha de su elección y concluirá el nueve de enero del tercer año del período Legislativo. La segunda Junta Directiva comenzará su período el nueve de enero del tercer año del período Legislativo, fecha de su elección y concluirá el nueve de enero del quinto año del período Legislativo. La tercera Junta Directiva del período Legislativo comenzará el nueve de enero del quinto año del período Legislativo, fecha de su elección y concluirá el nueve de enero en que concluye el período constitucional. La composición de la Junta Directiva deberá expresar el pluralismo político y por consiguiente la proporcionalidad electoral en la Asamblea Nacional.

voto en caso de empate.¹³⁶ Este caso representa el único hecho en la legislación que restringe el principio de igualdad en el derecho parlamentario.

2.2.3.1. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA.

Las funciones de la Junta Directiva se encuentran en la LOPL; Ley Orgánica del Poder Legislativo, entre ellas encontramos.

Tabla 13.
Funciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Función
1. Velar por la buena marcha de la Asamblea Nacional.
2. Atender los asuntos interinstitucionales y de coordinación armónica con los otros Poderes del Estado.
3. Presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Nacional.
4. Aprobar la Agenda, el Orden del día y los Adendúms conforme los cuales se desarrollarán las sesiones, según propuestas que hará el Presidente de la Asamblea Nacional, asistido del Secretario, en consulta con los Jefes de las Bancadas Parlamentarias. En caso de urgencia el Presidente, el Plenario, o los Jefes de Bancada que representen una tercera parte de los Diputados que integran la Asamblea Nacional, podrán solicitar a la Junta Directiva que se varíen o introduzcan nuevos puntos.
5. Recibir y tramitar las solicitudes de los Diputados en relación a los informes, comparencias o interpelaciones ante el Plenario, de los Ministros o Viceministros, Presidentes y Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales.
6. Determinar el número de Diputados que integrarán cada una de las Comisiones de la Asamblea Nacional.
7. Proponer al Plenario el nombramiento de los Diputados que integrarán las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y de la Cuenca del Caribe y conocer de sus informes y actividades.
8. Integrar las Comisiones Permanentes, las Comisiones Constitucionales, las Comisiones Especiales y las Comisiones de Investigación.
9. Proponer al Plenario de la Asamblea Nacional la creación de nuevas Comisiones Permanentes, así como también la fusión, separación y sustitución de las ya existentes.
10. Aprobar la integración de las delegaciones a eventos nacionales e internacionales, las que se compondrán de forma pluralista.
11. Discutir y aprobar el Presupuesto Anual de la Asamblea Nacional.
12. Solicitar informes a las Comisiones sobre sus actividades y el cumplimiento de sus planes de

¹³⁶ LOPL; Artículo 38 dice: Quórum y Resolución en la Junta Directiva. El quórum de la Junta Directiva se establece con la asistencia de cuatro directivos; y sus resoluciones y acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes. En caso de empate el Presidente tendrá doble voto.

Función
trabajo.
13. Firmar las actas de sus reuniones.
14. Aprobar la formación de Comisiones Interparlamentarias y Grupos de Amistad con Parlamentos de otros países.
15. Asignar funciones especiales a los Diputados.
16. Nombrar, suspender y destituir, a propuestas del Presidente de la Junta Directiva, al Director de la Dirección General de Asuntos Legislativos y al Director de la División General de Asuntos Administrativos. También podrá nombrar y destituir al Auditor Interno previos los requisitos señalados en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
17. Imponer a los Diputados sanciones disciplinarias conforme la Ley y la normativa reglamentaria interna.
18. Las demás que señalen la presente Ley.

Fuente: elaboración propia en base al artículo 39 de la LOPL.

Entre las funciones principales de la Junta Directiva, destaca por su uso e importancia realizar todos los preparativos para las sesiones plenarias del Parlamento, para ello debe Aprobar:

La Agenda¹³⁷

El orden del día¹³⁸

y los Adendúm¹³⁹

La agenda es preparada por el secretario, quien la presenta al Presidente del Parlamento para que este la apruebe, para ello el artículo 45 inciso 8 de las funciones de la Secretaría establece que le corresponde al secretario: *“Preparar las propuestas de Agendas y el Orden del Día al Presidente para su aprobación por la Junta Directiva”*, el artículo 39 inciso 4 dice que le corresponde al Presidente *“Aprobar la Agenda, el Orden del día y los Adendúm conforme los cuales se desarrollarán las sesiones, según propuestas que hará el Presidente de la Asamblea Nacional, asistido del Secretario, en consulta con los Jefes de las Bancadas Parlamentarias.”*

¹³⁷ Ver LOPL, Arto 4 establece las definiciones: “Se denomina “Agenda”, a las actividades a realizar en cada sesión de la Asamblea y que contendrá las Actas, Dictámenes, Iniciativas, Puntos Especiales y toda la documentación necesaria para el desarrollo eficiente de las Sesiones Plenarias.

¹³⁸ Ídem. Se denomina “Orden del Día”, a la decisión adoptada por la Junta Directiva, del orden en que las Iniciativas de Ley y demás asuntos contenidos en la Agenda se presentarán en la Sesión Plenaria respectiva.

¹³⁹ Ídem, Se denomina “Adendúm”, las adiciones que se hagan a la Agenda. Contendrá Actas, Dictámenes, Iniciativas y toda la documentación necesaria para el desarrollo eficiente de las Sesiones Plenarias. Los Adendúm serán enumerados en orden consecutivo por cada Sesión.

2.2.3.2. FORMA DE MODIFICAR LA AGENDA Y EL ORDEN DEL DÍA.

La LOPL en su parte conceptual artículo 4, denomina "*Agenda*", a las actividades a realizar en cada sesión de la Asamblea y que contendrá las Actas, Dictámenes, Iniciativas, Puntos Especiales y toda la documentación necesaria para el desarrollo eficiente de las Sesiones Plenarias, además denomina "*Adendúm*", las adiciones que se hagan a la Agenda. Contendrá Actas, Dictámenes, Iniciativas y toda la documentación necesaria para el desarrollo eficiente de las Sesiones Plenarias y se denomina "*Orden del Día*", a la decisión adoptada por la Junta Directiva, del orden en que las Iniciativas de Ley y demás asuntos contenidos en la Agenda se presentarán en la Sesión Plenaria respectiva.

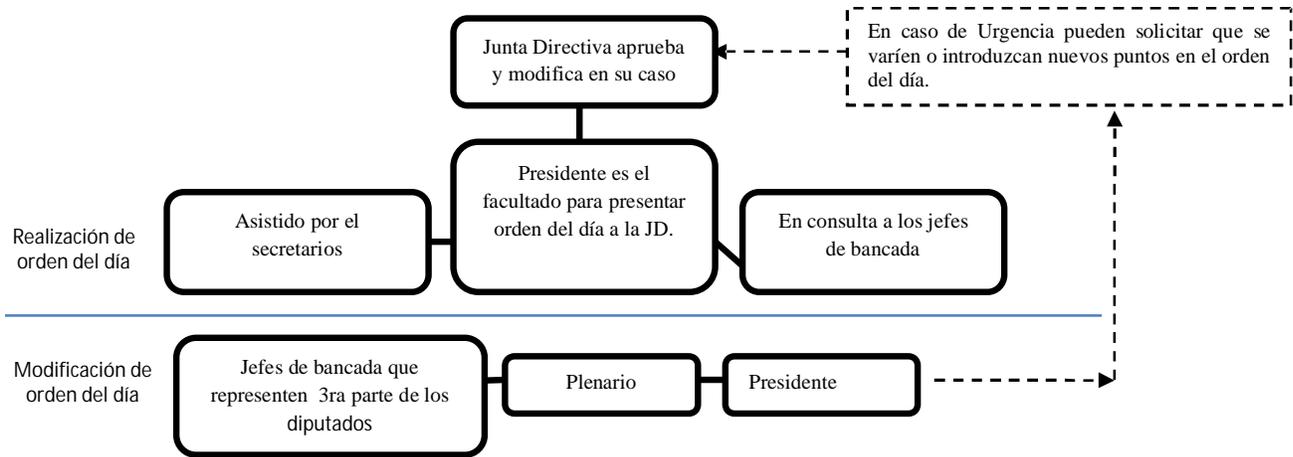
Según estos conceptos, la agenda es el conjunto de temas que se abordaran en una sesión plenaria con su respectiva documentación, aunque no está definido en la ley, a la agenda se le llama *Agenda Base*, por ser la base para realizar el orden del día; éste último es el orden en que se presentaran en sesión los asuntos de la agenda y el adendúm son los nuevos instrumentos que se incorporan a la agenda o bien es la forma de modificar la agenda.

Según afirma Muñoz (2000)¹⁴⁰, "*las normas relativas al orden del día regulan tres aspectos: es un ordenamiento preestablecido de modo rígido para conocer los diversos asuntos que tramitan las Comisiones legislativas, es la secuencia para examinar los asuntos sometidos a conocimiento del órgano y finalmente las normas relativas a la alteración del orden del día;*" dado que es un ordenamiento de reglas rígidas lo que precisa de formas iguales para modificarlo.

Por ende la modificación de la agenda y el orden del día es uno de los elementos esenciales que realiza de la Junta Directiva, ya que dependiendo de ello se decide que es lo que verá el Plenario del la Asamblea en sus sesiones ordinarias y extraordinarias, y muchas veces es usado como una forma de control Legislativo, en nuestro país es uno de los controles más usado.

¹⁴⁰ Ver Muñoz Quezada; Hugo (2000); Las comisiones Legislativas Plenas, página 172.

Diagrama 14.
Forma de aprobar y modificar la agenda y el orden del día; Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011



Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior nos muestra primero que la elaboración de la agenda, el orden del día y los Adendúm son realizados por el Presidente con apoyo del secretario, una vez realizados el Presidente es el responsable de someterlo a la Junta Directiva para su aprobación. Además el Presidente debe de consultar a los jefes de bancadas. Una vez aprobado la agenda y el orden del día, *este solo puede ser modificado en caso de urgencia por la Junta Directiva a petición del Plenario*, del Presidente o de los jefes de bancada que representen a un tercio de los diputados.¹⁴¹ La ley no es precisa al no expresar lo que debe de entenderse como casos de urgencia, sin embargo en la doctrina este se entiende como las iniciativas que fueron presentadas y calificadas como urgentes¹⁴² y no incluidas en la agenda y el orden del día, dada su apertura conceptual la urgencia también puede comprender una serie de factores políticos considerados urgentes por las distintas fuerzas políticas del Parlamento.

¹⁴¹ Ley ver LOPL; Artículo 39 inciso 4. Aprobar la Agenda, el Orden del día y los Adendúm conforme los cuales se desarrollarán las sesiones, según propuestas que hará el Presidente de la Asamblea Nacional, asistido del Secretario, en consulta con los Jefes de las Bancadas Parlamentarias. En caso de urgencia el Presidente, el Plenario, o los Jefes de Bancada que representen a tercera parte de los Diputados que integran la Asamblea Nacional, podrán solicitar a la J Directiva que se varíen o introduzcan nuevos puntos.

¹⁴² De acuerdo al artículo 93 de la misma ley (sobre la clasificación de urgencia)

Los proyectos en agenda del Plenario se mantienen en la misma hasta que, o son puestos en orden del día o caduca, en el caso que los proyectos estén en el orden del día y no se logren discutir y aprobar y se cierra la sesión, estos pasan nuevamente a la agenda base y ahí se mantienen hasta que son incluidos en el nuevo orden de día de Plenario o solicitados por caducidad.

2.2.4. LAS COMISIONES.

Las comisiones son mecanismos técnicos políticos para que los Parlamentos descarguen un poco las muchas labores que se tienen en el pleno y que de llevarse a éste se volvería difícil sino imposible de resolverlas; Según nos dice JP Vargas¹⁴³ *“el incremento y la complejidad funcional de los Parlamentos ha obligado a procesos de desconcentración de funciones sustantivas y logísticas, surgiendo de esta forma el modelo de Comisiones legislativas permanentes”*. De esto se deriva que a mayor amplitud de la Asamblea Nacional, mayor es la complejidad política del órgano, lo que sugiere desconcentrar para alcanzar los objetivos deseados.

Como lo afirma Montero (2002) citando a Medina y Cárdenas¹⁴⁴ *“Las Comisiones parlamentarias aparecen por primera vez tras la Revolución inglesa, bien en forma de órganos compuestos por un reducido número de legisladores (select committees), creados eventualmente por la Cámara, o bien es ella misma quien se constituía, excepcionalmente, en Comisiones de investigación.”* En cualquiera de estos dos casos la finalidad consistía originalmente en obtener información suficiente sobre algún asunto concreto concerniente a los trabajos parlamentarios. De modo que en el origen de las Comisiones aparecieron dos motivos claros: *facilitar la labor del Pleno y ser un instrumento, si no de control del Ejecutivo, al menos de equilibrio entre el Parlamento y Gobierno.”*

¹⁴³ Vargas Jean Paul; Transfuguismo (2010) página 14.

¹⁴⁴ García Montero; Mercedes (2002); “las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica,” página 4.

2.2.4.1. GENERALIDADES DE LAS COMISIONES.

Las figuras de las Comisiones existen en todos los Parlamentos del mundo; desde Francia y España donde se les denomina Comisiones o desde el Parlamento Británico llamadas “*The Committee of the Whole House*,”¹⁴⁵ hasta el modelo Norteamericano que en la Cámara de representantes tiene los “*standing committees, especial o select committees*”¹⁴⁶ utilizando el término “*comité*.”

El termino Comisión procede de la traducción literal de la voz latina “*commissio, commisionis*” que deriva de “*commiteere*” que significa encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa¹⁴⁷, conceptualmente la Comisión supone la ejecución de un mandato por encargo de alguien, en nuestro caso del Plenario.

La Comisión tiene origen en un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, *la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos. Una parte significativa de la labor parlamentaria ahora se lleva a cabo en las Comisiones más que en la cámara originaria.*¹⁴⁸

Fernando Santaolalla las define como “*reuniones restringidas de cierto número de diputados a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las cámaras.*”

¹⁴⁵ Vila Ramos; Beatriz (2004) refiere al comité de toda la cámara, es la simple transformación de la cámara en comité para la resolución de ciertos asuntos. Se trata pues, de una comisión temporal presidida por el Chairman y no por el speaker; ver página 53.

¹⁴⁶ Ídem, estas son unidades permanentes de trabajo, son órganos estables de las cámaras con capacidad para la asunción genérica de competencias... la autora considera a el sistema de comisiones norteamericano como la más poderosas del mundo... por otro lado se configuran en el sistema bicameral una comisiones mixtas, para atender los asuntos que competen a las dos cámaras (cámara de representantes y el senado), páginas 82,103 y 103.

¹⁴⁷ Vila Ramos (2004) los sistemas de comisiones parlamentarias, página 22.

¹⁴⁸ Hirononi Yamamoto (2007) Unión Interparlamentaria; *instrumentos de control parlamentario*, estudio comparativo en 88 Parlamentos nacionales. Página 15 y 16.

Según Petri y Vargas, citando a Alcántara *“las Comisiones se definen como los grupos de trabajo temporales o permanentes estructurados a partir de áreas temáticas...que surgen a partir de la necesidad de contar con Parlamentos ágiles y más oportunos...”*¹⁴⁹

Nuestra legislación establece que las Comisiones *“son órganos colegiados creados por la Asamblea Nacional conforme al numeral 18 del artículo 138 de la Constitución Política, para el adecuado ejercicio de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, con el propósito de analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento, los asuntos que la Constitución o las leyes encomendaren a las Comisiones y lo que ellos decidan en el ámbito de su competencia. Si la Ley o el Plenario no señalan el número de Diputados que conformarán una Comisión, la Junta Directiva lo hará.”*¹⁵⁰

Como la establece la Ley Orgánica de la AN de Nicaragua supra, las Comisiones tienen como funciones principales apoyar el proceso de formación de la ley e investigar el funcionamiento de los organismos estatales, de acuerdo con su respectiva competencia, para presentar las recomendaciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional, para que éste proceda de conformidad con la Constitución Política.

Para el estudio y diferencia de los sistemas de Comisiones¹⁵¹ es muy importante analizar un poco el grado de institucionalización de las Comisiones Legislativas en Nicaragua, esta debe medirse por diferentes aspectos, entre ellos: si están o no definidas en la ley, si tiene presupuesto asignado, y las competencias que tienen, además de ellas Jean Paul Vargas¹⁵² incluye la profesionalización de los integrantes de las Comisiones de la AN, para ello dice: *“Se parte entonces del criterios que aquellos integrantes de una Comisión determinada, entre más tiempo se mantengan en el período mayor grado de especialización en el procedimiento Legislativo desarrollarán, como también en el dominio temático de las mismas. Asimismo, la prolongación en un tiempo determinado faculta la Constitución de voceros a lo interno de las*

¹⁴⁹ Vargas Jean Paul y Petri Dennis; *Efectividad parlamentaria incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*; Fundación de Demuca Costa Rica; 2008, página 24 y 25.

¹⁵⁰ Arto 47 de la LOPL.

¹⁵¹ Vila Ramos (2004) Los sistemas de comisiones parlamentarias; Los elementos para el análisis de los sistemas de comisiones, en primer lugar el elemento temporal, el nivel de autonomía y la composición o pluralidad política, son materia de crucial importancia para el análisis.

¹⁵² Efectividad parlamentaria (2008) página 179.

bancadas parlamentarias especializados en la temática, con una amplia capacidad de comprensión del discurso político de las demás fracciones y por resultado la construcción de puentes de relacionamiento para la creación de alianzas estratégicas o coyunturales sobre la agenda legislativa en el área de competencia.” todos estos elementos los cumplen las Comisiones permanentes en Nicaragua, están definidas en la ley, tiene presupuesto, tienen un cuerpo asesor, son conformadas de acuerdo a la afinidad profesional o a los cargos públicos tenidos relacionados al quehacer de la Comisión, lo que significa o supone la profesionalización de la carrera política legislativa.

Otro aspecto importante en cuanto a la institucionalización es la permanencia o rotación de los diputados en las Comisiones, en este sentido se debe de entender que a mayor rotación menor profesionalización de las Comisiones, en el caso Nicaragüense, al haber cambios en las estructuras de la Comisiones generalmente quedan en las ellas los mismos diputados; con ello podemos afirmar con aplomo que las Comisiones Nicaragüenses cuentan con un alto grado de institucionalidad.

En nuestro país la conformación de las Comisiones se da por las afinidades de los parlamentarios a los temas de las Comisiones, ejemplo de ello la Comisión de asuntos municipales ha sido conformada por diputados que tienen o han tenido experiencia en el ámbito municipal, alcaldes, vice alcaldes y concejales, además se prevé la experiencia de los mismos en estos temas, generalmente los diputados que pertenecen a una Comisión continúan en la misma por el siguiente periodo dando mayor profesionalización a la misma.

2.2.4.2. FACULTADES DE LAS COMISIONES EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA.

Las facultades de las Comisiones, son el conjunto de mecanismos que este cuerpo colegiado tiene para llevar a cabo sus funciones, esta funciones son enunciativas y no taxativas, es decir estas son dadas sin el perjuicio que el Plenario o la Junta Directiva les pueda asignar otras atribuciones.¹⁵³

¹⁵³ Ver LOPL6, Artículo 60. Párrafo primero: Carácter Enunciativo de las Atribuciones de las Comisiones. Las atribuciones establecidas para cada Comisión son enunciativas, no taxativas, y están establecidas sin perjuicio de que el Plenario o la Junta Directiva, pueda asignarle otras.

Desde luego siempre es importante analizar desde este punto el principio de legalidad estipulado en la Constitución en el artículo 183, que reza: *Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República.* Con ello la carta magna nos dice que es deber de los funcionarios públicos cumplir la ley, en este sentido en el caso de los funcionarios públicos lo que la ley no dice no se puede hacer;¹⁵⁴ en otras palabras las funciones dadas a las Comisiones deben de ser o dadas por la ley o asignadas por la Junta Directiva o el Plenario.

Tabla 15.
Facultades de las Comisiones permanentes de la Asamblea Nacional de Nicaragua¹⁵⁵, 2011

Facultades	Función
1. Dictaminar los Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones sometidos a su conocimiento.	Legislativa /Presupuestaria
2. Solicitar a los funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados, toda la información y documentación que precisaren, así como solicitar su presencia, para que expongan sobre asuntos relacionados con el desempeño de sus funciones.	Información/Control
3. Solicitar información y documentación y aún la presencia de personas naturales y jurídicas a fin de obtener mayor ilustración para una mejor decisión en el asunto de que se trata.	Información
4. Visitar los lugares e instalaciones que estimen necesarios para ilustrar su criterio.	Información
5. Desarrollar consultas de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y la presente Ley.	Información
6. Las Comisiones de la Asamblea Nacional podrán, en la discusión de los proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, requerir la asistencia de los funcionarios y empleados públicos.	Información
7. Las Comisiones podrán conocer e investigar el funcionamiento de las Instituciones Estatales, de acuerdo con su respectiva competencia y presentar las recomendaciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional, para que éste proceda de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley.	Control
8. una función que no se refleja en estos acápite pero que es necesario observar es la que realiza una Comisión en especial como es la de modernización, que no se encarga de dictaminar proyectos, sino está dedicada exclusivamente a la modernización interna del Parlamento, es	Interna

¹⁵⁴ El principio legalidad opera de distintas formas, si es un ciudadano, este puede hacer lo que la ley no manda, pero si es un funcionario público este no puede hacer lo que la ley no manda.

¹⁵⁵ Ver más en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Parlamento Nicaragüense.

Facultades	Función
como un órgano intermedio de administración y definición de políticas para el desarrollo y actualización del Parlamento.(Función de desarrollo institucional)	

Fuente elaboración propia a partir de datos de la LOPL.

Lo primero que hay que tener en cuenta para analizar el tema de las Comisiones es su carácter enunciativo y no taxativo, es decir estas atribuciones son mínimas y operan sin perjuicio de las que les pueda asignar el Plenario.¹⁵⁶

Las Comisiones permanentes tiene la función de consultar los proyectos de ley que les asigne el Plenario de la AN, con la finalidad de llevar a cabo el proceso de formación de ley en la etapa constitutiva, para ello requerirán conocer, informarse, informar, investigar¹⁵⁷ y tomar decisiones.

Como podemos ver en la tabla anterior se muestra que la mayoría de funciones son de **información**¹⁵⁸, dado que ésta es la que lleva a cabo el proceso de consulta de los proyectos de leyes o resoluciones en el Parlamento y necesita para ello tener la información suficiente para poder plasmar en el dictamen la realidad; el proceso de consulta a los órganos del Estado, sociedad en general, u órganos privados es un proceso obligatorio como requisito previo para la aprobación de una ley; otras de las funciones es la de **control** la que actúa al solicitar la

¹⁵⁶ Ver LOPL; Artículo 60 establece el Carácter Enunciativo de las Atribuciones de las Comisiones. Las atribuciones establecidas para cada Comisión son enunciativas, no taxativas, y están establecidas sin perjuicio de que el Plenario o la Junta Directiva, pueda asignarle otras.

¹⁵⁷ Ver LOPL; Artículo 55: De las Investigaciones de las Comisiones en Instituciones Estatales. Las Comisiones podrán conocer e investigar el funcionamiento de las Instituciones Estatales, de acuerdo con su respectiva competencia y presentar las recomendaciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional, para que éste proceda de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley.

¹⁵⁸ Ver LOPL; Artículo 51: Asistencia de los Funcionarios Públicos. Las Comisiones de la Asamblea Nacional podrán, en la discusión de los proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, requerir la asistencia de los funcionarios y empleados públicos. Cualquiera de los Diputados miembros de la Comisión, podrán presentar la solicitud para la asistencia del funcionario requerido al Secretario Legislativo de la Comisión, junto con el cuestionario de los puntos a tratar. El Secretario Legislativo la pondrá en conocimiento del Presidente de la Comisión el mismo día o el siguiente día hábil. El Presidente aprobará la solicitud y el cuestionario y gestionará ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, el envío de la citación al Funcionario requerido. El funcionario deberá ser citado con por lo menos tres días de anticipación a la fecha en que deba comparecer. Los funcionarios de los Poderes del Estado elegidos directa o indirectamente responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones, civiles o militares, y están obligados a colaborar con las Comisiones de la Asamblea Nacional y asistir a sus llamados para ilustrar y explicar sobre los asuntos solicitados. Además ver artículos 56, 57 y 58 sobre citaciones a funcionarios públicos.

comparecencia de algún ministro u funcionario público y la función meramente legislativa que se aprecia con la aprobación del dictamen de ley debe que además es un requisito mínimo para que pase al siguiente nivel (Plenario), en realidad *el dictamen es el primer consenso para la aprobación de una ley*.

2.2.4.3. DURACIÓN DEL CARGO EN COMISIONES.

El período de los miembros de las Comisiones permanentes será el mismo de los Miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional establecido bajo la regla 2/2/1¹⁵⁹; los otros tipos de Comisiones finalizan su periodo al finalizar la tarea que les ha sido encomendada ya sea por el Plenario o por la Junta Directiva. Lo que indica que perfectamente pueden permanecer creadas durante todo el periodo Legislativo.

2.2.4.4. COMO SE INTEGRAN LAS COMISIONES.

La ley no establece el número de diputados que deben de integrar las Comisiones del Parlamento,¹⁶⁰ por ello su integración varía de acuerdo a la importancia que se da a los temas que son competencia de las Comisiones.

Las Comisiones serán presididas por una Junta Directiva integrada por un Presidente y dos Vicepresidentes.¹⁶¹ Las funciones de Secretaría de la Comisión serán desempeñadas por la Secretaría Legislativa de la Comisión. El Presidente y los dos Vicepresidentes de cada Comisión, se elegirán libremente de entre los diputados que integran la misma.¹⁶²

El ejercicio de cargos en la Junta Directiva de las Comisiones será de carácter personal. El Presidente dirigirá el orden de las reuniones y será el vocero oficial. La integración de las Comisiones deberá expresar el pluralismo político garantizando la proporcionalidad electoral.

¹⁵⁹ El primer periodo dura 2 legislaturas (2 años) el segundo dos legislaturas (dos años) y el tercero una legislatura (1 año), con el que finaliza el periodo Legislativo de 5 años.

¹⁶⁰ No establece número para ningún tipo de comisiones; por otro lado como las comisiones especiales se conforman de acuerdo a la demanda, estas tampoco tienen número, y su Presidente no es elegido de su seno sino la junta decide quién debe de presidirla. Ver arto 77 y siguientes.

¹⁶¹ Ver artículo 49 de la LOPL.

¹⁶² Generalmente la elección de los presidentes de las comisiones lo realiza la Junta Directiva en un proceso de negociación entre los jefes de bancadas de las fuerzas políticas que operan el Parlamento.

La integración de Comisiones debe ser de manera plural incluyéndose a todas las fuerzas políticas según su peso proporcional en el Parlamento (usando el número de diputados que tiene cada partido), bien debemos de entender que el pluralismo o conceptos similares no son siempre conceptos puros como las matemática ya que estos son conceptos de las ciencias políticas; digo esto ya que es importante entender estos dos elementos *pluralismo político* y *proporcionalidad electoral*; por el primero se entiende la permanencia de dos o más fuerzas políticas en la conformación de la Junta, sin necesidad de que sean representadas todos las fuerzas políticas existentes en el Parlamento, ya que si en un caso existieren 9 bancadas y hay 7 cargos sería imposible elegir a los miembros de la Junta ya que se faltaría al pluralismo, por ello el pluralismo no significa que todas las fuerzas deban estar representadas, sino mas bien indicaría que en su conformación se debe de procura incluir a la mayor cantidad de fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

El segundo término, proporcionalidad electoral está ligado al primero, ya que la proporción indica la cantidad de miembros que tienen esa agrupación o bancada y su relación a la importancia de los cargos, si en el primero solo se toma en cuenta la bancada por este se prioriza su peso electoral por la cantidad de diputados que tiene esa bancada. Estos operan de manera similar, nos indica que los principales cargos deben de estar en correspondencia con las mayores proporciones de diputados, aunque sin fuese el caso una bancada por x razón no forma parte de las Junta aunque tenga una buena proporción de miembros no rompe con el principio, dado que todo se liga en este caso al principio político de *oportunidad*, si no se aprovecha otros lo harán, sino se pide el derecho se presume que no se quiere usar de el, todo de acuerdo a la voluntad.

En referencia a la Jurisprudencia constitucional, la posibilidad de tener un cargo en la JD es un derecho y por ende este puede ser renunciable, salvo aquellos cuya renuncia afecte o pueda afectar el orden público o derechos de terceros, en este caso la sentencia número 100 del 18 de diciembre de 1997 dejó claramente establecido lo indicado en los párrafos precedentes al decir: *“Que los Diputados recurrentes que se consideran agraviados estuvieron presentes en la elección de los miembros de la Junta Directiva para llenar los cargos vacantes y no hicieron uso de su derecho de proponer ningún candidato de su bancada para ostentar dichos cargos, por lo que no se puede considerar que fueron vulnerados sus derechos ya que los diputados*

gozan de autonomía para proponer y elegir a sus propios candidatos;... el Estatuto de la Asamblea Nacional que es parcialmente ley de obligatorio cumplimiento para el cuerpo Legislativo, en su Art. 20 establece y prescribe que: La composición de su Junta Directiva debe expresar el pluralismo político y por consiguiente debe procurar la proporcionalidad electoral, (similar a lo establecido actualmente en la LOPL) lo que obviamente constituyen derechos y garantías que no pueden ser vulnerados por el Plenario de la Asamblea Nacional sin violarse el principio constitucional de la legalidad y aunque es igualmente cierto que no está regulada su efectividad, es obligación de la Asamblea Nacional establecer los mecanismos para su debida observancia; pero si alguno de los Partidos Políticos que la integran, por razones de estrategia privativa partidaria en lo que no puede inmiscuirse esta Sala o por cualquier otro motivo declinan ejercer ese derecho a participar en la integración de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, o cualquiera de los miembros de determinado Partido Político no acepta la postulación o renuncia al cargo una vez electo, es obvio que no podría con posterioridad alegarse la violación de tal derecho, pues se trata de derechos subjetivos o personales que dependen en su ejercicio de la voluntad del Titular del mismo. La manifestación de la voluntad de declinación puede ser expresa o tácita, incluyéndose dentro de esta última el hecho de no reclamar el derecho en el momento de su violación, o como en el caso sub-judice por no presentar candidatos para las posiciones directivas.¹⁶³ Esta es la consideración de la jurisprudencia Nicaragüense, la que sustenta la posición vertida en este trabajo en cuanto a los derechos de pluralidad política y proporcionalidad que son renunciables y que dependen tanto de la voluntad de las partes como de la oportunidad de obtener los votos necesarios para integrar la Junta Directiva.

2.2.4.5. NUMERO DE COMISIONES QUE PUEDEN INTEGRAR LOS DIPUTADOS.

Jean Paul Vargas menciona “que en la región, son muy pocos los países quienes imponen una limitación explícita sobre el número de Comisiones a las cuales puede pertenecer un diputado. Estos son los casos particulares de Nicaragua (2 Comisiones permanentes) y República

¹⁶³ Ver sentencia número 100 del 18 de diciembre de 1997, donde el FSLN recurre por la elección de la Junta Directiva, recurren por la presunta violación a los principios de proporcionalidad pluralidad establecidos en el estatuto contra el Presidente de la Asamblea Nacional. Ver también sentencia 116 CSJ. Sala de lo constitucional. Managua, treinta de Julio de mil novecientos noventa y ocho. Las nueve de la mañana.

Dominica (5 Comisiones permanentes). En Costa Rica si bien no se encuentra tipificado en su reglamento, generalmente el diputado es nombrado en tres Comisiones permanentes.” Sin embargo nuestra LOPL en su artículo 49 solo permite que los diputados puedan integrar dos Comisiones permanentes y una especial a la vez.

2.2.4.6. RELACIONES CON OTRAS COMISIONES.

Cuando el Plenario lo estime conveniente, dos o más Comisiones podrán conocer en conjunto un proyecto de ley, algunos proyectos de leyes por sus propias características involucran a dos o más Comisiones, en este caso el Plenario decidirá quién de las Comisiones presentara el informe o dictamen y las dos Comisiones deliberaran en conjunto.¹⁶⁴ Lo que sucede normalmente en el Plenario es que las leyes dictaminadas por comisiones que tienen algún contenido presupuestario son enviadas a la Comisión de Producción Economía y Presupuesto para que la misma realice los aportes relacionados ha financiero (impuestos, exoneración y exenciones, aplicaciones de beneficios entre otros.)

Los conflictos de competencia que puedan surgir entre las Comisiones serán dirimidas, en primera instancia por la Junta Directiva, y en segunda y última instancia por el Plenario de la Asamblea Nacional, previa audiencia a las Comisiones en conflicto.¹⁶⁵ La ley no prevé un procedimiento para ello, aun así se entiende que esta conoce en dos instancias, primero la Junta Directiva y luego el Plenario, la Junta o el Plenario podrían conocer de oficio sobre cualquier desavenencia o conflicto entre las Comisiones, teniendo en cuenta que se debe usar del derecho en el orden correspondiente.

2.2.4.7. TIPOS DE COMISIONES.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo establece diferentes tipos de Comisiones, es decir no solo están las Comisiones permanentes sino nuestra legislación configura de 4 tipos de

¹⁶⁴ LOPL Artículo 54.- Deliberación Conjunta e Informe. El Plenario de la Asamblea Nacional, cuando lo considere conveniente, podrá determinar que dos o más Comisiones puedan conocer en conjunto sobre una iniciativa de ley, un instrumento internacional o un determinado asunto, especificando a la Comisión responsable de emitir el informe respectivo.

¹⁶⁵ Segundo párrafo del artículo 60 de la LOPL establece los conflictos de competencia que puedan surgir entre las Comisiones serán dirimidas, en primera instancia por la Junta Directiva, y en segunda y última instancia por el Plenario de la Asamblea Nacional, previa audiencia a las comisiones en conflicto.

Comisiones según sean los aspectos que ellas resuelvan o estudien.¹⁶⁶ Sin embargo también incluimos una Comisión denominada *sub-Comisión* que es la que crea la Comisión permanente y opera dentro de ella.

Tabla 16.
Tipos de Comisiones en la Asamblea Nacional de Nicaragua

No	Tipos	Referencia
1	Permanentes	Las creadas directamente por la ley por tiempo indeterminado
2	Especiales de carácter constitucional/ constitucionales	Las que funcionan en base a una disposición constitucional
3	Especiales	Para el desempeño de funciones específicas determinadas
4	Investigación.	Las que fueren creadas para investigar cualquier asunto de interés público o de la Asamblea Nacional
5	Sub Comisiones	Son las creadas por potestad de las Comisiones permanentes/ operan solamente dentro de las Comisiones permanentes, en realidad no son un tipo de Comisiones sino que dependen de las permanentes y son creadas dentro de ellas.

Fuente: elaboración propia.

Las Comisiones permanentes son las creadas por ley, son Comisiones ya conformadas que la ley les da un nombre y competencias determinadas, las Comisiones de carácter constitucional son las creadas por la Constitución, las especiales son las conformadas para el análisis de ciertos temas de interés público y las de investigación son para investigar hechos relevantes que necesiten un especial tratamiento, lo recurrente en todas las Comisiones excepto las permanentes en que no son duraderas en el tiempo, tienen una función limitada y finalizan su mandato una vez cumplido su objetivo.

Jean Paul Vargas acerca del temas nos dice *“Adicionalmente a la labor realizada por los parlamentarios en las Comisiones permanentes, algunos por sus habilidades políticas o técnicas participan en otras Comisiones de carácter especial, pero se debe recordar que estas*

¹⁶⁶ Ver LOPL; Artículo 48.- Tipos de Comisiones. Las Comisiones son de cuatro tipos: Permanentes, Especiales de Carácter Constitucional, Especiales y de Investigación. Son Permanentes las que aparecen creadas por la presente Ley y las que se crearen con tal carácter. Son Especiales Constitucionales las que se integran y funcionan en base a una disposición constitucional. Podrán ser llamadas simplemente Comisiones Constitucionales. Son Especiales las que fueren creadas para el desempeño de funciones específicas determinadas. Son de Investigación las que fueren creadas para investigar cualquier asunto de interés público o de la Asamblea Nacional.

Comisiones se destacan por tener una finalidad dada y una vez alcanzada son desintegradas salvo en algunos casos donde existen Comisiones especiales permanentes¹⁶⁷.”

2.2.4.7.1. COMISIONES PERMANENTES.

Como lo refiere Bejar (2007),¹⁶⁸ “*Las Comisiones permanentes del Congreso son foros de gran relevancia*” y agregamos, para la integración de la representación ciudadana y la adecuación de la voluntad parlamentaria. Normativamente, las Comisiones permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las Cámaras del Congreso.¹⁶⁹

Las comisiones permanentes son las establecidas con *nombre y apellido* por la LOPL; éstas como su nombre lo indica son perennes en el tiempo; en muchos Parlamentos las Comisiones permanentes están relacionadas con las áreas de política de *los departamentos del gobierno, por materias o bien sea mixtas*;¹⁷⁰ Estas Comisiones pueden estar organizadas de modo tal que sean fiel reflejo de los órganos gubernamentales o ministerios, si bien una Comisión de este tipo puede supervisar más de un departamento, o un departamento podrá ser supervisado por dos o más Comisiones parlamentarias, en Nicaragua la integración de las Comisiones parlamentarias corresponde relacionamente a la distribución de los ministerios del Ejecutivo,¹⁷¹ en nuestro caso esta es la configuración que sigue nuestro sistema de Comisiones¹⁷² “*Comisiones organizadas en base a los departamentos del gobierno*” y en el caso de las Comisiones de investigación o constitucionales acogen el sistema de Comisiones por materias dado que cada una tienen una especialidad, ejemplo de ello son las especiales

¹⁶⁷ Pulso Parlamentario (2008), pág 123.

¹⁶⁸ Béjar Luisa (2007) “Representación parlamentaria en América latina. las comisiones permanentes y los partidos en el congreso”; pág 7.

¹⁶⁹ Ídem, página 8.

¹⁷⁰ Vila Ramos (2004) los si temas de comisiones parlamentarias, pueden ser de acuerdo a los ministerios del Ejecutivo, por materias, o mixtas, según sea el caso.

¹⁷¹ Ver la Ley 290, ley de organización competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo, artículo 12.- Ministerios de Estado: Los Ministerios de Estado serán los siguientes: 1. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2. Ministerio de Gobernación. 3. Ministerio de Defensa. 4. Ministerio de Educación. 5. Ministerio de Salud. 6. Ministerio Agropecuario y Forestal. 7. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. 8. Ministerio de Transporte e Infraestructura. 9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 10. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 11. Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez. 12. Ministerio de Energía y Minas. 13. Ministerio del Trabajo. *Artículo Reformado por la Ley 612, Publicada En La Gaceta No. 20 del 29 de Enero del 2007.*

¹⁷² Hirononi Yamamoto (2007) Unión Interparlamentaria; *instrumentos de control parlamentario*, estudio comparativo en 88 Parlamentos nacionales; Página 16.

constitucionales que su función es conocer de las reformas tanto a la Constitución como a leyes constitucionales.

Por lo general, las Comisiones permanentes se ocupan tanto de debatir los proyectos de ley como del control del correspondiente departamento de gobierno, Jean Paul Vargas dice “*Las Comisiones legislativas permanentes son las Comisiones con una duración intemporal, cuyas potestades y cuyo número normalmente están definidos en las normas legislativas, especialmente el reglamento interno de las Asambleas y su tarea principal es el análisis y la aprobación de un dictamen sobre proyectos de ley sometidos a su conocimiento por la Asamblea, la Junta Directiva o su propia iniciativa.*”¹⁷³ Nuestra Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que las “*Las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, dictaminarán las Iniciativas de Ley y conocerán de los temas relacionados con todas las disciplinas que comprendan las materias de su competencia*”¹⁷⁴. Estableciendo atribuciones para cada una de ellas en el artículo 61 y siguientes de la LOPL.

Las Comisiones permanentes tienen un horario de trabajo,¹⁷⁵ sesionan los martes, miércoles y jueves semana de por medio entre sesiones plenarias, en un horario de 9 a 1 pm; contrario a las sesiones de las otras Comisiones especiales, constitucionales o de investigación que no tienen ni días ni horario de trabajo definido si no más bien lo realizan de acuerdo a sus necesidades y la función que les haya sido asignada.

¹⁷³ Pulso parlamentario 2008, páginas 119.

¹⁷⁴ La LOPL en su artículo 61 parte final y artículo 47: Comisiones. Las Comisiones son órganos colegiados creados por la Asamblea Nacional conforme al numeral 18 del artículo 138 de la Constitución Política, para el adecuado ejercicio de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, con el propósito de analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento, los asuntos que la Constitución o las leyes encomendaren a las Comisiones y lo que ellos decidan en el ámbito de su competencia.

¹⁷⁵ La LOPL en su Artículo 6 establece: Días de Sesiones. Las sesiones Plenaria de la Asamblea Nacional se realizarán los días Martes, Miércoles y Jueves, una semana de por medio y las de las Comisiones Permanentes, Martes, Miércoles y Jueves en las semanas que no hay Sesión Plenaria. Las Comisiones Especiales y de Investigación funcionan según su propia necesidad y programación. La Junta Directiva de la Asamblea o el Presidente de la Comisión, en su caso, podrá habilitar otros días de la semana y convocar, cuando lo juzgue urgente y necesario.

Las sesiones comenzarán a las nueve de la mañana y terminarán a la una de la tarde. Si a la diez de la mañana no se lograre conformar el quórum de ley no habrá sesión Plenaria, pudiendo el Presidente de la Asamblea ampliar el tiempo de espera hasta en una hora. Asimismo, el Presidente podrá aumentar el tiempo de la duración de las sesiones.

2.2.4.7.1.1. NÚMERO DE COMISIONES PERMANENTES.

Conforme la Ley Orgánica de la AN son 15 Comisiones permanentes¹⁷⁶, Las Comisiones según su importancia son presididas por alguno de los diputados miembros de los diferentes partidos políticos o grupos políticos sin partido representados en el Parlamento, y son integradas por la Junta Directiva¹⁷⁷ y luego elegidos sus presidentes del seno de las mismas Comisiones, aunque se entiende que los cargos ya vienen elegidos por acuerdo de las fuerza políticas en la Junta Directiva.

Tabla 17.
Comisiones permanentes de la Asamblea Nacional, 2011

No	Comisión
1	Comisión de la Paz, Defensa Gobernación y Derechos Humanos.
2	Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos
3	Comisión de Asuntos Exteriores
4	Comisión de Producción, Economía y Presupuesto
5	Comisión de Educación, Medios de Comunicación Social, Cultura y Deportes
6	Comisión de Salud y Seguridad Social
7	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales
8	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9	Comisión de Infraestructura y Servicios Públicos
10	Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas
11	Comisión de Asuntos de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia
12	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios
13	Comisión de Turismo
14	Comisión de Modernización
15	Comisión de Probidad y Transparencia
	Total: 15 Comisiones permanentes

Fuente Iván Lacayo; pulso parlamentario, DEMUCA 2009.

¹⁷⁶ Ver artículo 61 de la LOPL.

¹⁷⁷ Ver LOPL; Artículo 39 inciso 8 establece: "son funciones de la Junta Directiva: Integrar las Comisiones Permanentes, las Comisiones Constitucionales, las Comisiones Especiales y las Comisiones de Investigación.

En la tabla anterior puede verse las 15 Comisiones permanentes de la Asamblea Nacional de Nicaragua, en el anterior Estatuto de la Asamblea Nacional su número era de 22 Comisiones permanentes; siendo que las mismas son órganos que tienen como función descongestionar y facilitar el trabajo del Plenario, de su número surge lo afirmado por Vargas (2008) *“Las implicaciones sobre el tamaño del pleno y la capacidad de gestión parlamentaria en comparación con los niveles de organización se pueden analizar desde diversos ángulos, siendo quizás lo más pertinente mencionar el nivel de delegación en el trabajo de las Comisiones legislativas. Entre más grande sea el plenario más cantidad de escaños, éste tiende a delegar y depender más del funcionamiento de las Comisiones, convirtiéndose principalmente en un ente ratificador de las negociaciones gestadas desde las Comisiones.”*¹⁷⁸

A nivel regional los Parlamentos tienen de igual manera diferentes número de Comisiones permanentes, la configuración la menciona Jean Paul Varga en el Pulso parlamentario 2008, a ver en la siguiente tabla.

Tabla 18.
Numero de Comisiones y tamaño del Pleno en los Parlamentos de Centroamérica, Panamá y de República Dominicana, 2008

País	Comisiones Permanentes	Tamaño del Pleno
Guatemala	32	158
Honduras	63	128
El Salvador	18	84
Nicaragua	15	92
Costa Rica	18	57
Panamá	21	78
R. Dominicana - Cámara de Senadores	26	32
R. Dominicana - Cámara de Diputados	39	178

Fuente Jean Paul Vargas, pulso parlamentario 2008.

¹⁷⁸ Vargas Jean; Efectividad Parlamentaria; Desde la institucionalidad informal, la existencia de plenarios con amplia magnitud –cantidad de escaños– y con un sistema de partidos institucionalizado –particularmente disciplinados y cohesionados– contribuye a una mayor traducción de los pactos políticos concebidos entre los polos de poder dominantes –fracción de gobierno y principal fracción de oposición, o bien varias bancadas de oposición– en reformas y adopción de decisiones legislativas ágiles, generando mayor estabilidad política pero no necesariamente una mayor inclusión de las minorías parlamentarias o de sectores ajenos a la Constitución de dichos pactos (escasa estabilidad democrática), página 33.

Esta tabla nos muestra el número de Comisiones permanentes que tienen los distintos Parlamentos en la región, Nicaragua es el país que menos Comisiones tiene, lo que no debe de interpretarse a la ligera, ya que entre más grande los Parlamentos mayor nivel de complejidad, en ese caso Nicaragua tienen uno de los Parlamentos más pequeños de la región antes que Costa Rica y Honduras. La creación de otras comisiones permanentes será solicitada por la JD al Plenario, asimismo su fusión, separación y sustitución de las ya existente.¹⁷⁹

2.2.4.7.1.2. ATRIBUCIONES O FUNCIONES DE LAS COMISIONES PERMANENTES.

Las atribuciones de las Comisiones permanentes están dadas por sus temáticas, en palabras sencillas cada una de las Comisiones permanentes configura una serie atribuciones específicas dadas por su ley orgánica, las cuales configuran la temática general que es responsabilidad de cada una de ellas.

Tabla 19.

Atribuciones de las Comisiones permanentes de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Comisión	Atribuciones generales
1	Comisión de la Paz, Defensa Gobernación y Derechos Humanos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amnistías e Indultos; 2. Promoción y protección de hombres, mujeres, niños y niñas, contra las violaciones de sus derechos humanos; 3. Promoción y protección de los sectores sociales vulnerables; 4. Fomento y promoción del Derecho Humanitario; 5. Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional; 6. Ministerio de Defensa y Ministerio de Gobernación; 7. Sistema Penitenciario Nacional, Bomberos, Dirección de Migración y Extranjería y cualquier otro que se relacione; 8. Símbolos Patrios; 9. Otorgamiento y cancelación de personalidades jurídica a las asociaciones civiles sin fines de lucro; 10. Cedulación ciudadana; 11. Defensa Civil;
2	Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evacuar las consultas jurídicas de la Asamblea Nacional. La Comisión de Justicia organizará bajo su coordinación un staff consultivo cuya función principal es asesorara la Comisión en la evacuación de las consultas jurídicas que le sean formuladas; 2. Dictaminar los Códigos de la República. En este caso podrá dictaminar

¹⁷⁹ Ver LOPL Artículo 38 inciso 9.

		<p>conjuntamente con la Comisión que tuviera a su cargo el tema a codificar en razón de la materia;</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Dictaminar las Leyes Orgánicas; 4. La regulación de los Colegios y ejercicio profesional; 5. La Organización y funcionamiento del sistema judicial; 6. La interpretación auténtica de las Leyes; 7. La organización y competencia de cualquier Ente, su funcionamiento y su control; 8. La prevención y sanción del delito; 9. Reforma Agraria; 10. La Seguridad Jurídica de la propiedad; 11. El cultivo, producción, uso, tenencia, tráfico ilegal, nacional e internacional, expendio y comercialización de los estupefacientes, materias psicotrópicas inhalables y demás drogas o fármacos susceptibles de producir dependencia física o psíquica; y, en general, todo lo relacionado con la narcoactividad; 12. La promoción, en coordinación con los organismos estatales correspondientes, de eventos necesarios para prevenir el consumo, tráfico ilícito y comercialización de toda clase de drogas y estupefacientes; y 13. El tráfico ilícito por tierra, mar y aire, lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas o blanqueo de capitales, terrorismo, tráfico de armas, tráfico de personas y tráfico de órganos, tráfico de vehículos robados y cualquier otro tipo de delito proveniente del tráfico ilegal y la delincuencia organizada.
<p>3</p>	<p>Comisión de Asuntos Exteriores</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dictaminar los tratados o instrumentos internacionales; 2. Dictaminar los Decretos, Resoluciones o Declaraciones de la Asamblea Nacional respecto a asuntos internacionales; 3. Conocer y atender todo lo relacionado con los límites de Nicaragua con otros países, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o quien corresponda; 4. Coadyuvar y fortalecer las relaciones interparlamentarias de la Asamblea Nacional; 5. Impulsar y promover convenios de colaboración orientados a estrechar las relaciones con otros Parlamentos y organismos Legislativos regionales e internacionales; 6. Promover e impulsar iniciativas de ley y convenios vinculados al quehacer interparlamentario; 7. Promover y dar seguimiento a los acuerdos adquiridos por la Asamblea Nacional con los distintos Parlamentos, e informar de ellos a la Junta Directiva; 8. Informar periódicamente a los Diputados de la Asamblea Nacional de todo lo relacionado al quehacer interparlamentario; 9. Dictaminar las Iniciativas de Ley y tratados o instrumentos internacionales

		<p>referentes a las relaciones entre países Centroamericanos, y para establecer y fomentar relaciones con las Comisiones de Integración Centroamericana o similares y con los Organismos de Integración regional;</p> <p>10. Atender y conocer todo lo relacionado con la creación, organización y funcionamiento del Parlamento Centroamericano; y</p> <p>11. Todas las Leyes que tengan que ver con el Sistema de Integración Centroamericana.</p> <p>El Departamento de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional estará coordinado por esta Comisión.</p>
4	Comisión de Producción, Economía y Presupuesto	<p>1. Fomento de la inversión extranjera;</p> <p>2. La regulación de la actividad económica del país;</p> <p>3. El Presupuesto General de la República;</p> <p>4. Aprobación y rechazo de los contratos económicos, convenios relativos a temas económicos o financieros, de comercio internacional y préstamos otorgados a Nicaragua por Organismos Financieros Internacionales o por Gobiernos Extranjeros;</p> <p>5. Asuntos tributarios, bancarios, financieros y mercantiles;</p> <p>6. Promoción de la Competencia, regulaciones contra los monopolios y los temas relacionados;</p> <p>7. Estableciendo, modificación y aplicación de las políticas de producción;</p> <p>8. Establecimiento, modificación y aplicación de las políticas de distribución de los bienes de consumo nacional y de exportación;</p> <p>9. Control de calidad de los bienes básicos, fomento de la Producción; e inversión nacional;</p> <p>10. Desarrollo Agropecuario; L</p> <p>11. Seguimiento a los planes nacionales de desarrollo y a la Estrategia de Reducción de Pobreza.</p> <p>La Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público de la Asamblea Nacional estará bajo la coordinación de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional.</p>
5	Comisión de Educación, Medios de Comunicación Social, Cultura y Deportes	<p>1. La Educación y asuntos relacionados;</p> <p>2. La Carrera Docente, Colegios y Ejercicio profesional de maestros y profesores;</p> <p>3. Las iniciativas de Ley que se refiere a la organización y funcionamiento del sistema educativo público y privado;</p> <p>4. La organización y competencia de cualquier entidad relacionada con las atribuciones de esta Comisión, su funcionamiento y control;</p> <p>5. La Educación física, el deporte y la recreación física;</p> <p>6. Medios de comunicación social; y</p> <p>7. Ley de Acceso a la Información.</p>
6	Comisión de Salud y Seguridad Social	<p>1. El fomento y protección de la salud y la seguridad social;</p> <p>2. La prevención de enfermedades;</p> <p>3. El ejercicio de la profesión médica y todo cuanto se relacione a esa profesión;</p>

		<p>4. La calidad de los servicios de salud públicos, mixtos y privados; y</p> <p>5. La Seguridad Social, sus leyes y reglamentos, su aplicación y posibles reformas.</p>
7	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales	<p>1. Las organizaciones laborales;</p> <p>2. Las relaciones entre empleadores y trabajadores;</p> <p>3. Las políticas salariales y de empleo;</p> <p>4. La higiene y seguridad ocupacional; y</p> <p>5. El Código del Trabajo y demás leyes laborales y de organización sindical.</p>
8	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<p>1. La prevención de la contaminación ambiental;</p> <p>2. La conservación y protección de los ecosistemas naturales;</p> <p>3. La protección de los recursos naturales y de la biodiversidad;</p> <p>4. El uso sostenible y racional de los recursos naturales renovables y no renovables;</p> <p>5. El uso y aprovechamiento seguro de la biotecnología;</p> <p>6. El cambio climático y el pago por servicios ambientales;</p> <p>7. El fomento a la Educación Ambiental y al ecoturismo;</p> <p>8. Leyes y Tratados y Convenios internacionales en materia ambiental.</p>
9	Comisión de Infraestructura y Servicios Públicos	<p>1. El fomento del desarrollo, el antimonopolio y la comercialización de las telecomunicaciones y correos;</p> <p>2. El fomento, desarrollo, el antimonopolio y regulación del Transporte aéreo, terrestre y acuático del país;</p> <p>3. Construcción, regulación, desarrollo y explotación de las vías de comunicación necesarios para la población;</p> <p>4. Los incrementos de fuentes alternativas de generación de energía y su generación;</p> <p>5. La ampliación, distribución y comercialización del agua potable y alcantarillado; y</p> <p>6. Regulación, fomento, desarrollo y explotación de la Industria de la construcción.</p>
10	Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas	<p>1. Fomento y desarrollo de políticas públicas para protección de las comunidades indígenas, en el territorio nacional;</p> <p>2. Protección de los Recursos Naturales de la Costa Atlántica;</p> <p>3. Fomentar la protección de sus costumbres, cultura y comunidades; y</p> <p>4. Autonomía y demarcación territorial.</p>
11	Comisión de Asuntos de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia	<p>1. La protección de la niñez, la juventud, la familia y los sectores vulnerables;</p> <p>2. La igualdad de condiciones para la mujer en lo social, laboral, político y económico;</p> <p>3. La protección de la mujer y la niñez, contra la violencia en todas sus manifestaciones; y 4. Fomentar y preservar los derechos por las personas de la tercera edad.</p>
12	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios	<p>1. Población y fecundidad; 2. Migraciones internas e internacionales; 3. Urbanización y reforma urbana;</p> <p>4. Tenencia de propiedad;</p> <p>5. Distribución espacial de la población;</p> <p>6. Desarrollo de los servicios comunitarios;</p> <p>7. Estadísticas y Censos;</p> <p>8. Planes de desarrollo comunal;</p> <p>9. Seguimiento a la política, plan de acción y estrategia nacionales en materia</p>

		<p>de población y desarrollo;</p> <p>10. El fomento y protección del bienestar de la sociedad;</p> <p>11. Los Asuntos Municipales;</p> <p>12. División Política y Administrativa del país;</p> <p>13. Creación, fusión y disolución de municipios, así como la modificación de sus límites;</p> <p>14. Descentralización administrativa, transferencia de competencia y de recursos hacia los municipios;</p> <p>15. Transferencias fiscales a las municipalidades, presupuesto y legislación tributaria municipal;</p> <p>16. Planes de arbitrios municipales y la Constitución de mancomunidades; y</p> <p>17. Conocer e investigar el funcionamiento de los municipios, sus gobiernos y formular las recomendaciones que estime conveniente;</p>
13	Comisión de Turismo	<p>1. El fomento y desarrollo del turismo nacional;</p> <p>2. Coadyuvar en la política turística nacional;</p> <p>3. Garantizar la conservación y buen manejo de los recursos turísticos;</p> <p>4. Dictaminar convenios y acuerdos de cooperación turística con otros países presentados a la Asamblea Nacional para su ratificación;</p> <p>5. Representar a la Asamblea Nacional en eventos nacionales e internacionales de relevancia turística; y</p> <p>6. Leyes en materia de legislación turística nacional.</p>
14	Comisión de Modernización	<p>1. Contribuir a la modernización y desarrollo integral del Poder Legislativo, aprovechando la experiencia de otros Parlamentos;</p> <p>2. Gestionar ante organismos extranjeros el apoyo y cooperación de consultores e investigadores;</p> <p>3. Gestionar y obtener toda clase de cooperación económica y técnica; y</p> <p>4. Todo lo que tenga que ver con el fortalecimiento institucional.</p> <p>El Presidente de la Junta Directiva será el Presidente de esta Comisión.</p>
15	Comisión de Probidad y Transparencia	<p>1. Conocer e investigar los actos realizados por servidores públicos, o particulares que se coludan con ellos, en perjuicio del patrimonio del Estado;</p> <p>2. Cualquier contravención a la Ley de Probidad de parte de los Servidores Públicos;</p> <p>3. Dictaminar Leyes relacionadas con el seguimiento, control y fiscalización y sanción en el uso de los bienes del Estado; y</p> <p>4. Dictaminar y conocer los asuntos relacionados con la Contraloría General de la República.</p>

Fuentes; elaboración propia de acuerdo a LOPL.

En esta tabla pueden verse las atribuciones de las diferentes comisiones permanentes del Parlamento, todas ellas tienen funciones en razón de poder intervenir en la aprobación de dictámenes en los temas asignados, generalmente su función está dirigida al dictamen o función de control entre otros, sin embargo entre ellas sobresale una comisión con funciones diferentes, ella es la Comisión de Modernización, la misma ley ya le define quien será el que la presida a

como refiere: *el Presidente de la Comisión será el Presidente del Parlamento*; siendo así las atribuciones de esta comisión se caracterizan por ser internas, es decir tienen como finalidad buscar como adecuar al Parlamento los nuevos mecanismos que imperan en la Globalización.

2.2.4.7.2. COMISIONES ESPECIALES.

Siguiendo a Jean Paul Vargas “*las Comisiones especiales pueden ser de naturaleza variada y se crean en función de las circunstancias...las funciones de estas Comisiones pueden ser desde el trabajo de investigación y control parlamentario hasta el análisis y estudio de un proyecto de ley particular*¹⁸⁰”

La Ley Orgánica del Poder Legislativo refiere en su artículo 78 “... *Comisiones Especiales son aquellas que el Plenario crea y la Junta Directiva integra para el desempeño de funciones específicas determinadas.*”

Como en la mayoría de las legislaciones estas son creadas de manera temporal para asumir funciones específicas¹⁸¹, ya sean las establecidas en la ley o que el Plenario les asigne específicamente con relación a la especialidad de la función.

2.2.4.7.2.1. COMO SE INTEGRAN LAS COMISIONES ESPECIALES.

Cuando la Asamblea Nacional crea una Comisión determina su competencia, el número de sus miembros y su integración, pudiendo delegar esta función en la Junta Directiva.

La creación de estas Comisiones corresponde al Plenario, es decir el pleno aprueba que se conforme la Comisión Especial, pero son integradas por la Junta Directiva, en la mayoría de casos en la misma sesión plenaria la Junta Directiva a través de su Presidente define quienes integraran este tipo de Comisiones, y quien la preside, igualmente define todos los diputados y

¹⁸⁰ Vargas Jean Paul y Petri Dennis (2008) *Efectividad parlamentaria incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*, página 117.

¹⁸¹ Ver LOPL; Artículo 79 dice acerca de: Comisiones de Investigación. Las Comisiones de Investigación son aquellas que la Asamblea Nacional crea y la Junta Directiva integra para investigar y dictaminar sobre cualquier asunto de interés público determinado, sin que puedan extenderse a otra materia. Su competencia se extinguirá al vencimiento del plazo que se le hubiere fijado en el acuerdo de su creación salvo que el Plenario decidiera ampliarlo a petición de la Comisión.

el cuerpo asesor que la integra (funcionarios de la Asamblea), un secretario Legislativo y un asistente en su caso.

La diferencia respecto a la integración entre las Comisiones permanentes y las demás Comisiones es que las primeras se eligen por un periodo determinado y las otras hasta que dure la asignación dada por el Plenario, por ende también su desintegración está dada por la finalización del acto para que el que fueran creadas y las permanentes no se desintegran, porque como lo dice la misma ley son permanentes en el tiempo.

2.2.4.7.2.2. ATRIBUCIONES O FUNCIONES DE LAS COMISIONES ESPECIALES.

La principal función de estas Comisiones es que canalizan asuntos específicos dados por el Plenario, cuando se refiere la ley a asuntos específicos se debe de entender aquellos no establecidos en las competencias de las 15 Comisiones permanentes.

Tabla 20.
Principales funciones de las Comisiones Especiales en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Facultades
1. Para efectuar estudios de una legislación específica o para recopilar antecedentes en una materia determinada, debiendo informar al Plenario del resultado de su cometido con el objeto de obtener una resolución o declaración.
2. Para desempeñar funciones específicas determinadas por la Asamblea Nacional.
3. Para emitir su recomendación sobre las personas nombradas como Ministros, Viceministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales.
4. Para la ratificación de nombramiento por la Asamblea Nacional de los funcionarios que lo requieran. ¹⁸²
5. Desaforación de funcionarios públicos ¹⁸³ .

Fuente elaboración propia en base a la LOPL, artículos 78 y 141.

Esta tabla muestra las funciones de las Comisiones Especiales, como se observa solo se mencionan algunas cuantas funciones, la razón es que hay una función general que atiende a la especialidad del tema planteado por el Plenario, en consecuencia las mismas puedan

¹⁸² Ver artículo 78 de la LOPL.

¹⁸³ Ver artículo 141 de la LOPL ... por la quejas de desaforación... La Junta Directiva nombrara de inmediato una comisión especial dictaminadora pluralista y representativa del Plenario compuesta por 5 diputados.

desempeñar funciones determinadas acordadas por el Plenario de la AN, como estas funciones no están definidas en la ley de forma específica es al Plenario a quien corresponde la asignación de la mismas, de forma especial en nuestro caso se han creado también para dictaminar algunas leyes, aunque esa no sea aun función su especialidad la hace necesaria con el objetivo de lograr consensos rápidos, éste es el caso de la creación de una Comisión Especial para dictaminar 3 proyectos de ley en el 2010.¹⁸⁴

2.2.4.7.3. COMISIONES ESPECIALES CONSTITUCIONALES.

Están creadas por la Constitución Política de la República y son *orientadas a evacuar temas constitucionales*, tienen su fundamento en el artículo 138 Cn, inciso 10 parte infine que establece “*La Asamblea Nacional a través de Comisiones Especiales,*” *podrá convocar a audiencias con los candidatos; Referido a la elección de cargos de funcionarios públicos*”. No debe de confundirse a las Comisiones Especiales vistas en el arto 78 LOPL con las Comisiones constitucionales, ya que las dos tienen diferentes atribuciones, las especiales observan una generalidad más amplia que las constitucionales, y las constitucionales observan todo lo relacionado con reformas a la Constitución Política de la República.

La integración de la Junta Directiva es llevada a cabo por la Junta Directiva, quien además nombra a su Presidente.¹⁸⁵

2.2.4.7.3.1. ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES ESPECIALES CONSTITUCIONALES.

Como mencionamos sus funciones radican esencialmente en conocer temas relacionados a la Constitución Política y algunas leyes especiales.

¹⁸⁴ Dictamen rápido de tres leyes referidas a las fronteras y seguridad.

¹⁸⁵ Ver LOPL; Artículo 77.- Comisiones Especiales de Carácter Constitucional. Las Comisiones Especiales de carácter constitucional son aquellas que crea la Constitución Política. Son integradas por la Junta Directiva, quien también nombra a su Presidente.

Tabla 21.
Atribuciones de las Comisiones constitucionales en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Atribuciones
1. Para el estudio y dictamen de la iniciativa de Reforma Parcial de la Constitución Política;
2. Para el estudio y dictamen de la iniciativa de Reforma Total de la Constitución;
3. Para el estudio y dictamen de las iniciativas de Reforma de las Leyes Constitucionales;
4. Para el estudio y dictamen de la iniciativa de aprobación y reforma de la ley del Régimen de Autonomía para los Pueblos Indígenas y las Comunidades étnicas de la Costa Atlántica;
5. En los casos contemplados en la Ley de Inmunidad.
6. Para las elecciones ordenadas por los numerales 7, 8 y 9 del artículo 138 de la Constitución Política.

Fuente elaboración propia a partir de datos del artículo 77 de la LOPL.

La tabla anterior, muestra los temas en los que tienen atribuciones las Comisiones constitucionales, a diferencia de las de investigación y de las simplemente especiales, éstas son las responsables de ver los temas constitucionales, por ello en sus atribuciones encontramos dictámenes de reformas parciales e iniciativa de reformas totales a la Constitución Política, a las leyes constitucionales como la ley electoral y algunas leyes especiales como la de autonomía de los pueblos indígenas¹⁸⁶ entre otros.

Aunque su función termina con el cumplimiento de su mandato, el tiempo suele ser un poco más largo que el de otras Comisiones especiales por su relación a temas de reformas trascendentales para el país como es la carta magna que se dictamina en dos legislaturas.

Sobre estas Comisiones se identifica un problema en la quinta atribución, sobre lo relacionado a los casos contemplados en la ley de inmunidad, éste es el caso para conocer y dictaminar sobre el retiro de la inmunidad de los funcionarios públicos, aunque la ley de inmunidad solamente dice “*se conformara una Comisión*”, no dice si especial o constitucional y la Ley Orgánica de la AN pareciera autorizar el uso de las dos comisiones, a ver, una de las disposiciones referida en el artículo 77 inciso 5¹⁸⁷ y la segunda en el arto 141¹⁸⁸ párrafo

¹⁸⁶ Ley 28 de Autonomía de los Pueblos Indígenas.

¹⁸⁷ LOPL Ver artículo 77 inciso 5ª de las atribuciones de las comisiones especiales de carácter constitucional,: en los casos contemplados en la ley de inmunidad y arto 141 ...La Junta Directiva de la Asamblea Nacional nombrará de inmediato una Comisión Especial Dictaminadora pluralista y representativa del plenario e integrada por cinco diputados señalando al que ejercerá la presidencia, para que estudie y dictamine sobre la queja presentada.

segundo, por lo que parecería factible según la ley, sin embargo la ley se refiere al uso de las Comisiones especiales de carácter constitucional, si bien es cierto los dos tipos de comisiones tienen la misma atribución desaforación de funcionarios por un lado y por otro inmunidad, las dos tienen un mismo objetivo como es retirar la prerrogativa al diputado, por lo que estará a dependencia del Plenario crear una comisión especial o especial constitucional para estos casos.

2.2.4.7.4. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.

Como nos comenta Rubén Hernández Valle *“La investigación parlamentaria en sentido genérico, consiste en un conjunto de operaciones que culminan con la redacción o la presentación de uno o más informes por parte de una Comisión legislativa, cuya finalidad es controlar la forma en que el gobierno y, en general, la administración pública desarrollan su cometido”* la jurisprudencia española ha señalado que son órganos de carácter político no judicial, cuya actividad principal consiste en la recolección de información de la cual, por si sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares, las Comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico aun cuando, en el respectivo dictamen, hagan determinadas recomendaciones, sino que su función va encaminada a formar y alimentar la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informas al Plenario el resultado de la investigación, para que la Asamblea pueda cumplir con la función de control político y no jurisdiccional”.¹⁸⁹

Éstas Comisiones¹⁹⁰ tienen como principio para su creación la investigación de un hecho, es decir es preciso investigar un aspecto o situación; nuestra legislación pareciera confundir las Comisiones especiales con las Comisiones de investigación, porque hay varios aspectos duales, como es que las especiales son creadas para casos específico, siendo la investigación un caso específico, se confunde mas cuando el artículo 141 de la LOPL nos dice que para la investigación y dictamen de desaforación de funcionarios se creara una Comisión especial y no

¹⁸⁸ LOPL Arto 141 párrafo segundo La Junta Directiva de la Asamblea Nacional nombrará de inmediato una Comisión Especial Dictaminadora pluralista y representativa del plenario e integrada por cinco diputados señalando al que ejercerá la presidencia, para que estudie y dictamine sobre la queja presentada

¹⁸⁹ Hernández Valle, Rubén Citando a Milano (2000), derecho parlamentario Costarricense, página 446 y 447.

¹⁹⁰ Ídem nota 112, artículo 6 de la LOPL, sobre días de trabajo de las comisiones permanentes.

una Comisión de investigación, por lo que podríamos interpretarlo como una excepción a la regla general.

Una salida a la duda es que las Comisiones de investigación, serán creadas para investigar todos los temas que el Plenario decida excepto para la desaforación de funcionarios públicos que le corresponde a las Comisiones especiales o especiales constitucionales.

Nuestra legislación dice: *“Las Comisiones de Investigación son aquellas que la Asamblea Nacional crea y la Junta Directiva integra para investigar y dictaminar sobre cualquier asunto de **interés público** determinado, sin que puedan extenderse a otra materia. Su competencia se extinguirá al vencimiento del plazo que se le hubiere fijado en el acuerdo de su creación salvo que el Plenario decidiera ampliarlo a petición de la Comisión¹⁹¹”*. El interés público en bien general, aunque la doctrina lo acota a los intereses nacionales por encima de los intereses particulares, entendemos entonces la investigación sobre cualquier tema que afecte los intereses nacionales y lo amplía a las instituciones públicas, privadas o donde el Estado de Nicaragua tenga alguna participación.¹⁹²

Las Comisiones especiales deben de ser creadas por el Plenario e integradas por la Junta Directiva,¹⁹³ entonces son creadas para una investigación específica determinada por él mismo, sin embargo la facultad de investigación también las tienen tácitamente las Comisiones permanentes al establecer el artículo 47 párrafo segundo de la LOPL ; *“ las Comisiones podrán conocer e investigar el funcionamiento de los organismos estatales de acuerdo con su respectiva competencia y presentar las respectivas consideraciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional”*

2.2.4.7.4.1. ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.

Esta Comisión solo tiene una atribución, la cual es que son creadas para investigar cualquier asunto de interés público o de la Asamblea Nacional.¹⁹⁴ A diferencia las Comisiones Especiales

¹⁹¹ Ver LOPL arto 79.

¹⁹² Ver citación a funcionarios públicos, particulares, instituciones estatales entre otros, artículos 51, 52, 54, 55, 56, y 57, todos de la ley LOPL.

¹⁹³ La Junta Directiva, además de integrarla nombra a su Presidente, arto 77 de la LOPL.

¹⁹⁴ Ídem.

que tienen más funciones, pero la regla general es que éstas tienen como su atribución la investigación de cualquier tema excepto los casos de desaforación que corresponde a las Comisiones especiales o constitucionales en su caso.

2.2.4.7.4.2. CREACIÓN DE SUB COMISIONES.

En cuanto a estas Comisiones, la Ley Orgánica del Parlamento en el arto 61 parte in fine dice: “Las Comisiones Permanentes podrán crear Subcomisiones de Trabajo integradas por sus miembros cuando lo consideren conveniente.” La frase “Lo consideren conveniente” en si misma expresa cuando exista la necesidad de realizar labores especiales de consulta dentro de la Comisión, o el caso en que sea un proyecto extenso y sea necesario crear sub Comisiones para poder abarcarlo con la debida especialidad. Solo las Comisiones permanentes pueden crear sub-Comisiones en el Parlamento Nicaragüense.

Tabla 22.
Institucionalización de las Comisiones parlamentarias en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Permanencia	Autonomía	Pluralidad	Especialización	Personal	Presupuesto
Mixta 15 permanentes Especiales no permanentes	Media	Si	Si, conformación por carrera	Si, asesores, Secretaría, asistente	Si

Fuente; elaboración propia en base a Vila Ramos y Jean Paul Vargas.

De acuerdo a la tabla anterior, las Comisiones legislativas del Parlamento, tienen un alto grado de institucionalidad, es decir tienen una estructura fuerte que les permite jugar un rol importante dentro de la institución parlamentaria; su base es que las Comisiones permanentes tienen una duración indefinida en el tiempo, su conformación es de acuerdo a la composición política de la Asamblea, además de otros factores no establecidos en la ley, pero que son usados por la Asamblea para conformarlas, como: la especialidad que refiere dos sentidos, el primero la escogencia de los miembros de cada Comisión de acuerdo a sus cargos anteriores o su carrera, y segundo la permanencia de estos en las mismas de acuerdo a sus especialidad; por otro lado las Comisiones cuentan con personal que les permite apoyar en ellos sus labores, así como un presupuesto a cada una de ellas o la independencia para gestionar sus propios fondos

con la cooperación¹⁹⁵, en cuanto a la autonomía de la Comisiones se considera media ya que estas aunque pueden acordar ciertos actos, estos deben de pasar ya se al por la Junta Directiva o el Plenario, adema no pueden nombrar a su personal directamente y su trabajo está supeditado directamente a la voluntad del Plenario, recordemos que las Comisiones son delegatarias de una función que el Plenario no realiza, pero que no está exento de realizar como sería el caso de urgencia, ver 3.12.9 trámite de urgencia.

2.2.4.7.5. EL PLENARIO.

El Plenario del Parlamento es el conjunto de diputados que conforman la voluntad soberana del mismo, está integrado como regla general por todos los diputados que pertenecen al Parlamento, que en nuestro caso son 92.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios¹⁹⁶ lo define: *“En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros,"* asumiendo nuestra legislación similar concepto.

Nuestra legislación aunque no define de forma precisa el termino lo podemos sustraer de sus disposiciones; Plenario: *“Es la reunión de todos los Diputados en ejercicio que integrados*

¹⁹⁵ La LOPL establece en el artículo 13...El Presupuesto Anual de la Asamblea Nacional se elaborará en cuatro partes: La primera comprenderá la asignación económica devengada por los Diputados Propietarios y Suplentes, por el ejercicio de sus funciones. La segunda comprenderá el personal profesional, técnico y administrativo, y los recursos materiales que aseguren el adecuado funcionamiento de la Asamblea Nacional, incluyendo los servicios requeridos por los Diputados para el mejor desempeño de sus funciones. La tercera comprenderá funcionarios, personal profesional, técnico y administrativo, y los recursos materiales y tecnológicos que se asignarán a las Bancadas Parlamentarias, en proporción al número de Diputados que contenga cada una, lo cual incluye nombramiento de asesores contratados por el término de la legislatura. La cuarta parte comprenderá un fondo especial para la capacitación y profesionalización del Personal sustantivo de la Asamblea Nacional; investigaciones y contrataciones de consultorías especializadas.

¹⁹⁶ Diccionario Universal de términos parlamentarios, página 521.

adecuadamente, conforman el máximo órgano de discusión y decisión de la Asamblea Nacional."¹⁹⁷

De éste concepto podemos extraer algunas ideas; a ver:

Es la reunión de todos los diputados, siempre y cuando medien una serie de requisitos procesales como convocatoria, quórum, entre otros, por ello incluyo la palabra adecuadamente ya que a mi juicio además del cumplimiento de los aspectos jurídicos deben de cumplirse algunos aspectos de lógica general.

Es el máximo órgano de decisión de la AN, es el soberano, que integrado es la máxima autoridad general del Parlamento, por ende según este criterio al mismo le correspondería la máxima responsabilidad de las funciones parlamentarias¹⁹⁸. La sesiones de la AN son públicas a como los refiere el artículo 10¹⁹⁹ de la LOPL, sin embargo se podrá cambiar a privada en caso de desorden, y el Presidente considere que existe la necesidad de pasarla a privada, todo de acuerdo al artículo 41²⁰⁰ inciso 12 de la LOPL.

2.2.4.7.5.1. FUNCIONES DEL PLENARIO.

Atribuciones del máximo órgano de decisión (Plenario), las funciones de este órgano son la cúspide del procedimiento dentro del Parlamento, entre ellas encontramos las siguientes.

¹⁹⁷ Ver LOPL; Artículo 28.- Del Plenario de la Asamblea Nacional. El Plenario de la Asamblea Nacional, por delegación y mandato del pueblo, ejerce el Poder Legislativo. Es la reunión de todos los Diputados en ejercicio, con asistencia de por lo menos, la mitad más uno de los Diputados que la integran, legalmente convocada. Es el máximo órgano de discusión y decisión de la Asamblea Nacional. A esa reunión del Plenario de la Asamblea Nacional legalmente constituida se le denomina también "Sesión Plenaria", o "Plenario".

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ Ver La LOPL; en el Artículo 10 establece: Principio de Publicidad. Las sesiones de la Asamblea Nacional son públicas y los ciudadanos podrán asistir a ellas previa solicitud hecha en Secretaría excepto cuando la Junta Directiva acuerde dar carácter privado a la sesión, en cuyo caso participarán solamente los Diputados, invitados especiales y el personal técnico, profesional y administrativo indispensable.

²⁰⁰ Ver la LOPL, en el artículo 41 inciso 12 establece: Son funciones del Presidente, Imponer el orden al público asistente a las sesiones de la Asamblea Nacional. En caso de necesidad, el Presidente está facultado para cambiar la Sesión de Pública a Privada, así como para solicitar el auxilio de la fuerza pública. Éstas quedarán bajo la orden del Presidente.

Tabla 23.
Atribuciones del Plenario de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Atribuciones
1) Elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes.
2) La interpretación auténtica de la ley.
3) Conceder amnistía e indulto por su propia iniciativa o por iniciativa del Presidente de la República.
4) Solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Sub-procurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación.
5) Otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles.
6) Conocer, discutir, modificar y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.
7) Aprobar las modificaciones al Presupuesto General de la República que supongan aumentos o modificaciones, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones.
8) Elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia,... y a un número igual de Conjuceces.
9) Elegir a los Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral.
10) Elegir al Superintendente y Vice superintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras; al Fiscal General de la República entre otros funcionarios.
11) Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados de la Asamblea Nacional.
12) Conocer y admitir las renunciaciones y resolver sobre destituciones de los funcionarios mencionados en los incisos 7), 8) y 9), por las causas y procedimientos establecidos en la ley.
13) Aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho Internacional.
14) Aprobar todo lo relativo a los símbolos patrios.
15) Crear órdenes honoríficas y distinciones de carácter nacional.
16) Crear y otorgar sus propias órdenes de carácter nacional.
17) Recibir en sesión solemne al Presidente y al Vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual.
18) Elegir su Junta Directiva.
19) Crear Comisiones Permanentes, Especiales y de Investigación.
20) Conceder pensiones de gracia y conceder honores a servidores distinguidos de la patria y la humanidad.
21) Determinar la división política y administrativa del territorio nacional.
22) Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país.
23) Llenar la vacante definitiva del Vicepresidente de la República, así como la del Presidente y el Vicepresidente, cuando éstas se produzcan simultáneamente.
24) Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días, y la del Vicepresidente, en caso de ausencia del territorio nacional del Presidente.

25) Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas.
26) Dictar o reformar su estatuto y reglamento interno.
27) Autorizar o negar la salida de tropas del territorio nacional.
28) Autorizar o negar las solicitudes del Gobierno de la República para permitir el tránsito o estacionamiento de naves, aeronaves y maquinarias extranjeras militares para fines humanitarios
29) Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales.
30) Aprobar, rechazar o modificar el decreto del Ejecutivo que declara la suspensión de derechos y garantías constitucionales o el Estado de Emergencia, así como sus prórrogas.
31) Aprobar los Decretos Legislativos de Convocatoria a plebiscitos y referendos.
32) Recibir anualmente los informes contraloría, Fiscalía; Banco Central entre otros.
33) Ratificar el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Sub procurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales.
34) Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias.
35) Aceptar y rechazar los vetos parciales o totales a los proyectos de ley.
36) Las demás que le confieren la Constitución y las leyes.

Elaboración propia a partir del artículo 30 de la LOPL.

El Plenario de la Asamblea Nacional es el lugar donde se genera la voluntad legislativa del Parlamento, es el máximo órgano de discusión y de decisión del mismo, esto significa que el mismo puede modificar, suprimir o alterar cualquier dictamen de proyectos de leyes, decretos u otros documentos que lleguen, el Plenario tiene sus reglas de conformación, es decir las reuniones sin el cumplimiento de estos requisitos son simplemente “reuniones” de diputados y nunca pueden tener los efectos legales correspondientes.

Entre las funciones del Plenario, podemos ver que éste cumple una responsabilidad básica en la función legislativa, como es el la discusión general y particular del proyecto hasta la aprobación final del proyecto de ley; además tiene otras funciones como son la de integrar los órganos decisorios de la Asamblea Nacional como son las Comisiones (de los diferentes tipos) y dar más atribuciones a las mismas; además integrar la Junta Directiva; también tiene otras funciones de control como son la autorización de salida al Presidente de la República y autorización de salida de elementos de las fuerzas armadas, ratificar nombramientos, entre otras de las funciones; en todo caso el Plenario es la primera y última ratio del procedimiento Parlamentario.

El Plenario de la Asamblea Nacional es el máximo órgano de decisión del Parlamento y tiene una capacidad autonormadora de conformidad con el artículo 138 numeral 25 de la Constitución Política, que establece que son atribuciones de la Asamblea Nacional: *Dictar o reformar su estatuto y reglamento interno. Esta facultad da la posibilidad que la Asamblea cree una serie de normas*²⁰¹ sin embargo su principal instrumento es su propia ley orgánica, ha sido dictada por ella misma, para regularse ella misma; de ahí surge que si esta capacidad autonormadora tiene el poder o la capacidad para modificar la propia ley orgánica o hasta donde debe de interpretarse esta capacidad.

La LOPL en el artículo 186 establece la facultad para Llenar Vacíos de la Presente Ley; *El Plenario de la Asamblea Nacional queda facultado para llenar cualquier omisión y resolver sobre cualquier tema no contemplado en esta ley o en su normativa reglamentaria interna.* De esta disposición de derivan dos elementos, el primero es la facultad para llenar vacios, es decir cuando no son completas las regulaciones en la ley, excluyendo de esta forma cuando están completas las disposiciones normativa; y en segundo lugar los temas no contemplados en la ley, que excluye de manera diáfana lo contemplado, es decir, el Plenario mediante esta disposición puede crear nuevos procedimientos cuando estos están mínimamente relacionados en la ley o cuando estos no existen; sin embargo no puede modificar los ya existentes contemplados en la Ley Orgánica, porque eso implicaría que el Plenario mediante un simple acuerdo realice una reforma a la ley que solo puede ser modificada por una ley de igual o superior rango y aprobada con el procedimiento establecido.²⁰²

²⁰¹Ver LOPL; Artículo 181.- Normativa Reglamentaria Interna. De conformidad con el artículo 138 numeral 25 de la Constitución Política, en su capacidad autonormadora, la Asamblea Nacional, por medio de su Junta Directiva elaborará dentro de los noventa días de la entrada en vigencia de esta Ley, las siguientes normas de régimen interior: 1) Normativa de Ética Parlamentaria; 2) Normativa para el personal administrativo; 3) Normativa para el funcionamiento interno de la Dirección General de Asuntos Legislativos; 4) Manual de Redacción de Textos Legislativos; y 5) Normativa para el funcionamiento interno de la División General de Asuntos Administrativos. La Normativa de Ética Parlamentaria será presentada al Plenario, quien las discutirá y aprobará mediante Resolución tomada con los votos del sesenta por ciento de los Diputados.

²⁰² De esta manera también se deja espacio a la aplicación subsidiaria de otras normativas, al establece la LOPL en su artículo 188 párrafo final: Cuando en la presente Ley no se encuentre disposición aplicable se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes, y en su defecto la práctica, jurisprudencia y la doctrina constitucional.

2.2.4.7.6. BANCADAS O GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Los grupos parlamentarios “*son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época... los verdaderos protagonistas del Parlamento de nuestros tiempos son estas fuerzas políticas organizadas*”²⁰³, gran verdad, en un poder eminentemente político las bancadas juegan el papel protagónico.

Nuestra legislación define a Las bancadas parlamentarias como “*una expresión de las diferentes corrientes políticas que tienen presencia en la Asamblea Nacional*”²⁰⁴,

Los Diputados se agruparán en Bancadas de Diputados, según las orientaciones políticas de su respectivo Partido, su ideología o su afinidad, para organizar su trabajo parlamentario al interior de la Asamblea Nacional.

Hablar de grupos parlamentarios es bastante complejo por las discusiones doctrinarias sobre su naturaleza jurídica, ésta ha versado sobre si son órganos de las cámaras, órganos de los partidos u órganos de las cámaras o de los partidos o asociaciones privadas.

Fernando Santaolalla prefiere llamarles son “*asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas*”²⁰⁵, para nuestra legislación son: “*Las bancadas parlamentarias son una expresión de las diferentes corrientes políticas que tienen presencia en la Asamblea Nacional*”²⁰⁶.”Y a mi juicio son órganos partidarios y órganos institucionales del Parlamento, por lo que tienen una naturaleza mixta ya que cumplen un mandato partidario y otro institucional, siempre cumplen una función dentro del Parlamento de canalizadores de demandas populares de los partidos políticos, y además son órganos de la Asamblea Nacional con atribuciones en las diferentes etapas del proceso Legislativo y de otras funciones.

²⁰³ Santaolalla Fernando (1984) Derecho Parlamentario Español, página 103.

²⁰⁴ Ver artículo 80 de la LOPL.

²⁰⁵ Santaolalla Fernando (1984) Derecho Parlamentario Español, página 106.

²⁰⁶ La LOPL establece en el artículo 80.- Bancadas Parlamentarias y su Integración. Las bancadas parlamentarias son una expresión de las diferentes corrientes políticas que tienen presencia en la Asamblea Nacional. Los Diputados se agruparán en Bancadas de Diputados, según las orientaciones políticas de su respectivo Partido, para organizar su trabajo parlamentario al interior de la Asamblea Nacional. Las Bancadas Parlamentarias estarán integradas por lo menos por cuatro diputados en ejercicio y la organización interna estará a criterio del grupo en cuestión. Las Bancadas reglamentarán internamente su funcionamiento. Cada Diputado se agrupará en la Bancada del Partido que le nominó para las elecciones, pudiendo separarse voluntariamente e ingresar o formar parte de otra Bancada en la Asamblea Nacional.

Aquí, en nuestra legislación podemos ver dos sistemas de bancadas parlamentarias, *el abierto* donde convergen diputados que no necesariamente pertenecen a un mismo partido político o grupo político²⁰⁷ y *el cerrado* donde convergen los diputados de una misma opción política, nuestro sistema prevé las dos formas de Constitución.

En el caso de las bancadas de nuestro Parlamento, no es preciso que sean partidos políticos, ya que pueden ser fuerzas políticas o como lo define la propia ley pueden ser *corrientes políticas*, por ello la conformación de nuestras bancadas se conforman unas como partidos políticos, otros como movimientos políticos, así es que pueden conformar bancadas con un mínimo de 4 diputados sean o no de iguales partidos políticos o de grupos políticos representados en el Parlamento.

En la legislación Centroamericana encontramos la figura de los Jefes de Bloques o Junta de Jefes de Fracción que tiene un rol similar al de las Bancadas del Parlamento Nicaragüense, sin embargo el equivalente en nuestro caso sería una reunión de los jefes de bancada, como ellos tienen la representación partidaria, se convierten en negociadores más experimentados y con mayor poder de decisión, en nuestro caso aunque no existe esta figura, ya se habla de la creación de Comisiones especiales conformadas por los jefes de bancada para temas que necesitan la precisión del consenso de manera más ágil²⁰⁸ lo que las convierte en un antecedente importante para tomar en cuenta para el futuro del derecho parlamentario de nuestro país.

2.2.4.7.7. CONFORMACIÓN DE LAS BANCADAS.

Las bancadas o grupos parlamentarios en nuestro país se deben de conformar como mínimo con 4 diputados, con un número menor no pueden formarlas y deben de quedar como diputados independientes o sumarse a otras bancadas.

²⁰⁷ En el caso de España se prohíbe según Santaolalla (1984), que miembros de un mismo partido político puedan formar al llegar al congreso distintos grupos parlamentarios.

²⁰⁸ Como es el caso de la creación de una comisión especial conformada por los jefes de bancadas para revisar las 3 leyes de seguridad introducidas de emergencia por el Ejecutivo en Diciembre del 2010, que permitió que la comisión conformada por los jefes de bancada pudiera revisar y ponerse de acuerdo de manera rápida por tres proyectos de ley, creo que es un antecedente importante de esta figura, Rubén Hernández Valle, en la obra derecho Parlamentario Costarricense refiere que "*las fracciones parlamentarias cohesionadas por la disciplina del voto otorga a sus jefes de fracción un gran poder de negociación dentro del órgano Legislativo*" aunque en CR no están reconocidas constitucionalmente si están reconocidos a nivel reglamentario.

La LOPL establece en su artículo 80 párrafo 3ro que “*Cada Diputado se agrupará en la Bancada del Partido que le nominó para las elecciones, pudiendo separarse voluntariamente e ingresar o formar parte de otra Bancada en la Asamblea Nacional*”, como observamos se deja como un derecho voluntario la separación de cada diputado de la fracción política o partido a través del cual fue electo.

Las bancadas parlamentarias se organizan de acuerdo al principio de autonomía, esto indica tres reglas generales.

- a) Ellas mismas pueden elegir su organización interna, sin dependencia del Parlamento.²⁰⁹
- b) Ellas pueden elegir a su personal.²¹⁰
- c) Ellas pueden emitir su normativa interna.²¹¹

En otras legislaciones como la Española las Comisiones son creada con un mínimo de 15 diputados, sin embargo pueden ser creadas con tan solo cinco si la formación política respectiva hubiese obtenido el 15% de los votos de las circunscripciones en las que hubiere presentado candidatos; en estos casos vemos que también está relacionada al sistema de votación.

Dada la capacidad normativa interna de las bancadas, estas no tienen mayores regulaciones en la LOPL, sin embargo se prevé alguna regulación como por ejemplo el número mínimo exigido para formar bancadas, siendo que *si el grupo tiene menos de 4 diputados pierde la calidad de bancada*; siempre en la legislación Española existen algunas reglas para las Bancadas, por ejemplo: cuando un grupo parlamentario se reduzca a la mitad del mínimo exigido el grupo quedara disuelto; también establece que al inicio de una legislatura prohíbe que miembros de un mismo partido político puedan formar al llegar al congreso grupos parlamentarios distintos²¹² al que los propuso; En nuestro caso, la conformación de bancadas no tiene mayores limitantes que el número de miembros que la conforman; de acuerdo al precitado articulo 80 LOPL.

²⁰⁹ Ampliar en artículo 81 de la LOPL..

²¹⁰ Ídem, parte infine.

²¹¹ Ver artículo 80 de la LOPL.

²¹² Santaolalla Fernando (1984) Derecho Parlamentario Español; página 107.

Las Bancadas parlamentarias no tienen mayores regulaciones, dada su autonomía se deja a su reglamento interno estos aspectos, como lo dice el citado artículo 80 de la LOPL “*Las Bancadas reglamentarán internamente su funcionamiento.*” Esto es parte de la autonomía de las mismas.

2.2.4.7.8. ATRIBUCIONES DE LOS JEFES DE BANCADAS.

Las atribuciones de los jefes de bancadas son variadas, entre ellas una de las principales es la representación del partido político o grupo político, debemos recordar que las Bancadas dependen de fuerzas políticas organizadas y son ejes imprescindibles de las funciones legislativas desde la perspectiva de los partidos políticos.

Tabla 24.
Atribuciones de los jefes de bancada en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Resumen	Atribución
Representación política	Representar a su Partido Político y llevar sus orientaciones al interior de la Asamblea Nacional.
Integración de Comisiones	Dar a conocer la resolución de su Bancada sobre los Diputados que propone integrar las Comisiones Permanentes, Especiales de carácter constitucional, Especiales y de Investigación, en los números asignados a su Partido.
Modificación de orden del día	Solicitar, con el concurso de otros Jefes de Bancadas que al menos representen una tercera parte de los Diputados, la modificación del Orden del Día de las sesiones ordinarias. La modificación del orden del día será aprobada por mayoría absoluta de los diputados.
Retiro de calificación de urgencia	Solicitar, con el concurso de otros Jefes de Bancadas que al menos representen una tercera parte de los Diputados, antes de su discusión en el Plenario, que la Asamblea Nacional acuerde el retiro de la calificación de urgencia a una iniciativa y si, una vez votada, la solicitud fuere acogida, la iniciativa respectiva se mandará a estudio de la Comisión correspondiente y si fuere rechazada, no podrá renovarse la solicitud.
Medidas correctivas por la falta de quórum	Con el concurso de otros Jefes de Bancadas que al menos representen una tercera parte de los Diputados, reclamar y proponer medidas correctivas, por la falta de quórum para sesionar.
Funcionamiento del Plenario	Solicitar verbalmente la clausura del debate cuando a su criterio se haya prolongado más de lo necesario, tanto en la discusión en lo general como en lo particular. El Presidente de la Asamblea Nacional someterá la petición a la decisión del Plenario.
Votaciones	Solicitar votación secreta sobre cualquier materia. El Presidente de la

Resumen	Atribución
	Asamblea Nacional consultará de inmediato al Plenario, el que resolverá por mayoría simple.
Funcionamiento del Plenario	Apoyar la solicitud de cualquier Diputado que para que se lea en el Plenario un documento, no obstante haber sido repartido impreso a los Diputados.
Funcionamiento del Plenario	Concurrir con su voto favorable al acuerdo que los Jefes de Bancadas puedan adoptar con la Junta Directiva de la Asamblea Nacional para destinar una parte del tiempo de las sesiones del Plenario a tratar un asunto determinado de interés general.
Presupuesto interno	Presentar en concurso con el Presidente de la Asamblea Nacional y los otros Jefes de Bancada el Anteproyecto del Presupuesto Anual de la Asamblea Nacional.
Cohesión del voto y Otras	Son encargados de cohesionar el voto de los partidos a lo interno del Parlamento; Cualquier otra que le señale la ley o los Reglamentos Internos de las Bancadas o las resoluciones de los Partidos Políticos a que pertenecen.

Fuente: elaboración propia en base al artículo 82 de la ley orgánica del Parlamento (LOPL)

Ésta tabla representa las funciones de los jefes de bancadas, entre ellas podemos ver que son los representantes de los partidos políticos o corrientes políticas en el Parlamento, a mi juicio además de las importantes funciones establecidas en la ley y vistas en la tabla, que indican que la ley les reconoce ciertas ventajas por el valor de la cohesión del voto de su bancada, por ello creo que su principal función *es cohesionar el voto parlamentario de la fracción política que representan a lo interno del Parlamento.*

Siempre bajo la figura de la cohesión del voto y con fundamento en ella, las Bancas proponen a los diputados que deben integraran los diferentes tipos de Comisiones, entre otras de sus funciones están la de cierre de debates, modificación de orden del día, retiro de calificación de urgencia, solicitar votación secreta, entre otras. Estas instituciones de acuerdo como sean de cohesionados los partidos seguirá creciendo y desarrollándose, por lo que será de mucha importancia su estudio.

2.2.7.4.9. BENEFICIOS DE LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS.

Estar agrupado en bancadas trae ciertas ventajas a los diputados que las integran; Los beneficios de las bancadas o grupos parlamentarios son²¹³:

1. *Asignación de partidas presupuestarias en razón del número de diputados:* En el presupuesto de la AN se dejará una partida presupuestaria proporcional a cada diputado que integra la bancada.²¹⁴
2. *Locales:* La distribución de estos locales será proporcional a la cantidad de diputados en la bancada.
3. *Mobiliario y equipo de trabajo:* igual al anterior.
4. *Asesores y personal:* Las Bancadas nombrarán su personal conforme sus requerimientos y recursos.

La asignación de recursos a las Bancadas Parlamentarias, se conceptúa también en la ley 331; Ley Electoral de Nicaragua, la que en su artículo 62 inciso 12, línea infine consigna como *un derecho de los partidos políticos la asignación de recursos a sus bancadas representadas en el Parlamento.*

²¹³ La LOPL establece en el Artículo 81.- Partidas Presupuestarlas para las Bancadas. El Presupuesto de la Asamblea Nacional contendrá una partida suficiente para ser asignada a las Bancadas Parlamentarias, distribuida proporcionalmente al número de Diputados agrupados en ella. También pondrá a disposición de las Bancadas, proporcionalmente al número de Diputados que las integren, locales adecuados, mobiliario y equipos de trabajo. Las Bancadas nombrarán su personal conforme sus requerimientos y recursos.

²¹⁴ El Artículo 81 de la Ley Electoral establece: Partidas Presupuestarlas para las Bancadas. El Presupuesto de la Asamblea Nacional contendrá una partida suficiente para ser asignada a las Bancadas Parlamentarias, distribuida proporcionalmente al número de Diputados agrupados en ella. También pondrá a disposición de las Bancadas, proporcionalmente al número de Diputados que las integren, locales adecuados, mobiliario y equipos de trabajo. Las Bancadas nombrarán su personal conforme sus requerimientos y recursos. Los derechos enumerados en el presente artículo son aplicables únicamente a aquellas Bancadas que mantengan el número mínimo establecido. El Presidente notificará al Director General de Asuntos Administrativo y al Director General de Asuntos Legislativos para lo de su cargo.

2.2.4.7.10. EL TRASFUGUISMO PARLAMENTARIO.

El transfuguismo es uno de los temas bastantes cotidianos del quehacer político, el “*transfuguismo*”, es una situación de los políticos electos para cargos populares, puede ser descrito de forma general cuando: “*una o varias personas que pasan de un partido a otro*”²¹⁵ para Vargas (2010), “*es la acción de ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuya lista se presento ante los electores.*”

Este fenómeno no es solo de nuestro país, sino que se trata de un fenómeno universal importante para entender muchos aspectos del derecho parlamentario, este término tiene sus defensores y sus detractores, en este sentido citando a Jorge de Esteban nos explica que antes de motivaciones meramente ideológicas para que opere el transfuguismo, “*se tienen motivaciones de mejorar sus expectativas de futuro sin que, en la mayor parte de las ocasiones, intervengan auténticas motivaciones ideológicas.*”²¹⁶

Siendo que el Parlamento es un órgano colegiado de carácter representativo, el transfuguismo tiene un efecto directo en ese principio del derecho parlamentario “*la representatividad*” de ahí surge la pregunta realizada Vargas (2010); *¿a quién se le ha depositado la autonomía; será al legislado en su carácter individual o al partido político en su representación de bancada parlamentaria?, es decir a quien le pertenece el escaño, ¿por quién ha votado el elector, ha sido por un candidato o por un partido político*²¹⁷? Todas interrogantes planteadas desde la perspectiva de este fenómeno configuran un juego de desafíos políticos institucionales que los privilegian o lo limitan.

Siguiendo al mismo autor, Vargas; ha definido una tipología parcial del transfuguismo, entre ellos menciona: los falsos tránsfugas; tránsfuga estratégico, tránsfuga independiente y tránsfuga puro²¹⁸, este último cuando pasa de su partido originario a un partido de oposición.

²¹⁵ Jorge de Esteban (s/a) El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional; Página 2.

²¹⁶ Ídem, página 2.

²¹⁷ Ver Vargas Jean Paul (2010) transfuguismo, desafíos político institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centro América; página 4.

²¹⁸ Ídem; página 13.

Tabla 25.
Transfuguismo de diputados en la diferentes bancadas, 2006-2011²¹⁹

Bancadas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Pérdida o ganancia transfuguismo
FSLN	38	38	38	38	38	38	0
PLC	53	25	24	20	20	20	-33
ALN		23	7	6	7	7	-15
MRS		5	4	4	4	4	1
BDN	n/a	n/a	15	15	12	12	-3
PC	1		n/a	n/a	n/a	n/a	1
BUN	n/a	n/a	n/a	5	6	6	2
INDEP		1	3	3	5	5	2
S/bancada			1	1	0	0	1
Total	92	92	92	92	92	92	

Fuente: elaboración propia al cierre de la 26 va legislatura, pulso parlamentario 2010.

Según esta tabla, se refleja²²⁰ los diferentes movimientos de diputados entre bancadas en la Asamblea de Nicaragua, desde las elecciones nacionales de 1996, se ha venido consolidado un sistema *bipartidista* dominado desde el Parlamento por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), y el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), los que había dominado la escena política.

Mas actualmente y desde las elecciones nacionales del 2006, se han venido conformando diferentes fuerzas políticas en el Parlamento que han debilitado el sistema bipartidista creado pasando a un sistema multipartidista, después de la fragmentación del PLC se han venido configurando una nueva estructura a lo interno del Parlamento; los principales hechos que configuran el trasfuguismo en sus diferentes formas son la creación de bancadas como la Bancada por la Unidad de Nicaragua BUN, la Bancada Democrática Nicaragüense BDN, entre otras, que surgen a partir de un partido que las llevo a la Asamblea Nacional.

²¹⁹ Fecha de revisión el 19 de enero del 2011, después de estas fechas puede variar dado los realineamientos político institucionales.

²²⁰ En ese periodo de gobierno aparecieron escisiones del PLC de quien salió la bancada Azul y Blanco (6 miembros) la que posteriormente migro a la bancada ALN-PC, no se reflejan en esta tabla porque los datos son de inicio de año de cada periodo legislativo.

Haciendo el análisis correspondiente, la influencia del transfuguismo se acrecienta a partir de la fragmentación de uno de los principales partidos, analizando las causas dichas generales de este fenómeno tenemos las que nos indica Jorge de Esteban, entre ellas:

- a) Cambio de orientación ideológica de los partidos.
- b) Desaparición o crisis de un partido.
- c) Busca de mejores posiciones políticas.
- d) Discrepancia con la dirección del partido.

En nuestro caso las principales causas han sido en primer orden la crisis partidaria y creo sin temor a equivocarme que la segunda es la búsqueda de mejores opciones políticas.

La LOPL establece muy pocas regulaciones de este fenómeno, integrar una bancada es un derecho de los diputados establecido en el artículo 14 inicio 5 de la LOPL; y el párrafo final del artículo 80 establece que: *“Cada Diputado se agrupará en la Bancada del Partido que le nominó para las elecciones, pudiendo separarse voluntariamente e ingresar o formar parte de otra Bancada en la Asamblea Nacional.”* Siendo esta la única regulación sobre el transfuguismo establecida en la LOPL, de su lectura se ve que los diputados como regla general al llegar al Parlamento se deben de integrar en bancadas, la del partido que lo nomino en las elecciones, sin embargo se podrá separar voluntariamente de la misma, podrá integrar una bancada diferente o simplemente, salirse de la que lo nomino y ser diputado independiente.

En nuestro caso, la regulación legal permite el fenómeno del transfuguismo, sin embargo en otras legislaciones se han implementado algunas limitaciones, entre ellas Jorge de Esteban²²¹ nos señala las principales corrientes *“La primera de ellas consiste en una práctica que fue bastante amplia en algunos países como Francia, a principios de siglo, y que se basaba en la exigencia que el partido hacía a sus diputados de firmar en blanco su propia renuncia al escaño en el momento de ser proclamados candidatos electorales. Tal medida, más que evitar el posible transfuguismo de los elegidos, se convirtió en un instrumento que permitía a los partidos prescindir de los diputados incómodos. La segunda fue adoptada en Checoslovaquia, tras la Primera Guerra Mundial, e incluida en su Constitución, en la que se preveía la*

²²¹ Jorge de Esteban (s/a) “El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional”, página 30.

posibilidad de que el Tribunal Electoral destituyese al diputado que, una vez elegido, abandonase su partido. ...evidentemente, es una solución más sólida que la anterior. Y, finalmente, merece especial mención el ejemplo del artículo 163 de la actual Constitución portuguesa, en el que se señala que «pierden el mandato de diputados los que se inscriban en un partido distinto de aquel por el que fueron elegidos». Configurando de esta forma algunas disposiciones que limitan y controla de alguna forma el fenómeno que trastoca el principio de la representatividad, eje fundamental del Parlamento.

Como lo señala Vargas (2008); Si bien es cierto, la tendencia es que el transfuguismo se refleje en una proliferación de bancadas unipersonales cuando el reglamento así lo permita, o de un colectivo de diputados independientes quienes se pueden agrupar para conformar una bancada legislativa. En la praxis, dichas agrupaciones responden más a un acceso de recursos administrativos-logísticos institucionales y no tantos a un comportamiento acción colectiva salvo cuando posean suficientes incentivos coyunturales para ello. Con ese incentivo, según el mismo autor la tasa de transfuguismo en los periodos electorales de Nicaragua del 2001-2006 el índice era de 14.13 y en el periodo que 2007-2008 la tasa es de 4.35, lo que hace indicar que ha disminuido en el último periodo.

Para contestar la pregunta *¿en qué sentido se orienta la influencia del transfuguismo?* si afecta a la oposición o a la fracción de gobierno se puede calcular a partir de un Índice de Transfuguismo (IT)²²², basado en las variaciones registradas del cálculo de los Índices Efectivos de Oposición (IEO) antes y después de su aparición, su fórmula es:

$$IT = [(IEO,t-1 - IEO,t) / IEO,t]$$

IEO = el Índice Efectivo de Oposición en los momentos t y t-1

Cuando el *IT* es positivo significa que el transfuguismo tiende a reforzar la principal fracción de oposición, y por el contrario cuando su resultado es negativo significa que el transfuguismo viene reforzar al oficialismo; para el periodo 2001-06 era de 0,829398 y periodo 2007-08 era de -0,071775 según cálculos de Vargas (2008).²²³

²²² El índice de transfuguismo no tiene que confundirse con la tasa de transfuguismo (porcentaje de diputados tráfugas).

²²³ Vargas Jean Paul (2008) Efectividad Parlamentaria, página 128.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO NICARAGUENSE.

“Las leyes son el conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa, que expresan en un texto escrito una decisión política; por lo tanto, se podría afirmar que el proceso Legislativo es un proceso de construcción de la decisión política.”
Beatriz Grosso.

3.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO NICARAGÜENSE.

El capítulo en estudio lo debemos iniciar con la definición de lo que se considera procedimiento Legislativo, a sabiendas que está conformado por dos palabras que tienen sus propios significados y que se unen para conformar un concepto distinto.

Así pues, para la Academia Española procedimiento es el “*método de ejecutar algunas cosas*”, o bien, la “*actuación por trámites judiciales o administrativos*”, acepciones en las cuales podemos incluir, sin problema alguno, a las etapas de creación de las normas; Por ello, *considero preferible utilizar la expresión proceso para hacer referencia a los actos realizados ante autoridades jurisdiccionales, y procedimiento para las actuaciones llevadas a cabo ante autoridades no jurisdiccionales, y en nuestro caso, para denominar a la creación, derogación o modificación de normas en el ámbito Legislativo.*²²⁴

En su acepción más general el vocablo proceso nos da la idea de un conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos que se suceden en el tiempo y mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. (Folleto derecho procesal Unan León), así es que este concepto se emplea tanto en la ciencia del derecho como en las ciencias naturales y sociales, así pues existen diferentes tipos de procesos desde químicos hasta judiciales. De esta definición se precluye, que existen tanto procesos como procedimientos, aunque en la realidad estos se

²²⁴ Ver Santiago Campo (s/a) Gonzalo; Procedimiento Legislativo en México a través de su historia, página 4.

utilizan como sinónimo, la doctrina ha establecido ciertas diferencias entre ellas: el proceso está integrado por un conjunto de todos los actos necesarios, en cambio el procedimiento es el orden en que deben de realizarse estos actos, Pallares expresa “ *el proceso es un todo, o si se quiere una institución, está formado por un conjunto de actos procesales... el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los tramites a que están sujetos y la manera de sustanciarlos,*” pues aun con las diferencias establecidas en estos casos en que el proceso es un todo y el procedimiento es una parte del todo, con estas acotaciones éste trabajo es destinado al estudio del proceso Legislativo y mas certeramente del procedimientos Legislativos, es decir la aprobación de los diferentes tipos de categorías normativa, leyes, decretos, resoluciones y declaraciones, entre otros.

Desde esta óptica en el Parlamento existe un único proceso Legislativo, compuesto por los diferentes procedimientos para la aprobación de las diferentes categorías normativas, pues en éste capítulo estudiaremos el proceso Legislativo de formación de la ley y de igual manera su procedimiento.

Sobre esta pequeña introducción podemos citar a Gonzalo Santiago Campos, quien dice: “*Ahora bien, el procedimiento Legislativo es conceptualizado como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto*”²²⁵”. Así, Luís Molina Piñeiro considera que dentro de la teoría jurídica positivista normativista, *se constituye por “los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno (Legislativo y Ejecutivo) para producir una ley*”.²²⁶

Para José Alfonso Da Silva consiste en “*el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos Legislativos con el fin de promulgar leyes*”²²⁷”, noción que a su decir, toma en cuenta los aspectos subjetivos y objetivos. Las tres anteriores nociones, como la mayoría de las definiciones al respecto, son complementarias, y su generalidad incorpora tres elementos imprescindibles del procedimiento Legislativo:

²²⁵ Santiago Campos, Carlos (s/a) “*Procedimiento Legislativo en México a Través de su Historia*, página 3.

²²⁶ Santiago Campos; Carlos (s/a) *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*; página 142.

²²⁷ Ídem, pág 5.

- a) Es una serie de pasos, fases o actos;
- b) Son realizados por entes estatales, facultados para ello; Asamblea Nacional, Parlamento;
- c) Tiene por finalidad crear, reformar o derogar, en su caso una ley y otras categorías normativas.

De este modo el procedimiento Legislativo en Nicaragua se podría conceptualizar de la siguiente manera: *“Es el conjunto actos llevados a cabo principalmente por el Poder Legislativo y complementado en su caso por otros poderes del Estado, mediante los cuales se lleva a cabo el cumplimiento ordenado de los pasos para la formación o derogación de la ley, decretos o resoluciones o cualquier otro acto relacionado con sus funciones legislativa, presupuestaria, jurisdiccional o de control.”*

Similar a otros países de la región con sistemas presidenciales, los distintos procedimientos parlamentarios tiene una finalidad que es la misma finalidad que persigue el proceso en su generalidad, ésta es facilitar y ordenar para las personas (funcionarios, empleados del Parlamento y ciudadanos), los pasos esenciales en la conformación de la voluntad legislativa con el objeto final de dotarlos de la legalidad debida para asegurar su efectiva validez coherencia y eficacia.

Según nos recuerda Alfonso Valle González dice; de la unidad del procedimiento derivan dos principios, el de continuidad de los actos... y el de economía funcional, sobre el primero nos dice que los efectos jurídicos de un acto solo tienen sentido en la medida en que sirven de enlace con el siguiente acto procedimental, el segundo principio obliga a emplear un solo procedimiento como vía para la realización de un acto jurídico normativa²²⁸, esta es la base para la adecuada aplicación del procedimiento, en otras palabras indica que los actos deben de ser consecuentes con los demás actos, deben estar concatenados y bajo ningún motivo deben de ser desordenados ni al arbitrio de las partes; por otro lado no pueden ser efectuado un mismo acto por dos o más procedimientos distintos, dado que provocaría caos y desorden a la hora de su aplicación.

3.2. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY EN NICARAGUA.

²²⁸ Valle Gonzales; Alfonso (1996), procedimiento legislativo, página 30.

La “*Ley es una solemne declaración de la voluntad soberana que manifestada por la Asamblea Nacional en la forma prescrita por la Constitución Política, obliga a todos, manda, prohíbe o permite hacer algo.*”²²⁹ El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo,²³⁰ sin embargo aunque la ley es la expresión suprema del poder delegado otorgado al Poder Legislativo, existen otras categorías normativas inferiores a la ley, éstas también son aprobadas por la AN, como son decretos, resoluciones y declaraciones.

Los decretos Legislativos “*son aquellos acuerdos tomados por la Asamblea Nacional realizando su actividad legislativa que contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, asociaciones, establecimientos y personas.*”²³¹, la diferencia entre ellos y las leyes es que estas últimas tienen carácter general e impersonal, es decir son aplicables a todos o una generalidad limitada, contrario, el decreto es particular, es decir está dirigido a alguien o a algo en particular.

Tabla 26.
Instrumentos aprobados por la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Instrumento	Tipos
Leyes	Ordinarias, Especiales, Orgánicas, y Constitucionales.
Decretos	Reglamentos, personalidades jurídicas, aprobación de instrumentos internacionales, elevaciones a ciudades, interpretación autentica de leyes, <u>autorizaciones</u> , plebiscitos y referendos, ratificación de nombramientos, autorización de salida del país del Presidente, aprobaciones de los planes de arbitrios, modificación o rechazo del Estado de emergencia y concesiones de pensiones de gracia.
Resoluciones	1. De procedencia cuando se refiere a retiro de inmunidad a funcionarios que gozan de ella; 2. Sobre procesos de apertura y seguimiento a la presentación de candidatos en los casos en que corresponde elegir a la Asamblea Nacional; 3. Relativos al gobierno y orden interior de la Asamblea Nacional; 4. De otorgamiento de órdenes y condecoraciones; 5. Los demás que la ley faculte o permita.
Declaraciones	Declaraciones sobre temas de interés nacional.
Acuerdos Legislativos	Meramente para trámites internos.

Fuente; elaboración propia en base al artos 89 de la LOPL.

²²⁹ Ver referencia en el artículo 89 de la LOPL.

²³⁰ Ver artículo 132 Cn.

²³¹ Ver artículo 89, de la LOPL:

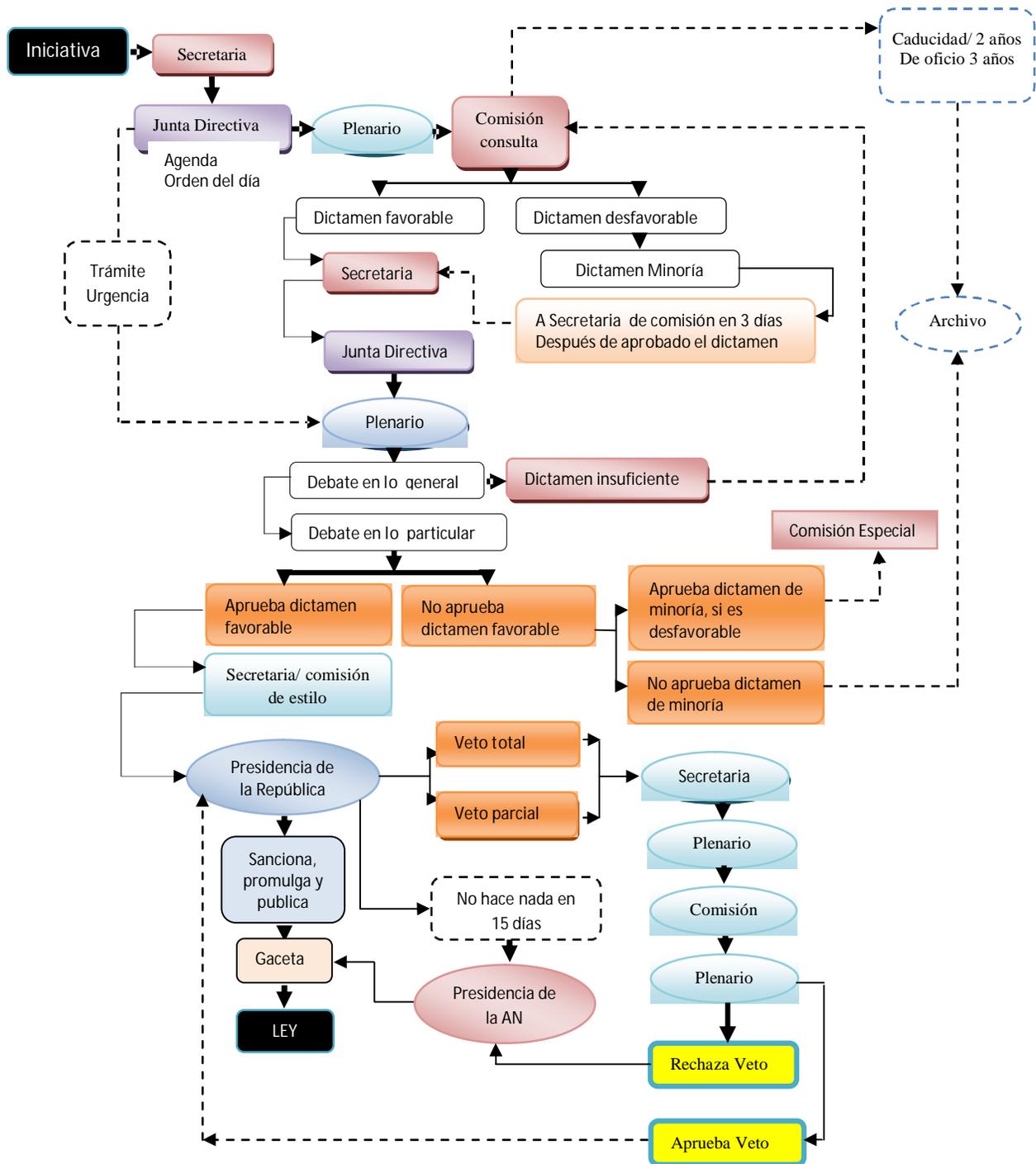
La tabla anterior nos muestra que la AN no solo aprueba leyes, sino una serie de instrumentos, 5 en total: leyes, decretos, resoluciones, declaraciones y acuerdos.

Las Resoluciones: Son acuerdos Legislativos que la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones, dicta para decidir o resolver sobre asuntos específicos. **Las Declaraciones:** Son acuerdos Legislativos que expresan el criterio de la Asamblea Nacional, la Junta Directiva o el Presidente, sobre temas de interés general, nacional e internacional. La declaración aprobada por la Asamblea Nacional, sobre un tema debatido, se tendrá como el criterio oficial del Poder Legislativo. El proceso de formación de la ley en Nicaragua, abarca tanto las leyes como los decretos, las resoluciones pueden ser dictadas por las Comisiones, pero *“también pueden dictar resoluciones, conforme a sus atribuciones²³², la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional. Todas las resoluciones deberán ser copiadas y numeradas sucesivamente en el libro de Resoluciones que se llevarán para ese efecto. Los Acuerdos Legislativos, Resoluciones y Declaraciones se tomarán por mayoría absoluta de los Diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría. No requerirán publicación en La Gaceta, Diario Oficial, excepto cuando así lo disponga la Asamblea Nacional.”²³³*

²³² Según el Artículo 50 de la LOPL las comisiones tienen las siguientes facultades: 1. Dictaminar los Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones sometidos a su conocimiento.

²³³ Parte final del artículo 89, de la LOPL.

Diagrama 27.
Proceso de formación de ley en Nicaragua, 2011



Fuente: elaboración propia

El proceso de formación de la ley en Nicaragua establece tres fases: la primera es la iniciativa, la segunda su paso a discusión votación y dictamen por la Comisión correspondiente, la tercera es su paso a Plenario, discusión y aprobación final de la norma y por último como esta se envía al Ejecutivo para que ejerza sus atribuciones como son el veto en su caso, o la sanción y publicación. Todo este procedimiento general en sus diferentes fases, plantea diferentes formas y mecanismos establecidos en la Ley Orgánica que serán abordados en las distintas fases del procedimiento legislativo.

3.3. DURACIÓN DEL MANDATO PARLAMENTARIO.

El mandato parlamentario es la duración del periodo en que los diputados o diputadas están habilitados constitucionalmente para ejercer el cargo de diputados.

*Marc Van der Hulst*²³⁴ nos ilustra acerca del tema “*En los países con tradición bicameral la duración del mandato parlamentario en todas las cámaras bajas es de cuatro o cinco años. Es muy excepcional que sea de tres, por el contrario, los miembros de la cámara alta (cámara federal o Senado) son, en cierto número de países, elegidos o designados por una duración superior. En esos casos, se prevé a veces una renovación parcial en el curso de la legislatura.*”²³⁵

En nuestra legislación y con un solo Parlamento por nuestro sistema Unicameral y presidencialista “*Los Diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos para un período de cinco años, que se contarán a partir de su instalación el nueve de enero del año siguiente al de la elección.*”²³⁶ Según la conceptualización legal éste es el período Legislativo y la legislatura

²³⁴Van der Hulst, Marc (2000) “El Mandato Parlamentario, Estudio Comparativo Mundial” s/e, Unión Interparlamentaria, Ginebra Suiza, página 13. Ése es en particular el caso en la Argentina, en donde los senadores son elegidos por seis años (renovación de la mitad cada tres años), en el Brasil (elegidos por ocho años y renovación de la tercera parte y las dos terceras partes alternativamente cada cuatro años), en los Estados Unidos de América (elegidos para seis años y renovación por terceras partes cada dos años) o en Francia (elección por nueve años y renovación por terceras partes cada tres años)

²³⁵ Existen además algunas Asambleas en donde la legislatura es ininterrumpida: en el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Lores tienen un nombramiento vitalicio, mientras que en el Senado canadiense son elegidos hasta su jubilación. Ídem.

²³⁶ Ver artículo 136 Cn.

es cada uno de los años que se abre el 9 de enero y se cierra el 15 de diciembre del mismo año.²³⁷

Tabla 28.
Sistema Legislativo y duración del mandato en Centro América, 2009

País	Sistema Legislativo	Duración del mandato
Guatemala	Unicameral	4 años
Honduras	Unicameral	4 años
El Salvador	Unicameral	5 años
Nicaragua	Unicameral	5 años
Costa Rica	Unicameral	4 años
Panamá	Unicameral	5 años
República Dominicana	Bicameral	4 años

Fuente: Jean Paul Vargas Pulso Parlamentario 2008.

Como promedio los mandatos constitucionales para los Parlamentos son de 4 a 5 años en los países de la región, solamente Nicaragua y el Salvador tienen el máximo de 5 años, el resto de países tienen 4 años.

Al igual que en toda la región a excepción de República Dominicana, los Parlamentos son unicamerales, es decir tienen una sola cámara por tanto un solo periodo de mandato.

3.3.1. INICIO DEL MANDATO PARLAMENTARIO.

El inicio del mandato es la fecha de inicio de funciones de los diputados; En el mundo existen diferentes sistemas para decir cuándo es que inicia el mandato de los parlamentarios, explicando a *Marc Van der Hulst*:

- 1) En algunos países el mandato inicia el día de la elección o proclamación de los resultados.²³⁸

²³⁷ Según Fernando Santaolalla (2005) Interregno parlamentario y elecciones: excesos y defectos; La legislatura es el periodo de tiempo por el que se elige un Parlamento. Concepto diferente al nuestro; revista de derecho político número 63, página 102.

²³⁸ Es importante ver algunos casos especiales que se salen de la configuración planteada, en el caso alemán sólo adquieren la calidad de miembro del Bundestag en el momento de la recepción por el funcionario electoral de una declaración de aceptación y, como máximo, al comienzo del nuevo periodo Legislativo del Bundestag Alemán.

- 2) En otros al ser juramentados.
- 3) En otros en una fecha fija después de las elecciones, siempre después de ser juramentados.

En nuestro caso, usamos el sistema de fecha fija, es decir inician en el cargo en una fecha específica, *siendo la fecha de inicio el 9 de enero del año siguiente de las elecciones*²³⁹; las elecciones por definición del artículo de 3 de la Ley Electoral serán: *“el primer domingo del mes de noviembre del año anterior a la fecha en que de acuerdo con la Ley comience el período de los que fueron electos.”*

En el caso de Nicaragua el mandato inicia el día de la instalación el nueve de enero del año siguiente a la elección, es un día fijo, debe de entenderse que el anterior mandato finaliza al iniciar el día 9.²⁴⁰

En el caso especial de Asamblea Constituyente, por reforma total a la Constitución Política, los constituyentes iniciaran su mandato en la fecha de celebración de la instalación de la Asamblea constituyente²⁴¹ y lo finalizan el día de la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

3.3.1.1. FIN DEL MANDATO PARLAMENTARIO.

El fin del mandato parlamentario varía de un país a otro, pues el cuerpo constituyente y/o el legislador se han preocupado en general por evitar un vacío demasiado grande entre el final de la Asamblea anterior y la instalación de la Asamblea recién elegida.²⁴²

Las formas más comunes como finalizan los mandatos parlamentarios son las siguientes:

1. *El mandato parlamentario termina el día de la conclusión legal de la legislatura.*

²³⁹ Ver Artículo 4 de la LOPL, es el día de inicio de la legislatura.

²⁴⁰ El título preliminar del código Civil establece la forma de contar los intervalos del derecho “Los plazos de mes o meses, de año o años, contarán respectivamente de treinta y trescientos sesenta y cinco días. Un plazo que principia el quince de un mes, terminará al principiar el quince del mes correspondiente; y el de un año que empiece el doce de un mes, terminará al principiar el doce del mismo mes del año siguiente.

²⁴¹ Parte infine artículo 118: Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo fatal de noventa días calendario para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente.

²⁴² Van der Hulst, Marc (2000) “El Mandato Parlamentario, página 25.

2. *El mandato de los parlamentarios salientes termina en la fecha de las nuevas elecciones.*
3. *En otros casos termina el primer día de sesión del Parlamento recién elegido.*

Aquí, hay un elemento que entra en juego, el cual es la legislatura, esta concluye el 15 de diciembre, en algunos países el mandato termina al finalizar las legislatura, sin embargo en nuestro caso está muy relacionado con el día en que asumen su mandato de 5 años, es por esta razón que nuestro país se adhiere al sistema de fecha fija que finaliza con la sesión de instalación el 9 de enero del año siguiente a las elecciones generales, ese será el día en que finalice el mandato, al momento de la instalación de la nueva Asamblea Nacional por el Consejo Supremo Electoral, ahí finaliza.

3.4. PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS.

Las prerrogativas parlamentarias tienen como función general garantizar el rol institucional del cuerpo colegiado y de cada uno de sus integrantes; garantizan la independencia institucional de la Asamblea Nacional para que sus miembros puedan tanto expresarse como presentarse sin ningún problema a las sesiones.

Según algunos autores como *Bidart Campos*²⁴³ *prefiere denominarlas (en vez de la clásica expresión, extraída del parlamentarismo inglés) como “garantías de funcionamiento del Congreso” a fin de recalcar que ellas cubren al órgano institución y no a las personas que eventualmente acceden a su cobertura por mandato popular. Las considera entonces el maestro, tutelas funcionales del sistema (y del cuerpo Legislativo en particular). Bien aclara en el punto Quiroga Lavié que es más propio denominarlos “prerrogativas” porque los privilegios son propios de las monarquías.”*

Joaquín V González²⁴⁴ los define como todos los derechos y poderes de las Asambleas Legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad, tanto respecto de sus miembros, como del conjunto de la corporación. En el contexto de esta inobjetable definición, podemos sostener que estas prerrogativas no ceden, ni aún en supuestos de Estado de Sitio, ya que justamente esta situación de defensa institucional por emergencia de la

²⁴³ Derecho Parlamentario (s/a) la organización y funcionamiento del congreso, folleto de internet, página 23.

²⁴⁴ Ídem, página 24.

República se insta para fortalecer el poder, decreciendo temporariamente los derechos de los habitantes. Por tal razón, estas garantías institucionales, definidas a favor del cuerpo Legislativo deben mantenerse inalterables cuando corre grave riesgo la salud de la República.

Tabla 29.
Prerrogativas legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

INDIVIDUALES (Protegen al legislador en función de su rol)	COLECTIVOS (Protegen al cuerpo parlamentario)
<ul style="list-style-type: none"> • Exención de responsabilidad en sus opiniones. • No revelar sus fuentes de información. • Inmunidad: Exención de proceso penal. • Los derechos y la inmunidad de los Diputados, no serán afectados por el Estado de Emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar sus propios reglamentos. • Poder disciplinario de la AN. • Para cierta doctrina, la remuneración de los Legisladores.

Fuente: elaboración propia.

La doctrina ha clasificado a éstas garantías de funcionamiento del Poder Legislativo, en individuales y colectivas, según el detalle; Básicamente son individuales y particulares las grandes prerrogativas que se otorgan a los parlamentarios, en todas las legislaciones del mundo, en el caso de nuestro país, podemos ver las siguientes: (individuales)

- 1) El primero es la exención de responsabilidades por sus opiniones²⁴⁵ y votos.²⁴⁶
- 2) El segundo es la inmunidad, los dos ellos están reconocidos en la Constitución Política de Nicaragua en el artículo 130 Cn.
- 3) Dentro de las prerrogativas colectivas encontramos: a) la autonomía para dictar su propio reglamento, así mismo como su propia ley regulatoria; b) el poder disciplinario de la AN, vistos en los apartados anteriores y considerando lo que dice la doctrina el mismo salario es una prerrogativa importante que permite solo dedicarse a ese efecto.

²⁴⁵ Ver artículo 17 de la LOPL.

²⁴⁶ Ver Fornos Escobar, Iván (s/a) *Sistemas de Juzgamiento de Altos Funcionarios Públicos*; "Podría pensarse que la inviolabilidad se refiere solamente a las opiniones emitidas en el Plenario, pero no es así. Sus opiniones las puede dar en las comisiones, en las resoluciones, investigaciones, en las salas de prensa, en los dictámenes, incluso fuera de la Asamblea. Sus discursos pueden ser reproducidos por los medios de comunicación sean o no remitidos por el diputado, puede escribir o hablar en dichos medios. Página 9.

3.4.1. INMUNIDAD PARLAMENTARIA.

La inmunidad no es una prerrogativa solamente de los diputados propietarios y suplentes²⁴⁷, sino que abarca una serie de funcionarios públicos, desde el Presidente y vicepresidente, ministros, magistrados de la CSJ, magistrados electorales entre otros, referidos en la Cn y la ley de inmunidad con sus reformas.²⁴⁸

La inmunidad parlamentaria está reconocida en la Cn, en el artículo 130 que nos dice: *“Los Diputados estarán exentos de responsabilidad por sus opiniones y votos emitidos en la Asamblea Nacional y gozan de inmunidad conforme la ley.”*

Según Fernando Santaolalla *“la inmunidad consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados más que cuando son sorprendidos in fraganti”*,²⁴⁹ en nuestro caso aunque la ley de inmunidad dice que podrán ser detenidos cuando son sorprendidos infraganti²⁵⁰, si la policía los detiene bajo esta forma deberá darles casa por cárcel hasta que el Parlamento dicte su resolución; la constitución deja claro que los funcionarios públicos que conforme la presente Constitución gozan de inmunidad, no podrán ser detenidos, ni procesados, excepto en causas relativas a los derechos de familia y laborales. La inmunidad es renunciable. La ley regulará esta materia.²⁵¹

Santaolalla nos da el fundamento de la inmunidad cuando nos dice: *“con la inmunidad se trata de proteger la independencia y autonomía de los legisladores impidiendo que la detención o el*

²⁴⁷ La inmunidad no solo protege a diputados propietarios sino que también a diputados y diputadas suplentes según el artículo 1 de la ley de inmunidad y 139 Cn.

²⁴⁸ Ley de Inmunidad; Arto.1.- Gozan de inmunidad mientras se encuentran en ejercicio de sus cargos: 1. Presidente y Vice –Presidente de la República. 2. Representantes Propietarios y Suplentes ante la Asamblea Nacional 3. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. 4. Magistrados Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral. 5. Ministros y Vice Ministros de Estados. 6. Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales. 7. Contralor General de la República. *Este inciso 7 fue reformado por la Cn en su artículo 157 establece la inmunidad para los contralores.* Reformado por Ley N°110, Ley de Reformas a la Ley de Inmunidad, Gaceta N°.191 del 05-10-1990.

²⁴⁹ Santaolalla Fernando (1984) Derecho Parlamentario Español, página 86.

²⁵⁰ Ley de inmunidad con sus reformas; artículo 15: El funcionario que goza de inmunidad podrá ser detenido cuando se le encuentre en flagrante delito; tendrá casa por cárcel hasta que la Asamblea Nacional dicte su relación. La resolución de la Asamblea Nacional no podrá exceder 60 días posteriores a la detención.

²⁵¹ Ver artículo 130 Cn.

procesamiento puedan instrumentarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones.”

La inmunidad no puede ser sinónimo en ningún caso de impunidad, y no es una excepción a los delitos cometidos por los diputados, sino solamente permite verificar que detrás de una acusación no hay trasfondo político; lógicamente los abusos van de la mano muchas veces del poder, por ello su uso inadecuado a través de la historia.

Para que la Asamblea Nacional proceda a retirar la inmunidad tiene que depender de una solicitud realizada por denuncia o por un juez en un proceso judicial, en nuestro caso la Constitución Política establece el sistema mixto de desaforación por la Asamblea Legislativa y *“el juzgamiento por los jueces y tribunales ordinarios para todos los funcionarios que tienen inmunidad, excepto para el Presidente y Vicepresidente de la República, que son juzgados por la Corte Suprema de Justicia en pleno después de ser desaforados por la Asamblea Nacional.”*²⁵²

Con lo referido anteriormente nos damos cuenta que la inmunidad es un enunciado que expresa límites, aunque la doctrina los considera un mero trámite procesal, pues introduce un elemento más en la búsqueda de que un parlamentario o funcionario sea llevado a la justicia.

3.4.1.2. EXCEPCIONES DE LA INMUNIDAD.

Como regla general, la inmunidad se mantiene siempre, hasta en los casos de Estado de emergencia, los diputados no tienen suspenso sus derechos o prerrogativas, a como los refiere el artículo 121 de la LOPL *“Los derechos y la inmunidad de los Diputados, no serán afectados por el Estado de Emergencia,”* de esta forma la inmunidad es una prerrogativa que dura todo el periodo por el que son electos los parlamentarios.

La inmunidad referida en la Constitución Política Nicaragüense dice expresamente que los que la poseen no podrán ser detenidos, ni procesados, en este caso la Constitución Política lo deja

²⁵² Ver Constitución Política artículo 130 párrafo 4 *“En los casos de privación de la inmunidad por causas penales contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, una vez privados de ella, es competente para procesarlos la Corte Suprema de Justicia en pleno.”*

abierto debiendo entenderse esta prohibición a todas la materias, civiles, penales etc; sin embargo la inmunidad no es absoluta, en nuestro caso la misma Carta Magna señala tres excepciones de fondo y una de forma, ellas son:

- a) Los juicios laborales.
- b) Los juicios de familia.
- c) Flagrante delito²⁵³.

Siendo estas las únicas excepciones de la inmunidad, entonces en las materias de familia y laboral se puede demandar o acusar directamente ante el juzgado competente y tramitarse hasta el final sin necesidad de que el funcionario sea desaforado.

En el caso de los delitos penales cometidos por funcionarios públicos el Código Penal en el artículo 131 párrafo final, sobre la prescripción penal nos dice: *“Cuando se trate de delitos cometidos por autoridad, funcionario o empleado público con ocasión del ejercicio de sus funciones, se interrumpirá el plazo de prescripción de la acción penal mientras la persona disfrute de inmunidad o se sustraiga a la justicia.”* Es decir se suspende el conteo del tiempo de la prescripción, entonces queda suspensa y es perseguible posteriormente al periodo en que el funcionario deje su cargo.

Otro aspecto importante es lo que debemos entender por juicios de familia, ellos son un conjunto de juicios especiales como son, en la *jurisdicción contenciosa*: 1) disolución del vínculos matrimonial por voluntad de una de las partes; 2) juicios de alimentos los que son de dos tipos, a) incidente de previo y especial pronunciamiento²⁵⁴ y b) cuando existe un reconocimiento previo; 3) relación padre madre hijo; 4) la emancipación; y 5) la guarda²⁵⁵ y los de *jurisdicción voluntaria* como son los referidos al registro del estado civil de las personas

²⁵³ Ver Arto 15 de la ley de inmunidad: El funcionario que goza de inmunidad podrá ser detenido cuando se le encuentre en flagrante delito; tendrá casa por cárcel hasta que la Asamblea Nacional dicte su relación. La resolución de la Asamblea Nacional no podrá exceder 60 días posteriores a la detención. Flagrante delito significa en el momento.

²⁵⁴ Surgido cuando no hay reconocimiento legal del hijo, por tanto de previo se resuelve sobre el vínculo.

²⁵⁵ En acercamiento a la definición de los juicios de familia están los procedimientos reconocidos en el Código Civil de la república de Nicaragua en los títulos II, título III, título IV (derogado por la ley de alimentos, título V y VI.

como *rectificación*²⁵⁶ y *reposición*²⁵⁷ entre otro. Todos ellos entre otras finalidades dan protección a los integrantes de la familia y a los hijos menores. Si fuese el caso y una vez determinada la pensión (recursos pecuniarios para la manutención del menor o cónyuge o en unión)²⁵⁸; el incumplimiento de una obligación en este sentido genera un delito penal establecido en el Código Penal de la República, en su artículo 217²⁵⁹ *el delito de incumplimiento de deberes alimentarios*, estableciendo pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial cuando él que estando obligado a prestar alimentos se negare a ello.

Sin embargo el juicio de incumplimiento de deberes alimentarios es un juicio penal, no es un juicio de familia, aunque si depende o se general del incumplimiento de una obligación plasmada en algunos de los juicios de alimentos o de actos administrativos voluntarios²⁶⁰; por ende desde mi perspectiva no es un juicio de familia autónomo, sino accesorio o dependiente de los de familia, por ende no permite tampoco la detención del diputado.

Según el artículo 138 inciso 24²⁶¹Cn, la Asamblea Nacional es la única responsable de quitar la inmunidad tanto de los parlamentarios como de los diferentes funcionarios, pero la misma inmunidad puede ser renunciable²⁶² por parte de los portadores, pues siendo éste un derecho

²⁵⁶ Está inscrita pero tiene errores, dado que el registrador no puede modificar el estado civil lo tiene que hacer el juez.

²⁵⁷ Cuando no está inscrita la partida y se saca una nueva, depende de la edad menor de 15 no debe de ir al juez.

²⁵⁸ Ver ley de alimentos; ley 143, artículo 6: se deben alimentos en el siguiente orden: a) a los hijos, b) a los cónyuges y c) a los compañeros en unión de hecho estable.

²⁵⁹ Delito penal de Incumplimiento de los deberes alimentarios

Se impondrá pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial por el mismo período para ejercer los derechos derivados de la relación padre, madre e hijos, guarda o tutela a) Quien estando obligado a prestar alimentos conforme la ley de la materia, mediando resolución provisional o definitiva u obligación contractual, o mediante acuerdo ante cualquier organismo o institución, deliberadamente omite prestarlos; b) Quien estando obligado al cuidado o educación de otra persona, incumpla o descuide tales deberes, de manera que ésta se encuentre en situación de abandono material o moral.

²⁶⁰ Me refiero a mediación o acuerdos ante instituciones de mujeres o de derechos humanos.

²⁶¹ La Cn en el Artículo 138 inciso 24 establece las atribuciones del poder Legislativo "Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas."

²⁶² Ver LOPL; Artículo 140.- Renuncia a la Inmunidad. Los funcionarios que gozan de inmunidad podrán, si lo tienen a bien, renunciar a este privilegio. La renuncia deberá ser presentada ante la Secretaría de la Asamblea Nacional quien la pondrá en conocimiento de la Junta Directiva para su aceptación. Certificación de la Resolución aceptando la renuncia será entregada al que presentó la queja o a la autoridad judicial que solicitó la desaforación.

personal inherente al cargo es renunciable, pero la renuncia debe ser interpuesta por escrito ante la Secretaría del Parlamento.²⁶³

En todos los países de CA (Panamá²⁶⁴, Costa Rica²⁶⁵, Nicaragua²⁶⁶; Honduras²⁶⁷, El Salvador²⁶⁸ y Guatemala²⁶⁹) existe la figura de la inmunidad con algunas leves variaciones, contrario a Reino Unido en el que los parlamentarios están sujetos como cualquier ciudadano a las leyes sustantivas y adjetivas de cualquier naturaleza.

3.4.1.3. TRAMITACIÓN DE LA INMUNIDAD ANTE EL PARLAMENTO.

La forma en que se lleva a cabo la tramitación para que el Parlamento retire o mantenga la inmunidad esta determinado en dos leyes como son la Ley Orgánica del Poder Legislativo que refiere el capítulo 8 del título 4 y la Ley de Inmunidad con sus reformas y desde luego la Constitución Política de la República.

²⁶³ Ver la LOPL en su artículo 140.- Renuncia a la Inmunidad. Los funcionarios que gozan de inmunidad podrán, si lo tienen a bien, renunciar a este privilegio. La renuncia deberá ser presentada ante la Secretaría de la Asamblea Nacional quien la pondrá en conocimiento de la Junta Directiva para su aceptación. Certificación de la Resolución aceptando la renuncia será entregada al que presentó la queja o a la autoridad judicial que solicitó la desaforación.

²⁶⁴ Ver Arto 148 Constitución de la República de Panamá.

²⁶⁵ Ver Arto 110 Constitución de Costa Rica.

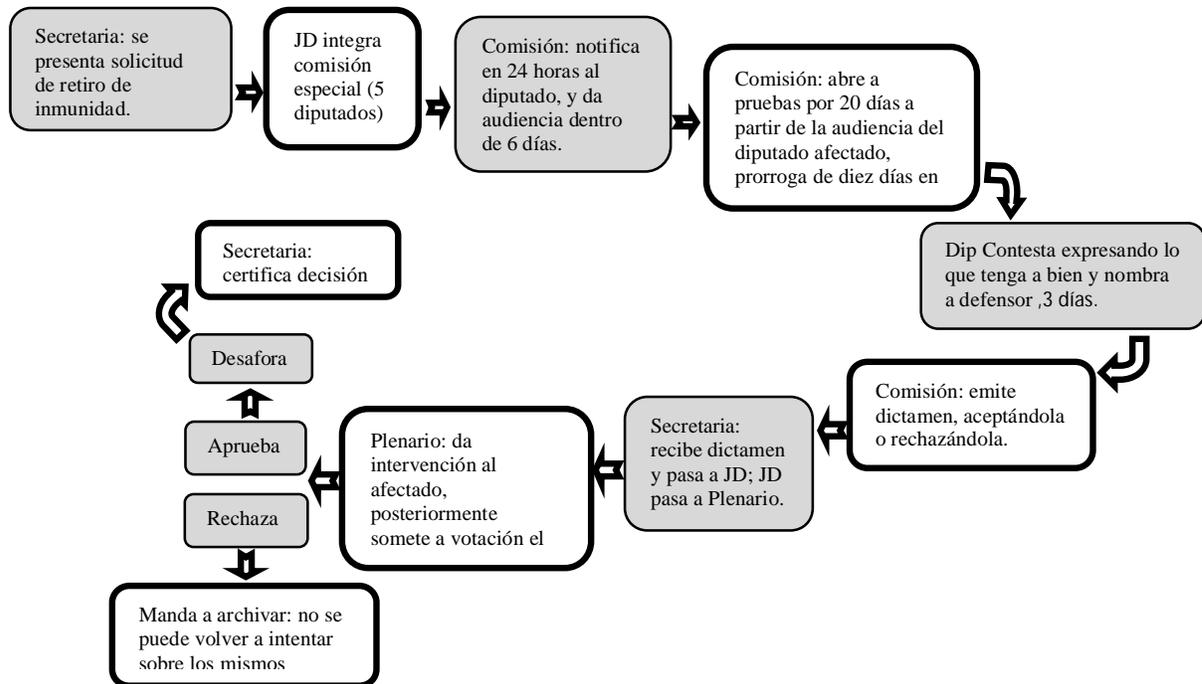
²⁶⁶ Ver Arto 139 Cn.

²⁶⁷ Ver Arto 200 Constitución de la República de Honduras.

²⁶⁸ Ver Arto 125 Constitución de El Salvador.

²⁶⁹ Ver Arto 161 Constitución de la República de Guatemala.

Diagrama 30.
Procedimiento para el retiro de la inmunidad de diputados y funcionarios públicos en Nicaragua, 2011



Fuente: elaboración propia.

El diagrama anterior muestra como el trámite inicia con la interposición de la queja o solicitud ante la Secretaría del Parlamento, en este caso puede ser interpuesta tanto por los particulares que se consideren agraviados,²⁷⁰ por el Presidente de la República²⁷¹ y por los titulares de los órganos judiciales.²⁷²

Luego de la presentación en Secretaría, ésta debe de nombrar una Comisión especial conformada por 5 diputados a fin de que dictamine;²⁷³ en realidad lo que la ley plantea en esta

²⁷⁰ Ver LOPL; Artículo 137.- Quejas en Contra de Quienes Gozan de Inmunidad. Las personas que se consideren afectadas por la actuación, en el ejercicio del cargo o en su carácter de personas particulares, de los funcionarios que gocen de inmunidad según lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley de Inmunidad, podrán solicitar ante la Asamblea Nacional la suspensión del privilegio de inmunidad.

²⁷¹ Ver la Ley de inmunidad; Arto.6.- Cuando se presente queja ante el Presidente de la República, éste por medio del Ministerio de la Presidencia recabará la información necesaria y la enviará a la Asamblea Nacional, ésta continuará la tramitación de la queja de conformidad al procedimiento que se establece en la presente Ley.

²⁷² Ver la LOPL; Artículo 139.- Solicitud de Desaforación de Autoridad Judicial. Recibida en Secretaría de la Asamblea Nacional la solicitud de desaforación de la autoridad judicial, se examinará el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley de Inmunidad y el Código Procesal Penal.

²⁷³ Ver Ley de inmunidad; Arto.9.- La Junta Directiva de la Asamblea Nacional nombrará de inmediato una Comisión que estará integrada de conformidad a los criterios establecidos en el Estatuto General de la Asamblea

etapa es un contradictorio en el que se notifica a las partes, se abre a prueba²⁷⁴ y se les otorga a las partes intervención²⁷⁵ de ley para que aporten lo que tengan a bien. Finalmente la Comisión debe dictaminar en dos sentidos o aceptando la solicitud o rechazando la misma; luego pasara al Plenario para su aprobación o rechazo final.²⁷⁶

La AN revisará si es una solicitud en contra de los diputados o cualquier funcionario público revestido de la misma o en contra del Presidente y vicepresidente, en estos casos la votación para quitar la inmunidad a los diputados, ministros, magistrados o contralores y cualquier funcionario de los establecidos en el artículo 1 de la Ley de Inmunidad se realizará mediante votación con la mayoría absoluta de los diputados como es la mitad mas uno de los miembros del Parlamento(47); si la votación fuese para aceptar o rechazar la denuncia contra el Presidente y vice, la votación deberá ser de 2/3²⁷⁷ del total de los diputados.²⁷⁸

Nacional, a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. El funcionario contra el que se presentó la queja se le notificará de los términos de la denuncia dentro de las 24 horas siguientes de haber formado la Comisión, y se le dará audiencia ante ésta dentro del sexto día de notificado para que exprese lo que tenga a bien.

²⁷⁴ Ver Ley de inmunidad; Arto 11.- La Comisión abrirá a pruebas por veinte días, contados a partir del día de la audiencia, el que podrá ser prorrogado diez días más, a solicitud de la Comisión o del interesado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, vencido este término emitirá su dictamen dentro de los diez días siguientes. El dictamen será confirmando la procedencia de la queja o rechazándola.

²⁷⁵ La Constitución Nicaragüense exige reglas mínimas del debido proceso (tutela judicial efectiva) establecidas en el artículo 34 Cn como son: Todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones, a las siguientes garantías mínimas: 1) A que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme la ley. 2) A ser juzgado sin dilaciones por tribunal competente establecido por la ley. No hay fuero atractivo. Nadie puede ser sustraído de su juez competente ni llevado a jurisdicción de excepción. 4) A que se garantice su intervención y defensa desde el inicio del proceso y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa. Ampliar en el arto respectivo.

²⁷⁶ Ver Ley de inmunidad, Arto 12.- Presentado el dictamen de la Comisión ante el Plenario de la Asamblea Nacional se deberá pronunciar sobre el mismo aceptándolo o rechazándolo, el Presidente le dará intervención al funcionario o a quien este haya designado para su defensa.

²⁷⁷ Ver artículo 130 Cn que reza: La Asamblea Nacional mediante resolución aprobada por dos tercios de votos de sus miembros podrá declarar la privación de inmunidad del Presidente de la República. Respecto a otros funcionarios la resolución será aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros. Sin este procedimiento los funcionarios públicos que conforme la presente Constitución gozan de inmunidad, no podrán ser detenidos, ni procesados, excepto en causas relativas a los derechos de familia y laborales. La inmunidad es renunciable. La ley regulará esta materia.

²⁷⁸ Ver Ley de inmunidad; Arto.13.- Si la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de votos de la totalidad de los Representantes confirma la procedencia de la queja, procederá a suspender la inmunidad del funcionario recurrido. En caso de que desestime la queja, no podrá ser interpuesta nueva queja sobre los mismos hechos. También referido en el artículo 130 de la Cn.

Es todo este proceso se aprecia la presencia de la intervención de las partes y en todo momento también se les notifica de lo sucedido, al final la Secretaría debe dar fe de lo aprobado por el Parlamento a través de la respectiva certificación de la resolución,²⁷⁹ finalmente podrá ser enviada a la parte solicitante si es el caso de una autoridad judicial, para que role en autos, todo en pro del debido proceso, que no es más que garantizar entre otros derechos, la defensa y un proceso donde se garanticen el respeto a las garantías constitucionales.

3.5. OTROS BENEFICIOS ADICIONALES.

Según la LOPL, los diputados en la Asamblea Nacional de Nicaragua reciben una asignación económica mensual suficiente, con las prestaciones correspondientes a vacaciones y decimo tercer mes, ésta asignación está afectada a los impuestos sobre la Renta IR y los impuestos de seguridad social a como lo señala el artículo 14 inciso 10 de la LOPL.

Los diputados suplentes también, tienen una asignación económica correspondiente al 60% de lo asignado a los diputados propietarios.²⁸⁰

En este sentido la ley prohíbe la asignación doble de recursos del Estado, para ello la misma ley dispone que ningún diputado podrá ejercer otro cargo en el Estado ni recibir retribuciones de fondos nacionales o municipales, de Poderes del Estado, instituciones autónomas o empresas estatales, esta prohibición no rige para quienes ejerzan la medicina o la docencia.²⁸¹

²⁷⁹ Ídem; Arto.14.- La Secretaría de la Asamblea Nacional deberá extender certificación sobre la decisión tomada, respecto al dictamen a las autoridades o personas interesadas. El instrumento mediante el cual se aprueba es la resolución como puede verse en el arto 89 inciso 13 de la LOPL.

²⁸⁰ Ver LOPL; Artículo 15.- Asignación y Haberes. La asignación económica a favor de los Diputados por el ejercicio de sus funciones, será la que se determine en el Presupuesto General de la República y otras leyes de la materia. El Diputado Propietario que se ausente justificadamente de su labor parlamentaria por enfermedad, accidente o permiso con goce de sueldo, continuará recibiendo su asignación. Los Diputados Suplentes recibirán una asignación económica mensual equivalente a la sexta parte de la asignación económica mensual que reciben los Propietarios. En los casos de suplencia por razones injustificadas, el Diputado Suplente recibirá la porción de la asignación económica que le corresponda al Diputado ausente, mientras dure la suplencia. Es incompatible el goce simultáneo de dos o más asignaciones económicas.

²⁸¹ Ídem; artículo 16.

3.5.1. IMPUESTOS.

Las normativas que regulan el tema tributario en Nicaragua son principalmente la Ley 453; Ley de Equidad Fiscal²⁸² y el Código Tributario Nacional, y en el nivel local el decreto 455, plan de arbitrio municipal, así como el decreto 10-91 plan de arbitrio de Managua; normativas que establecen los impuestos, las tasas y contribuciones especiales, principios y disposiciones generales así como las exoneraciones o exenciones a que están sujetas las personas.²⁸³

De las disposiciones del Código Tributario Nacional, puede verse en el artículo 3²⁸⁴ que solo mediante ley se podrá: “*crear, modificar o ampliar exención o exoneraciones*”; lo que nos permite un primer acercamiento a la obligaciones tributarias de los diputados.

Como regla general los diputados tienen afectados sus ingresos con todas las obligaciones tributarias como cualquier ciudadano, son afectados por el IR- IVA- ISC- impuestos de exportación, seguridad social, así como los impuestos y tasas municipales como IBI- IMI- matrícula y rodamiento entre otros; ello se desprende de la lectura del artículo 14 inciso 10 de la LOPL, que establece como derecho y deber de los diputados: “*Recibir una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente sus funciones. Esta asignación económica está sujeta a las retenciones legales por los sistemas de seguridad social y fiscal.*”

Siguiendo el análisis nos encontramos con el Artículo 189 parte infine de la LOPL, que establece “*Restablézcase el derecho contenido en el numeral 8) del arto. 30, Capítulo XVI de la Ley No. 257, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 106 del 6 de Junio de 1997, todo de conformidad al artículo 15, numeral 11 de la presente Ley. Esta disposición no estará sujeta a reglamentación del Poder Ejecutivo.*” Como bien sabemos la ley 257 de Justicia Tributaria fue derogada casi en su totalidad, sin embargo en la LOPL se rescata uno de los únicos beneficio fiscales de los diputados.

²⁸² Ver Ley 453; Ley de Equidad Fiscal; Publicada en La Gaceta No. 82 del 6 de Mayo del 2003

²⁸³ Ley 520; Código Tributario de la República de Nicaragua; Publicado en La Gaceta No 227 del 23 de Noviembre del 2005

²⁸⁴ Código Tributario; Artículo 3.- Sólo mediante ley se podrá: 1. Crear, aprobar, modificar o derogar tributos; 2. Otorgar, modificar, ampliar o eliminar exenciones, exoneraciones, condonaciones y demás beneficios tributarios; 3. Definir el hecho generador de la obligación tributaria; establecer el sujeto pasivo del tributo como contribuyente o responsable; la responsabilidad solidaria; así como fijar la base imponible y de la alícuota aplicable; 4. Establecer y modificar las preferencias y garantías para las obligaciones tributarias y derechos del Contribuyente; y 5. Definir las infracciones, los delitos y las respectivas sanciones.

La ley referida 257, establece en su artículo 30 inciso 8 de forma precisa el beneficio fiscal para los diputados, dice así, *“está exenta La importación de dos vehículos para cada Diputado Propietario de la Asamblea Nacional, y de un vehículo para cada Diputado Propietario ante el Parlamento Centroamericano y para Cada Diputado Suplente ante ambas instituciones, durante el período para el cual fueron electos; conforme el artículo 4, acápite 9) del Estatuto General de la Asamblea Nacional”*, la nueva LOPL revive esta disposición indicándonos que nos es una idea nueva ya que existía desde el anterior reglamento interno de la AN.

Aún así, no debemos de confundir los conceptos y tener claro de cual impuestos es que están exentos los diputados, para ello la ley nos indica el concepto de importación: *“Se entiende por importación o internación la introducción al país de bienes tangibles extranjeros y la adquisición en el país de bienes tangibles enajenados por personas que los introdujeron libre de impuestos mediante franquicia aduanera.”*²⁸⁵

En estos casos El IVA²⁸⁶ es el principal impuesto a los importadores; recae sobre el valor de las importaciones, la ley no es clara ya que no define de forma precisa si de lo que están exonerados es de los impuestos o de todos los tributos, sin embargo a mi juicio abarca todos los derechos a la importaciones,²⁸⁷ incluyendo los derechos de aduna entre otros.²⁸⁸

²⁸⁵ Ver Ley 453, de Equidad Fiscal, artículo 56.

²⁸⁶ Ley 453; Arto. 47. Pago. El Impuesto al Valor Agregado se pagará: 1. En el caso de compra de bienes y prestación de servicios, por períodos mensuales de conformidad al Reglamento de esta Ley; 2. En la importación o internación de bienes, el pago se hará previo al retiro del bien del recinto o depósito aduanero.

²⁸⁷ Ver Sentencia, 88 del 2003, CSJ: *Dicha confusión se genera a partir de la equivocada identificación de las operaciones de exportación (estiba, almacenamiento, transporte, etc.) --que en virtud del mandato legal no son gravables.*

²⁸⁸ Para realizar los trámites de nacionalización de su vehículo debe portar todos los documentos que soporten la compra, como lo es la factura o título en original, transporte, conocimiento de embarque, ingreso al almacén (RESA), y contratar los servicios de un agente aduanero, quien tendrá que grabar y realizar la liquidación de la declaración de importación aduanera en el sistema aduanero automatizado, Sidunea ++. Liquidados los tributos se cancelan en el banco correspondiente. Posterior a ello, el agente aduanero se presenta ante la administración de aduana donde está realizando el despacho, para activar el modulo de selección aleatoria y conocer si requiere o no de reconocimiento, para luego realizar el retiro del vehículo. Los documentos requeridos para la importación de vehículos son los siguientes: 1. Declaración aduanera; 2. Factura comercial o Título de propiedad en su caso; 3. Conocimiento de embarque; 4. Declaración de valor; 5. Solvencia Fiscal; 6. Minuta bancaria por el pago de los gravámenes de importación; 7. Exoneración de gravámenes (en su caso). Ver página web DGA.

3.5.2. PASAPORTES.

Otro de los beneficios de los diputados es la asignación de pasaportes diplomáticos, éstos en nuestro caso son asignados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al que le corresponde expedir y establecer la vigencia de la visa de diplomático y de invitados.

Según el artículo 46 de la Ley de Migración y extranjería, la visa de diplomáticos se expedirá a favor de las siguientes personas:

Inciso e: a las personas que por su calidad, o por la misión a cumplir en Nicaragua, el Ministerio de Relaciones Exteriores les expida esta visa.²⁸⁹ Con base a este artículo se les otorga los pasaportes, con estos pasaportes visados no se pagan impuestos de entrada y salida en los aeropuertos, además que se tiene un trato preferencial en los mismos; entonces estos también son un beneficio fiscal de los diputados otorgado por las relaciones de reciprocidad que rigen las relaciones diplomáticas internacionales.

3.6. SUSPENSIÓN, Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO.

La Ley Orgánica de la AN dispone en su título IV un capítulo denominado; “*De la suspensión del ejercicio de los derechos y pérdida de la condición de diputado*” en éste se desarrollan los mecanismos para que los diputados pierden su condición, una de las formas es la suspensión temporal y la otra es la pérdida definitiva del cargo; en otras palabras los diputados pueden ser suspendidos temporalmente de su cargo o bien pueden perder de manera definitiva el cargo.

En todo caso, es responsabilidad de los diputados ejercer el cargo con la prudencia debida, es decir respeto a las responsabilidades derivadas del mismo sin contravenir las reglas generales del Parlamento, en este orden de ideas la Cn establece en el artículo 131 “*Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.*”

²⁸⁹ Ver Ley 153; Ley de Migración; aprobado el 24 de febrero de 1993; publicado en la Gaceta número 80 del 30 de abril de 1993. Nicaragua.

El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión” aquí se desarrolla el fundamento constitucional de la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos.

3.6.1. CAUSALES PARA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CARGO DE DIPUTADOS.

Los diputados en el uso de sus labores parlamentarias podrán ser acreedores de sanciones, en la medida de las faltas en que incurran; La suspensión como bien lo dice su concepto es temporal, según la ley en ningún caso podrá suspenderse a los diputados con una sanción mayor de 30 días de trabajos parlamentarios. Esta sanción solo puede darse por la realización de una falta establecida en la ley.

Un concepto que hay que tener bien claro para la aplicación de las causales relacionadas a la suspensión de la pérdida de condición ya sea temporal o definitiva, es la surgida por el abandono de forma consecutiva del trabajo parlamentario, en este sentido, que debemos entender por “*trabajo parlamentario*” la Ley Orgánica de la AN muestras que la dinámica parlamentaria actual no permite limitar este concepto solo al trabajo realizado por los diputados en el Plenario, ya que la Asamblea Nacional en su conjunto conjuga una serie de órganos, Junta Directiva, Comisiones entre otros. En una aproximación al concepto, la misma ley en el artículo 21²⁹⁰ establece que “*que quienes se ausenten del trabajo parlamentario durante “quince días continuos, los cuales empezarán a contar desde el día siguiente al que asistió ya sea a Plenario, Junta Directiva o Comisión”*”, de esto se desprende que se debe de considerar como trabajo parlamentario la asistencia de los diputados a sesiones Plenarias,

²⁹⁰ Ver LOPL, Artículo 21.- Incorporación del Suplente por la Junta Directiva. La Junta Directiva procederá a incorporar al Suplente del Diputado que sin causa justificada previamente, se ausente del trabajo parlamentario durante quince días continuos, los cuales empezarán a contar desde el día siguiente al que asistió ya sea a Plenario, Junta Directiva o Comisión, sin haber incorporado a su Suplente. La asistencia a eventos nacionales o internacionales en representación o por mandato de la Asamblea Nacional o su Junta Directiva, se considerará trabajo parlamentario, y no afectará su remuneración.

reuniones de Comisiones o de Junta Directiva y hasta la asistencia a eventos internacionales en representación o mandato del Parlamento, realizando actividades en todos estos órganos se está en presencia de labores parlamentarias.

Tabla 31.
Causales de Suspensión temporal de la condición de diputado, Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Causal de suspensión	Período de suspensión	Quien impone la sanción
1	Cuando previa privación de la inmunidad, haya sido condenado mediante sentencia firme a la pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo durante un periodo menor al periodo por el que fue electo.	Suspensión por el periodo de la condena que en este caso debe ser menor al periodo para el que fue electo.	Inicialmente es El juez o tribunal correspondiente, pero es la Junta Directiva la que incorpora al suplente, y el plenario el que levanta la inmunidad.
2	Cuando se ausente injustificadamente del trabajo parlamentario durante 15 días continuos...	Suspensión no menos de 15 días, ni mayor de 30 días.	La impone la Junta Directiva a solicitud del Presidente y con el voto de la <i>mayoría</i> ²⁹¹ de sus miembros.
3	Cuando promoviere desorden en el recinto parlamentario con su conducta de hecho o de palabra...	Suspensión de 5 a 15 de trabajos parlamentarios consecutivos. En caso de reincidencia se podrá poner una sanción mayor sin pasar de 30 días.	La Junta Directiva, a solicitud del Presidente y con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros podrá imponer esta suspensión.

Fuente: elaboración propia tomando como base los artos 21-23 y 24 de la LOPL.

Todas estas causales acarrear la pérdida temporal de la condición de diputado, ninguna de ellas al ser aplicada puede exceder de los 30 días de suspensión de trabajo parlamentario consecutivo²⁹² excepto cuando sea condenado mediante sentencia firme, en este caso la suspensión es por el tiempo de condena.

²⁹¹ Hay que ver que en este caso la ley solo dice la mayoría de la Junta Directiva, a diferencia de las demás causales que dice mayoría absoluta de sus miembros, que en realidad es una diferencia sustancial, ver también los artos 38 del quórum y resoluciones de la Junta Directiva que dice que las resoluciones de la JD se toman por la mayoría de los presentes y el arto 4 párrafo 10 referido a la definición de mayoría absoluta "el voto en un mismo sentido de más de la mitad del total de diputados que integran la AN."

²⁹² Ver artículo 23 de la LOPL.

Una de las causales más difíciles de aplicar son las relacionadas a la provocación de desorden, por su conducta de hecho o de palabra, en este caso la RAE establece el significado de desorden como: “*Confusión y alteración del orden; Perturbación del orden y disciplina de un grupo, de una reunión, de una comunidad de personas; Disturbio que altera la tranquilidad pública; Exceso o abuso,*”²⁹³ por lo que todo abuso en el uso de la palabra o vocabulario obsceno y fuera de tono podría interpretarse como desorden en el seno del Parlamento.

3.6.2. CAUSALES PARA LA SUSPENSIÓN PERMANENTE DEL CARGO DE DIPUTADO.

Las causales permanentes están configuradas para la pérdida total de los derechos de los y las diputadas que incurran en ellas, es muy importante mencionar que éstas son las únicas causales aplicables para la pérdida total de la condición de diputado y son las mismas causales establecidas en los artículos 138 inciso 10 y artículo 135 de la Cn Nicaragüense.

Sin embargo también el Consejo Supremo Electoral asume según la Constitución Política algunas competencias llamadas por algunos *administrativas y jurisdiccionales* sobre la administración del proceso electoral y de la asignación de los cargos; esta se refleja en el artículo 173 Constitucional²⁹⁴, el CSE tiene las siguientes atribuciones: “*Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: 1) Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley. 4) Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral. Asimismo velar sobre el cumplimiento de dichas disposiciones por los candidatos que participen en las elecciones generales y municipales.*”

²⁹³Ver, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura

²⁹⁴ Ver Artículo 173 Cn: el Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: 1) Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley. 2) Nombrar a los miembros de los demás organismos electorales de acuerdo con la Ley Electoral. 3) Elaborar el calendario electoral. 4) Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral. Asimismo velar sobre el cumplimiento de dichas disposiciones por los candidatos que participen en las elecciones generales y municipales.

Tabla 32.
Causales de suspensión definitiva de la condición de diputado, Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Causal	Trámite
1	Renuncia	Se presenta la carta de renuncia ante la Secretaría del Parlamento ²⁹⁵ .
2	Fallecimiento	Se presenta acta de defunción u otro documento que acredite el fallecimiento ante Secretaría.
3	Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o inhabilitación para ejercer el cargo por un periodo superior al período para el que fue electo.	Se presenta la certificación de la sentencia a la Secretaría del Parlamento, ésta opera posterior al retiro de la inmunidad.
4	Abandono de sus funciones parlamentarias durante sesenta días continuos dentro de una misma legislatura, sin causa justificada...	Se integra Comisión especial para resolver. (Ver gráfico en la pág sig.) El Plenario deberá votar o resolver con la mayoría absoluta de votos de los diputados. ²⁹⁶
5	Contravención al arto 130 Cn que dice prohíbe: <i>... obtener concesión alguna del Estado. Tampoco podrán actuar como apoderados o gestores de empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. La violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación y el cargo</i> ²⁹⁷ .	
6	Recibir retribución de fondos estatales, regionales y municipales por cargos o empleos en otros poderes del Estado o empresas estatales, excepto docencia u ejercicio de la medicina.	
7	Incumplimiento a la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República (CGR) al momento de la toma de posesión del cargo.	

Fuente: artículo 24 y 25 de la LOPL.

²⁹⁵ Según la LOPL en el artículo 45 inciso 3, refiere la secretaria de la AN debe "recibir las comunicaciones dirigidas a la Asamblea Nacional e informar al Presidente y a la Junta Directiva."

²⁹⁶ Ídem, arto 25 párrafo final de la LOPL.

²⁹⁷ Ver artículo 130 párrafo tercero de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

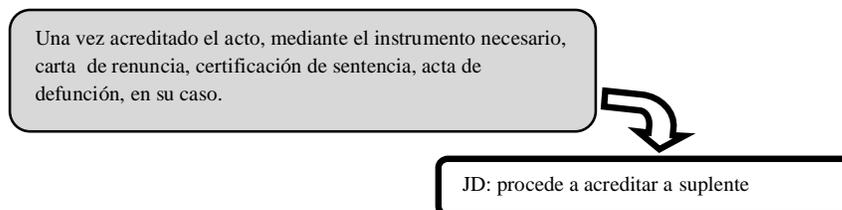
En total son 7 las causales de pérdida de condición definitiva del cargo de diputados,²⁹⁸ es importante destacar que la ley las divide en dos grupos, según la forma en que puedan probarse, están estrechamente vinculadas al derecho a la defensa y al debido proceso establecido en el artículo 34 de la Constitución Política de Nicaragua.

Por ello agrupa las causales (1, 2 y 3) que son causas que se pueden acreditar o probar con documentos públicos o privados como podrían ser: cartas de renuncia, certificado de defunción y certificaciones de sentencias, según sea el caso. En las mismas la Asamblea Nacional puede actuar de oficio, ya que no es necesaria contradicción dado el tipo de causal.

El segundo grupo, que integra las causales (4, 5, 6, y 7), éstas causales son subjetivas, por ende necesariamente es preciso probarlas mediante un proceso interno, para ello se debe de integrar una Comisión Especial que tiene como fin dictaminar sobre la procedencia o no de la pérdida de condición definitiva bajo la aplicación de estas causales.

Tabla 33.

Procedimiento para resolver sobre las contravenciones a las causales 1, 2 y 3 de la pérdida definitiva de la condición de diputado; Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011



Fuente: elaboración propia

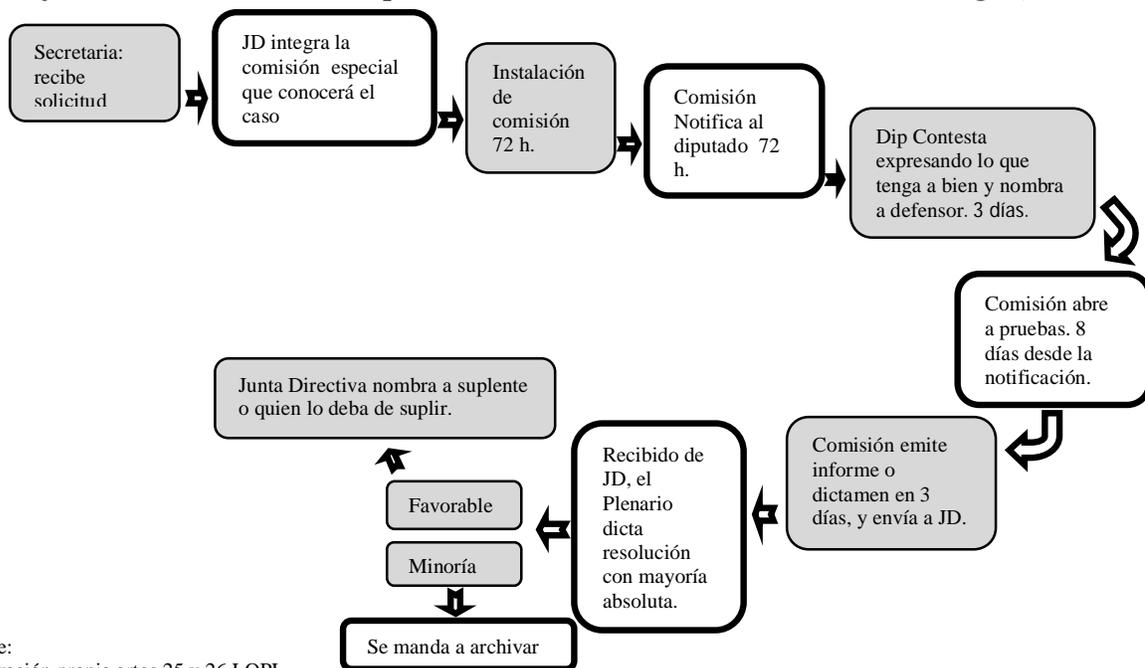
El diagrama anterior nos muestra, el procedimiento para conocer sobre las causales 1,2 y 3 de la pérdida definitiva de la condición de diputado, como se ve el proceso es muy corto dado que

²⁹⁸ ver Artículo 24 de la LOPL que establece las causales definitivas de la pérdida de condición; Faltas Definitivas y Pérdida de la Condición de Diputado. Son causas de falta definitiva, y en consecuencia acarrear la pérdida de la condición de Diputado, las siguientes: 1. Renuncia al cargo; 2. Fallecimiento; 3. Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que correccional, por un término igual o mayor al resto de su período; 4. Abandono de sus funciones parlamentarias durante sesenta días continuos dentro de una misma legislatura, sin causa justificada ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional; 5. Contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 130 Cn; 6. Recibir retribución de fondos estatales, regionales o municipales, por cargo o empleo en otros Poderes del Estado o Empresas Estatales, salvo caso de docencia o del ejercicio de la medicina. Si un diputado aceptare desempeñar cargo en otros poderes del Estado, sólo podrá reincorporarse a la Asamblea Nacional cuando hubiese cesado en el otro cargo; 7. Incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República al momento de la toma de posesión del cargo.

estas causales como lo decimos supra son probadas con instrumentos públicos o privados, carta de renuncia, acta de defunción o bien podría actuar mediante simple conocimiento irrefutable del hecho cuando existe conocimiento general de la muerte del diputado o diputada, por ejemplo no sería necesario esperar el acta de defunción para iniciar el procedimiento; por otro lado éste mismo procedimiento puede ser instado de oficio por la Asamblea Nacional al tener conocimiento del hecho dado que en estos casos no hay contradicción

Diagrama 34.

Procedimiento para resolver sobre la contravención a las causales (4, 5, 6 y 7) de la pérdida definitiva de condición de diputado²⁹⁹ en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011



Fuente:
Elaboración propia artos 25 y 26 LOPL.

²⁹⁹ Ver LOPL; Artículo 25.- Procedimiento. En el caso de los numerales 1, 2 y 3 del artículo precedente, una vez aceptada la renuncia, demostrado el fallecimiento o presentada la ejecutoria que acredita la firmeza de la sentencia judicial, la Junta Directiva procederá a incorporar al Suplente. En el caso de los numerales 4, 5, 6 y 7 del artículo precedente, la Junta Directiva integrará una Comisión Especial que conocerá del caso. Una vez integrada, la Comisión tendrá setenta y dos horas para instalarse, notificando al Diputado dentro de las setenta y dos horas siguientes a su instalación, dándole audiencia para que dentro del plazo de tres días después de notificado exprese lo que tenga a bien y nombre su defensor si no prefiere defenderse personalmente. La Comisión Especial abrirá el caso a pruebas por el término de ocho días contados a partir de la notificación al interesado, recibirá la prueba que se propusiere y vencida la estación probatoria emitirá su informe en un plazo no mayor de tres días, debiéndolo remitir sin tardanza a la Junta Directiva. Recibido el informe por la Junta Directiva, ésta lo incluirá en el Orden del Día de la siguiente sesión. En el caso de las causales señaladas en los numerales 4, 5, 6 y 7 del artículo 24 de esta Ley, el Plenario aprobará la resolución de pérdida de la condición de Diputado por mayoría absoluta de votos de los Diputados que integran la Asamblea Nacional.

En el diagrama anterior se refleja el procedimiento usado para resolver sobre la pérdida definitiva de la condición de diputado con las causales 4, 5, 6 y 7 fijadas en el artículo 24 de la LOPL; como los diputados tienen inmunidad, al suspender la Asamblea Nacional mediante una de estas causales la condición de diputados referidas a procesos internos (como el abandono de funciones por 60 días), no es preciso disponer de la inmunidad ya que ésta es para cosas externas por procesos judiciales.

Una vez presentada el dictamen o la denuncia en la Secretaría,³⁰⁰ la JD da inicio al procedimiento especial, integrando una Comisión especial con los nombres de los diputados que la integraran, luego de la integración se procederá dentro de un periodo de 72 horas a la instalación de la misma³⁰¹ una vez instalada la Comisión se deberá notificar al diputado dentro de las 72 horas siguientes y dentro de 3 días se le deberá dar audiencia para que tenga la oportunidad de expresar lo que tenga a bien y nombrar a su defensor, en este momento el mismo diputado puede ejercer su propia defensa; La Comisión abrirá a prueba dentro del plazo de 8 días contados a partir de la notificación, una vez vencida la etapa probatoria la Comisión emitirá su informe en un plazo no mayor de tres días, debiendo remitirlo a la Secretaría, para que ésta los envíe a JD para su inclusión en la sesión plenaria correspondiente.

Como la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional no señala la prórroga o ampliación de estos plazos, podemos aplicar lo establecido en los artos 164 Pr acerca de la prórroga cuando la ley no lo prohíba expresamente,³⁰² y siempre que se haga dentro del término que se pretende prorrogar.

³⁰⁰ La LOPL, nos es precisa al decir cómo se da inicio al proceso, en el sentido de quien es el responsable o tiene la iniciativa, a diferencia del caso del proceso para las causales 5, 6 y 7 de vacancia del cargo de miembro de la JD establecido en el artículo 37 de la LOPL.

³⁰¹ Siendo la mayoría de plazos aquí establecidos por hora se computaran de momentos a momentos, los plazos de día se contarán hasta la media noche del último día, ver título preliminar del código Civil de la República de Nicaragua, del modo de contar los intervalos del derecho.

³⁰² El Código de Procedimiento Civil de la República de Nicaragua; Artículos: 164. LOPL - Serán prorrogables los términos cuyas prórroga no esté expresamente prohibida por la ley. Para otorgarla será necesario: 1) Que se pida antes de vencer el término; 2) Que se alegue justa causa, a juicio del Juez o Tribunal, sin que sobre la apreciación que se haga de ella se dé recurso alguno. Arto. 165. LOPL - No podrá concederse más de una prórroga, la cual se otorgará por el tiempo que el Juez o Tribunal estime prudente; pero en ningún caso excederá de la mitad del término señalado por la ley para el término que se prorrogue.

3.7. VACANTES DE LA JUNTA DIRECTIVA.

Ser diputado propietario acarrea una serie de derechos, entre ellos ser elegido como miembro de la Junta Directiva³⁰³ al respecto la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, LOPL establece las causales para perder estos cargos y por ende dejar la vacancia del mismo.

Algunos de los casos pérdida del cargo o vacancia de la Junta Directiva ya que con estas últimas se pierda la condición de miembro de la Junta Directiva y no necesariamente la condición de diputado; esto sucede siempre y cuando la pérdida del cargo de miembro de la Junta Directiva no altere la cantidad de miembros del Parlamento establecida en la Constitución Política; esto ocurre porque éstas causales tienen como fundamento las causales fijadas para la pérdida temporal o permanente de la condición de diputado como veremos a continuación.

Tabla 35.
Causales de vacancia de la Junta Directiva, Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Causal	Trámite
1	Renuncia	En el caso de las causales 1 y 2 el Presidente de la Asamblea Nacional... declarara la vacante en las siguientes 48 horas.
2	Fallecimiento	
3	Suspensión del ejercicio de sus derechos como diputado	Son las referidos en los artículos 24 de la LOPL; causales temporales.
4	Pérdida de la condición de diputado	Son las referidas en el artículo 24 de la LOPL, causales permanentes.
5	Impedimento que lo imposibilite en el ejercicio del cargo de manera definitiva o temporal que exceda sesenta días calendario continuos, a menos que la Asamblea Nacional considere el caso como fuerza mayor y prorrogue el permiso por un tiempo prudencial.	Integración de Comisión especial de investigación (ver gráfico en las paginas siguiente)
6	Notoria negligencia en el ejercicio de sus funciones	
7	Abuso de su cargo.	

Fuente: elaboración propia en base al arto 37 de la LOPL.

³⁰³ Ver artículo 14 inciso 3 de la LOPL; "derechos y deberes de los diputados" inciso 3) elegir y ser elegido miembro de la Junta Directiva.

En la tabla anterior podemos ver la relación directa que estas causales tienen con las de pérdida temporal y definitiva de la condición de diputado establecidas en los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, de ellas podemos ver que las primeras causales son por un lado la renuncia o muerte, causales de pérdida de condición definitiva, además de la causal de pérdida de la condición de diputado, dentro de ella se incluyen todas las causales de pérdida definitiva establecidas en artículo 24 de la LOPL.

Por otro lado la causal tercera suspensión de sus derechos como diputado, nos indica que en ella se incluyen todas las causales de suspensión temporal establecidas en el artículo 21 de la LOPL. En estos casos de suspensión o pérdida definitiva de la condición de diputado, el Presidente de la Asamblea Nacional declarara la vacancia en el término de 24 horas.³⁰⁴

La LOPL divide estas causales en tres grupos, las primeras 1 y 2 no necesitan mayores trámites ya que son causales que no dependen de la voluntad del Parlamento y se prueban por sí mismas; el segundo grupo son las causales 3 y 4, las que dependen de resoluciones previas de acuerdo a los artículos 23 y 24 del mismo cuerpo legal y por ultimo están las causales 5, 6 y 7, las cuales dependen también de un proceso previo establecido en los párrafos finales del artículo 37 de la LOPL. La característica común de algunas de ellas es que causan la vacancia del cargo de miembros de Junta Directiva, pero no así la vacancia del cargo de diputado, dado que solo se pierde por causales constitucional vistas anteriormente. Por ejemplo la renuncia y abuso del cargo solo acarrear la vacancia del cargo en la Junta Directiva y no la vacancia del cargo de diputado.

Las dos últimas causales como son: *notoria negligencia*³⁰⁵ *en el uso de sus funciones y abuso de su cargo*, contrario a lo que sucede con otras normas que no se dicen lo que implican algunos conceptos *generales*, la LOPL trata de subsanar estableciendo para los dos términos un

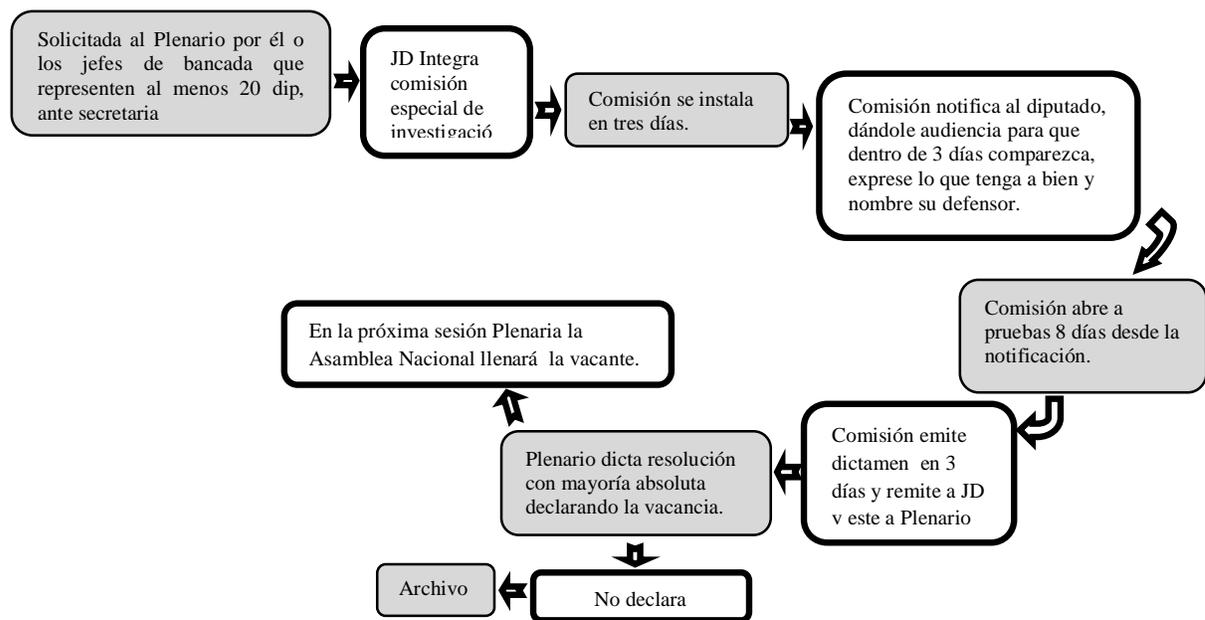
³⁰⁴ Ver Artículo 37 párrafo 4; de la LOPL;... Resuelta por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la suspensión del ejercicio de los derechos del Diputado que ostentare cargo en la Junta Directiva o ante la pérdida de la condición de Diputado, de quien ostentare cargo en la Junta Directiva, según sea el caso, el Presidente de la Asamblea Nacional en el término de veinticuatro horas declarará la vacancia del cargo respectivo en la Junta Directiva...

³⁰⁵ Según el diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de las Cuevas por Negligencia debe de entenderse: omisión de la diligencia o cuidado que debe de ponerse en los negocios, en las relaciones con las personas y el manejo y custodia de las cosas, página 266, y por abuso se entiende el mal uso o empleo arbitrario de la autoridad... en fin todo acto que saliendo de los límites impuestos por la razón y la justicia ataque de forma directa o indirecta las leyes o el interés general. Página 15.

solo concepto: “ Para efectos de la presente Ley se considera "notoria negligencia en el ejercicio de sus funciones" o "abuso del cargo", aquellas conductas que impidan el correcto funcionamiento y el buen desarrollo del quehacer de la Asamblea Nacional.”³⁰⁶ Indicándonos a mi juicio de manera errónea dos conceptos distintos en uno mismo.

Es importante menciona que la LOPL, solo incluye las causales de vacante de la Junta Directiva, pero no incluye las causales de vacancia de órganos como las Comisiones, aunque se podrían usar las mismas de la Junta Directiva³⁰⁷ por analogía.

Diagrama 36.
Procedimiento para resolver sobre la contravención a las causales (5, 6 y7) de la vacancia de cargo de la Junta Directiva, Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011



Fuente; elaboración propia en base al artículo 37 de la LOPL.

Una vez solicitada la vacancia fundamentado en las causales 5,6 y 7, este proceso podrá ser instado por él o los jefes de bancada que representen al menos a 20 diputados, quienes deberán solicitar la declaratoria de vacancia con las respectiva exposición de motivos al Plenario a través de la secretaria de la Junta Directiva, la JD integra una Comisión especial de

³⁰⁶ Ver Artículo 37 párrafo final, de la LOPL.

³⁰⁷ Ejemplo de ello los casos de los diputados Francisco Valenzuela que dejó de ser diputados Presidente de la Comisión de Población Desarrollo y Municipios y pasó a ser alcaldes, él solicitará la suspensión temporal de funciones, acreditando a su suplente.

investigación representativa de la composición del Plenario para conocer, dicha comisión tienen que abrir un proceso en el que se da el derecho a la defensa al diputado o diputada y se abre a pruebas, la comisión después del haber realizado el proceso y con fundamento en ello dictaminara;³⁰⁸ dicho dictamen deberá ser rechazado o aprobado por el Plenario, en caso de ser aprobado se declarara la vacante del cargo y en la siguiente sesión plenaria la Junta se procederá a la elección del cargo vacante³⁰⁹ con la mayoría absoluta de votos.

3.8. **INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONES.**

Según se afirma, se suele confundir estos términos, en palabras de Hernández Valle³¹⁰ *la inelegibilidad además de evitar dependencia de los parlamentarios también evita un estatus privilegiado, esta se da previamente y la incompatibilidad que no pertenece al derecho parlamentario... sino como al derecho administrativo... estas se establecen para garantizar el correcto ejercicio del mandato parlamentario*” es decir las causales de inelegibilidad además que operan antes o previamente tienen como función evitar y las causales de incompatibilidad operan a posteriori y tienen como finalidad corregir; establecidas esta diferencia esencial, nos corresponde definir en la legislación nacional cuales son estas causales y cuál es su resultados.

Tabla 37.
Principales Causales de inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria; Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Inelegibilidad ³¹¹	Efecto
1	Funcionarios públicos como ministros, vice ministros, magistrados, contralores, procuradores, fiscal, fiscal adjunto y alcaldes a menos que renuncien con 12 meses de antelación a la elección.	No puede ser candidato
2	Ministros de cualquier culto, debe de renunciar al menos 12 mese antes de las elección	Ídem

³⁰⁸ El dictamen podrá ser favorable o desfavorable.

³⁰⁹ Arto 37 LOPL: La Comisión correspondiente abrirá el caso a pruebas por el término de ocho días contados a partir de la notificación al interesado, recibirá la prueba que se propusiere y vencida la estación probatoria emitirá su dictamen en un plazo no mayor de tres días, debiéndolo remitir sin tardanza a la Junta Directiva. El Plenario declarará la vacante respectiva con el voto de la mayoría absoluta de los diputados que lo integran. Declarada la vacante respectiva, la Asamblea Nacional procederá a llenarla en la siguiente sesión por mayoría absoluta de votos.

³¹⁰ Derecho parlamentario Costarricense, página 81.

³¹¹ Ver artículos 134 Cn.

No	Inelegibilidad ³¹¹	Efecto
3	Ser Nacional.	Ídem
4	Estar el pleno goce de los derechos civiles y políticos	Ídem
5	Ser mayor de 21 años	Ídem
6	Haber residido de manera continua en el país los últimos cuatro años.	Ídem
7	No pertenecer a un partido político.	No puede ser candidato
	Incompatibilidad	Efecto
1	Obtener concesión del Estado.	Anula la concesión y causa la pérdida de la representación
2	Ser Apoderados o gestores de empresas públicas o privadas en contrataciones con el Estado.	Ídem
3	Tener más de un empleo remunerado en el Estado o en empresas o instituciones en las que tenga parte el Estado excepto docencia y medicina.	Debe de renuncia a uno de los ingresos y cesar en el cargo para ser diputado
4	No declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República.	No puede asumir el cargo
5	Condena mediante sentencia firme a pena privativa de libertad o inhabilitación para ejercer el cargo.	Pierde el cargo
6	Abandono de funciones por 60 días consecutivos en una legislatura sin causa justa.	Ídem

Fuente; elaboración propia en base a la Constitución y ley de probidad.

Dentro de las causales de inelegibilidad³¹² e incompatibilidad³¹³ encontramos muchas otras que están establecidas en la Constitución Política en el artículo 130, 134, 135, en la ley 438, ley de probidad de los servidores públicos, sin embargo, en esta tabla solo abordamos las principales causales³¹⁴ que tienen cierta incidencia para que no sean candidatos a diputados (inelegibilidad) o por otro lado pierdan el cargo (incompatibilidad).

³¹² Según sentencia 22 del 8 de febrero de 1986, nueve y 20 minutos de la mañana, BJ 1996 pág 43 y 44, estas son situaciones sobre requisitos que la ley establece sobre la candidatura.

³¹³ Según la misma sentencia 22 del 8 de febrero de 1986, nueve y 20 minutos de la mañana, BJ 1996 pág 43 y 44: las incompatibilidades son un impedimento para ejercer un cargo de elección popular causado por el ejercicio de otra función o actividad.

³¹⁴ Ver Ley 438, ley de probidad, Arto. 10.- Incompatibilidades. La función pública no impedirá el ejercicio particular de una profesión, oficio, industria o comercio, a menos que ese ejercicio implique desarrollar actividades incompatibles con el desempeño de sus funciones. Son incompatibles con el ejercicio de la función pública: a) Actuar por sí o por medio de otra persona o como intermediario, en procura de la adaptación por parte de la Autoridad Pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga para sí o para otra persona cualquier beneficio o provecho ilícito, haya o no detrimento del patrimonio del Estado. b) Realizar actividades privadas, ocupando cargos y tiempo de la jornada laboral. Toda actividad personal del servidor público puede realizarla en

Como vemos en la tabla anterior, primero se reflejan las causales de inelegibilidad entre las cuales están que no pueden ser candidatos a diputados los que tengan cargos públicos de elección directa o indirecta (referidos en la tabla), ni los ministros de cultos religiosos,³¹⁵ además lo establecido en la Ley Electoral; Arto. 62.- “*Son derechos de los partidos políticos, inciso7) Presentar candidatos en las elecciones. Siempre en necesario recordar que no existe en Nicaragua la suscripción popular ya que fue eliminada de la legislación nacional*” otros causales son los impedimentos constitucionales para optar al cargo de diputados como son edad, nacionalidad y residencia.

También encontramos las causales de incompatibilidad,³¹⁶ estas como bien lo decimos supra son las sobrevenidas cuando se está en posesión del cargo, entre ellas están que los diputados no pueden obtener concesión alguna del Estado, tampoco pueden actuar como apoderados de empresas privadas o públicas en contrataciones con el Estado,³¹⁷ tener más de un empleo en el Estado³¹⁸, en este caso, se debe de cesar en uno de los cargos, otra causal es la no presentación de la declaración de probidad,³¹⁹ condena mediante sentencia firme³²⁰ y abandono de funciones durante 60 días continuos,³²¹ todos ellas tienen como efecto que el portador del cargo puede perderlo si se demuestra la incompatibilidad.

tiempo, lugares y con recursos que no pertenezcan al Estado. c) Decidir, examinar, informar, hacer gestiones o reclamos en los casos promovidos o en los que tengan interés sus superiores, subordinados, cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo de afinidad. Ver también artículo 8 de la misma ley.

³¹⁵ Ver arto 134 Cn.

³¹⁶ Ver artículo 130 Cn.

³¹⁷ La recién aprobada ley de contrataciones administrativas del sector público, que sustituye a la ley 323 de contrataciones del estado; Ley 737 en su Artículo 18 establece entre las Prohibición para ser Oferente. 1. No podrán ser Proveedores del Estado, ni celebrar contratos con los organismos y entidades del Sector Público: a) Los funcionarios públicos, durante el ejercicio del cargo, elegidos directa o indirectamente, señalados en la Constitución Política de la República de Nicaragua y la Ley No. 476, "Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa".

³¹⁸ Ver Artículo 8 inciso m, de la ley de probidad, ley 438, publicada el 7 de Agosto del 2002.

³¹⁹ Ver Artículo 12 inciso a, de la ley de probidad, ley 438, publicada el 7 de Agosto del 2002.

³²⁰ Ver Artículo 138 incisos 10 de la Cn de Nicaragua.

³²¹ Ídem.

3.9. CONVOCATORIA.

Atendiendo a lo que dice Alfonso Valle González³²², “*la convocatoria comprende el llamado a reunirse que se hace a los miembros de la Asamblea Nacional, señalando día, lugar, hora de la sesión o reunión, lo mismo que la agenda y el orden del día.*”

De manera similar Santaolalla López³²³ las define como “*la convocatoria de las cámaras que consiste en el acto de llamamiento a fin de que puedan reunirse y ejercer legítimamente sus funciones*”

Asumiendo estos argumentos, la convocatoria es un **acto de llamamiento a los diputados para sesionar**, lógicamente éste acto de convocatoria debe cumplir como mínimo ciertos requisitos formales para que se lleve a cabo, entre ellas encontramos:

- 1) Fechas de sesiones: Como regla general las sesiones plenarias ordinarias deben de realizarse los días martes miércoles y jueves una semana de por medio, sin perjuicio de que la Junta Directiva pueda convocar otro día distinto a los definidos³²⁴.
- 2) Lugar de sesiones: Como regla general las sesiones del Parlamento se realizaran en el edificio parlamentario, sin embargo podrán reunirse en cualquier otro lugar dentro del territorio nacional cuando la Junta Directiva los estimare conveniente previa convocatoria con 48 horas de anticipación,³²⁵ Las convocatorias sin este requisito carecen de validez.

³²² Valle González, Alfonso (1996) “El Procedimiento Legislativo Nicaragüense, editorial de lo Jurídico; Managua Nicaragua, página 72.

³²³ Santaolalla López, Fernando (1996) “derecho parlamentario Español”... página 163.

³²⁴ Ver LOPL; Artículo 6.- Días de Sesiones. Las sesiones Plenaria de la Asamblea Nacional se realizarán los días Martes, Miércoles y Jueves, una semana de por medio y las de las Comisiones Permanentes, Martes, Miércoles y Jueves en las semanas que no hay Sesión Plenaria. Las Comisiones Especiales y de Investigación funcionan según su propia necesidad y programación. La Junta Directiva de la Asamblea o el Presidente de la Comisión, en su caso, podrá habilitar otros días de la semana y convocar, cuando lo juzgue urgente y necesario. Las sesiones comenzarán a las nueve de la mañana y terminarán a la una de la tarde. Si a la diez de la mañana no se lograre conformar el quórum de ley no habrá sesión Plenaria, pudiendo el Presidente de la Asamblea ampliar el tiempo de espera hasta en una hora. Asimismo, el Presidente podrá aumentar el tiempo de la duración de las sesiones.

³²⁵ Ver LOPL; Artículo 3.- Sede. La sede de la Asamblea Nacional es la ciudad de Managua, capital de la República de Nicaragua. Las sesiones de la Asamblea Nacional se verificarán en el recinto parlamentario de la sede, pudiéndose reunir en cualquier otro lugar dentro del territorio nacional cuando la Junta Directiva lo estimare conveniente, previa convocatoria notificada con cuarenta y ocho horas de anticipación y con expresión del objeto de la sesión. Si durante el desarrollo de una Sesión Plenaria la Junta Directiva decidiera trasladarla a otro

- 3) Convocatoria formal con 48 horas de anticipación,
- 4) Se debe de anexa toda la información a discutir en la sesión, sin embargo esta tiene dos excepción, como son:
 - a) La dispensa por causas generales establecida en el arto 83 de la LOPL³²⁶, sometiéndola al Plenario por los jefes de bancadas y la Junta Directiva.
 - b) El caso trámite de urgencia solicitado por el Presidente de la República, según lo establecido en el artículo 93³²⁷ de la misma LOPL.

En el caso de la auto convocatoria o convocatoria especial, es como bien se dice un caso especial, se da cuando los que tienen la competencia de convocar y presidir las sesiones no lo llevan a cabo, es decir no realizan sesiones plenarias, conforme ello el plenario podrá con 47 votos solicitarle a la Junta Directiva que convoque a sesión plenaria, si la JD no convoca a ésta el Plenario queda autorizado por ley para auto convocarse. Los argumentos son los siguientes:

- a) Existe un lugar ya determinado para sesionar: *Las sesiones deben de ser realizadas por regla general en el edificio de Parlamento.*
- b) Se puede modificar el lugar determinado para sesionar solo si se da la notificación con 48 horas de anticipación los diputados: Cuando las sesiones no se vallan a realizar en el

lugar dentro de la sede o fuera de ella, lo notificará al Plenario y se procederá al traslado de la sesión, debiéndose constatar el quórum al suspenderla y al reanudarla. Si al momento del traslado de la sesión no hay quórum de ley el Presidente procederá a suspender o cerrar la sesión. Las reuniones de Diputados verificadas sin cumplir los requisitos exigidos por la presente Ley, no causan efecto alguno y sus resoluciones carecen de validez.

³²⁶ Ley LOPL; Artículo 83.- Caso de Dispensa de Entrega de Documentos con Cuarenta y Ocho Horas de Antelación. La Junta Directiva, con el consentimiento de Jefes de Bancada que representen al menos el sesenta por ciento del total de Diputados, podrá dispensar a una iniciativa el requisito de su entrega a los Diputados con cuarenta y ocho horas de antelación, sometiéndola a conocimiento del Plenario. Al abrirse una sesión se lee, discute y aprueba el acta de la sesión anterior. El Presidente consultará a los Diputados si tienen alguna objeción al acta y, de no haberla, o resolviéndose la que hubiere, se declarará aprobada.

³²⁷ LOPL; Artículo 93.- Trámite de Urgencia. 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. El Plenario de la Asamblea Nacional podrá trasladar a Comisión una iniciativa urgente del Presidente de la República, cuando así convenga a los intereses de la nación a juicio de la mayoría absoluta de los Diputados. A solicitud de jefes de Bancadas que representen al menos el sesenta por ciento de los Diputados, la Junta Directiva podrá calificar de urgente una iniciativa de ley presentada y podrá someterla de inmediato a discusión del Plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

edificio del Parlamento se deberá convocar con expresión del nuevo lugar donde se sesionara con 48 horas de anticipación y motivado. Debemos recordar que el que cita a las sesiones plenarias es el secretario por orientación del Presidente.

- c) Se podrá trasladar el lugar de sesión cuando la sesión haya iniciado: en este caso la Junta Directiva podrá trasladar la sesión a otro lugar dentro de la Asamblea o fuera de ella, debiendo para ello suspender la sesión actual y reanudarla en el nuevo lugar verificando siempre el quórum, al finalizar y al abrirla nuevamente.

Como se aprecia, la ley deja claro los criterios sobre la convocatoria; inspirado por el principio de legalidad y el principio de orden del procedimiento parlamentario se establece un proceso ordenado y lógico para las actividades parlamentarias dadas la trascendencia para la vida cotidiana de su función legislativa, entonces podemos afirmar con certeza y como regla general que el Plenario no puede auto convocarse para sesionar, ya que depende de las autorizaciones que realicen los órganos encargados de esta función como son la presidencia, la secretaria y la junta Directiva.

El principio de legalidad constitucional opera en función de que los funcionarios públicos deben de garantizar el cumplimiento a las normas legales y no puede hacer lo que la ley no manda, en consecuencia el encargado de convocar a las sesión plenaria es el Presidente del Parlamento a través del secretario, esta es la primera instancia que habría que agotarse, es decir cuando no se realizan las sesiones debidamente programadas y convocadas por el Presidente de la Asamblea Nacional, si esto sucede el Plenario con la mayoría absoluta de sus miembros (47) solicitará a la Junta Directiva la realización de sesión Plenaria, si la JD no da respuesta en el termino de 15 días, se procederá la **auto convocatoria** del Plenario, en este caso especial presidirá el Parlamento él diputado de mayor edad e integrará si es el caso a los diputados de menor edad.³²⁸ Siendo éste el único caso de convocatoria especial.

³²⁸ Ver Ley LOPL; Artículo 7.- Convocatoria Especial. La mayoría absoluta de los Diputados, en concordancia con el artículo 141 Cn podrá solicitar a la Junta Directiva la convocatoria a Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional. Si la Junta Directiva no da respuesta en el término de quince días a los solicitantes, el Diputado de mayor edad de ellos, hará "Convocatoria Especial" cumpliendo las formalidades señaladas en la presente Ley. Esta convocatoria especial, una vez hecha no podrá ser revocada ni sustituida por otra convocatoria de la Junta Directiva. En caso de ausencia del Presidente y los Vicepresidentes, hará sus veces el Diputado de mayor edad entre los concurrentes. En caso de que no asistiere ninguno de los Secretarios de la Junta Directiva, hará sus veces el

3.10. EL QUÓRUM.

Según la Real Academia Española el término *quórum* proviene del latín *quórum*, del genitivo plural *qui*, el cual se refiere al número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante se integre para toar ciertos acuerdos.³²⁹

Para los maestros Héctor Félix Zamudio y Salvador Valencia Carmona afirman que; “*se entiende por quórum... el número indispensable de legisladores para que puedan sesionar válidamente la cámaras que conforman el Poder Legislativo.*”³³⁰

El quórum lo define Fernando Santaolalla como: “*El número mínimo de parlamentarios que debe de estar presentes para que el órgano correspondiente pueda reunirse para adoptar acuerdos*” legítimos³³¹. Para nuestra legislación el quórum es el numero requerido de diputados para que se conformen los órganos de la Asamblea Nacional, (Plenario o bien sean comisiones) para poder tomar acuerdos legales y legítimos.

El quórum se relaciona indiscutiblemente con las distintas formas de votación que tiene el Parlamento, sin embargo, y aunque la doctrina así lo considera, no hay que caer en la confusión cotidiana de mezclar quórum y tipos de votaciones, el quórum es el requisito básico para que el órgano pueda sesionar con legalidad, en cambio la votación es la cantidad de personas que pueden tomar el acuerdo (simple, calificada), como veremos adelante los tipos de quórum son solo dos en nuestro caso, en cambio los tipos de votaciones son varios. Aunque siempre es necesario que el órgano este conformado con la mayoría requerida para el efecto de que las votaciones tengan el valor correspondiente.³³²

Diputado de menor edad entre los concurrentes. La petición de Convocatoria Especial deberá expresar los puntos de agenda y orden del día, y una vez abordados por el Plenario, no podrán ser motivo de una nueva Convocatoria Especial durante el resto de la legislatura. Este tipo de sesiones tiene carácter ordinario.

³²⁹ Diccionario universal de términos parlamentarios, página 567.

³³⁰ Diego Valdez, serna de la Garza, José María; (2003) “El cálculo del quórum en la Cámara de Diputados” Boletín Mexicano de derecho comparado; numero 108.

³³¹ Esta última palabra ha sido agregada por el autor de este trabajo a la definición.

³³² Ver Muñoz Quezada (2000) La doctrina Italiana ha definido tres tipos de quórum: el estructural, el funcional y el integral... el estructural se refiere a la validez de las sesiones y el funcional al número de votos para adoptar las decisiones. Ver las comisiones legislativas plenas de página 132.

3.10.1. TIPOS DE QUÓRUM.

En nuestra legislación el Parlamento tiene dos tipos de quórum, entre ellos están el de sesiones Plenarias y el de Comisiones, los dos son requisitos previos para poder sesionar.

Tabla 38.
Tipo de quórum en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Para sesionar (Plenario)	De Comisiones
La mitad mas uno del total de miembros de la Asamblea. (47)	La mitad mas uno de los miembros de la Comisión.

Fuente: elaboración propia.

Como regla general podemos observar que los dos tipos de quórum reconocidos se ejercen siempre por la mitad más uno del total de los integrantes del órgano, en el caso del Plenario de Nicaragua que tiene 92 integrantes, el quórum surge de la división de esta cantidad entre dos, mas uno. Ejemplo.

$$Q = Tip / 2 + 1$$

Donde Q = es el quórum.

Donde Tip = total de diputados y diputadas integrantes del Parlamento.

En el caso de Comisiones conformadas por números impares, y con la razón que los humanos somos indivisibles el quórum debe de aplicarse así:

$$Qi = Tio / 2 + (0.5)$$

Donde Qi = quórum de comisión u otros órganos impares.

Donde Tio = total integrantes del órgano.

Es decir aplicar el número par inmediato siguiente más alto; Este tipo de quórum impar no está definido en la ley, pero se ha usado por costumbre de esta forma.³³³

³³³ En un caso Peruano en el año 2000, Oficialía Mayor: determinación del quórum en una comisión investigadora del congreso Peruano donde se usa el número inmediato superior siguiente por la indivisibilidad del individuo.

Ejemplo de ello vemos las Comisión conformada por 13 miembros, aplicando la formula tenemos: $Tip (13)/2+ (0.5)= Q (7)$. Donde el quórum final sería de 7 miembros contradiciendo un poco las matemáticas puras por razones de lógica.

3.11. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.

Para logra la aprobación de una ley, decreto, resolución o declaración entran en juego los diferentes órganos de la Asamblea, para ello se ha agrupado en diferentes fase o etapas que comprenden el proceso Legislativo en su totalidad.

Las fases del procedimiento Legislativo son 3: fase de iniciativa, fase constitutiva y fase de la integración al marco jurídico o de la eficacia como la llama Alvares (1999) citando a Rubio Llorente,³³⁴ estas fases se encuentran reguladas en la Constitución Política de la República de Nicaragua con sus reformas, que, en el título 8 refiere la organización del Estado, también está regulado en la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional de Nicaragua, la cual en todo su articulado establece las diferentes fases del procedimiento Legislativo.

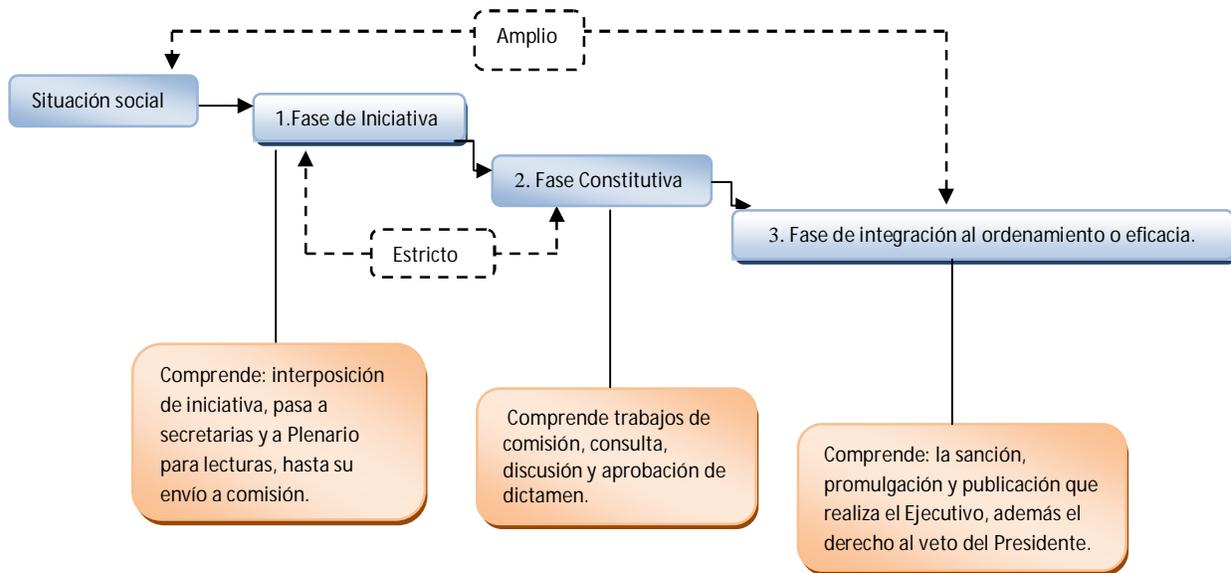
En la doctrina existe cierta discrepancia entre las diferentes fases del procedimiento parlamentario, algunos como Merkl³³⁵ consideran que el procedimiento parlamentario se dispone en dos sentidos, los actos sucedidos dentro del Parlamento (estricto) y otros como Llorente que consideran que comprende todos los actos sucedidos dentro y fuera del Parlamento (amplio).³³⁶ En nuestro caso, asumiremos la posición de Rubio Lorente y abordaremos la última fase del procedimiento Legislativo, integración de la eficacia, que corresponde en gran medida al Poder Ejecutivo, ya que está acorde con la legislación nacional.

³³⁴ Rubio Llorente, Francisco (1994) función legislativa, páginas 21-24.

³³⁵ García Montero Mercedes (2000) procedimiento Legislativo en América latina,. Citando al autor referido. página 21

³³⁶ Ídem. Citando a Rubio Lorente.

Tabla 39.
Fases del procedimiento Legislativo; Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011



Fuente: elaboración propia tomando como base a Mercedes García Montero.

La tabla anterior establece, las tres fases del procedimiento Legislativo estricto sensu, desde la perspectiva de Merkl y Lorente (amplia y estricta), para efecto del derecho parlamentario Nicaragüense asumimos las tres fases propuestas en ese orden de prelación e indicamos los conceptos estricto y amplio que define la doctrina, la fase constitutiva ocurrida en el Parlamento es sin duda la etapa donde se integra la voluntad parlamentaria reflejo de la delegación de soberanía popular, sin embargo en esta fase el instrumento aprobando carece por decirlo así del visto bueno del representante del Estado, otorgándole la Constitución Política la posibilidad de intervenir en el procedimiento a través de las atribuciones presidenciales vistas en el capítulo correspondiente, sin embargo algunos autores consideran que las atribuciones presidenciales no son parte del procedimiento Legislativo, por ello existen dos corrientes la amplia que lo incluye y la estricta que lo excluye, sin embargo nos sumamos a la corriente amplia, ya que, aunque el procedimiento no ocurra en el seno del Parlamento, el mismo procedimiento termina cuando el instrumento tienen todos los elementos legales y formales que le otorgan su valor intrínseco ya sea de ley, decreto o cualquier otro instrumento aprobado, por

ende sin prestar mucha atención a la división de poderes, el Ejecutivo interviene en la aprobación de los mismos y por tanto es parte del procedimiento.

La fase iniciativa comprende desde donde inicia el proceso, la interposición de la misma en Secretaría y llega hasta su radicación en la Comisión correspondiente; la fase constitutiva, inicia desde la radicación en la Comisión correspondiente hasta la elaboración y aprobación del dictamen, y la última fase que inicia desde que la Asamblea Nacional envía la ley aprobada (autógrafos) al Poder Ejecutivo para que ejerza sus atribuciones como son: la sanción, promulgación, publicación o el derecho al veto, según sea el caso, finalizando son su publicación en la Gaceta diario oficial.

3.12. FASE DE INICIATIVA.

Son múltiples y diversas las definiciones que se han aportado de iniciativa de ley, pero un concepto bastante conciliador y completo es el establecido por Pericles Namorado, para quien la 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*”, sólo le agregaría que se trata de una propuesta-facultad, ya que sólo pueden hacerla quienes están legalmente facultados para ello.

Alfonso Valle citando a Hernández Valle indica³³⁷ que “*Por iniciativa legislativa debe de entenderse la facultad de proponer la ley*” es así como de forma pura y simple esta es la facultad que da la ley a ciertos órganos de proponer al Poder Legislativo leyes para su consideración y aprobación. Similar al concepto doctrinario la LOPL en su artículo 90 establece el concepto “*La Iniciativa es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación.*” Con este acto se pone en marcha el procedimiento Legislativo, es una condición, todo proceso tiene su inicio y su fin, la iniciativa es su inicio.

³³⁷ Valle Pastora, González, (1996) procedimiento Legislativo en Nicaragua... página 31.

Cabe anotar que la iniciativa legislativa no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al Poder Legislativo, es un momento culminante en la actuación del poder político en el proceso de formación de las leyes. Es ahí donde se da la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas, en la formación escrita de las reglas de conducta, y engloba una elección de las vías posibles difusas en el vivir social.³³⁸

Nuestra legislación define a las iniciativas como: “*el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados por la Constitución Política presentan ante la Asamblea Nacional, para su estudio, debate y en su caso aprobación.*”³³⁹ La iniciativa legislativa es el primer paso que da apertura al procedimiento parlamentario, En el manual parlamentario editado por la LIV Legislatura (1997) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se afirma “*La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (initium), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley.*”³⁴⁰ Es pues el *initium* del procedimiento Legislativo Nicaragüense.

De conformidad con la LOPL, la iniciativa se configura como un derecho de los diputados establecido así el artículo 14 inciso 2 que establece como un derecho presentar iniciativas de ley; sin embargo modernamente es más que un derecho, la iniciativa se configura mas como una facultad; citando a Cabada Huerta (2007) nos dice: “*De conformidad con lo expuesto, en nuestro sistema jurídico, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa”, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran órganos del Estado. En el caso del Presidente de la República su persona constituye el Poder Ejecutivo...*”³⁴¹

³³⁸ Gonzalo Santiago Campos, (s/a) citando a Jose Alfonso; Procedimiento Legislativo en México a través de su historia, página 7.

³³⁹ Ver artículo 90 de la LOPL.

³⁴⁰ Cabada Huerta; Marianeyla (2007); “*La facultad de iniciativa legislativa*” Revista Quórum Legislativo, numero 89; México; página 20.

³⁴¹ Ídem; Cabada huerta (2007) citando a García Máynez nos dice “Es indudable que, en los casos de los actos políticos individuales, realizados por regla general por órganos investidos de la calidad de funcionarios, el

3.12.1. TIPOS DE INICIATIVAS.

Nuestra legislación en el artículo 140 Cn reconoce 5 tipos de iniciativas, desde luego una de las más importantes es la del Poder Ejecutivo, porque generalmente éste representa la mayor cantidad de proyectos de ley que llegan al Parlamento, ya que mediante ellas el Ejecutivo canaliza su agenda nacional y su programa político.

Tabla 40.
Tipos de iniciativas de ley reconocidas en la Constitución Política de Nicaragua; 2011

No	Tipo de iniciativa	Explicación	Límites material
1	Parlamentaria	Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas; las iniciativas pueden ser individuales o grupales.	Limitada, presupuesto general de la República
2	Gubernamental	El Presidente de la República. Puede ser normal o de urgencia.	Limitada, Reforma total a la Constitución política
3	Poderes del Estado y Concejos Municipales.	La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales, en materias propias de su competencia.	Limitada
4	Parlamento Centroamericano PARLACEN.	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.	Limitada
5	Ciudadana.	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.	Limitada

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 140 Cn.

La facultad de proponer leyes es limitada por el principio de representación; la capacidad de proponer leyes solamente le corresponde a los órganos o personas facultados para ello por la legislación nacional, como veremos solo existen 5 casos, en el caso de la Asamblea Nacional tienen iniciativa cada uno de los diputados que la integran, algunas veces hacen uso de iniciativas mixtas o grupales donde la iniciativa es propuesta por varios diputados; en el caso

carácter funcionarista desplaza la orientación subjetiva que late en el concepto de facultad jurídica. En general no se habla del 'derecho' del órgano, sino de sus 'facultades', de su 'competencia', entendiéndose por competencia no sólo el límite de su poder jurídico, sino ese mismo poder."

del Poder Ejecutivo solamente el Presidente³⁴² tiene la facultad de proponer leyes al Parlamento, ni el consejo de ministros ni otro órgano del Ejecutivo tiene esta facultad³⁴³ hay que diferenciar en cada una de la iniciativas quien es el responsables de la atribución, ya que en los órganos colegiados como los poderes del Estado o Concejos Municipales la representación de los mismos se da al integrarse el órgano, esto lo completaremos más adelante.

3.12.2. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARLAMENTARIAS.

Es la facultad otorgada a cada uno de los integrantes del Parlamento para interponer iniciativas de ley ante el mismo para su estudio, debate y en su caso aprobación.

Tabla 41.
Limites materiales y temporales de las iniciativas legislativas parlamentarias, 2011

Límites materiales	Límites temporales
Presupuesto General de la República.	Solo puede ser ejercida en periodo de sesiones ordinarias. No en receso parlamentario ³⁴⁴ .

Fuente: elaboración propia.

La única metería vedada al Parlamento es el tema presupuestaria, dada la especialidad del Ejecutivo en este tema; en el caso de los límites temporales el artículo 8 de la LOPL establece que *“solo la Junta Directiva a solicitud del Presidente de la República o por su propia iniciativa, podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Plenario y de Comisiones durante el Receso Parlamentario. Esta convocatoria deberá ser publicada en un medio de comunicación escrito, de circulación nacional, al menos con setenta y dos horas de anticipación.”* es decir los diputados de manera individual no tienen en este periodo la posibilidad de introducir ninguna iniciativa, solamente si el Presidente lo solicita y la Junta Directiva lo autoriza o ella misma los solicita por su propia iniciativa.

³⁴² Ver Constitución Política Arto. 144.- El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua. *Reformado por Ley No. 192.*

³⁴³ El artículo 140 de la Cn es claro y en este caso dice “tienen iniciativa de ley” inciso 2 : el Presidente de la República. Lo que no da espacio a mayor discusión.

³⁴⁴ Ver la LOPL; Artículo 8.- Receso Parlamentario. Se denomina "Receso Parlamentario", al período comprendido entre los meses de Julio y Agosto de cada Legislatura, el cual no podrá ser mayor de cuarenta días; y al período comprendido al final de cada Legislatura que va del dieciséis de diciembre al ocho de Enero del siguiente año.

3.12.3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS GUBERNAMENTALES.

Esta es la facultad dada al Presidente de la República para promover y presentar proyectos de ley ante el Parlamento.³⁴⁵ Según Fernando Santaolalla el gobierno es “*el primus movens... estando auxiliado de innumerables órganos administrativos y en contacto inmediato con los problemas y necesidades de la sociedad.*”

Éste tipo de iniciativa se considera la más importante, en el sentido de ser la de mayor número en la Asambleas Nacional, se da generalmente porque el Ejecutivo es el que dirige la política de Estado y por tanto el principal regulador y normador, asumiendo lo dicho por Santaolalla.

Tabla 42.

Limites materiales y temporales de las iniciativas legislativas gubernamentales, 2011

Límites materiales	Límites temporales
Reformas total a la Constitución Política, la que corresponde a la mitad más uno de los diputados del Parlamento. La reforma parcial corresponde al Presidente de la República o un tercio de los diputados. ³⁴⁶ Por ende esta última no es totalmente limitada.	No hay límites, ya que se puede ejercer durante el periodo ordinario como en el periodo de receso parlamentario entre los meses de Julio y Agosto. Siempre que sean considerados de urgencia por el Presidente ³⁴⁷ o la Junta Directiva.

Fuente elaboración propia a partir de análisis de la LOPL y Cn.

La iniciativa gubernamental tiene como límites materiales las iniciativas de reformas totales a la Constitución Política ya que la misma Constitución los excluye de ella y deja al Parlamento esta facultad acorde al artículos 191 Cn con la mitad mas uno de los diputados; por otro lado a las iniciativas del gobierno se les puede dar trámite de urgencia, siendo esta una de sus prerrogativas directas.

³⁴⁵ En algunas legislaciones esta iniciativa aunque tiene como titular al Presidentes de la República también puede ser presentada por los ministros de estado... ver constituciones, en nuestro caso la Cn la establece directamente al Presidente.

³⁴⁶ Ver Artículo 191 Cn.

³⁴⁷ Ver LOPL, Artículo 150 inciso 7) Solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional la convocatoria de sesiones extraordinarias durante el período de receso de la Asamblea Nacional para legislar sobre asuntos de urgencia.

En el caso de los límites de tiempo, el Parlamento tiene siempre abierta la facultad de interponer las iniciativas que considere de urgencia, en este caso es preciso entender que la Asamblea Nacional tiene dos periodos de receso parlamentario el comprendido entre los meses de Julio y Agosto que no será superior a los 40 días y el comprendido al cierre de la legislatura entre el 15 de Diciembre y 10 de Enero del año siguiente. Teniendo el Ejecutivo como rector de la política nacional la posibilidad de presentar al Parlamento iniciativas de urgencia³⁴⁸ en los periodos de receso parlamentario.

3.12.4. INICIATIVAS LEGISLATIVAS CIUDADANAS.

La iniciativa legislativa ciudadana es la facultad que se le da a un grupo de personas para interponer iniciativas de ley al Parlamento para su estudio, debate y en su caso aprobación.

La iniciativa ciudadana³⁴⁹ responde a una excepción al principio de la representación pura, también los ciudadanos portadores de la soberanía tienen la facultad de introducir proyectos de leyes al Parlamento, sin embargo ésta atribución a lo largo de la historia parlamentaria ha sido limitada a más no poder, siendo en nuestro caso la que mas limites tiene, sin mencionar los limites institucionales como son el trámite en el Parlamento y el veto presidencial.

Teniendo esta iniciativa ciertos requisitos que cumplir como son;

1. Se requiere de un número no menor de 5,000 firmas.
2. Se requiere la Constitución de un comité promotor con al menos 15 ciudadanos, a este grupo corresponde la titularidad de la presentación.

Estos requisitos son sin perjuicio de los demás requisitos como es presentar la iniciativa con todos los documentos ante la Secretaría del Parlamento.

³⁴⁸ Ver Arto 8 de la LOPL; solo la Junta Directiva a solicitud del Presidente de la República o por su propia iniciativa, podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Plenario y de Comisiones durante el Receso Parlamentario. Esta convocatoria deberá ser publicada en un medio de comunicación escrito, de circulación nacional, al menos con setenta y dos horas de anticipación.

³⁴⁹ En el caso Español la iniciativa legislativa ciudadana requiere un número no inferior a 500,000 mil firmas, según arto 87.3 de la Constitución Española.

Tabla 43.
Limites materiales y temporales de la iniciativa legislativa ciudadana, 2011

Límites materiales	Límites temporales
1. Leyes orgánicas; 2. Leyes tributarias; 3. Leyes de carácter Internacional; 4. Leyes de amnistía e Indultos; 5. Ley del Presupuesto General de la República; 6. Leyes de rango constitucional y Constitución Política de la República; 7. Códigos de la República; y 8. Leyes relativas a defensa y seguridad nacional.	Tiene como limite el periodo de sesiones ordinario, no se puede ejercer en el periodo de receso parlamentario.

Fuente: Realizado en base al artículo 10 de la ley 475 de participación ciudadana y Cn Nicaragüense.

Casi todas las iniciativas de ley están limitadas para las iniciativas ciudadanas³⁵⁰, en cuanto al límite temporal la iniciativa ciudadana no puede ejercerse en cualquiera de los periodos de receso parlamentarios, ya que esta solo puede ser solicitada por el Presidente de la República o por la Junta Directiva del Parlamento, todo de acuerdo al artículo 8 de la LOPL.

3.12.5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE PODERES DEL ESTADO.

La iniciativa legislativa de los Poderes del Estado es la facultad de estos para interponer iniciativas de ley al Parlamento para su estudio, debate y en su caso aprobación.

En Nicaragua existen 4 poderes de Estado como son: Poder Judicial (CSJ), Poder Electoral (CSE); Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, tanto el CSE como la CSJ tienen iniciativas propias de acuerdo a sus competencias.

³⁵⁰ Ver ampliamente en artículo 10 de la ley 475 de participación ciudadana y arto 268 y siguientes de la LOPL.

Tabla 44.
Límites materiales y temporales de la iniciativa legislativa de los Poderes del Estado; 2011

Límites materiales	Límites temporales
<p>Específicamente no son precisos los límites, ya que la Constitución deja mucho espacio para la interpretación los mismos; tratando de definirlos, los límites materiales son sus propias competencias, es decir el Poder Electoral solo tendría facultad de iniciativa en temas electorales³⁵¹ y el Poder Judicial el temas de codificaciones, leyes sustantivas y procesales, sin embargo la Constitución deja abierta la posibilidad de que cada poder del Estado pueda interpretarlo. Si está claro que no podría incorporar iniciativas sobre reformas presupuestarias, ni sobre reformas parciales y totales a la Constitución Política ya que los que tienen estas atribuciones están claramente definidos en la ley.</p>	<p>El límite temporal es que no puede ejercerse durante los periodos de receso parlamentario.</p>

Fuente: Elaboración propia; Tomado del análisis del artículo 140 Cn.

No está claro a que se refiere cuando la ley dice que tendrá iniciativa solamente en materias de su competencia, pues habrá que irse a las competencias de los poderes del Estado establecido en la Constitución Política y ver cada una de ellas, seguramente en algún momento chocaran algunas o serán muy generales.

La titularidad de esta facultad corresponde a los Poderes del Estado, pero estos son poderes colegiados, en estos casos después de someterse a los máximos órganos de los distintos poderes para su aprobación, la titularidad le corresponde al Presidente que es el representante legal del mismo.

3.12.6. INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS DIPUTADOS DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO.

La iniciativa legislativa de los Poderes del Estado es la facultad de estos para interponer iniciativas de ley al Parlamento para su estudio, debate y en su caso aprobación.

³⁵¹ Reformas a la ley de electoral que es de rango constitucional, modificaciones respecto al estado civil y su registro e identidad.

Tabla 45.

Límites materiales y temporales de la iniciativa legislativa del PARLACEN, Nicaragua 2011

Límites materiales	Límites temporales
Esta limitado a todas las materias excepto, sobre integración regional.	Igual que las otras tienen como límites los periodos de receso parlamentario.

Fuente: elaboración propia.

Los diputados ante el Parlamento Centroamericano solamente tienen iniciativas en temas de integración regional, en este caso la titularidad de la iniciativa recae en cada uno de los diputados del PARLACEN del país que sean.³⁵²

3.12.7. INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ENTES AUTÓNOMOS Y CONCEJOS MUNICIPALES.

La iniciativa legislativa de los Consejos Regionales Autónomos y Concejos Municipales es la facultad de estos para interponer iniciativas de ley al Parlamento para su estudio, debate y en su caso aprobación.

Tabla 46.

Límites materiales y temporales de las iniciativas de Consejos Regionales y Concejos Municipales.

Límites materiales	Límites temporales
Solamente materias de su competencias, por lo que habría de revisar del artículo 177 Cn que establece una competencia general en este sentido “Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción” igualmente no tiene facultad de iniciativa en materias presupuestarias (nacional), ni en reformas a la Constitución políticas totales o parciales ni de leyes de rango constitucional.	Igualmente las iniciativas regionales o de los Concejos Municipales no pueden ser interpuestas en los periodos de receso parlamentario.

Fuentes elaboración propia

Como ejemplo, podemos tomar las iniciativas municipales para la aprobación de los Planes de Arbitrios Municipales, o para algunos temas de desarrollo socioeconómico de sus territorios, sin embargo también surge la interrogante sobre los asuntos de competencias, ya que el artículo

³⁵² Ver Cn, Arto 140 inciso 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.

177 de la Constitución Nicaragüense establece: “*Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción,*” retomado también por competencias específicas establecidas en la Ley de Municipios en su artículo 7 y demás leyes conexas.

Como límites temporales tenemos que no se puede interponer en los periodos de receso parlamentario.

3.12.8. ADMISIÓN, CALIFICACIÓN Y TRÁMITE.

Al instarse el proceso Legislativo, la iniciativa, cualquiera que sea el tipo, deben de interponerse en la Secretaría del Parlamento,³⁵³ por ende quien recibe las distintas iniciativas es el primer secretario del Parlamento, los otros secretarios solo asumen esta función por ausencia del primer secretario³⁵⁴, o *por negativa del mismo*, siempre en el orden en que están elegidos.

Tabla 47.
Formalidades para la interposición de iniciativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Iniciativas	Formalidad
Iniciativas generales	1. Solicitud de tramitación (carta).
	2. Exposición de motivos del o los proponentes.
	3. Fundamentación firmada por el proponente.
	4. Texto del articulado.
	5. Original y tres copias.
Ciudadanas /además de la anteriores; Además de los requisitos establecidos para las demás iniciativas, esta tiene que llevar estos requisitos.	6. 5 mil firmas con números de cédulas autenticadas.
	7. Escritura pública donde se constituye el comité promotor de 15 personas como mínimo y se designa al representante legal.
	8. Archivo electrónico.
	9. Debe de ser presentada por el representante del comité promotor u otra persona autorizada con poder especial para tal efecto.

³⁵³ Artículo 45 de la LOPL, inciso 7 funciones de la secretaria “Recibir las Iniciativas de ley, de decretos, de resoluciones y de declaraciones, asegurándose de que contengan los requisitos previstos en esta ley, ponerles razón de presentación o devolverlas para subsanar faltas, colocarles el código especial para su seguimiento y enviar dentro de las veinticuatro horas a cada miembro de la Junta Directiva, una copia de la Carta Introdutorias.

³⁵⁴ Ver LOPL, Artículo 44.- Precedencia de los Secretarios. La Secretaría de la Asamblea Nacional es también la Secretaría de la Junta Directiva. La precedencia y competencia de los Secretarios, están determinadas por el orden en que hubieren resultado electos. Se denominarán Primer, Segundo y Tercer Secretario.

Fuente elaboración propia a partir de artos 11 y 12 ley 475 y 90 y 91 de la LOPL.

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 fundamentos de la normativa propuesta, una explicación de su importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país, los probables efectos beneficiosos de su aplicación, su impacto económico y presupuestario y las demás consideraciones que juzgaren oportunas.

Las iniciativas se presentarán en Secretaría de la Asamblea Nacional, en original y tres copias, una de las cuales será devuelta con la razón de presentación. Deberá agregarse también, un soporte electrónico de estos textos. Si no se cumplen estas formalidades, se les devolverá señalando las irregularidades para que las subsanen. La devolución se hará dentro de las veinte y cuatro 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 la red informática.

3.12.9. TRÁMITE DE URGENCIA.

Por trámite de urgencia se entiende, la calificación dada por el Ejecutivo o la Asamblea Nacional a algunas iniciativas de ley que por su importancia deberán ser conocidas de manera directa por el pleno; es una atribución constitucional tanto del Presidente de la República como de la Junta Directiva establecida en el artículo 141 Cn.³⁵⁵

³⁵⁵ En la legislación Costarricense se establece la figura de la avocación, esta se conceptúa como lo contrario de la delegación que el Plenario hace para que la comisión conozca de un proyecto de ley, por ende es lo contrario, es

En caso de urgencia, la ley dispone que la iniciativa debe ser introducida por el mismo cauce de la Secretaría, la ley no establece ninguna otra forma para incorporar leyes al Parlamento.

El artículo 93 de la LOPL establece *“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. El Plenario de la Asamblea Nacional podrá trasladar a Comisión una iniciativa urgente del Presidente de la República, cuando así convenga a los intereses de la nación a juicio de la mayoría absoluta de los Diputados. A solicitud de jefes de Bancadas que representen al menos el sesenta por ciento de los Diputados, la Junta Directiva podrá calificar de urgente una iniciativa de ley presentada y podrá someterla de inmediato a discusión del Plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.”*

En nuestro caso la calificación de urgencia puede darse desde dos sentidos:

- a) Del Ejecutivo, cuando así lo solicita el Presidente de la República y lo aprueba la JD.
- b) Del Parlamento, cuando así lo solicitaren los jefes de bancada que representen al menos al 60 % de los diputados.

En cualquiera de los casos la misma ley establece de manera taxativa como *requisito previo* para la discusión de una iniciativa de urgencia, que la misma (documentos) sea presentada a los diputados con cuarenta y ocho horas de antelación, en éste caso a mi juicio también opera lo establecido en el artículo 86 de la LOPL, que establece la dispensa de la entrega con 48 horas de antelación a los diputados siempre y cuando lo autorice la Junta Directiva con el consentimiento de los jefes de bancada que representen al menos el 60% del total de diputados.

En el caso de los Permisos de Salida del Territorio Nacional del Presidente y Vicepresidente de la República; El Secretario de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento de la Junta Directiva la solicitud, quien la considerará como de urgencia para incluirse en la siguiente Agenda y Orden del Día, para su aprobación por el Plenario. Se considera una iniciativa de

decir no delegar a la comisión permanente el conocimiento de un proyecto de ley, por ende debe de ser conocido directamente por el Plenario.

urgencia sin necesidad de las autorizaciones establecidas para las demás formas,³⁵⁶ en este caso opera de oficio.

3.12.9.1. RETIRO DE LA CALIFICACIÓN DE URGENCIA.

Para el retiro de la calificación de urgencia nos referimos al artículo 85 inciso 5 LOPL que establece: *las atribuciones de los jefes de bancada*, entre ellas encontramos “*Solicitar, con el concurso de otros Jefes de Bancadas que al menos representen una tercera parte de los Diputados, antes de su discusión en el Plenario, que la Asamblea Nacional acuerde el retiro de la calificación de urgencia a una iniciativa y si, una vez votada, la solicitud fuere acogida, la iniciativa respectiva se mandará a estudio de la Comisión correspondiente y si fuere rechazada, no podrá renovarse la solicitud.*” Entonces, de ello se deriva que la calificación de urgencia de una iniciativa tiene un *requisito previo* como es el ser solicitada por los jefes de bancada que representen la tercera parte del total de diputados, el Plenario lo aprobara siempre y cuando así lo convenga la mayoría absoluta de diputados (mitad mas uno) mediante votación.

3.12.10. CADUCIDAD DE LAS INICIATIVAS.

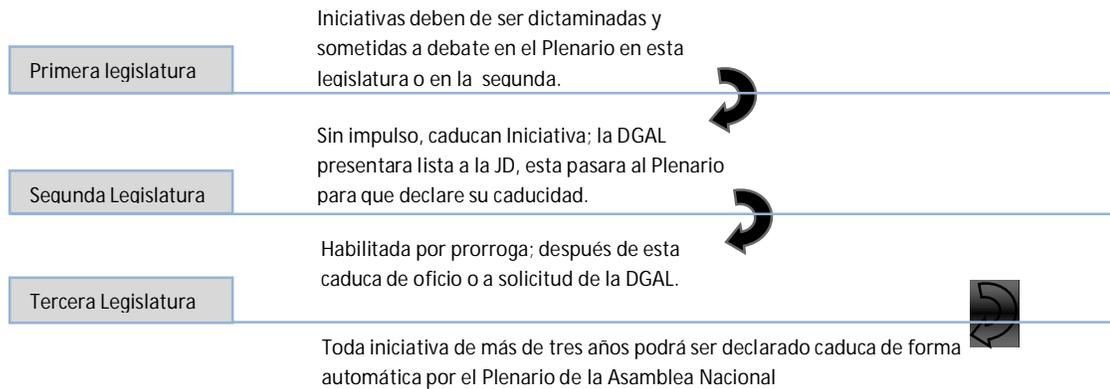
Las iniciativas en el Parlamento no deben de estar demasiado tiempo en la tubería legislativa, es decir por técnica legislativa no deben de pasar tanto tiempo en Comisiones sin una respuesta positiva o negativa, dado que su acumulación generaría desorden y mayor carga, por ello la Ley Orgánica de la AN en su artículo 95 establece la *caducidad* por falta de impulso, esta no es más que el vencimiento de las iniciativas, es decir su falta de validez por el hecho de pasar más del tiempo previsto por la ley en la tubería legislativa sin impulso;³⁵⁷ enviándose a solicitud de

³⁵⁶ Ver artículo 133 de la LOPL.

³⁵⁷ Ver Ley LOPL; Artículo 95.- Caducidad de la Iniciativa por Falta de Impulso. Las iniciativas de ley, decreto, resoluciones o declaraciones presentadas en una legislatura deberán ser dictaminadas y sometidas a debate en esa legislatura o en la siguiente. Si en ésta ni en la siguiente legislatura no fuere impulsado su dictamen y aprobación ni 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 el Plenario 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 el Presidente de la Asamblea Nacional, de oficio o a solicitud de la Dirección General de Asuntos Legislativos, mandará a archivar la Iniciativa.

parte o de oficio según sea el caso al archivo Legislativo; este acto tiene como efecto dejar sin valor a la iniciativa a través de la caducidad del proceso de formación de ley.

Diagrama 48.
Caducidad de iniciativas de ley en la Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011



Fuente: elaboración propia en base al artículo 95 de la LOPL.

De acuerdo a la LOPL, las iniciativas de ley, decreto, resoluciones o declaraciones caducan por falta de impulso, una iniciativa en Comisión debe de ser dictaminada en una o dos legislaturas³⁵⁸ como máximo, sin embargo si en esas dos legislaturas no hay impulso ésta debe de pasar al archivo; también la Comisión puede solicitar al Plenario que otorgue prórroga de una legislatura para dictaminar, una vez vencido el período de prórroga debe ser archivada de oficio por el Presidente de la AN o por solicitud de la Dirección General de Asuntos Legislativos; *“Las iniciativas de Ley que tengan más de tres años de haber sido remitidas sin haber sido dictaminadas serán declaradas caducas de forma automática por el Plenario de la Asamblea Nacional. Las Leyes declaradas caducas podrán ser presentadas nuevamente en la siguiente legislatura.”*³⁵⁹

Uno de los principales problemas observados es la definición de impulso, ya que la ley establece la caducidad por la falta del mismo, contrario sensu, cuando han sido impulsada ésta se mantiene en la Comisión, entonces significa que una iniciativa que ha sido impulsada puede mantenerse en la Comisión por un tiempo indeterminado; de ahí surge que muchas leyes

³⁵⁸ La legislatura en nuestro caso es equivalente a un año Legislativo, en algunos países la legislatura es equivalente a los nosotros llamamos periodo Legislativo, es decir el periodo para el que fueron electos los diputados.

³⁵⁹ Tercer párrafo del artículo 97 de la LOPL.

pueden pasar varios años en una Comisión siempre que sean impulsadas, por impulso se entiende “*toda acción encaminada a promover el proceso Legislativo en la Comisión*”, según la RAE es la Acción y efecto de impulsar; Instigación, sugestión; Fuerza que lleva un cuerpo en movimiento o en crecimiento, como un ejemplo del impulso podemos ver la consulta o cuando se ordena el proyecto incorporando el resultado del proceso de consulta, esto es generalmente realizado por los asesores y secretarios Legislativos.

Uno de los mayores problemas de los Parlamentos mundiales es la carga de trabajos acumulados, nuestro país no es la excepción a ello, sin embargo cuando se detienen el trámite de una iniciativa por falta de impulso algunos autores consideran que también se está legislando, y la interpretación que se saca de ello es que son leyes que carecen de un interés político o carecen de los consensos requeridos.

3.12.11. RETIRO DE LAS INICIATIVAS.

El retiro de las iniciativas era un tema que antes del 2007 no estaba regulado, así que es una de las nuevas incorporaciones que realiza el la LOPL del 2007.

Las iniciativas³⁶⁰ solo pueden ser retirada por los suscriptores, y la podrán retirar en cualquier momento antes de que la Comisión presente su informe o dictamen sobre ese proyecto. Es otras palabras solo puede ser retirada antes de salir de la etapa constitutiva, que es la fase principal del procedimiento Legislativo, es donde se da la mayor discusión y apropiación de los mismos por parte de los diputados. En la Comisión se da la primera decisión colegiada al dictaminar, pudiendo retirarse la iniciativa en cualquier momento hasta antes del dictamen.

También el artículo 97 (LOPL) establece, lo que se conoce en doctrina como apadrinamiento de iniciativas, en este caso si un diputado la asume como suya sigue el trámite correspondiente, y no es preciso volverla a incorporar a través de Secretaría, aunque la ley tampoco regula más a fondo este tema

³⁶⁰ Ver LOPL; Artículo 97.- Derecho de Retirar una Iniciativa de Ley. Los suscriptores de una iniciativa de Ley podrán retirarla en cualquier momento antes que la Comisión presente su informe sobre ese proyecto de ley. Cualquier Diputado puede asumirla como suya y en ese caso seguirá su trámite.

Tabla 49.
Requisitos para retirar una iniciativa; Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Quine la debe de retirar	En qué momento se deben de retirar
Solo puede ser retirada por él o los suscriptores.	En cualquier momento hasta antes del dictamen, de Comisión.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior muestra, cuales son los requisitos que deben de cuidar para retirar una iniciativa, como vemos son dos, una vez presenta con los requisitos en Secretaría no puede ser retirada de manera voluntarias por nadie excepto por él o los suscriptores,³⁶¹ y no puede ser retirara después de dictaminada, para llegar al dictamen se debe de haber pasado por el proceso de consulta, este dictamen se convierte en la primera decisión colegida en la Asamblea, se entiende que el proyecto de ley dictaminado deja de ser del proponente y se convierte en un documento institucional.

3.13. FASE CONSTITUTIVA.

La fase constitutiva es la segunda fase del procedimiento Legislativo, ella constituye la fase central del mismo, donde se constituye la voluntad del Parlamento a favor o en contra del contenido de una iniciativa legislativa; la Comisión tiene la función de analizar de manera detallada el proyecto y realizar las incorporaciones necesarias.

La fase constitutiva está conformada por diferentes procesos ocurridos en la Comisión y el Plenario:

- 1) Comisión: La discusión, consulta y dictamen de Comisión.
- 2) Plenario: La discusión en el Plenario, debates, votación y aprobación.

Esta fase es donde se constituye la voluntad del Parlamento, es el proceso central porque es aquí donde se da la discusión que es el elemento central para la toma de decisiones de acuerdo a los principios parlamentarios de debate y de información.

³⁶¹ Los casos de caducidad no s debe de confundir con retiro voluntario de la iniciativa, sino que por razón del tiempo pierde su valides y la ley autoriza a los órganos del Parlamento según sea a retirarla.

Para Santiago Campos citando a Francisco Berlín “*en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las Asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas*”, y como elemento central de la discusión encontramos al debate.³⁶² Aquí toma relevancia la negociación interna iniciada en la Comisión como instancia especializada en las temáticas dadas por la LOPL mostrando su capacidad de tomar acuerdos y por otro lado la capacidad política de la misma, que generalmente, aunque no siempre se reproduce en el Plenario de igual forma.

3.13.1. PASO DEL PROYECTO DE SECRETARÍA AL PLENARIO PARA SU ENVÍO A COMISIÓN.

Desde la entrada del proyecto a Secretaría, este se encausa en el procedimiento parlamentario, desde luego debe de cumplir los requisitos de presentación definidos en la etapa de iniciativa.

Desde el ingreso de una iniciativa a la Secretaría, ésta debe de notificar en un plazo de 24 horas el ingreso del mismo a los miembros de la Junta Directiva del Parlamento.³⁶³

Una vez comunicada la Junta Directiva de la entrada de la iniciativa, el Presidente debe de incorporarla en la agenda para que la junta la apruebe junto con el orden del día; de aquí surge la discusión sobre los criterios que deben de usarse para incorpora un proyecto a la agenda, en este sentido los criterios usados para que la Junta Directiva pase un proyecto a la agenda y orden del día, son dos:

- a) Por razones de orden.
- b) Por razones de importancia.

La Junta Directiva debe de evaluar privativamente el primer caso, se debe de tomar en cuenta la hora y fecha de presentación como único elemento de orden, no podría la Asamblea evaluar y dar calificativos a una ley si previamente no ha tenido un razonamiento interno o externo de su

³⁶² Gonzalo Santiago Campos (s/a) procedimiento Legislativo en México a través de su historia, página 9.

³⁶³ Ver LOPL; Artículo 92.- Comunicación a la Junta Directiva y Envío a Comisión. Presentada una Iniciativa, la Secretaría, dentro de las veinte y cuatro horas siguientes, comunicará al despacho de cada uno de los Miembros de la Junta Directiva la presentación de dicha iniciativa y la pondrá en agenda de la Junta Directiva para que en la siguiente reunión decidan sobre su inclusión en Agenda y Orden del día. En ese mismo término oficializará ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria la presentación de la iniciativa respectiva.

importancia, de aquí, que ello nos lleva al segundo criterio que es *por razones de su importancia*, debemos estar claros que la Junta Directiva no debe de evaluar los proyectos por su importancia más que cuando se hace referencia a los solicitud de urgencia realizada por los jefes de bancada o por el Presidente de acuerdo al artículo 93 de la LOPL (ver trámite de urgencia), es decir todos los proyectos son iguales excepto los declarados de urgencia, idéntico tratamiento a todos los proyectos de ley, excepto a los de urgencia. Sin embargo no podemos alejarnos de la realidad que se otorga cierta importancia a iniciativas según la agenda política partidaria.

Tabla 50.
Paso de proyectos de Secretaría a Comisión permanente; 2011

Secretaría	Junta	Pleno
Envía en 24 horas a la Junta.	Incorpora a la agenda y al orden del día en su caso.	Se lee en el pleno el proyecto para ser enviado por el Presidente a Comisión.

Fuente: elaboración propia

Una vez descargado³⁶⁴ el proyecto en el orden del día, debe de ser leído en el Plenario por el secretario³⁶⁵ y desde ese momento se considera notificada la Comisión para dar inicio al proceso de consulta y dictamen. Los proyectos deben de ser ubicados en cada Comisión por el Presidente del la AN;³⁶⁶ para definir a que Comisión se debe de enviar el proyecto el Presidente estimará la materia de competencia de cada una de las Comisiones permanentes o en su caso especiales establecida en los artículos 62 y siguientes de la LOPL. También el Plenario puede autorizar la creación de Comisiones especiales para temas específicos a como lo establece el artículo 78 de la LOPL.

³⁶⁴ A la descarga del proyecto me refiero a la puesta en orden del día del mismo para ser conocido por el Plenario, es decir la Junta Directiva debe de poner un punto en el orden del día donde se diga que el proyecto será leído en el Plenario para que pase a comisión.

³⁶⁵ Según Mercedes García Montero (2002) el procedimiento Legislativo en América Latina dice: La legislación se acoge a la lectura previa del dictamen en el Plenario, acorde con otras legislaciones de Guatemala, Nicaragua, Chile y Venezuela; en otros países como Honduras, Panamá y el Salvador es enviada a comisión por el Presidente sin más trámites. Página 9; revista científica de América Latina y el Caribe, España y Portugal

³⁶⁶ Artículo 92 párrafo segundo de la LOPL.

3.13.2. TRAMITES EN COMISIÓN.

Una vez el proyecto en Comisión, inicia a operar el engranaje interno de la Comisión que está compuesta por el secretario(a) legislativa, el o los asesores legales de Comisiones y el asistente Legislativo de la Comisión, referido anteriormente en el capítulo de la composición de las Comisiones.

Desde el momento en que el Presidente envía a Comisión, el secretario Legislativo de la Comisión debe proceder a retirar de la Secretaría los materiales de trabajo que estuvieren en sus archivos para proceder con el trabajo de consulta y dictamen; el Presidente deberá ponerla en agenda de Comisión, convocar a sus miembros para ordenar e iniciar la consulta.³⁶⁷

Tabla 51.
Pasos para iniciar los trabajos en Comisión; Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011

Presidente de Comisión	Secretario Legislativo	Asesor Legislativo
1. Pone el proyecto en agenda de la Comisión.	2. Retira de Secretaría los documentos necesarios de trabajo anexos al proyecto.	3. El proyecto de ley puede ser asignado al o los asesores Legislativos quien debe de acompañar el proceso.
4. Discuten el inicio del proceso de consulta que tiene como fin el dictamen.	5. Convoca a reunión a los diputados de Comisión por orientación del Presidente para conocer el proyecto y la planificación del mismo.	6. Este se debe de ocupar del proceso de consulta y del estudio y recopilación e información.

Fuente: elaboración propia

El proyecto de ley, inicia su camino en la Comisión con la recopilación de la información que está en Secretaría sobre dicho proyecto, esto lo debe ser realizado por el secretario(a)

³⁶⁷ Ver LOPL; Artículo 98 párrafo 2do; "El Secretario Legislativo de la Comisión retirará de la Secretaría de la Asamblea Nacional, los materiales de trabajo que estuvieren en sus archivos, en soporte sólido o electrónico, y solicitará al Presidente de la Comisión, el señalamiento de fecha para la primera reunión en la que se planificará el trabajo y el proceso de consulta. La Comisión elaborará un Informe sobre el Proceso de consulta y dictamen, que deberá entregarse en un plazo máximo de sesenta días en Secretaría de la Asamblea Nacional, 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 la red electrónica de la Asamblea Nacional, para que sea de conocimiento público y se puedan recibir aportes de los ciudadanos y las asociaciones civiles. El Presidente de la Asamblea Nacional podrá prorrogar por una vez, el plazo para la consulta y dictamen a solicitud de la Comisión.

Legislativo, posteriormente el Presidente de la Comisión debe de poner la ley en agenda y convocar a reunión de Comisión³⁶⁸ para que la misma oriente el proceso de consulta. En este procedimiento intervienen los miembros de la Comisión a la que se asigno el proyecto, Presidente de Comisión, asesor Legislativo y secretario Legislativo.

3.13.3. PROCESO DE CONSULTA.

En la nueva Ley Orgánica de la AN publicada en el 2007 se incorpora la consulta obligatoria a todos los proyectos de ley, excepto en el caso de emergencia.

El proceso de consulta significa hacer público el proyecto de ley e invitar a todos los ciudadanos e instituciones públicas y privadas responsables, usuarios e interesados o involucrados en el proyecto de ley a participar en la consulta del mismo, dando o presentando los aportes que crean pertinentes según sus intereses.

El proceso de consulta tiene como finalidad varios aspectos, entre ellos:

- a) Publicidad, generación de opinión pública.
- b) Participación de los interesados o de la ciudadanía en general.
- c) consensuar.
- d) Conocer los antecedentes, legislación comparada y normas legales relacionadas al tema planteado.
- e) Redacción mediante la incorporación o modificación del articulado presentado.

Entre estos aspectos, uno de los más relevantes es hasta donde llega la capacidad o poder de las comisiones para realizar modificaciones a los proyectos; al respecto la LOPL en el artículo 100 nos dice: *“Tratándose de una nueva ley, la Comisión podrá hacer adiciones y supresiones o una nueva redacción al texto original de la iniciativa presentada. En caso de que la Iniciativa se refiera a la reforma de una ley, la Comisión podrá suprimir y adicionar artículos distintos de los propuestos, siempre y cuando estén vinculados a la integridad y coherencia de la reforma. También para la armonía de la misma, podrá elaborar una nueva redacción.”* ello muestra que las comisiones legislativas tienen un poder amplio de reforma que incluye:

³⁶⁸ Los requisitos para sesionar son los establecidos para el quórum de comisiones y conforme las reglas de convocatoria y quórum que mencionamos anteriormente.

- a) Suprimir y adicionar artículos.
- b) Elaborar una nueva redacción.

Con esto se plantea una problemática, referida a entender hasta donde llega la capacidad de las comisiones para adicionar o reformar un proyecto de ley si se plantea que su poder es amplio, este debe de tener un límite que sería que no altere los fundamentos de la misma, no se podría modificar el objeto de la ley, pues con la modificación al mismo se estaría en presencia de una alteración a su fundamento, sin embargo se podría realizar modificaciones sobre redacción siempre con el cuidado de que no se altere su fundamento.³⁶⁹

Tabla 52.

Pasos previstos en las Comisiones permanentes para someter un proyecto a consulta pública Asamblea Nacional; 2011

Comisión
1. Definición y aprobación del programa de consultas.
2. Publicación mediática sobre la apertura pública de consultas.
3. Convoca, invita y recibe a las instituciones públicas y privadas que realizan diferentes aportes al proyecto.
4. Lleva a cabo el proceso de consulta a través de talleres, entrevistas o citaciones (entre otros)
5. Redacta informe de la consulta y dictamen.

Fuente: elaboración propia

La consulta tiene como finalidad, que la Comisión pueda extraer de los diferentes sectores o usuarios de la ley las diferentes opiniones o sugerencias en cuento al fondo de la iniciativa, lo que servirá de insumo al dictamen del proyecto.³⁷⁰

³⁶⁹ Esta regla no es general, tiene sus excepciones donde los diputados no pueden realizar modificaciones, ejemplo de ello son los tratados internacionales, parcialmente la ley de presupuesto y los indultos donde ni la comisión ni el plenario podrá agregar nuevos nombres a la propuesta. Ver siempre artículo 100 LOPL.

³⁷⁰ Ver la LOPL; Artículo 99.- De la Consulta. Durante el Proceso de consulta y dictamen, la Comisión Dictaminadora expresará por escrito su opinión sobre la viabilidad, diagnóstico y aplicación en los aspectos sociales, políticos y el costo y repercusiones económicas del proyecto de ley, decreto, resolución o declaración; el estudio y los antecedentes Legislativos del derecho comparado y las consultas al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios. La consulta al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatario de la ley o usuarios es obligatoria y una vez aprobado el programa de consulta será oficializado ante los medios de comunicación con acreditación parlamentaria. Los resultados obtenidos en el proceso de consulta aportarán al trabajo de la Comisión, y ésta deberá de hacer referencia de las personas naturales y/o jurídicas que hayan sido consultadas en el dictamen. Si estas consultas

Como lo estima la tabla anterior son 5 pasos los básicos del proceso de consulta, la definición y aprobación del programa no es más que el orden del proceso de consulta, a través de qué medios se llevara a cabo, a quienes se les consultara, para ello debemos responderse a las preguntas como, cuando y quien, también incluye los puntos 3 y 4 respectivos.

La publicidad consiste en dos momentos, el primero cuando se da conocer de manera pública el proyecto a la población mediante los medios (canal parlamentario, noticias) para situarlo en la agenda nacional e iniciar su discusión, y el segundo momento es cuando se envían las invitaciones a las instituciones públicas y privadas que participaran en la consulta.

Al final de la consulta la comisión debe de redactar el informe de la misma, éste debe contener los aportes privados y públicos y los acuerdos institucionales tomados por la Comisión respecto al proyecto de ley, los aportes que acogió la Comisión, el análisis respectivo de la viabilidad del proyecto, así como las consideraciones políticas, sociales y económicas del mismo.

En la práctica se acostumbra que una vez finalizada la consulta o sin finalizar pero cuando hay aportes sustanciales, se prepara *a priori* lo que se conoce en el Parlamento como *pre dictamen*,³⁷¹ éste es una recopilación de los principales aportes de la consulta, es realizado por los asesores Legislativos o el secretario Legislativo, con apoyo de consultores especializados en su caso; éste *pre dictamen* constituye un documento borrador de trabajo que tiene como finalidad facilitar el trabajo de la Comisión al ordenar y priorizar los aportes recogidos en la consulta.

Una vez finalizada la consulta totalmente, *se debe de dictaminar*, para finalizar el trámite en la Comisión se debe enviar una serie de documentos a la Secretaría de la Asamblea, no solo es el dictamen, sino un conjunto de documentos resumidos en el *Informe de Consulta*, el que debe de contener los siguientes:³⁷²

no fueren realizadas, su falta podrá ser considerada como causal para declarar el dictamen como insuficiente en la fase de discusión en Plenario si así lo solicitare cualquier diputado y fuese aprobado por el Plenario.

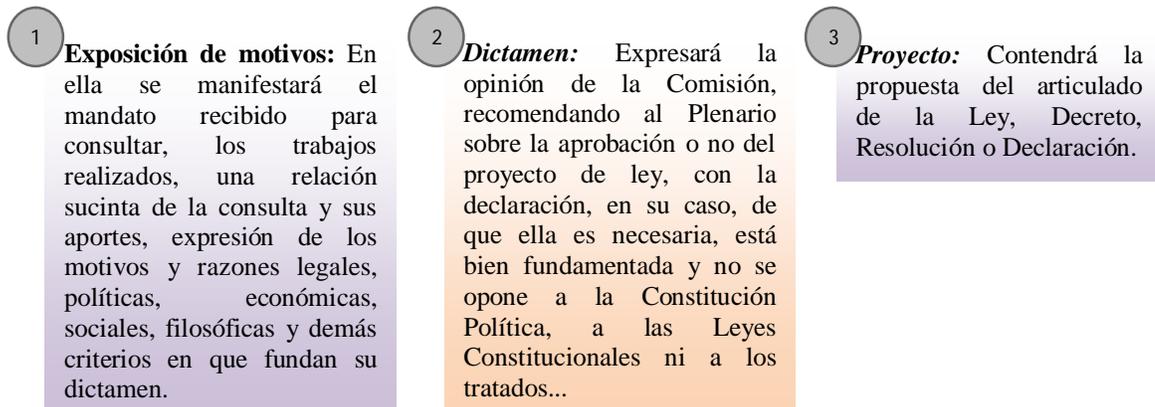
³⁷¹ En la ley orgánica del poder Legislativo no existe el denominado pre-dictamen, sin embargo en la praxis parlamentaria es muy usado como léxico general de los asesores y secretarios(a) Legislativos, siempre lo he escuchado en el Parlamento, por lo que tiene su origen en la práctica legislativa.

³⁷² Ver LOPL; Artículo 102 Contenido del Informe de la Consulta. La Comisión emitirá su Informe, teniendo como base el proyecto elaborado por la Secretaria Legislativa de la Comisión, el cual deberá contener tres partes:

- 1) La exposición de motivos,
- 2) El dictamen y
- 3) El articulado del proyecto.

Diagrama 53.
Contenido del informe de consulta de los proyectos de ley y decretos en la Asamblea Nacional Nicaragüense, 2011

Contenido del informe de consulta.



Fuente: elaboración propia tomado como base el artículo 102 de la LOPL.

Finalizado el trámite en Comisión, y la redacción de todo el informe de consulta con su contenido, se enviará dicho informe a la Secretaría de la AN, para que sea incorporado a la agenda y al orden del día de la sesión correspondiente, por ende se deben enviar todo el informe con su contenido,³⁷³ para continuar con el proceso en la siguiente etapa que es la discusión y aprobación en el Plenario.

3.13.4. VOTACIÓN Y DICTAMEN DE COMISIÓN.

Para el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios *dictamen* alude a “una resolución acordada por la mayoría de un comité o Comisión de un departamento o congreso, con respecto a una iniciativa asunto o petición sometida a su consideración por la Asamblea,”³⁷⁴ de igual manera como lo dice Castro (2007), todas las iniciativas de ley una vez que han sido leídas ante el pleno de la AN, deben de realizar un trámite que se inicia con el

³⁷³ La ley establece que se debe de enviar el informe con los documentos que lo conforman, si no se da el envío con esos documentos en la forma prevista, la secretaria podrá rechazar el informe y solicitarle a la comisión que lo complete con la información correspondiente.

³⁷⁴ Gonzales Oropena, Manuel; (1997); Diccionario Universal de términos parlamentarios, página 176.

envío del proyecto de ley para ser dictaminado por una o varias de las Comisiones parlamentarias correspondientes en razón de la materia.”³⁷⁵

En nuestra legislación una vez finalizado todo el proceso de consulta, la Comisión respectiva realiza sesión donde analiza y decide finalmente sobre la aprobación o no del proyecto de ley, decreto o resolución³⁷⁶ radicado en ella, esta decisión final de la Comisión es lo que se conoce como dictamen, es el documento donde se refleja la voluntad de aprobar o no un proyecto de ley, decreto o resolución enviado a Comisión.

En nuestra legislación existen varios tipos de dictámenes.

Según la decisión que se tome³⁷⁷, a favor o en contra pueden ser:

- a) Dictamen favorable.
- b) Dictamen de desfavorable.

Según la cantidad de diputados que lo aprueben:

- a) Dictamen de minoría.
- b) Dictamen de mayoría.³⁷⁸

El dictamen favorable, es cuando la Comisión está de acuerdo con aprobar el proyecto, el dictamen desfavorable es cuando la Comisión no está a favor de la aprobación del proyecto, como se puede ver siempre debe de haber un dictamen sea favorable o desfavorable, ya que es el Plenario el que finalmente tiene la facultad legislativa, sin embargo aquí hay que recordar también que esta regla no es general ya que el proyecto puede ser retirado a petición, de oficio o por caducidad de la tubería legislativa aún sin dictamen.

³⁷⁵ Castro E; Calderón; margine (2007) “Derecho constitucional Nicaragüense”, página 121.

³⁷⁶ Cabada Huerta; Maryaneila; (2007) El dictamen parlamentario; Revista Quórum Legislativo No 94, México; “De estas formas las comisiones producen el dictamen respecto del cual resuelve el pleno, de conformidad a las facultades constitucionales que le pertenecen; es decir, los asuntos a dictaminar pueden ser todos aquellos sobre los que el congreso a sus cámaras tengan facultades constitucionales de conocer.

³⁷⁷ Ver artículo 100 de la LOPL, que dice: Dictamen Favorable o Desfavorable. 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.

³⁷⁸ El dictamen de mayoría es igual a los dictámenes favorables ya que estos se aprueban con la mayor cantidad de diputados integrantes de la comisión, a menudo se piensa que los dictámenes solo pueden ser favorables, con ello quiero decir que aunque la ley establece que se debe de dictaminar muchas veces las comisiones no lo hacen y prefieren obviar los temas antes de dictaminar de forma desfavorables; algunos autores dicen que también se legisla con olvidar, sin embargo lo más correcto es que si la comisión considera que el proyecto no puede convertirse en ley por diferentes razones, simplemente así lo debe decir en su dictamen.

El dictamen de minoría se da como lo afirma el artículo 101 LOPL “*Cuando uno o varios miembros de la Comisión dictaminadora están en desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, podrán razonar su voto o hacer reserva del derecho de presentar en la Secretaría de la Comisión un Dictamen de Minoría dentro de tercero día, contados desde el día siguiente de la aprobación del dictamen. El Secretario Legislativo de la Comisión hará constar dicha circunstancia en el Dictamen mayoritario.*” En cuanto al dictamen de mayoría éste es el mismo dictamen favorable o desfavorable que ha sido aprobado con la mayoría de la comisión.

La votación de los dictámenes se realiza en Comisión, no hay formalidades previstas para ella, en la práctica se usa que una vez preparado el proyecto de dictamen por la presidencia de la Comisión,³⁷⁹ en sesión de Comisión se procede a discutir con el método que acuerde la Comisión,³⁸⁰ si hay acuerdo con el mismo, se procede a aprobarlo; la voluntad se muestra con la firma de cada uno de los diputados de la Comisión al final del dictamen, y su rúbrica en cada una de las páginas del mismo.

Tabla 54.
Trámites para presentar dictamen de minoría en Comisión, Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011

No	Descripción del tramite
1	Los diputados de la Comisión que estén en desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría podrán (deberán) hacer reserva del derecho de presentar en la <u>Secretaría de la Comisión</u> un Dictamen de Minoría dentro de tercero día, contados desde el día siguiente de la aprobación del dictamen. Esta reserva se deberá hacer ante el secretario Legislativo de la Comisión quien los deberá expresar en el dictamen mayoritario.
2	Presentar el dictamen de minoría ante la Secretaría dentro del tercero día, el dictamen presentado fuera de término no tendrá valor alguno.
3	El secretario de la Asamblea Nacional deberá juntar los dictámenes, el de mayoría y el de minoría. En el caso que no lo adjunte solicitarán a la Junta Directiva por la vía del Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del conocimiento del proyecto dictaminado hasta tanto no sea incluido el Dictamen de Minoría.

Fuente: elaboración propia

³⁷⁹ Con el apoyo del asesor y del secretario de comisión.

³⁸⁰ Depende de la voluntad de los diputados, ello acuerdan en el seno de la comisión la forma como lo conocerán de acuerdo a su mejor conveniencia.

La tabla anterior muestra algunos de los principales elementos que deben de tomarse en cuenta para que los dictámenes de minoría sean validos, lo esencial dentro de este procedimiento es hacer reserva del derecho, esto significa decirle de forma verbal al secretario Legislativo que se presentará dictamen minoritario, él cual lo deberá hacer constar en el dictamen mayoritario, una vez hecha la reserva se debe de proceder a presentarlos dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de aprobado el dictamen en secretaria de la Asamblea; éste requisito es esenciales para que tenga validez el dictamen de minoría y se haga uso efectivo de los derechos.³⁸¹

3.13.5. PLAZOS PARA DICTAMINAR.

Otro de los aspectos de la nueva Ley Orgánica del Parlamento en Nicaragua es que la misma establece plazo para dictaminar y rendir informe, en su artículo 98 dice: *“La Comisión elaborará un Informe sobre el Proceso de consulta y dictamen, que deberá entregarse en un plazo máximo de sesenta días en Secretaría de la Asamblea Nacional”*, lo que normalmente no se cumple, los procesos de consulta son muy costosos y llevan tiempo, tomado en cuenta que en un mes de cuatro semanas solo dos semanas son para realizar reuniones de Comisión.

3.13.6. EL TRÁMITE EN EL PLENARIO.

Una vez aprobado el dictamen por la Comisión y enviado a Secretaría para su inclusión en el orden del día, éste pasa a ser conocido por el Plenario, ahí es donde inicia este trámite; debemos tener claro que en el caso de haber dos dictámenes (favorable y desfavorable), se debe de conocer en primer lugar el dictamen favorable, si y solo si, este no es aprobado se conocerá

³⁸¹ Ver LOPL; Artículo 101.- Dictamen de Minoría y Razonamiento del Voto. Cuando uno o varios miembros de la Comisión dictaminadora están en desacuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, podrán razonar su voto o hacer reserva del derecho de presentar en la Secretaria de la Comisión un Dictamen de Minoría dentro de tercero día, contados desde el día siguiente de la aprobación del dictamen. El Secretario Legislativo de la Comisión hará constar dicha circunstancia en el Dictamen mayoritario. Vencido el plazo fatal de los tres días, el Secretario Legislativo con el dictamen de minoría o sin él procederá de conformidad con lo establecido en la presente ley. Dentro o fuera del término de los tres días fatales, el Secretario Legislativo siempre recibirá y pondrá razón de recibido a los dictámenes de minoría presentados ante él. El Dictamen de Minoría presentado fuera de tiempo no tendrá ningún valor. Cuando un dictamen de minoría presentado en tiempo y forma no sea incluido en la Agenda acompañando al Dictamen de Mayoría, el o los diputados suscriptores solicitarán a la Junta Directiva por la vía del Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del conocimiento del proyecto dictaminado hasta tanto no sea incluido el Dictamen de Minoría. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional, una vez comprobado lo alegado, ordenará la inclusión del Dictamen de Minoría en la próxima Agenda y determinará las responsabilidades derivadas de tal omisión o negligencia.

el dictamen desfavorable o de minoría a como lo establece el artículo 110 párrafo segundo de la LOPL.

3.13.6.1. ASPECTOS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO DEL PLENARIO.

El Plenario funciona de acuerdo a los principios parlamentarios adjetivos, para comprender mejor su funcionamiento debemos conocer los principios del proceso parlamentario, es decir el Plenario sustenta su trabajo en el orden, quórum, la regla de mayoría, el debate, y por último la votación.

Todos ellos son aspectos importantes para comprender como se desarrolla el ejercicio Parlamentario en el Plenario, funciona más o menos así, el Plenario tiene definidas reglas generales de orden, desde físicas (espacio para sesionar, orden de bancadas), tienen regla para iniciar sesión (quórum), tiene reglas de conocer los instrumentos (orden del día), para discutir los instrumentos (debates) y por ultimo reglas para someter a votación los mismos.

Las actividades realizadas por el Plenario como actos procesales son un conjunto de actos legales y lógicos, en los cuales prevalece el orden y la legalidad.

3.13.6.1.1. EL DEBATE.

Como señala Jean Paul Vargas *“La decisión parlamentaria implica por naturaleza un proceso constante de discusión y persuasión intra e inter-partidaria.”*³⁸²

El debate es la forma natural por antonomasia que tienen los Parlamento para tomar decisiones; no debemos de creer que el debate es una forma negativa de llegar a acuerdos, sino mas bien la mejor forma de adecuar las decisiones a la democracia; para Fernando Santaolalla (1984) *“El debate es la forma natural del trabajo de las cámaras... nos dice que todas sus decisiones debe de ir precedidas ... de deliberaciones... la naturaleza eminentemente política de estos órganos, donde se citan fuerzas contrapuestas, exige que todas ellas puedan hacerse oír y dejar constancia de su postura.”*

³⁸² Vargas; Jean Paul, (2010); Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional en Centroamérica y República Dominicana, página 4.

Nuestra legislación asume este planteamiento y establece que para la toma de decisiones debe de preceder el debate; en nuestro caso la discusión en el Plenario se divide en dos periodos: **a)** debate en lo general³⁸³ **y b)** debate en lo particular; el primero es una aprobación general del documento (en su totalidad), es leído en el Plenario y si todos están de acuerdo se aprueba en lo general, y el segundo (en los particular), se da después de la aprobación general y consiste en la aprobación de cada uno de los artículos del dictamen, hasta su aprobación final.

Tabla 55.
Tipos de debates Legislativos en el Plenario de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

Debate	Discusión	Otros aspectos
Debate general	Se lee y se aprueba todo el documento en su totalidad.	En este momento, si el Plenario considera que el dictamen de la consulta es insuficiente, lo devolverá a Comisión para que lo revise o mejore.
Debate particular	Se aprueba cada uno de los artículos; en proyectos muy extensos se puede acordar la aprobación por capítulos y solamente se detiene cuando haya mociones al artículo.	Una vez aprobado el dictamen en lo general debe de ser aprobado en lo particular, en este momento no se regresa bajo ningún motivo a Comisión.

Fuente: elaboración propia en base los artículo 107 y 110 de la LOPL.

En la legislación Nicaragüense hay dos debates en el Plenario, el orden de prelación nos indica que primero es el debate en lo general y de segundo el debate en lo particular; según esta tabla el primero es una aprobación total del documento (general) y el segundo es la discusión de cada

³⁸³ Ver LOPL; Artículo 107.- Debate. El debate será abierto por el Presidente de la Asamblea Nacional, sometiendo a discusión cada punto del Orden del Día. Cuando se trate del Informe de la Consulta de un proyecto de Ley, una vez leído el dictamen, se someterá a discusión en lo general. Si el Plenario, durante el debate en lo general, considera que el Informe de la Consulta es *insuficiente*, lo devolverá a Comisión para que lo revise o mejore, en el plazo que el Plenario señale. Puede también señalar temas específicos a consultar o mejorar. Los Diputados podrán hacer uso de la palabra, sobre un mismo tema o artículo, hasta dos veces; la primera vez hasta por cinco minutos y la segunda hasta por tres minutos. El Presidente, a su criterio, puede modificar la duración de las intervenciones y otorgarla palabra por el orden o por alusión personal. Cuando lo juzgue suficiente, el Presidente podrá cerrar la lista de oradores y lo anunciará al Plenario, señalando al último orador en lista. El Presidente, cerrará el debate y procederá a la votación. También someterá a votación cuando juzgare que el asunto está suficientemente discutido, aunque hubieren oradores inscritos.

uno de los artículos del dictamen o cada uno de los artículos mocionados en el caso de ser aprobado por el Plenario el debate particular por capítulos.³⁸⁴

Un problema que refleja la LOPL es el concepto de insuficiencia establecido en su arto 107, es decir determinar cuando un dictamen es insuficiente; pues bien la insuficiencia es “*la carencia de una cosa*” en estos casos carencia se puede interpretar como la carencia observada en el dictamen e informe de consulta varias cosas, entre ellas:

- a) Carencia de consulta; No se consulto con las instituciones o instancias que tienen a su cargo la aplicación de la ley;³⁸⁵
- b) Carencia de una adecuada consulta; La consulta tuvo como resultado otros elementos distintos a los consultados;
- c) Carencia de congruencia, el informe carece de orden y de lógica.

Tabla 56.
Reglas del debate Legislativo; Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011

Regla	Explicación
Apertura y cierre del debate.	Al Presidente le corresponde la apertura y el cierre del debate en el pleno.
Uso de la palabra.	El Presidente es el que autoriza el uso de la palabra; los diputados podrán hacer uso de la palabra hasta dos veces por un mismo tema.
Duración del uso de la palabra.	El uso de la palabra durará hasta 5 minutos la primera vez y 3 minutos la segunda vez. El Presidente podrá modificar el tiempo de las intervenciones y podrá otorgar la palabra por el orden o por alusión personal.
Cierre de lista de oradores.	El Presidente podrá cerrar la lista de oradores, lo anunciará al Plenario señalando al último orador en la lista.
Uso ponderado del lenguaje.	Los diputados deberán ejercer su derecho atendiendo la prudencia en su lenguaje, evitando lenguaje calumnioso o injurioso.
Clausura del debate.	Será clausurado por el Presidente, además podrá ser solicitada la clausura por el jefe de bancada.

Fuente: elaboración propia en base a los artículos 18, 82 inciso 7, 8 y 8; artos 107,108 y 110 de la LOPL.

³⁸⁴ Ver Artículo 110, párrafo 4 de la LOPL, dice; En los proyectos de leyes extensas el Plenario podrá decidir que se debatan y aprueben capítulo por capítulo, abriendo debate solamente en aquellos artículos en los que se hayan presentado mociones.

³⁸⁵ Ver artículo 99 LOPL: Si estas consultas no fueren realizadas, su falta podrá ser considerada como causal para declarar el dictamen como insuficiente en la fase de discusión en Plenario si así lo solicitare cualquier diputado y fuese aprobado por el Plenario.

La tabla anterior nos muestra las reglas generales del debate, el mismo es similar a un “*contradictorio*,”³⁸⁶ éste para llevarse a cabo necesita de reglas básicas de orden, las principales son las establecidas en la tabla anterior que entre otros establece quien abre y cierra la discusión, quien y como se autoriza el uso de la palabra, la duración y la clausura del debate.

Aunque los diputados están exentos de responsabilidad por sus opiniones y votos emitidos en la Asamblea Nacional deben hacer uso de este derecho con la moderación debida, Santaolalla López las llama “*reglas de cortesía parlamentaria*”³⁸⁷ aunque la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional solo establece el uso ponderado del lenguaje, atendiendo a su significado: dice que es la persona “*que se comporta con tacto y con prudencia.*”³⁸⁸

Las restricciones en el uso de la palabra tiene una excepción de tiempo, la cual es la lectura que realiza del dictamen el diputado designado por la Comisión dictaminadora, este interviene leyendo todo el dictamen, artículo por artículo³⁸⁹ hasta terminar con el mismo, en este caso no opera la duración de los 3 y 5 minutos de intervención.

Por otro lado también nuestra legislación establece en el artículo 105, de la LOPL, que: “*Cada tres sesiones plenarias, previo al Orden del Día, la Junta Directiva podrá permitir intervenciones sobre puntos no contenidos en éste hasta por un máximo de 30 minutos, ningún expositor utilizará más de tres minutos*” como otra regla de regla excepcional al debate Legislativo.

En el mismo orden de ideas, la definición del 105 LOPL establece el conocido como debate previo, pues éste no produce debates, ya que no está incorporado en el orden del día por ende sería innecesario el mismo, su finalidad es que los miembros del Plenario puedan expresar sus opiniones sobre diferentes temáticas.

³⁸⁶ En el Derecho procesal, el contradictorio es un principio jurídico fundamental del proceso judicial moderno. Implica la necesidad de una dualidad de partes que sostienen posiciones jurídicas opuestas entre sí, diferentes o similares, en todo caso el resultado puede ser una votación, el consenso o la decisión de un tercero.

³⁸⁷ Santaolalla Fernando (1984) Derecho parlamentario Español, página 175

³⁸⁸ Artículo 108 de la LOPL.

³⁸⁹ Manual Hondureño de Procedimiento Legislativo; congreso Nacional de Honduras: Los Diputados solamente podrán hacer uso de la palabra por tres veces en cada asunto que se discuta, excepto cuando sean proyectistas, mocionantes o dictaminadores, en cuyo caso tendrán derecho al uso de la palabra cuantas veces lo crean necesario en defensa de sus proyectos, mociones o dictámenes. Página 19.

3.13.6.1.2. LAS MOCIONES.

Una vez dictaminado un proyecto de ley, este dictamen no puede ser cambiado ni modificado, sino por el Plenario a través de mociones, entonces las mociones aparte de ser un derecho de los diputados, son las propuestas escritas realizada por uno o varios diputados sobre un tema sometidos a discusión en el seno del Plenario de la Asamblea Nacional, que pretende modificar, resolver o dar *fin al debate mediante la votación*.³⁹⁰ Son los mecanismos de control del Plenario para evitar las largas discusiones y propiciar el entendimiento, la pluralidad, el debate y la regla de mayoría.

Durante el debate, todos los Diputados tienen derecho a presentar mociones. Toda moción debe ser leída previamente por el proponente y entregada por escrito a la Secretaría actuante, quien le pondrá hora de recibida y la numerará. Las mociones sobre el mismo asunto serán sometidas a discusión en el orden en que fueron presentadas.³⁹¹ Solamente los diputados desde el Plenario pueden ejercer este derecho o facultad.

Tabla 57.
Tipos de mociones; Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011

Moción	Diputados que la proponen
Individuales	Un diputado
Mixtas	Dos o más diputados
De consenso	Por los jefes de bancada

Fuente: elaboración propia

Atendiendo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su primera y segunda acepción moción significa la acción y efecto de moverse o ser movido; o bien, la propuesta que se hace en una Asamblea o reunión. En el terreno del derecho parlamentario, *Moción* es entonces, la proposición verbal o escrita presentada por un parlamentario,³⁹² según nuestra LOPL pueden ser individuales, mixtas y de consenso; las primeras presentadas por un

³⁹⁰ Concepto tomado del análisis de la LOPL, la que no establece el concepto pero da elementos configuradores del mismo.

³⁹¹ Artículo 108 de la LOPL.

³⁹² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, página 446.

diputado de manera individual, las segundas por más de un diputado y las de consenso son las enviadas por los jefes de bancadas.

El concepto de moción, visto desde el derecho parlamentario es bien amplio, incluye una serie de elementos que configuran otras de funciones propias de los sistemas parlamentarios como la moción de censura vista en los sistemas parlamentarios.

Aún así, la tabla anterior muestra los tipos de mociones que existen en la AN de nuestro país, entre ellas observamos que aunque no están definidas claramente en la LOPL, se puede extraer de sus artículos esta la clasificación referida supra.

Las mociones para que tengan plena y efectiva validez tienen que observar ciertas formalidades; ente ellas:

- a) Lectura previa ante el Plenario; debe de ser leídas en el Plenario.
- b) Presentación escrita; Deben de ser presentadas por escrito a la Secretaría del Parlamento.
- c) Al ser presentadas deben de estar firmadas por los proponentes.³⁹³

Como paso final y si hay varias mociones, éstas deben de ser sometidas a votación en el orden en que fueron propuestas³⁹⁴, sin embargo, el diputado que la propuso puede retirarla antes de ser votada,³⁹⁵ todo sin perjuicio que otro diputado la asuma como suya.

3.13.6.13. LA VOTACIÓN Y LA APROBACIÓN.

Actualmente la AN cuenta con un sistema de votación electrónico, que muestra en tiempo real en la pantalla superior del recinto del plenario lo que se vota en el mismo, así como cada una de las diferentes formas de ejercer el voto. Para ejercer la votación se debe de ver de primero,

³⁹³ Ver LOPL; Artículo 108.- Derecho a Presentar Mociones. Durante el debate, todos los Diputados tienen derecho a presentar mociones. Toda moción debe ser leída previamente por el proponente y entregada por escrito a la Secretaría actuante, quien le pondrá hora de recibida y la numerará. Las mociones sobre el mismo asunto serán sometidas a discusión en el orden en que fueron presentadas.

³⁹⁴ Para tener control de ello la secretaria deberá proceder conforme el artículo 108, que establece: Derecho a Presentar Mociones. Durante el debate, todos los Diputados tienen derecho a presentar mociones. Toda moción debe ser leída previamente por el proponente y entregada por escrito a la Secretaría actuante, *quien le pondrá hora de recibida y la numerará. Las mociones sobre el mismo asunto serán sometidas a discusión en el orden en que fueron presentadas.*

³⁹⁵ Ver LOPL, artículo 109.

además de los requisitos procesales previos como quórum, convocatoria entre otros, se debe de tener muy en cuenta la cantidad de votos requeridos para una aprobación, pueden ser mayoría simple, absoluta o calificada³⁹⁶ según autorice la ley.

El momento de la votación es el momento cúspide en el procedimiento Legislativo, ésta ocurre una vez cerrado el debate cuando el Presidente abre la votación, para ello usa las palabras “**se abre la votación**” y cuando finaliza dice “**se cierra la votación.**” Nada antes y nada después de estas palabras debe de formar parte de lo aprobado. Por otro lado la sesión puede ser suspendida, esto significa que será la misma sesión pero debe de continuar otro día.

Una característica peculiar de la votación en el Parlamento Nicaragüense es que ésta por lo general se realizan de manera pública, el sistema electrónico las muestra en la pantalla, sin embargo esto no exime que las votaciones no puedan realizarse de manera secreta, para ello la ley dispone que: “*La votación será pública, salvo que la Junta Directiva dispusiese otra forma.*” Además, aunque el sistema de votación electrónico prevé la votación por medio de una caja de votación ubicada en cada uno de los asientos de los parlamentarios, en el caso que no se sesione en el edificio del Parlamento se deberá usar otro mecanismo de emisión del voto como la mano alzada u otro que acuerde la Junta Directiva.

Los instrumentos que serán votados, se ubican mediante un orden pree establecido, la regla general nos indica que primero se debe de debatir el dictamen favorable, primero de manera general y luego de manera particular y si este es rechazado se discutirá el dictamen de minoría, y si este último es rechazado, la iniciativa quedará rechazada y se mandara a archivar.³⁹⁷

³⁹⁶ Mayoría simple: la mitad mas uno de los presentes después de conformar el quórum; mayoría absoluta: la mitad mas uno del total de los miembros del Parlamento; Mayoría calificada; mayorías por encima de la mayoría absoluta, ya sea dos tercios, entre otros.

³⁹⁷ Ver La LOPL; en su Artículo 110 dice: Votación y Aprobación. Aprobado un dictamen favorable en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, discutiendo y votando artículo por artículo. La aprobación en lo particular no requiere lectura. Si el dictamen favorable fuere rechazado, se pasará a discutir el dictamen de minoría, si lo hubiera. Si el Dictamen de Minoría fuere rechazado, la iniciativa quedará rechazada y se mandará a archivar. Cuando el dictamen fuere desfavorable se procederá a su aprobación en una sola votación. Si el Dictamen desfavorable es rechazado y no viniese acompañado de dictamen de minoría, se integrará una Comisión Especial para elaborar un nuevo dictamen. En los proyectos de leyes extensas el Plenario podrá decidir que se debatan y aprueben capítulo por capítulo, abriendo debate solamente en aquellos artículos en los que se hayan presentado mociones. La votación será pública, salvo que la Junta Directiva dispusiere otra forma. Se procederá así: a) Los que votan a favor; b) Los que votan en contra; c) Los que se abstienen. El que no utilizare su

La votación puede dar diferentes resultados según el caso, a ver, la votación en debate general da como resultado la aprobación general del instrumento, la votación particular da como resultado la aprobación parcial de uno o varios artículos del instrumento, pero, una vez ocurrida la aprobación particular del último artículo de la ley, decreto, resolución o declaración ésta se da por aprobada en su totalidad.

Tabla 58.
Resultados de la emisión del voto en el Plenario; Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011

No	Resultado	Síntesis
1	Los que votan a favor	Emiten su voto a favor de lo sometido a votación.
2	Los que votan en contra	Emiten su voto en contra de lo sometido a votación.
3	Los que votan absteniéndose	Votan como abstención.
4	Presentes o inscritos	No votan, en este caso se suman estos votos a los emitidos a favor.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior nos muestra, las maneras como se define la votación en el seno del Plenario, para ello la ley dispone de cuatro formas, votar a favor, votar en contra, votar como obtención³⁹⁸ y no votar pero estar presente; las primeras tres formas constituyen meras votaciones, es decir se vota para cada una de las primeras tres formas, para el último resultado no se vota, la ley prevé que el diputado que está inscrito en la tabla electrónica o estuviere presente al no ejercer su derecho al voto se sumara éste a los votos a favor; puede verse que la ley castiga al que no vota, *dado que este es un derecho y un deber*³⁹⁹ según la LOPL.

Una vez realizada la votación el Presidente da por aprobado el dictamen, de ahí pasa a la Comisión de estilo de la AN, la que es dirigida por la Secretaría, esta es la encargada de entre otras cosas: a) adecuar el instrumento al formato requerido, b) revisar la redacción gramaticalmente correcta, coherencia de estilo y c) referencias legales de los proyectos de ley

derecho a voto y estuviere presente o inscrito en la tabla electrónica se considerara favorable dictamen en discusión y se sumará a los que votan favorablemente. Votar es un derecho y un deber. En los casos en que no se lea el articulado, la Junta Directiva ordenará la copia del proyecto en el Diario de Debates para fines de registro.

³⁹⁸ No es que no votan, sino que votan como abstención, en la caja de votación se establecen el voto para los que voten para abstenerse de la votación, este concepto genera confusiones.

³⁹⁹ Párrafo final del artículo 110, de la LOPL.

aprobados.⁴⁰⁰ Luego los autógrafos se *harán constar en tres originales, que serán firmados por el Presidente y el Secretario. Dos ejemplares serán enviados al Presidente de la República en el plazo máximo de quince días, para su sanción, promulgación y publicación; uno será devuelto a la Asamblea Nacional con el recibido respectivo, para su archivo. El envío de los autógrafos al Presidente de la República será publicitado verbalmente o por medio de nota de prensa a los medios acreditados ante la Asamblea Nacional.*⁴⁰¹

3.14. FASE DE INTEGRACIÓN DE LA LEY AL ORDENAMIENTO JURÍDICO (EFICACIA).

Esta es la última fase del procedimiento Legislativo, ella tiene como finalidad otorgar legitimidad a los proyectos de ley mediante actos del representante del Estado de Nicaragua, como es el Presidente de la República al promulgarla, sancionarla y mandarla a publicar; para ello el Código Civil tomo I de la República de Nicaragua, establece que “*La ley no obliga sino en virtud de su formal promulgación-publicación y después de transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella.*” Lo que nos muestra que aunque la ley sea aprobada por el Parlamento todavía necesita incorporarse al marco jurídico, para ello necesita la legitimación del Ejecutivo, sin la cual carece de requisitos procesales que le dan validez plena.

Asumiendo la misma posición del Código Civil, la LOPL establece que las leyes entraran en vigencia a partir del día de su publicación en La Gaceta Diario Oficial, excepto cuando ellas mismas establezcan otra modalidad;⁴⁰² lo que nos indican estas normas es que el procedimiento

⁴⁰⁰ Ver LOPL, artículo 45 inciso 17 de la: 17. Revisar la redacción gramaticalmente correcta, coherencia de estilo y referencias legales de los proyectos de ley aprobados. La Secretaría y la Dirección General de Asuntos Legislativos conformarán un Comité de Trabajo para ello.

⁴⁰¹ Ver LOPL, Artículo 112 de la

⁴⁰² Ver LOPL, artículo 115: Vigencia de la Ley. Las leyes sólo se derogan o se reforman por otras leyes y entrarán en vigencia a partir del día de su publicación en "La Gaceta, Diario Oficial", excepto cuando ellas mismas establezcan otra modalidad, la cual prevalecerá, sin perjuicio de su posterior y obligada publicación, en el Diario Oficial "La Gaceta". Si las reformas a las leyes fueren sustanciales y así lo dispone la Asamblea Nacional, deberá publicarse el texto íntegro de la ley con las reformas incorporadas.

de formación de la ley se hace perfecto cuando con su intervención el Ejecutivo lo valida, no ejerce el derecho al veto, sino que sanciona, promulga y publica.⁴⁰³

Nuestra legislación, indica que en esta fase se complementan tres actos: la sanción, la promulgación y la publicación; entre ellos existen diferencias las que veremos en los párrafos siguientes.

3.14.1. LA SANCIÓN, PROMULGACIÓN, Y PUBLICACIÓN DEL EJECUTIVO.

Una vez aprobada una ley por la Asamblea Nacional, ésta todavía tiene que pasar por un proceso externo al Parlamento, dicha etapa la desarrolla el Poder Ejecutivo a través de las atribuciones dadas al Presidente en los artículos 141 y 142 de la Constitución Política, que define someramente la sanción la promulgación y la publicación de las leyes. Aunque la doctrina no establece homogeneidad de criterios sobre las diferencias entre estas definiciones, trataremos de realizar un acercamiento a los mismos.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (1998), la *Sanción* proviene del latín *sactio-onis*, es el acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto;⁴⁰⁴

La *promulgación de leyes* proviene del latín *promulgäre*, publicar una cosa solemnemente;⁴⁰⁵ y

⁴⁰³ La referencia constitucional la podemos ver en el artículo 141, párrafo segundo de la Cn de Nicaragua que dice: 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 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.

⁴⁰⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, página 634, en la que además establece: La sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades, antes de que hubiese división de poderes, existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas por el rey a sus secretarios y ministros. Con el paso del tiempo, y debido a los cambios de regímenes de gobierno, la división de poderes retomó esta institución de la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes para con lo realizado por otro poder.

⁴⁰⁵ Ídem; página 562, además agrega: Para la perfección jurídica de una ley votada por el Parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto

publicación de leyes proviene del latín *publicator*, *publicare*, acción y efecto de publicar, significa publicar, difundir por medio de la imprenta u otro procedimiento.⁴⁰⁶

La Cn Nicaragüense establece en su artículo 141; “*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.*” El Artículo 142 Cn dice: “*El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.*”

Derivado de la lectura de estos artículos, puede verse que la Constitución da la atribución al Presidente de la República de sancionar, promulgar y publicar los proyectos de ley que lo requieran, las dos primeras atribuciones (sanción y promulgación) son exclusivas del Presidente de la República, no así la publicación que la puede realizar el Presidente del Parlamento siempre y cuando se agote el postulado constitucional del artículo 142, basado en que el Presidente no haga usos de sus atribuciones constitucionales dentro de los 15 días de recibido los autógrafos, estando en presencia en este caso de una sanción y promulgación tácita por parte del Presidente del Parlamento.

suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto.

que promulgar es equivalente a publicar

⁴⁰⁶ ídem, página 243, agrega que: La *publicación de leyes y decretos*, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo que consiste en que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama *Diario Oficial de la Federación*, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

La publicación de la ley no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es obligación ineludible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de *motu proprio*. Mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, tanto más necesaria es la publicación cuanto que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

Según Guillermo Cabanellas de la Torre, nos refiere que la sanción es: *“la solemne confirmación de una disposición legal por un jefe de un Estado, aprobación, autorización;”* por promulgación el mismo autor entiende: *“solemne publicación de una cosa, divulgación, propagación.”*

De estos conceptos creo importante recoger la diferencia básica entre estas dos figuras; la sanción es la confirmación de la aprobación que hace el Ejecutivo de una ley aprobada por la Asamblea Nacional, según sentencia⁴⁰⁷ de la CSJ, que en su considerando uno dice: *“... sancionar la ley que es un acto administrativo solemne por medio del cual se confirma esta para posteriormente promulgarla...”*,⁴⁰⁸ en cambio la promulgación es la declaración solemne que hace el Presidente del Ejecutivo para poner en conocimiento de la población de una ley aprobada por la Asamblea Nacional, la misma sentencia⁴⁰⁹ nos refiere: *“... acto ultimo en la formación de la Ley, que equivale junto con la sanción a certificar, por medio del jefe de Estado que se han observado en la elaboración de la misma las normas constitucionales y que es la voluntad soberana de la Asamblea Nacional...”*

Siguiendo a la doctrina, para Alfonso Valle González⁴¹⁰ (1996), citando a Hernández Valle dice que la sanción es: *“el acto solemne de carácter político, mediante el cual el poder Ejecutivo acepta o confirma un proyecto de ley, y este se convierte por tanto en Ley de la República”.*

Acerca de la sanción, Iván Escobar Fornos⁴¹¹ (1998) nos indica *“La sanción puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando el Ejecutivo explícitamente la hace. Es tácita cuando el Presidente deja pasar el término de quince días sin vetar, sancionar y publicar la ley. En este caso, si el Presidente de la República no sanciona, ni promulga, ni manda a publicar la ley, el Presidente de la Asamblea la mandará a publicar en cualquier medio de difusión nacional escrito, con lo cual entra en vigencia, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta.”* Confirmando lo que decimos en los párrafos anteriores sobre el último acto de publicación, que en su caso

⁴⁰⁷ Ver Sentencia número 13 del ocho de Febrero de 1981, boletín judicial de 1991, página 23 y 24.

⁴⁰⁸ Según Santaolalla López (1984) “derecho parlamentario Español; la sanción y promulgación son actos que competen al rey (ver arto 91 CE), por consiguiente el rey tiene una obligación estricta de ineludible de sancionar y promulgar las leyes que se le presenten... página 293.

⁴⁰⁹ Ídem

⁴¹⁰ Valle González; Alfonso (1998); El Procedimiento Legislativo Nicaragüense, página 122 y 123.

⁴¹¹ Fornos Escobar; Iván (1998) Manual de Derecho Constitucional, segunda edición, editorial Hispamer; Managua Nicaragua, página 206.

podría corresponder a la Asamblea Nacional si el Presidente hace uso omiso de la sanción, promulgación y menos uso del veto.

La publicación es un acto material que consiste en el envío formal de la ley sancionada y promulgada al diario oficial de la nación “*La Gaceta*” para que esta formalmente la publique; Alfonso Valle Gonzales (1998) citando a Hernández Valle la define, es: “*El acto por medio del cual se establece el momento en que la fuerza obligatoria de la ley producirá sus efectos*” igual a lo establecido en la Ley Orgánica del Parlamento que dice en su artículo 115 “*las leyes solo se derogan o se reforman por otras leyes y entraran en vigencia a partir del día de su publicación en la Gaceta diario oficial*⁴¹²...” es así que la publicación constituye “*un acto material, que reviste una importancia jurídica capital, por consiguiente el despliegue de la verdadera eficacia de las leyes.*”⁴¹³

La publicación de la ley consiste en una actividad que supone la inserción del texto de la misma en un medio material de difusión de carácter oficial, y que, a diferencia de la sanción y promulgación, que son dos actos formales, tiene una sustantividad propia, puesto que de la publicación, es decir, del posible acceso de la comunidad al texto de la ley, hace depender el ordenamiento jurídico el inicio de su aplicabilidad y su eficacia en cuanto norma obligatoria.⁴¹⁴

La formula de promulgación de la ley es la que aparece al inicio de la mayoría de leyes aprobadas: “*El Presidente de la República de Nicaragua hace saber al pueblo Nicaragüense que: la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, en uso de sus facultades; ha dictado la siguiente...*” La fórmula que debe usarse para publicar las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional es la siguiente: “El Presidente de la República, a sus habitantes, Sabed: Que la

⁴¹² Generalmente las leyes son dejadas con un periodo de gracia conocido como *vacatio legis*, este es un periodo para que la ley entre en vigencia establecida en la misma ley, el Código Civil de la República de Nicaragua en su título preliminar establece *La ley no obliga sino en virtud de su formal promulgación-publicación y después de transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella.* más adelante en el mismo cuerpo normativo establece la *vacatio general* de las leyes: *Publicada la ley en el periódico oficial o en cualquier periódico de la capital, se entenderá que es conocida de todos los habitantes de la República, y se tendrá como obligatoria después de treinta días contados desde la fecha de su publicación.*

⁴¹³ *Ibidem* Santaolalla López (1984) derecho parlamentario Español, página 294.

⁴¹⁴ Carlos Gutiérrez Vicén (2003), *Letrado de las Cortes Generales de España*; artículo.

Asamblea Nacional ha ordenado lo siguiente: (aquí el texto y firmas). Por Tanto. Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese.”⁴¹⁵

Tabla 59.

Límites y diferencia entre la sanción, promulgación y publicación de las leyes en Nicaragua, 2011

Límites	1- Sanción	7. Promulgación	8. Publicación
	Solemne confirmación o aprobación del Presidente	Declaración solemne hecha por el Presidente	Acto material de enviar a publicación en el diario oficial o medios de comunicación de circulación nacional.
Reforma parcial a la Constitución	Es obligatoria	Es obligatoria	Obligatoria/ Ejecutivo-Asamblea
Reforma a leyes constitucionales, arto 195 Cn	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria /Ejecutivo-Asamblea
Decretos Legislativos, arto 89 LOPL.	No requiere	No requiere	Asamblea
Interpretación autentica, arto 127 LOPL.	No requiere	Se entiende que tampoco aunque la ley no lo dice.	Ejecutivo/ Asamblea

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado por Alfonso Valle, incluyendo los artos 141 y 142 Cn y 112 -115 de la LOPL.

Lo primero que refiero en la tabla anterior es el orden de la realización de estos actos, la sanción ocurre primero, en segundo lugar la promulgación y por tercero la publicación, sucesivamente se deben de cumplir para que tenga plenos efectos. Generalmente se entiende que el Presidente al mandar a publicar una ley dentro de los 15 días mandata ahí mismo la sanción y la promulgación ya que se contienen intrínsecamente en sí misma.

La misma tabla refiere los límites materiales de la sanción, promulgación y publicación, ellos son: las reformas a la Constitución Política (sean parciales o totales), las reformas de leyes constitucionales, decretos Legislativos y la interpretación autentica de la ley; cuando hablamos de límites me refiero a los instrumentos que para su eficacia no requieren de la sanción y promulgación del Ejecutivo.

⁴¹⁵ Ver LOPL, Artículo 113, párrafo segundo.

3.14.2. CORRECCIÓN DE ERRORES.

En este apartado estamos en presencia de ciertos actos voluntarios o involuntarios ocurridos cuando se da la publicación de las leyes; nuestras leyes se debe de publicar en el diario oficial “*La Gaceta*”, de ahí que, en este proceso pueden ocurrir desde errores en las publicaciones hasta publicaciones incompletas.

Siendo la rectificación un medio para componer los errores, el profesor Ramón Martín Mateo, observa lo siguiente: “*Puede suceder que los actos que se trata de revisar no supongan una intencionada violación del ordenamiento jurídico, habiendo incurrido simplemente en errores materiales o de hecho o aritméticos. El ejemplo más significativo de tales casos es el de nominado error de cuenta, aunque también la equivocación puede versar sobre otras circunstancias, como la identificación de las personas o de las cosas...*”⁴¹⁶ de esto se desprende que los errores a corregir son los materiales⁴¹⁷ los cuales no suponen un cambio en el fondo del proyecto, los otros errores de fondo deberían ser cambiados por una nueva ley.

La corrección de errores en nuestra legislación sigue este criterio, siendo de esta forma su regulación muy limitada ya que solamente se menciona de forma somera en la Ley Orgánica del Parlamento, por ende se ha dejado su aplicación a las consideraciones de la doctrina.

La doctrina Italiana citando a Pizzorusso (1963) nos dice: *que cuando se da una publicación incompleta de la ley que hace imposible la identificación del acto (fecha, título, la determinación de la fuente de donde deriva su fuerza), en este caso la publicación deberá considerarse afectada por un vicio que excede la simple irregularidad y que puede dar lugar a una forma de invalidez por idoneidad del objeto.*⁴¹⁸ Continúa diciendo, *cuando se trate de pequeñas omisiones de palabras o de signos de puntuación nos encontramos en presencia de un problema de fe de erratas;* en síntesis los problemas de errores según generen mayor o

⁴¹⁶ Martín Mateo; Ramón, (2003), *Manual de derecho administrativo*, Aranzadi, 22ª edición, Camino de Galar, Navarra, pág. 306.

⁴¹⁷ Penagos Vargas; Gustavo (2006) “Potestad rectificadora de errores aritméticos y materiales de los actos administrativos”: Por errores materiales entendemos: sumas, aritmética, ortografía que no genera cambios sustanciales a la interpretación del articulado; en el caso se la interpretación de fondo o se realiza una reforma o una interpretación auténtica, pág 3.

⁴¹⁸ Rubén Hernández Valle (2000) citando a Pizzorusso A, página 315.

menor consecuencia en la identificación del acto pueden generar o invalidez parcial, total o simplemente la corrección de los mismos mediante las erratas correspondientes.

En estos casos el resultado de los errores tiene como resultado la corrección del error, la invalidez o la ineficacia de la ley⁴¹⁹, según sea el caso y según la gravedad del error se deberá proceder, siendo entonces éste el primer factor a tener en cuenta para regular esta temática.

Según nuestra práctica los errores pueden darse en dos momentos, el primero cuando el error corresponde a:

a) El Legislativo:

En este caso debemos saber que la revisión de las leyes se da en la Secretaría de la AN que tienen a su cargo el denominado *comité de estilo*, que según el artículo 45 establece: “*Son funciones de la Secretaría de la Asamblea Nacional: inciso 17: Revisar la redacción gramaticalmente correcta, coherencia de estilo y referencias legales de los proyectos de ley aprobados. La Secretaría y la Dirección General de Asuntos Legislativos conformarán un Comité de Trabajo para ello.*” El inciso 18 del mismo artículo 45 nos dice que la Secretaría también es responsable de: “*Poner en conocimiento de la Junta Directiva los errores cometidos en la publicación de leyes y solicitar su corrección.*”

Según el artículo anterior entendemos que la corrección la realiza la Junta Directiva quien autoriza a la Secretaría a realizar la⁴²⁰ llamada en la práctica “*fe de errata*”, sin embargo cuando vemos las atribuciones de la Junta Directiva no encontramos ningún acápite relacionado a la corrección de errores, así que esta es la única remisión de la ley en estos casos.

b) El Ejecutivo:

⁴¹⁹ Tomado del análisis de Valle Gonzales (1996) Procedimiento Legislativo Nicaragüense, página 133.

⁴²⁰ Artículo 89 de la LOPL; “Resoluciones: Son acuerdos Legislativos que la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones, dicta para decidir o resolver sobre asuntos específicos... También pueden dictar resoluciones, conforme a sus atribuciones, la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional. Todas las resoluciones deberán ser copiadas y numeradas sucesivamente en el libro de Resoluciones que se llevarán para ese efecto.”

Cuando la responsabilidad del error recae sobre el Ejecutivo, este puede mandar a corregirlos mediante un Decreto Ejecutivo nuevo o la correspondiente fe de errata⁴²¹. Por otro lado el reglamento de funcionamiento de la Gaceta Diario Oficial;⁴²² manifiesta que “*La Gaceta es el Diario Oficial del Gobierno de la República de Nicaragua y depende jerárquicamente de la Dirección de Asuntos Legales*⁴²³ de la Presidencia de la República,”⁴²⁴ también manifiesta que “*La Gaceta no es responsable del contenido y veracidad de los documentos que se publican.*⁴²⁵” Sin embargo también están sujetos a cometer errores, en cuyo caso deberán ser corregidos por el titular de la Gaceta a través de la correspondiente fe de errata propia.

*Si se publica una ley de forma inexacta podría producir efectos jurídicos, sin embargo demostrado su error o inexactitud en la publicación los operadores jurídicos deben de considerar como no puesta aquella parte del texto que difiere del texto sancionado y promulgado. Por tanto se considera que la fe de errata no tiene efecto retroactivo sino que la norma publicada incorrectamente no entra en vigencia sino desde el momento de su nueva publicación o de su corrección.*⁴²⁶

En el caso de las publicaciones incompletas de la ley, la parte no publicada no tiene efecto jurídico, sin embargo se podría decir que la parte publicada tienen los efectos de ley ya que ha cumplido con el proceso, en este caso estamos ante una validez parcial; sin embargo aunque la ley es un conjunto de artículos 10, 20 o 30 no sé, ella constituye una unidad, por ende una publicación parcial tiene efecto jurídico hasta cuando se realiza la publicación completa, aquí estamos en presencia de la falta de eficacia de la norma por ende su no aplicación.⁴²⁷

⁴²¹ Ver Constitución política artículo 150 inciso 4; el Presidente puede dictar decretos en materia administrativa.

⁴²² Decreto 31-2002, decreto de funcionamiento de la Gaceta diario Oficial de Nicaragua.

⁴²³ Según reforma del Decreto 03-2007, Publicado en La Gaceta No. 07 del 10 de Enero del 2007, el Consejo de Políticas Nacionales asume las funciones dadas a la dirección de asuntos legales de la presidencia.

⁴²⁴ *Ibidem* decreto 31-2002, arto 2.

⁴²⁵ *Ídem*, artículo 16.

⁴²⁶ *Ídem*; Hernández valle (2000) citando a Pizzorusso, página 317.

⁴²⁷ No debemos de confundirnos con las publicaciones parciales de las normas, es decir se acostumbra a publicar normas muy largas en dos o tres tirajes de la Gaceta; en este caso nos referimos a la falta de la publicación de una de las partes de la ley que no tendrá efecto mientras no publique en su totalidad.

3.14.3. EL VETO.

Para que la ley sea perfecta, necesariamente debe de cumplir con ciertos requisitos, entre ellos su aprobación por el órgano competente y de acuerdo a los procedimientos establecidos, ello lo ratifica el Presidente de la República al realizar la sanción, la promulgación y la publicación.

Los autógrafos de ley son enviados de la AN al Ejecutivo para que cumpla con parte del procedimiento de formación de ley, entonces este momento final se convierte en la oportunidad que tiene el Ejecutivo a través del Presidente para oponerse o no a la ley.

El veto⁴²⁸ es una facultad exclusiva del Presidente de la República,⁴²⁹ esta palabra proviene del latín *veto*, que significa “yo vedo o prohíbo”;⁴³⁰ Según Fabrè Laureano, El veto “*es la facultad que tiene el Presidente de la Nación para desaprobado un proyecto de ley sancionado por el Congreso impidiendo así su entrada en vigencia.*”⁴³¹ En definición del Maestro Ignacio Burgoa⁴³², señala que el veto consiste es “*la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso...*”; Nuestra legislación asume similar concepto, al establecer que el Presidente podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley, según el artículo 142 constitucional.

Citando al mismo autor Fabrè “*La mayoría de la doctrina entiende que el ejercicio del veto se vincula con razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes del Estado, vale decir que el veto implicaría uno de los tantos resortes de los controles y equilibrios entre los poderes*” bien entendido desde la teoría de los pesos y contrapesos de John Looke vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

⁴²⁸ Escobar Fornos; Ivan (1998) nos dice que “El origen del veto se remota al Derecho romano. Los tribunos de la plebe podían oponerse a los proyectos de ley que amenazaren la independencia de la nación o lesionaren sus derechos e intereses. El constitucionalismo nicaragüense lo reconoce. desde la Constitución de Cádiz.

⁴²⁹ Artículos 150, inciso 3 y Arto. 142. Cn- El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito. El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley.

⁴³⁰ Diccionario de la RAE, 22va edición.

⁴³¹ Fabrè; Laureano Camilo; (s/a) “el veto presidencial” sin edición.

⁴³² Claudia Gamboa Montejano (2001); El veto, página 5 citando a Ignacio de Burgoa.

Tanto la Constitución Política en su artículo 142, como la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su artículo 120, son certeras al expresar los tipos de vetos reconocidos en nuestro país, ellos son⁴³³: a) Veto parcial y b) Veto total.

Tabla 60.
Características de los tipos de vetos, Nicaragua 2011

Tipo de veto	Características
Parcial	a) Es referido a uno o varios artículos de la ley aprobada por el Plenario. b) El Presidente deberá de enviar el veto con la expresión de motivos de cada uno de los artículos vetados.
Total	a) Es referido a la totalidad del la ley aprobada por el Plenario, b) El Presidente deberá enviar el veto con la expresión de motivos del veto a la ley aprobada por el Plenario.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior muestra los principales elementos que deben de tener los tipos de vetos según la legislación Nicaragüense, el veto parcial es usado para oponerse a uno o varios artículos de la ley, además requiere que sea motivado y votado cada uno de los artículos vetados; la LOPL no dice que pasa si falta uno de estos requisitos, sin embargo creo oportuno para este fin usar el artículo 45 inciso 7 LOPL⁴³⁴ sobre las atribuciones de la Secretaría, donde la misma manda a subsanar errores o faltas de las iniciativas presentadas, además debemos de recordar que en nuestra legislación el veto constituye una nueva iniciativa presentada, por ende debe de tener el mismo procedimiento ordinario de formación de ley.

⁴³³ La LOPL; Artículo 120.- Veto Presidencial. El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional por la vía de la Secretaría, con expresión de los motivos del veto. Si es parcial, el veto deberá contener expresión de motivos de cada uno de los artículos vetados. *Para fines del proceso de formación de la ley, el veto se considerará una nueva iniciativa.* La Comisión, en su Informe de consulta y dictamen, recomendará el rechazo, reforma o aceptación del veto total. En el paso del veto parcial la Comisión deberá dictaminar sobre cada uno de los artículos vetados, recomendando el rechazo o aceptación de cada uno. El Plenario de la Asamblea Nacional podrá rechazar el veto total con un número de votos que exceda la mitad del total de diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley ratificada.

⁴³⁴ Ver LOPL, Artículo 45, atribuciones de la secretaria, inciso 7. Recibir las Iniciativas de ley, de decretos, de resoluciones y de declaraciones, asegurándose de que contengan los requisitos previstos en esta ley, ponerles razón de presentación o *devolverlas para subsanar faltas*, colocarles el código especial para su seguimiento y enviar dentro de las veinticuatro horas a cada miembro de la Junta Directiva, una copia de la Carta Introdutorias.

Tabla 61.
Elementos configuradores de los tipos de vetos, Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011

Actor	Características	
	Veto parcial	Veto total
Presidente de la República	Debe de contener exposición de motivos por cada uno de los artículos vetados	Exposición de motivos general.
	Se considera una nueva iniciativa por ende debe de ser enviado con los mismos requisitos de las iniciativas del Ejecutivo.	Igual al anterior
Comisión	Requiere dictaminar sobre cada uno de los artículos vetados, recomendando el rechazo o aceptación de cada uno de los artículos vetados.	Se dictamina todo el dictamen de forma general.
	En el dictamen solo se recomienda la aprobación o el rechazo; no se modifica el veto.	En el dictamen solo se recomienda la aprobación o el rechazo; no se modifica el veto.
Plenario	Resuelve los vetos con la mitad mas uno del total de diputados que conforman el paramento.	Igual; mitad mas uno del total de diputados del Parlamento.
	Se debe de votar con la misma mitad mas uno del total cada uno de los artículos vetados.	Se debe de votar de forma general.
	No hace modificaciones al veto, solamente aprueba o rechaza.	No hace modificaciones al veto, solamente aprueba o rechaza.

Fuente: elaboración propia en

La tabla anterior nos explica cuales son las características de los tipos de vetos, además no indica a que actor le corresponde velar por la realización de cada uno de los elementos, por ejemplo las características de presentación como es la exposición de motivos y los demás requisitos de presentación le corresponde garantizarlos al Presidente de la República; a la comisión le corresponde dictaminar ya sea sobre cada uno de los artículos si es parcial o de manera general si el veto es total; el veto como una forma de control del Ejecutivo está configurado en nuestra legislación para que el Plenario lo resuelva con una votación de la mayoría absoluta de los presentes (47), además de ello ni la comisión dictaminadora ni el Plenario pueden modificar el veto, en todo caso solo se pronunciaran sobre la aprobación o el rechazo.

3.14.3.1. PERIODO DE PRESENTACIÓN Y FORMA DE PRESENTACIÓN DEL VETO.

La Constitución Política refiere que el Presidente tiene 15 días para interponer el veto, una vez precluido este término, si el Presidente no ejerce esta atribución, no sanciona, no promulga, y ni manda a publicar, se mandara a publicar la ley por el Presiente del Parlamento;⁴³⁵ de este hecho surgen una serie de interrogantes, entre ellas:

¿Desde cuándo inicia a contar el plazo para ejercer o no ejercer el veto?; Pues, según la ley, el plazo se cuenta desde un día después que el Presidente haya recibido la ley o mejor dicho inicia a correr un día después de que el Presidente haya recibido los autógrafos de ley,⁴³⁶ otra cuestión es *¿este plazo se refleja en días hábiles o días continuos?;* pues la ley no dice nada al respecto, sin embargo la doctrina más común establece que sea en días hábiles administrativos⁴³⁷ dado que, son los días que el Parlamento y el Ejecutivo trabajan.

En cuanto a la presentación del veto, además de las formalidades expresadas en la tabla anterior sobre la exposición de motivos, debe de entenderse al veto como una nueva iniciativa de ley⁴³⁸, por ende trae consigo los mismos, requisitos, presentarse en Secretaría, exposición de motivos de todo o de cada artículo de acuerdo al tipo de veto.

Como los comenta Valle González⁴³⁹, ha surgido la duda sobre si en el caso de veto parcial el presidente podría sancionar el resto de la ley aprobada, sin embargo la LOPL establece en su artículo 20 que: *Un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional por la vía de la Secretaría;* entonces lo que

⁴³⁵ Ver LOPL, artículo 114.- Publicación de las Leyes por Mandato del Presidente de la Asamblea Nacional. En los casos que el Presidente de la República no promulgará ni publicará el proyecto de las reformas constitucionales aprobadas; 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 con la siguiente fórmula: "Por no haber cumplido el Presidente de la República con la obligación que le señala el artículo 141 de la Constitución Política, el Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua manda a publicar la presente Ley... (Aquí el número y nombre de la Ley) Por tanto: Publíquese y Ejecútese".

⁴³⁶ Ver LOPL artículo 114.

⁴³⁷ Fabrè; Laureano Camilo (s/a) "el veto presidencial" "La doctrina es pacífica en cuanto a entender por días útiles los días hábiles administrativos, con lo cual quedarían excluidos del cómputo de este breve término los días feriados y de asueto (situación que podría llegar a beneficiar al Ejecutivo puesto que podría prorrogarse el plazo para hacer uso del veto ya que en muchos casos es él mismo quien dispone esos asuetos)"

⁴³⁸ Ídem LOPL; arto 120.

regresa es todo el proyecto, por ende no podría bajo ningún caso sancionarse ni publicarse de forma parcial.

⁴³⁹ Idem; Hernández Gonzales, Alfonso (1996) El Procedimiento Legislativo Nicaragüense; pág 114.

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

4.1. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

Como afirma Santaolalla López (1984), “no existe un único procedimiento para la tramitación de proyectos Legislativos, sino que puede diferenciarse entre uno común y una serie de especiales,”⁴⁴⁰ éstos últimos se denominan así, porque tienen ciertas diferencias en los pasos fase que sigue su aprobación con respecto al procedimiento ordinario de formación de la ley. Igualmente Alvarez (1999), citando a Aja, nos dice: “Además, la diversidad de tipos de ley generalmente se construye sobre alguna modalidad de su procedimiento de aprobación, como la exigencia de mayorías calificadas, o procedimientos agravados⁴⁴¹” o simplemente diferentes requisitos de presentación, entre otros, esta es lo que diferencia entre los procedimientos especiales y ordinarios, es decir difieren del proceso ordinario incorporando elementos procesales que procuran, ya sea, poner mayores requisitos para limitar la aprobación o incorporan otros requisitos necesarios dada la calidad o identidad del instrumento que se aprobará.

El procedimiento de formación de la ley es la nota común en los Parlamentos, sin embargo además de existir éste como regla de decisión común, existen otros procesos que dada su particularidad se denominan en la doctrina como *procedimientos especiales*.

En la legislación Nicaragüense, los procedimientos especiales van desde reformas constitucionales, elevaciones a ciudades, hasta aprobación de instrumentos internacionales, todos ellos están regulado en la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, LOPL; bajo el título IV de la misma.

⁴⁴⁰ Santaolalla López (1984) Derecho Parlamentario Español.

⁴⁴¹ Álvarez; Gabriel (1999); “La Ley en la Constitución Nicaragüense”, página 90.

Tabla 62.
Procedimientos especiales de formación de ley en la legislación Nicaragüense; 2011

No	Procedimiento	Arto LOPL
1	Reformas totales a la Constitución.	118
2	Reformas parciales a la Constitución.	116
3	Reformas a leyes constitucionales.	119/195 Cn
4	Aprobación de Presupuesto General de la República.	162
5	Aprobación de instrumentos internacionales.	124
6	Interpretación autentica de la ley.	125
7	Elección y renuncia de funcionarios.	128
8	Permiso de salida del país del Presidente y el Vicepresidente.	133
9	Ratificación de funcionarios nombrados por el Presidente de la República.	134
10	Solicitudes de retiros de inmunidad.	137
11	Informes, comparecencia e interpelación de funcionarios públicos.	144
12	Aprobación y cancelación de personalidades jurídicas.	152
13	Declaraciones de elevaciones a ciudades y mancomunidades.	156
14	Plebiscito y referéndum.	158
15	Peticiones ciudadanas.	169
16	Aprobación o rechazo de veto.	120
17	Aprobación de resoluciones y declaraciones	89
18	Procesos internos (suspensión temporal y definitiva)	

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior, puede verse alrededor de 18 procedimientos especiales contemplados en la legislación Nicaragüense, entre ellos destacan las reformas constitucionales parciales y totales, reforma a las leyes constitucionales de amparo, emergencia y electoral; aprobación del presupuesto general de la república, tratados internacionales y otros, también destaca un nuevo elemento que son las peticiones ciudadanas, Santaolalla López no dice acerca de estas: “ *las peticiones ciudadanas sirven a los parlamentarios para conocer un vasto conjunto de situaciones y problemas que afectan a los ciudadanos y, especialmente el aparato Ejecutivo del Estado*” éstas peticiones, podrían convertirse en reformas a los proyectos de leyes o proyectos propios. Son entonces un canal más de participación de los ciudadanos.

La aprobación de personalidades jurídicas, también es uno de los procedimientos más usados en la AN, en estos casos se permite al pleno conocer y aprobar los dictámenes de manera grupal, lo que hace la diferencia entre el proceso ordinario y el especial.

Además se incluye dentro de los procedimientos especiales los procesos internos o mejor dicho los que tienen como finalidad suspender temporal o permanentemente a los diputados, ya que estos son verdaderos procesos autónomos donde la ley ha tratado de incorporarle las garantías del debido proceso, al final también son un medio de decisión política de los Parlamentos.

4.1.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Según Aristóteles, una Constitución Política es “*un orden instituido por los ciudadanos de una polis con el fin de regular la distribución del poder*”⁴⁴²

Para Thomas Paine en *Rights Of Man* dice que “*una Constitución no es algo de nombre solamente, sino es un hecho. No es un ideal, sino una realidad. Y si no se produce en forma visible no es nada. Una Constitución es una cosa antecedente a un gobierno, y un gobierno es sólo la creación de una Constitución. La Constitución de un país no es un acto de gobierno, sino el pueblo que constituye un gobierno. Es un cuerpo de elementos al cual uno puede referirse, citar artículo por artículo; y que contiene los principios sobre los cuales un gobierno se establecerá, la manera en que se organizará, los poderes que tendrá, el modo de elecciones, la duración del Parlamento, o como quiera que se llame este cuerpo; los poderes que la parte ejecutiva del gobierno tendrá; en fin, todo lo que relaciona a la organización total de un gobierno civil, y los principios sobre los cuales actuará, y será limitado.*”⁴⁴³

Para Norberto Bobbio caracteriza a la Constitución como “*un acuerdo de paz entre las fuerzas políticamente operativas. Una Constitución puede ser: formal y material. Formal, acto jurídico por el que se establecen las normativas del cuerpo constitucional, y la material, las fuerzas sociales y económicas que la producen.*”

⁴⁴² Aristóteles: *De La Política*, libro III. Librodot.

⁴⁴³ Paine, Thomas (1977) *Rights Of Man*, London, England, Pelican Classics, , page 93; Traduced to Espanian: "A constitution is not a thing in name only, but in fact. It has not an ideal, but a real existence; and wherever it cannot be produced in a visible form, there is none. A constitution is a thing antecedent to a government, and a government is only the creature of a constitution. The constitution of a country is not the act of its government, but of the people constituting its government. It is the body of elements, to which you can refer, and quote article by article; and which contains the principles on which the government shall be established, the manner in which it shall be organised, the powers it shall have, the mode of elections, the duration of Parliaments, or by what other name such bodies may be called; the powers which the executive part of the government shall have; and in fine, everything that relates to the complete organisation of a civil government, and the principles on which it shall act, and by which it shall be bound.

John Locke en *Two Treatises of Government* dice: “El hombre, siendo por naturaleza libre, igual e independiente, no puede ser apartado de ese este Estado para quedar sujeto al poder político de otro, sin su consentimiento...Así, cada hombre, quien por su consentimiento mutuo con otros ha creado un cuerpo político sujeto a un gobierno, se coloca asimismo bajo la obligación de someterse a la mayoría y de ser regido por ella. De lo contrario este contrato original por el cual junto con otros se incorpora a la sociedad no significaría nada, y no sería un contrato si el que queda libre y sin otro vínculo como cuando estaba en su Estado de naturaleza”.

Nuestra Constitución Política establece en el artículo 182.- “La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones”

En este sentido un cambio o una reforma a este importante cuerpo normativo significaría significa modificar los elementos vitales de la formación y organización socio política de un Estado⁴⁴⁴, es trastocar el pacto político de los Nicaragüense; por ello la importancia de que las mismas reformas sean abordadas desde los Parlamentos con procesos especiales que garanticen de cierta forma la protección a este pacto..

En nuestro caso la misma Constitución Nicaragüense en el artículo 191⁴⁴⁵ segundo párrafo establece dos tipos *La reforma parcial* que corresponde su solicitud al Presidente de la República o a un tercio de los diputados de la Asamblea Nacional y *La iniciativa de reforma total* que corresponde a la mitad más uno de los diputados de la Asamblea Nacional.

⁴⁴⁴ Fornos Ivan (2010) Homenaje a Hector Fix Zamudio; Bien los dice García Vilchez que “Si el poder de reforma es ilimitado, “bien puede considerarse como el auténtico y soberano poder constituyente del Estado. Cuando, por el contrario, se entiende que la reforma tiene fronteras que de ningún modo puede sobrepasar, lo que se está consagrando es la diferencia tajante entre poder constituyente y poder de revisión. Porque el poder de reforma es un poder limitado, de ningún modo puede equipararse con el poder constituyente y soberano.” Página 523.

⁴⁴⁵ Ídem, El mismo autor refiere citando a : En lo referente a los límites del poder, el profesor español Carlos De Cabo plantea que cuando la doctrina se refiere a los límites materiales de la reforma constitucional se entiende que “en toda Constitución se encuentra un núcleo que define su identidad así como la identidad y (de cuyo mantenimiento depende la) continuidad del Estado, por lo que es necesariamente, inmodificable.”

Las reformas constitucionales únicamente pueden darse conforme al procedimiento dispuesto en la Constitución misma, es decir cumpliendo con los requisitos formales y discusión expresa de su contenido y aprobación, que se establece en el Título X, Capítulo III de la “Reforma Constitucional”, así como los requisitos establecidos en los artículos 116 y siguientes de la ley Orgánica de la AN.

4.1.1.1. REFORMA PARCIAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

La iniciativa de reforma parcial a la Constitución Política corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los diputados de la Asamblea Nacional, eso significa que esta iniciativa es atribución privativa del Presidente o del 1/3 de los diputados, nadie más podría interponerla.⁴⁴⁶

Los 1/3 equivale a dividir los 92 diputados de la AN entre tres, ello sería así: $92/3=31$ ⁴⁴⁷ diputados para interponer la iniciativa de reforma parcial constitucional. Diferente es el poder de iniciativa del poder de aprobación, ya que para interponerla es necesario el 1/3, pero para aprobarla es necesaria otra votación vista adelante.

La Ley Orgánica de la AN dispone que la iniciativa de reforma deba de contener ciertos requisitos, para ser presentada, ellos son:

- a) Cada artículo de la Constitución Política cuya reforma se propone;*
- b) La exposición de motivos por los cuales se propone cada reforma; y*
- c) El articulado propuesto.*

Este tipo de reforma se debe de discutir en dos *legislaturas*, la *legislatura en el caso de Nicaragua* es el período anual de sesiones de la Asamblea Nacional que comienza el día nueve de enero y concluye el quince de diciembre del mismo año, la reforma al ser discutida en dos

⁴⁴⁶ Según la doctrina administrativa, las atribuciones de los funcionarios públicos corresponden a realizar lo que la ley les permite realizar, es decir deben de hacer los que la ley manda y nunca lo que ella no diga, contrario a la legalidad en el ámbito privado, ver Artículo 183 Cn “Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República.”

⁴⁴⁷ Equivalente exactamente a 30.66, en derecho parlamentario se toma siempre el número siguiente a la decima.

legislaturas significa ser discutida en el periodo comprendido entre ellas, es decir no se precisa que sea en dos años corrientes Legislativos completos sino dentro de los dos años, que van desde el nueve de enero al 15 de diciembre; Entonces una reforma puede entrar al final de la primera legislatura y ser aprobada en la siguiente legislatura dentro de los siguientes 60⁴⁴⁸ días.

Esta iniciativa de reforma parcial debe de ser dictaminada por una Comisión Especial, la que debe de dictaminar dentro de un plazo de 60 días. Por otro lado esta reforma parcial no amerita que el Ejecutivo la sancione.

La aprobación de la reforma parcial corresponde al 60% de los diputados de la AN, es decir los $92 * 60\% = 55.2$, *equivale a 56 diputados* ya que teniendo relación con la conformación del quórum discutida en otros capítulos, entendemos que en temas parlamentarios las matemáticas se usan en referencia a la indivisibilidad del ser humano y al cumplimiento de la norma, por ello se debe de garantizar el cumplimiento taxativo de la norma constitucional y aplicar el número entero inmediato superior, similar a la regla del quórum.

Una institución muy cercana a las reformas constitucionales es el referéndum o referendo, para ello el diccionario de términos parlamentarios lo define como: Del latín *referendum, referre*, procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo”, nuestra legislación lo define en el artículo 134

⁴⁴⁸ Ver LOPL; Artículo 117.- Segunda Discusión de la Reforma Constitucional. Para su segunda discusión, la Junta Directiva someterá directamente al Plenario la iniciativa de Reforma Parcial de la Constitución Política, en los primeros sesenta días del segundo periodo Legislativo tal como fue aprobada en la primera legislatura. La aprobación en primera y segunda legislatura deberá contar con el voto favorable del sesenta por ciento de los Diputados en ejercicio y una vez aprobada no habrá lugar a veto del Presidente de la República quien deberá promulgarla y publicarla en La Gaceta, Diario Oficial. Si no lo hace, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarla. LOPL, Artículo 118.- Reforma Total de la Constitución. La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los diputados de la Asamblea Nacional. La Iniciativa de Reforma Total deberá ser acompañada de la exposición de motivos por los cuales se propone la reforma. Puesta en conocimiento de la Junta Directiva ésta ordenará que se incluya en Agenda y en el Orden del Día, y su tramitación será conforme al trámite previsto para la formación de la Ley. Puesta en conocimiento del Plenario la Iniciativa de Reforma Total, el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su lectura y la pasará a una Comisión Especial que se creará e integrará, la cual tendrá un plazo no mayor de sesenta días para emitir su dictamen. Puesto el Dictamen en conocimiento del Plenario se procederá a su discusión y aprobación de la iniciativa de Reforma Total de la Constitución. La aprobación de la iniciativa de Reforma Total de la Constitución deberá contar con el voto favorable de dos terceras partes del total de Diputados. Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo fatal de noventa días calendario para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente.

de la Ley Electoral, así: *“Referendo es el acto de someter directamente ante el pueblo leyes o reformas, de carácter ordinario o constitucional, para su ratificación”*. Como se observa la ley lo define como una especie de validación popular de leyes o reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional; acerca de ello el mismo diccionario de términos parlamentarios nos orienta y dice: *Si bien es cierto, que es el Congreso quien debe decidir acerca de la aprobación de una ley, el referéndum es el "termómetro social" para saber si la iniciativa tiene el respaldo que se desea.*”

De esta manera el procedimiento Legislativo de las reformas constitucionales, podría incluir la realización del referendo, cuando un tercio de los diputados o a iniciativa del pueblo⁴⁴⁹ soliciten la realización del mismo; dada supremacía constitucional y las razones por las cuales la Constitución se ha convertido en el referente político y social de una comunidad, considero preciso que cuando se lleven a cabo reformas que trastocuen los principios fundamentales del Estado Nicaragüense se debe de someter a un referendo popular, al fin el poder es del pueblo y debe de participar en la construcción de su democracia.

4.1.1.2. REFORMA TOTAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

La iniciativa de reforma total a la Constitución Política, es una iniciativa privativa de la mitad mas uno de los diputados que conforman la Asamblea Nacional (47 diputados), ésta iniciativa a diferencia de la reforma parcial provoca la convocatoria a elecciones de la Asamblea Constituyente para la redacción de la nueva Constitución Política. En este tipo de reforma la Asamblea Nacional solamente está facultada para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total, porque la que tiene la atribución de redacción de la nueva Constitución es la Asamblea Nacional Constituyente.

Dentro de los requisitos que se piden para la presentación de la iniciativa, el único es que ésta debe de ir acompañada con la respectiva exposición de motivos, ya que en este caso la Asamblea Constituyente es la que redactara el articulado, por lo que se hace innecesario presentarlo.

⁴⁴⁹ Ver Ley Electoral; artículo. 136.- La iniciativa del Decreto Legislativo para un referendo corresponde a un tercio de los Diputados ante la Asamblea Nacional o directamente al pueblo cuando éste así lo solicite con un número no menor de cincuenta mil firmas.

Según la Ley Orgánica del Parlamento⁴⁵⁰ “Una vez presentada la iniciativa de reforma total ante la Secretaría del Parlamento, debe de ser puesta en agenda y orden del día de acuerdo al procedimiento ordinario; una vez puesta en conocimiento del Plenario y ordenada su lectura por el Presidente pasará a una Comisión especial que se creará en integrara, teniendo un plazo de 60 días para dictaminar.”

Una vez llevado el dictamen sobre la procedencia de reforma total al Plenario, éste lo aprobará con el voto favorable del 2/3 de los diputados que equivale a 62 diputados, una vez aprobada la iniciativa la AN fijará un plazo de 90 días para la convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente.⁴⁵¹ La Asamblea Nacional conservara su mandato hasta la nueva instalación de la Asamblea Nacional, mientras tanto la Constitución Política conservará su vigencia hasta la aprobación de la nueva Constitución.

Tabla 63.

Comparación entre procedimiento de reformas parciales y reformas totales a la Constitución Política de la República; Nicaragua 2011

Tipo de reforma	A quien corresponde	Contenido	Comisión que dictamina	Período de discusión	Periodo para dictaminar	Aprobación
Reforma parcial	Al Presidente de la República o a 1/3 de los diputados (31)	Cada arto a reformar, exposición de motivos y artos propuestos	Comisión especial constitucional	2 legislaturas	60 días para emitir dictamen	60 % del total de los diputados (56 diputados)
Reforma total	A la mitad mas uno de los diputados (47)	Exposición de motivos	Comisión especial constitucional	90 días para elección de Asamblea constituyente	60 días para emitir dictamen	2/ 3 de los diputados (62)

Fuente: elaboración propia tomando como referencia los artos 116-119 de la LOPL.

⁴⁵⁰ Ver LOPL; Artículo 118.

⁴⁵¹ El artículo 193 de la Constitución Política de Nicaragua establece: La iniciativa de reforma total seguirá los mismos trámites fijados en el artículo anterior, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen. Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente. Mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución, seguirá en vigencia la presente Constitución.

La tabla anterior es el resultado de la comparación de los principales elementos que configuran tanto las reformas totales como las reformas parciales a la Constitución Política, la finalidad de cada una de ellas son totalmente distintas: la finalidad de las reformas parciales es realizar reformas a una parte de la Constitución Política⁴⁵² considerada orgánica y la finalidad de las reformas totales es la redacción de una nueva Constitución a través del Poder Constituyente.

Puede verse en la tabla anterior que la iniciativa de reforma total corresponde, a la mitad más uno del total de diputados (47), y de acuerdo con el artículo 194 Cn, la aprobación debe ser hecha por los dos tercios de todos los diputados (62 diputados).

Fornos (1998) nos dice que existen diferentes tipos de Poderes Constituyentes, es así que los clasifica en:

A. Originario:

Es el que se instala especialmente para hacer la Constitución al surgir un Estado o romperse el orden constitucional anterior. Puede aparecer después de la independencia de un país, de su separación de una Federación, después de un golpe de Estado, de una guerra o de una revolución. Destruído el orden constitucional anterior (suprimida la Constitución) es preciso dictar una nueva Constitución y legitimar el nuevo gobierno con la aceptación popular.

B. Institucional:

La expresión soberana del pueblo para hacer o reformar la Constitución se juridifica mediante su institucionalización constitucional.⁴⁵³ El mismo autor agrega; *“También el poder constituyente puede ser el resultado de un procedimiento establecido en la Constitución (que es el caso de la reforma total) En este supuesto no existe una ruptura del proceso y del orden constitucional, pero desemboca en una nueva Constitución. Surge cuando se han dado las condiciones necesarias para el cambio...”*.

⁴⁵² Como no existe un límite fijado para decir si es una reforma parcial o total algunos autores refieren que trastocar los elementos de la parte dogmática de la Constitución política es una reforma total.

⁴⁵³ Fornos; Iván (1998); Manual de derecho constitucional, Nicaragua, página 84.

4.1.1.3. REFORMAS A LEYES CONSTITUCIONALES.

Las categorías normativas (ley) de nuestro país son: a) la Constitución Política como norma suprema; b) las Leyes Constitucionales; c) Leyes Orgánicas y Especiales y d) Leyes Ordinarias.

De acuerdo al artículo Arto. 184 de nuestra Constitución Política las leyes llamadas constitucionales son: “*La Ley Electoral, La Ley de Emergencia y la Ley de Amparo, que se dicten bajo la vigencia de la Constitución Política de Nicaragua.*”

Las leyes Constitucionales a como lo indica Iván Escobar Fornos⁴⁵⁴ son: “*complementarias de la Constitución, la materia que regulan determinan la función de los órganos que las aplican, participan del rango constitucional y requieren para su reforma del quórum y del procedimiento para la reforma parcial de la Constitución, con excepción del trámite de las dos legislaturas.*” Estas leyes por lo general regulan materias especiales como el control constitucional, los estados de emergencia y procesos electorales que, son fundamentales para la vida democrática y por ende necesariamente protegido, o desde la propia Constitución o con leyes con igual fuerza.⁴⁵⁵

Tabla 64.
Principales objetivos de las Leyes Constitucionales en Nicaragua, 2011

Ley Constitucionales	Objeto
Ley de Amparo	La presente Ley, con rango constitucional, tiene como objeto el mantener y restablecer la supremacía constitucional según lo dispuesto en los artículos 182, 183, 187 y 196 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, regulando los recursos por inconstitucionalidad, de Amparo y de Exhibición Personal y la solución de los Conflictos de Competencia y Constitucionalidad entre los Poderes del Estado.
Ley de Emergencia	Tiene por objeto regular las modalidades del Estado de Emergencia ⁴⁵⁶ y sus disposiciones serán aplicables cuando el Presidente de la República decreta la suspensión, de los

⁴⁵⁴ Idem.

⁴⁵⁵ Como ejemplo el caso de Guatemala las Leyes constitucionales Son aquellas que regulan materias constitucionales, entre las que se encuentran la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, La Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de Emisión del Pensamiento y la Ley de Orden Público. Arto 276 Constitución de Guatemala.

⁴⁵⁶ El estado de emergencia es un espacio de tiempo donde se suspenden derechos los derechos y garantías constitucionales del pueblo Nicaragüense por el Presidente de la República, los cuales deben de ser ratificado por la AN; según lo indican los considerandos de la ley 44; ley de emergencia Que el Estado de Emergencia es un

Ley Constitucionales	Objeto
	derechos y garantías, de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 185 y 186 de la Constitución Política.
Ley Electoral	Su objeto es regular los procesos electorales de: 1) Presidente y Vice -Presidente de la República. 2) Diputados ante la Asamblea Nacional. 3) Diputados ante el Parlamento Centroamericano. 4) Miembros de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. 5) Alcaldes y Vice-alcaldes Municipales. 6) Miembros de los Concejos Municipales.

Fuente: elaboración propia en base a leyes constitucionales.

Hay un concepto que no hay que confundir, no es lo mismo la Constitución que leyes de rango constitucional, las constituciones regulan la parte dogmática y la parte orgánica general de un país y las leyes de rango constitucional son leyes superiores a las leyes ordinarias y especiales que forman parte de la Constitución, pero inferiores a esta, que desarrollan el procedimiento de los derechos protegidos por las leyes constitucionales.

El procedimiento de la aprobación o reforma de las leyes constitucionales es igual al de las reformas parciales a la Constitución Política, con la excepción del requisito de las dos legislaturas que no aplica para ellas.

4.2. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La aprobación del presupuesto, se enmarca dentro de la función presupuestaria de los Parlamentos, este incluye tanto la aprobación de su presupuesto interno y la del Presupuesto General de la República, a esta última es a la que nos referiremos en este apartado.

Como dice Hernández Valle⁴⁵⁷; *“la función de las Asambleas en materia presupuestaria es tal vez la expresión por antonomasia de su participación en la función de dirección política o control político, ya que el programa de gobierno encuentra su sustento financiero en los presupuestos...que dicta la Asamblea.”*, es decir la aprobación del presupuesto es la principal herramienta de control político del Parlamento hacia el Ejecutivo, de ahí su importancia.

mecanismo excepcional del pueblo nicaragüense para posibilitar la defensa de la vida, la soberanía, la Constitución Política y las autoridades libremente electas.

⁴⁵⁷ Rubén Valle Hernández (2000) derecho parlamentario Costarricense, página 388.

Entrando en materia los hermanos Báez (2004)⁴⁵⁸ definen el presupuesto como “*el instrumento organizados de las finanzas publicas de un país, consiste en un documento aprobado mediante ley en el que se especifican todos los ingresos y gastos del estado durante un periodo determinado*” para Carolina Lastra Barrera el presupuesto⁴⁵⁹, es el “*Plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros, que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones supuestas*”

El presupuesto de un Estado, es el principal instrumento de gestión pública que debe de cumplir con las siguientes finalidades.

1. Planear integral y sistemáticamente todas las actividades y resultados de la organización para un período determinado, generalmente de un año.
2. Controlar y medir resultados cuantitativa y cualitativamente y fijar responsabilidades.
3. Lograr los resultados del Estado.

En nuestra legislación el Presupuesto General de la República⁴⁶⁰ está integrado por los presupuestos de las instituciones comprendidas en los incisos a), b) y c) del artículo 3 de la Ley 550 de Administración Financiera.⁴⁶¹ Asimismo, incluye las partidas, asignaciones y subvenciones otorgadas por el Presupuesto General de la República a favor de los presupuestos de otras instituciones públicas, tales como, las entidades descentralizadas por funciones y las descentralizadas territoriales; empresas del Estado, instituciones financieras del Estado y otros Órganos Autónomos del Estado dependientes del Presupuesto General de la República. De igual forma, incorpora las partidas, asignaciones y subvenciones a favor de particulares, ONG, sean personas naturales o jurídicas, las partidas de subvenciones son incorporadas por la AN en el proceso de consulta, es decir no vienen en el proyecto de presupuesto enviado por el presidente.

La Constitución de Nicaragua establece acerca del Presupuesto General de la República, en su artículo 112 “La Ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto

⁴⁵⁸ Báez Cortés, Julio y Theódulo (2004); “todo sobre impuestos”, página 32.

⁴⁵⁹ Presentación de Carolina Lastra, presentación normativa general sobre presupuesto del sector público, contraloría General de Chile, sin año. Ver en <http://www.contraloria.cl>

⁴⁶⁰ Referido textualmente como lo define el Artículo 15 párrafo 2 de la ley 550 de Administración Financiera.

⁴⁶¹ Referido a órganos de gobierno, ministerios e instituciones públicas, actualmente hay 13 ministerios y más de 23 instituciones desconcentradas.

es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La ley determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí.

El Presupuesto General de la República es una iniciativa privativa del Presidente de la República, es decir nadie más puede introducir el presupuesto en la Asamblea Nacional, los plazos establecidos para ello son:

Debe de ser introducido a más tardar el *15 de Octubre* a la Asamblea Nacional, quien deberá aprobarlos a más tardar el 31 de enero del año que se cursa, debemos de tener en cuenta que la Asamblea Nacional sale a receso parlamentario el 15 de Diciembre y entra el 9 de Enero, por tal razón debe de ser aprobado o antes de ese receso o en periodo extraordinario si fuese el caso. También se prevé que si no es aprobado en esa fecha, continuara vigente la ley de presupuesto del periodo anterior.

El objeto de la Ley Anual de Presupuesto General de la República es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. En consecuencia versará sobre aspectos relativos a la materia presupuestaria.

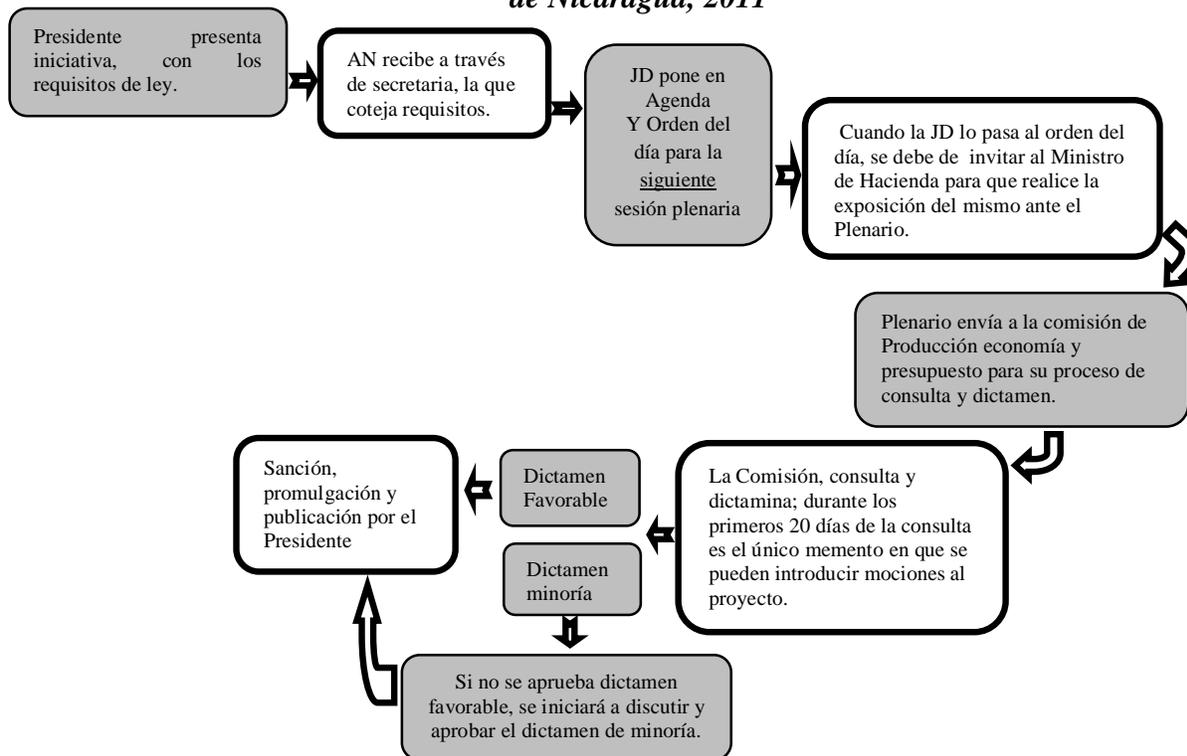
La Ley 550, de Administración Financiera; define los tipos de Presupuestos, que integran el presupuesto nacional, entre ellos:

- 1) Presupuestos de los Órganos y Entidades Descentralizadas por Funciones.
- 2) Presupuestos de las Entidades Descentralizadas Territoriales. Son los presupuestos de los Gobiernos Regionales, Consejos Regionales y Municipalidades comprendidas en la definición b) del artículo 4 de la presente Ley.
- 3) Presupuestos de las Empresas del Estado.
- 4) Presupuestos de las Instituciones Financieras del Estado. Son los presupuestos de las instituciones financieras del dominio del Estado.
- 5) Presupuesto de Órganos Autónomos del Estado dependientes del Presupuesto General de la República.⁴⁶²

⁴⁶² Ver Artículo 15 de la Ley de Administración Financiera de Nicaragua; ley 550.

El Presupuesto General de la República que contiene la ley es el presupuesto consolidado de todos los anteriores tipos de presupuestos con el objeto de cuantificar la posición fiscal global de la economía nacional. También es importante destacar que el presupuesto incluye las transferencias a las municipalidades de Nicaragua, que alcanza el 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la República en el 2010.

Diagrama 65.
Procedimiento de aprobación del Presupuesto General de la República, Asamblea Nacional de Nicaragua, 2011



Fuente: elaboración propia.

En el diagrama anterior puede verse el procedimiento de aprobación del Presupuesto General de la República en la Asamblea Nacional, entre las principales características de este procedimiento están:

- a) Se establece prioridad de oficio de este proyecto sobre otros, al decir la LOPL que se debe de incluir en la agenda u orden del día de la siguiente sesión plenaria.
- b) La presentación del presupuesto es precedida por la presentación verbal que debe de realizar el Ministro de Hacienda.

c) Las mociones deben de presentarse durante los 20 días de iniciado del proceso de consulta, sin embargo si las mismas fuesen presentadas en tiempo y forma no fuesen acogidas en el dictamen podrán ser presentadas en el Plenario por sus respectivos proponentes de acuerdo al los artículos 165 y 166 de la LOPL.

Fases de la elaboración del Presupuesto General de la República, estas son⁴⁶³:

1. Redacción y formulación. (*formulación*)
2. Presentación a la Asamblea Nacional. (*aprobación*)
3. Consulta y dictamen del presupuesto. (*aprobación*)
4. Cierre, la ejecución, el control, y el seguimiento. (*ejecución y control*)

La Ley de Presupuesto General de la República, tiene la misma duración que el ejercicio presupuestario⁴⁶⁴ siendo así, cada ejercicio presupuestario comenzará el primero de enero y expirará el treinta y uno de diciembre del año calendario, similar a la vigencia de la ley.

En todo este proceso tienen funciones diferentes instituciones; Poder Ejecutivo: con sus ministerios; Asamblea Nacional y sus órganos auxiliares y la Contraloría General de la República como órgano de control.

4.2.1. FASE DE REDACCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO.

La formulación del Presupuesto General de la República le corresponde al Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las instancias creadas dentro del mismo para atender este tema.

En Nicaragua, la realización del presupuesto atañe a tres momentos específicos, el primero referido a la parte de redacción y formulación realizado por el Ejecutivo, el segundo momento correspondiente al Parlamento con la iniciativa, consulta, dictamen y aprobación y el tercero correspondiente al Ministerio de Hacienda y en algún grado a la AN como es, *el cierre, la ejecución, el control, y el seguimiento.*

⁴⁶³ Siguiendo lo propuesto por los hermanos Báez Cortés en todo sobre impuestos define el ciclo presupuestario en Nicaragua: etapas: formulación, aprobación, ejecución y control, página 33.

⁴⁶⁴ Referido en el artículo 16 de la ley 550.

La administración o rectoría del Sistema de Administración Financiera, que es el que administra el presupuesto le corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En tal carácter, le corresponderá supervisar la actuación de los órganos rectores de los Subsistemas que integran el Sistema de Administración Financiera, así como normar su correcto funcionamiento.

Los presupuestos incluirán los objetivos y políticas presupuestarias, y los ingresos y egresos previstos para el ejercicio presupuestario. Los mismos deberán reflejar todas las fuentes de ingresos y la totalidad de los egresos con sus respectivas desagregaciones.

El Presupuesto General de la República, tiene un sistema para su formulación, este es el Sistema de Administración Financiera. El Sistema de Administración Financiera del Sector Público que comprende el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conforman un ordenamiento integrado, armónico y obligatorio regido por los principios presupuestarios.

De igual forma, las disposiciones de la Ley de Presupuesto General se extenderán a los particulares, personas naturales o jurídicas, que reciban fondos del Presupuesto General de la República a título de subvención o aporte.

A los efectos de consolidar los presupuestos, las autoridades competentes de las entidades reguladas deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sus presupuestos aprobados. La remisión de los presupuestos aprobados deberá realizarse a más tardar el 31 de Agosto del año anterior a presupuestar. En caso de modificación de sus presupuestos, deberá observarse el mismo procedimiento y remitirse a más tardar quince días después de su aprobación.⁴⁶⁵

Supeditado al órgano rector del sistema, encontramos el Órgano Rector del Subsistema de Presupuesto⁴⁶⁶ que es la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondiéndole velar por el correcto desempeño del mismo. Esta dirección tiene las siguientes funciones específicas:

⁴⁶⁵ La consolidación tendrá un propósito exclusivamente informativo y no constituirá aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁶⁶ Artículo 25 de la ley 550.

- a) Participar en la elaboración de la política presupuestaria nacional.
- b) Orientar a los organismos y entidades presupuestados en las etapas del proceso presupuestario.
- c) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos.⁴⁶⁷
- d) Elaborar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República.
- e) Analizar y recomendar al Ministro de Hacienda y Crédito Público la programación y reprogramación presupuestaria que correspondan.
- f) Coordinar y evaluar la ejecución de los presupuestos, en términos financieros y físicos.
- g) Coordinar, con la colaboración del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP⁴⁶⁸) y los órganos y entidades del Sector Público, la formulación presupuestaria anual y programación de mediano plazo de las inversiones públicas.
- h) Preparar informes periódicos de evaluación de la ejecución presupuestaria.
- i) Establecer metodologías y técnicas presupuestarias que posibiliten la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República.
- j) Proponer y velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos de ejecución y control del Presupuesto General de la República que dicte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- k) Coordinar con las dependencias involucradas en el proceso de liquidación del presupuesto las actividades tendientes a tal fin.
- l) Preparar el Presupuesto Consolidado del Sector Público.
- m) Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes, reglamentos y resoluciones administrativas.

⁴⁶⁷ Las instituciones deberán enviar a al MHCP sus respectivos presupuestos, si no los envían se presumirá que están de acuerdo con la propuesta del MHCP. Artículo 32.- Incumplimiento en la Presentación. Si a la fecha fijada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las entidades u organismos no hubiesen remitido sus anteproyectos de presupuesto, se entenderá que están de acuerdo con las asignaciones presupuestarias remitidas por este Ministerio.

⁴⁶⁸ Sistema Nicaragüense de Inversión Pública.

La Dirección General de Presupuesto preparará el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, sobre la base de los anteproyectos de presupuesto aprobados a las entidades y organismos, con los ajustes que haya aprobado la autoridad competente.

El consolidado de estos trabajos conforman la Ley Anual de Presupuesto General de la República deberá comprender dos Títulos y dos Anexos y ser remitida a la Secretaría del Parlamento por el Presidente de la República a través del Ministros de Hacienda.

4.2.2. FASE DE PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA DEL PRESUPUESTO A LA ASAMBLEA NACIONAL.

Al Presidente de la República,⁴⁶⁹ en cumplimiento de los artículos 113 y 138, inciso 6, de la Constitución Política, le corresponde presentar a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República;

Esta iniciativa deberá ir acompañada de los requisitos como la exposición de motivos, la fundamentación y el texto del articulado en original y tres copias, se deberá de presentar dos copias en formato electrónico del mismo texto.⁴⁷⁰

La presentación al Parlamento se deberá hacer, a más tardar, el quince de Octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la Ley.

El Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República que el Presidente envíe a la Asamblea Nacional, deberá contener una relación de los objetivos que se proponen alcanzar, las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos. Asimismo, deberá contener las estadísticas sobre ingresos y egresos; las fuentes de financiamiento, la evolución de la deuda pública y la evolución del balance fiscal en su clasificación económica.

De igual forma, se presentará el contexto macroeconómico, la proyección de las principales variables macroeconómicas, los supuestos en que se basan, y las demás informaciones y elementos de juicio que sean necesarios para una adecuada información y análisis económico.

⁴⁶⁹ Arto 35 de la ley 550

⁴⁷⁰ Ver artículo 90 de la LOPL, referido a las iniciativas, y el 162 del mismo cuerpo referido a la presentación del presupuesto.

Un vez presentado el dictamen a secretaria se deberá pasar a la Agenda y luego se deberá incluir en el Orden del Día⁴⁷¹: El Proyecto de Presupuesto General de la República será puesto en conocimiento de la Junta Directiva, quien lo incluirá en Agenda y Orden del día para la siguiente Sesión Plenaria, invitando al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que haga exposición del mismo ante el Plenario. El Presidente permitirá preguntas relacionadas con el Proyecto del Presupuesto al Ministro. Posteriormente el Presidente de la Asamblea Nacional lo remitirá a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto para el Proceso de Consulta y Dictamen.

Según las facultades de información la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional está facultada para solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cualquier otra información relacionada con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República. La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá prestarle la colaboración necesaria para satisfacer sus requerimientos de información.

4.2.3. FASE DE CONSULTA Y DICTAMEN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Una vez abierto el proceso de consulta, la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional podrá solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cualquier otra información relacionada con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República. La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá prestarle la colaboración necesaria para satisfacer sus requerimientos de información⁴⁷². En este proceso también se consultara con las instituciones centralizadas o descentralizadas del gobierno, así como las instituciones privadas que el Estado de Nicaragua subvenciona a través del presupuesto.⁴⁷³ Esta consulta se lleva a cabo a través de un calendario proporcionado por la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la AN.

⁴⁷¹ Referido en el artículo 164 de la LOPL.

⁴⁷² Ver artículos 162 y 163 de la ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua, LOPL.

⁴⁷³ El presupuesto enviado del Ejecutivo al Parlamento tiene los gastos de las instituciones del estado, el financiamiento de las demás instituciones privadas no vienen en la iniciativa, sin embargo estas fondos son

4.2.4. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO.

Al tenor del artículo 112⁴⁷⁴ de la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Asamblea Nacional, al aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, no podrá introducir aumentos al total de egresos, sin señalar la fuente de ingresos suficientes para atender esos aumentos.

Por ende la nueva fuente de ingresos que se pretenda incorporar durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley Anual del Presupuesto General de la República, deberá observar los resultados del dictamen emitido por un Comité Técnico integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, al que se le solicitará pronunciarse sobre esta materia en el plazo de 10 días contados a partir de la solicitud hecha por la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional.⁴⁷⁵

Una vez finalizado el proceso de consulta del presupuesto se someterá el informe al seno de la Comisión la que deberá dictaminar como corresponda,⁴⁷⁶ una vez realizado el dictamen se enviara a Secretaría para su inclusión en el orden del día de la próxima sesión ordinaria en su caso.

generalmente incorporados por los diputados en el Parlamento a través del proceso de consulta que culmina con el dictamen.

⁴⁷⁴ Ver La Cn; Arto. 112, establece: La Ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La ley determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí.

La Asamblea Nacional podrá modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Presidente de la República, pero no se puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos. La Ley de Régimen Presupuestario regulará esta materia.

Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los Créditos, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones, requerirá de la aprobación de la Asamblea Nacional. La Ley Anual de Presupuesto no puede crear tributos. *Reformado por Ley No. 192.*

⁴⁷⁵ Ver Artículo 38 de la ley 550; Reformado por la Ley 565, Reforma a la Ley 550 ley de Administración Financiera. Publicada en Gaceta No 226 del 22 de Noviembre 2005.

⁴⁷⁶ Ver la LOPL, establece que podrá haber dictamen de minoría en su caso este deberá de cumplir con lo establecido en las misma para este tipo de dictámenes.

4.2.5. APROBACIÓN FINAL DEL PRESUPUESTO.

Las mociones de modificación al Proyecto de Ley deberán ser introducidas por los Diputados en la instancia de Comisión, por escrito y debidamente fundamentadas, durante los primeros veinte días del Proceso de Consulta, después de estos 20 días no se aceptaran mociones; La aprobación del Presupuesto General de la República no requiere ninguna votación calificada, por lo que se realiza mediante la establecida en el artículo 9 de la LOPL que dice: los proyectos de ley...*requerirán para su aprobación del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, es decir la mitad más uno de los presentes después de comprobar el quórum.*

Sólo las mociones presentadas en tiempo y forma y no acogidas en el dictamen, podrán ser presentadas en el Plenario por sus respectivos proponentes.

Una vez Aprobado el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, el Presidente de la República procederá a su promulgación y publicación en La Gaceta, Diario Oficial, dentro del plazo establecido en la Constitución Política de la República; considerando que la ley de Presupuesto de la República al aprobarse es una ley ordinaria, solo que su periodo de vigencia es de un año.

4.2.6. FASE DE CIERRE, LA EJECUCIÓN, EL CONTROL, Y EL SEGUIMIENTO.

Las cuentas del Presupuesto de Ingresos y Egresos se cerrarán al 31 de Diciembre de cada año. Una vez publicada la Ley Anual de Presupuesto General de la República, el Poder Ejecutivo, en el ramo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suministrará a los organismos y entidades presupuestados la distribución administrativa del Presupuesto de Egresos. La misma consistirá en la presentación desagregada, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas.

Todos los tipos de presupuestos a los que se hace referencia en el artículo 15 de la Ley 550, así como los informes de análisis, seguimiento y evaluación de los mismos que se remitan a la Asamblea Nacional, estarán a disposición de la ciudadanía a través de los medios informáticos y de comunicación disponibles a más tardar quince días después de haber sido remitidos. Será

responsabilidad de las máximas autoridades de cada órgano y entidad del Sector Público velar por el cumplimiento de esta disposición.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá informar mensualmente a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público y a la Contraloría General de la República, sobre las ampliaciones presupuestadas resultantes.

Como la realización del Presupuesto General de la República le compete al Poder Ejecutivo, también le competen otras acciones como cierre, seguimiento y control del mismo, como podemos observar que según el arto 9 de la ley 550; las atribuciones del Ministerio como órgano rector del sistema son las siguientes:

- d) Evaluar la ejecución del Presupuesto General de la República.
- e) Dictar las normas y procedimientos de ejecución y control presupuestario.
- f) Autorizar la programación y reprogramación de la ejecución presupuestaria.
- g) Informar sobre la liquidación del Presupuesto General de la República en base al cierre de cuentas, sustentado en las liquidaciones que presentan los organismos.

El cierre, la evaluación y el seguimiento es atribución del MHCP a través de la Dirección General de Presupuesto.

En razón de ésto, el artículo 83 de la ley 550 establece: *A los efectos de consolidar la ejecución presupuestaria de las entidades descentralizadas territoriales, cada entidad deberá remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público informes trimestrales de ejecución financiera y física de sus presupuestos.*

La remisión de los informes deberá realizarse por la autoridad competente a más tardar treinta días de finalizado el trimestre. Así mismo agrega; El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitirá a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público, un informe consolidado trimestral de la ejecución presupuestaria de las entidades descentralizadas territoriales, sin perjuicio de suministrar información adicional que requiera la Comisión. La remisión de dicho

informe deberá realizarse a más tardar veinte días después de haber recibido el informe trimestral.

4.3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES; (TRATADOS Y CONVENIOS).

La aprobación de instrumentos internacionales le corresponde al Poder Legislativo, dicha atribución está referida en la Constitución Política de la siguiente manera: son atribuciones de la AN “*Aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho Internacional*⁴⁷⁷... además agrega... *una vez que hayan entrado en vigencia internacionalmente, mediante depósito o intercambio de ratificaciones o cumplimiento de los requisitos o plazos, previstos en el texto del tratado o instrumento internacional.*”

De la lectura de ésta atribución se aprecia que corresponde a la AN la aprobación de una generalidad denominada “*instrumentos internacionales*” bien es sabido que este es un concepto general que agrupa un conjunto de categorías, entre ellas encontramos:

- A) Tratados internacionales,
- B) Convenios internaciones y,
- C) Acuerdos internacionales,

De forma precisa la Constitución Política en su artículo 150 inciso 8 establece que le corresponde al Presidente de la República “*Dirigir las relaciones internacionales de la República. Negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos que establece el inciso 12) del Artículo 138 de la Constitución Política para ser aprobados por la Asamblea Nacional,*⁴⁷⁸” estableciéndonos en ésta disposición un acotamiento del concepto de instrumentos internacionales, indicándonos dicha disposición que son instrumentos los tratados, convenios o acuerdos, ellos tienen finalidades distintas, aunque siempre dentro del marco del derecho internacional.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Disposición establecida en el artículo 138 inciso 12 de la Cn Nicaragüense.

⁴⁷⁸ Ver artículo 150 inciso 8 de la Constitución Nicaragüense.

⁴⁷⁹ Aprobada el 23 de mayo de 1969, parte introductoria, conceptos.

De lo dicho anteriormente, se desprende que los instrumentos internacionales aglutinan una serie de tipos donde se tienen diferentes finalidades, entre ellas: *regular las relaciones entre particulares que por elementos que presentan están relacionados con diversos sistemas jurídicos*⁴⁸⁰, regular las relaciones entre Estados, o entre estos y, organismos internacionales y financieros internacionales, o simplemente garantizar la aplicación de los Derechos Humanos reconocidos universalmente. Dos son los rasgos característicos de los mismos: a) la aplicación universal o entre Estados de un mismo derecho regulatorio y b) la regulación de préstamos o créditos entre estados y organizaciones financieras internacionales.

De toda ésta clasificación, uno de los instrumento más importante son los tratados internacionales, para ello la Convención de Viena⁴⁸¹ como instrumento internacional recoge el concepto del mismo, “*se entiende por "tratado"*⁴⁸² *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados*⁴⁸³ *y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular,*” en el mismo orden de ideas García Omar constitucionalista Nicaragüense⁴⁸⁴ establece que *los tratados son pactos entre estados que crean normas jurídicas...*” para aplicarse en el derecho interno.⁴⁸⁵

En el caso Nicaragüense los tratados internacionales se aprueban como Decretos, en otras legislaciones como Costa Rica mediante ley;⁴⁸⁶ La aprobación mediante decreto a mi juicio es una concepción errada ocurrida producto de la confusión conceptual entre los distintos instrumentos internacionales.

De esto surge una de las discusiones más relevantes sobre la aplicación del derecho internacional en nuestro país, *¿cuál es el valor de los tratados en la legislación interna?*, en relación a ello regionalmente las Constituciones de Guatemala, Costa Rica y Honduras asumen

⁴⁸⁰ Romero Valencia; Alberto (2004) “Concepto de derecho internacional privado, México, página 4.

⁴⁸¹ Convención sobre relaciones diplomáticas entre los países.

⁴⁸² También se usa como sinónimo de tratado convención.

⁴⁸³ Para la convención de Viena los tratados internacionales son los realizados entre estados, asumiendo la posición vertida en este trabajo sobre la diferencia de los instrumentos internacionales; ver Hernández Licoma Juan Manuel; revista quórum Legislativo número 84, página 103.

⁴⁸⁴ García Omar (2008); “derecho constitucional I; Universidad Centroamericana UCA; Citando a Almagro Nosete; José, página 42.

⁴⁸⁵ Agregado al concepto de Omar García.

⁴⁸⁶ Ver Hernández Valle; Rubén (2000) derecho parlamentario costarricense, página 376.

la razón que en materia de derechos humanos el derecho internacional tiene preeminencia sobre el derecho interno,⁴⁸⁷ en el caso de nuestro país nos comenta García Omar “*que en la doctrina nicaragüense y extranjera existen posiciones diferentes que han encontrado en ciertos tratados una superioridad jerárquica en relación a las leyes ordinarias*”⁴⁸⁸, en el caso de la jurisprudencia, observa Mejía Orlando “*que esta sitúa a los tratados en una calidad superior a la ley*” en relación a la sentencia de 1953⁴⁸⁹, “*que establece la supra legalidad de los tratados por encima de la ley*”, mas actualmente la sentencia 78-2010⁴⁹⁰ menciona que los tratados internacionales descritos en el artículo 46 de la Cn al incluirlos en ella les otorga rango constitucional;⁴⁹¹ en el mismo orden de idea la sentencia número 17 del 29 de Marzo del 2005 que declara la inconstitucionalidad del artículo 22 literal f del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia al querer establecer que la CCJ puede resolver sobre los conflictos entre poderes; encontrando también otras posiciones contrarias como la mencionada por García Omar en referencia a Escoria en la “*que ubica a los tratados internacionales en una situación jurídica inferior a la ley*”⁴⁹² asumiendo la interpretación de ubicarlo en una categoría jurídica inferior a la ley, claramente en referencia directa a la categoría normativa aprobada por la Asamblea Nacional (Decreto).

En fin, la Constitución de Nicaragua reconoce el concepto de instrumentos internacionales, los separa en sus diferentes tipos, también la Constitución define y establece en el artículo 46 los principales tratados internacionales sobre todo los de derechos humanos surgidos después de las guerras mundiales, para ello afirma, “*En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del*

⁴⁸⁷ Ver Constitución de Guatemala; artículo 46.- preeminencia del derecho internacional. se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. Constitución de Costa Rica: artículo 7o.- los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Constitución de Honduras, artículo 18: en caso de conflicto entre el tratado o convención y la ley prevalecerá el primero.

⁴⁸⁸ García Omar (2008) derecho constitucional I; página 45.

⁴⁸⁹ Ver BJ, de ese mismo año, página 16742.

⁴⁹⁰ Ver Sentencia 78; Managua, diez de marzo del año dos mil diez. Las cuatro y diez minutos de la tarde. sala constitucional. Estas disposiciones (artículo 46 y 71 segundo párrafo, Cn), otorga a estos instrumentos internacionales rango y reconocimiento constitucional, los integra con carácter de normas constitucionales, por tanto en el ámbito de la jerarquía normativa comparten el carácter de Supremacía que la Constitución Política tiene frente a las normas ordinarias del ordenamiento jurídico.

⁴⁹¹ Todos los tratados establecidos en el 46 Cn son sobre derechos humanos.

⁴⁹² Ídem; García Omar (2008) derecho constitucional I, página 48.

irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos”

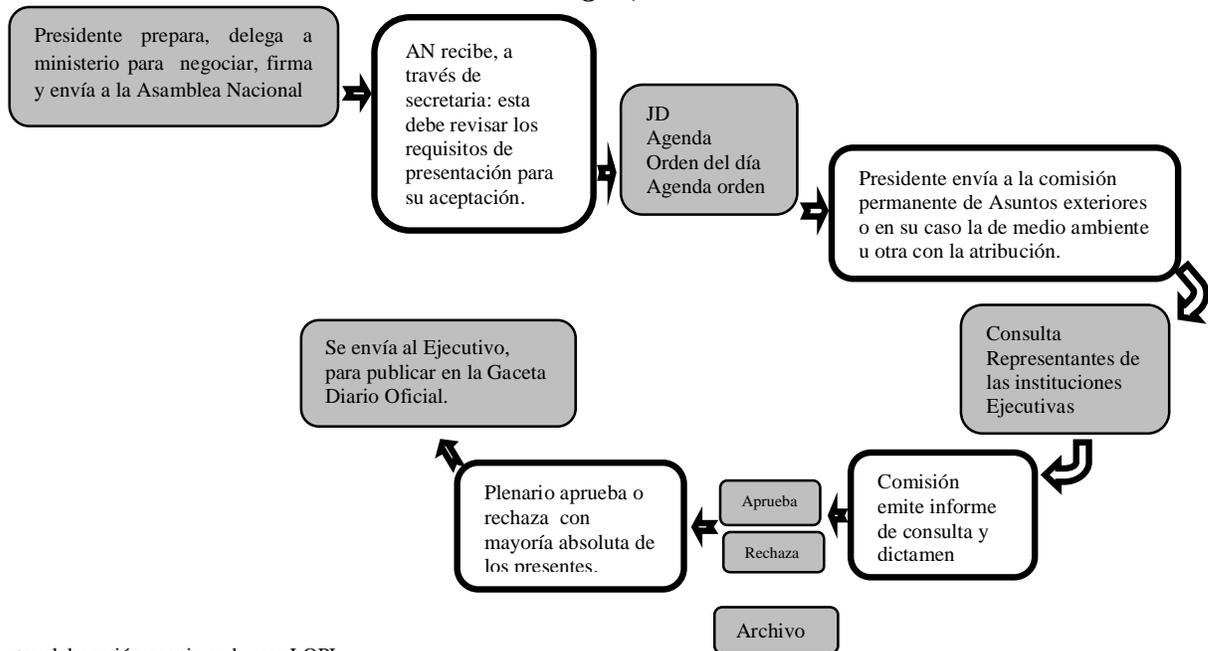
Está muy claro que al igual que muchos procesos Legislativos especiales similares a éste, la faculta de conocer de la AN esta previamente condicionada por la actuación del Poder Ejecutivo, ya que es a éste, al que le corresponde de acuerdo a la Constitución tanto la negociación, celebración y firma de los mismos; siendo entonces la presentación una atribución taxativa del Ejecutivo y la aprobación o rechazo es una atribución taxativa del Plenario de la AN.

En cuanto a la negociación de los instrumentos internacionales la Ley de Organización y Competencias del Poder Ejecutivo; ley 290 establece que corresponde al Ministerio de Relaciones exteriores *“Negociar y suscribir por delegación expresa del Presidente de la República, aquellos instrumentos jurídicos internacionales que la presente Ley no atribuya al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; de Hacienda y Crédito Público y en su caso depositar los instrumentos de ratificación o adhesión correspondiente⁴⁹³.”* es decir la atribución dada al Presidente puede ser delegada expresamente a los ministerios según sea la temática que pretenda regular, por ejemplo los tratados sobre medio ambiente deberá de ser conocidos por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales MARENA, y así sucesivamente según el caso, como ejemplo citamos el artículo 22 inciso (a) de la misma ley 290, corresponde al Ministerio de Fomento Industria y Comercio MIFIC *“Promover el acceso a mercados externos y una mejor inserción en la economía internacional, a través de la negociación y administración de convenios internacionales, en el ámbito de comercio e inversión”* estas disposiciones definen a cada ministerio la posibilidad de acuerdo a su competencia de asumir la función de negociar según lo designe el Presidente quien es el jefe del Ejecutivo.

⁴⁹³ Ver Artículo 19 de la ley 290, Ley de Organización Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

Los ciudadanos tienen excluida esta atribución, como se dijo en el capítulo de las iniciativas, como es observado en la tabla de *Límites materiales y temporales de la iniciativa legislativa ciudadana*.

Diagrama 66.
Procedimiento para la aprobación de instrumentos internacionales en la Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011



Fuente: elaboración propia en base a LOPL.

El diagrama anterior nos indica las fases del procedimiento para la aprobación de los instrumentos internacionales, la primera fase corresponde al Ejecutivo que incluye entre otras cosas la negociación y firma, así como el envío a la AN mediante documento físico, con la respectiva exposición de motivos, aclaraciones en su caso, además de ello sin obviar las copias digitales del mismo, todo ello presentado en la Secretaría del Parlamento.

La segunda fase es la correspondiente a la Asamblea Nacional, esta comprende la iniciativa de decreto, el paso de la misma la Junta Directiva, su inclusión en la agenda y el orden del día y el envío que hace el Presidente a Comisión, respecto a este envío el titular del Parlamento según la LOPL tiene dos opciones establecidas para enviar la iniciativa de decreto a las Comisiones, el primero es que si el instrumento internacional es sobre temática ambiental lo debe de enviar a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Parlamento a como lo señala el artículo 69 inciso 8 sobre las competencia de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento,

si recae sobre cualquier otra temática que no sea ambiental debe ser enviado a la Comisión de Asuntos Exteriores a como lo establece el artículo 64 inciso 1 del mismo cuerpo de ley.

Dentro de esta misma fase y después del envío del instrumento a comisión se da la consulta y dictamen del instrumento por la Comisión, esta comprende la discusión, que recae sobre si la aplicación del instrumento es adecuada para el país, debiendo tomar una decisión la Comisión sobre ello mediante un dictamen ya sea aprobando el instrumento o rechazando el instrumento; los más relevante en cuanto a esta fase es que por la naturaleza de los instrumentos internacionales estos no pueden ser reformados, ni se le puede incorporar aportes en ningún sentido, la única función del dictamen para estos casos es únicamente a efectos de sustentar la posición o rechazo en los general de los diputados al instrumento internacional.⁴⁹⁴

La tercera fase comprende la votación realizada por el Plenario del instrumento internacional, para aprobarlo o rechazarlo finalmente, previo a la votación ocurre el debate, en este caso no se realizan los dos debates establecidos en la ley (general y particular), solamente se lleva a cabo el general; como es aprobado mediante decreto, la ley dispone que la votación para su aprobación será la votación ordinaria a como es la mitad más uno de los diputados presentes después de conformar el quórum⁴⁹⁵, luego de aprobado se debe de enviar a través de la secretaria al Ejecutivo.

La fase cuarta es la incorporación al marco jurídico, esta fase corresponde al Ejecutivo, comprende el envío que hace el Ejecutivo a la Gaceta Diario Oficial para la publicación del instrumento, ya que el procedimiento establece que en el caso de la aprobación de decretos no hay sanción del Ejecutivo, por ende tampoco hay veto del mismo⁴⁹⁶; además comprende la fecha o mecanismos de entrada en vigencia tal como lo estable el instrumento internacional⁴⁹⁷, si fuese el caso entrará en vigencia, una vez que haya entrado en vigencia internacionalmente

⁴⁹⁴ Ver LOPL, LOPL, artículo 124 inciso d.

⁴⁹⁵ Ver LOPL, artículo 9.- Voto para la Toma de Resoluciones. Los proyectos de ley, decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones requerirán, para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución Política exija otra clase de mayoría.

⁴⁹⁶ Artículo 89 de la LOPL, Decretos Legislativos, son aquellos acuerdos tomados por la Asamblea Nacional realizando su actividad legislativa que contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, asociaciones, establecimientos y personas. No requieren sanción del Poder Ejecutivo y se podrán enviar directamente a La Gaceta, Diario Oficial para su publicación.

⁴⁹⁷ Ídem LOPL; artículo 124 inciso e.

mediante deposito o intercambio de ratificaciones previstos en el texto del instrumento internacional,⁴⁹⁸ siendo esta la última fase para la aprobación de los tratados o instrumentos internacionales otorgándoles de aquí en adelante el valor legal correspondiente.

4.4. APROBACIÓN DE PERSONALIDADES JURÍDICAS DE ASOCIACIONES CIVILES SIN FINES DE LUCRO.

Todas las democracias modernas configuran una serie de derechos individuales y políticos, entre ellos encontramos el de Asociación que constituye un requisito indispensable sin el cual no pueden subsistir, el derecho de Asociación está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22⁴⁹⁹ y en la Convención American sobre Derechos Humanos o pacto de San José en su artículo 16⁵⁰⁰, entre otros instrumentos; por su parte Carbonell (2006) nos orienta sobre el concepto diciendo: “ *El derecho de Asociación consiste en la libertad de todos los habitantes para conformar, por si o con otras personas entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de las de sus integrantes,*⁵⁰¹” en nuestro país ese derecho se refleja en el artículo 49 de la Cn de Nicaragua que indica: “*En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según*

⁴⁹⁸ Ídem, párrafo final.

⁴⁹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948; artículo 20, Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

⁵⁰⁰ Declaración Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, artículo 16: 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

⁵⁰¹ Carbonell; Miguel (2006); “Libertad de asociación y reunión en México”; anuario de derecho constitucional latinoamericano, página 829.

su naturaleza y fines,” ésta generalidad se refiere a las diferentes organizaciones que pueden crear los Nicaragüenses ya sean políticas, sociales, culturales o gremiales según el caso, sin embargo en este caso solamente nos referiremos a las personas jurídica sin fines de lucro objeto de este apartado. Además, a mi juicio también se fundamenta en otro artículo de la Cn como es el artículo 50, que dice: “*Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo*”, refiriéndose a la política como un concepto general, por ello los ciudadanos se agrupan con la finalidad de aportar a los intereses públicos del Estado.

Para abordar este tema es preciso acotar el mismo, para comprender mejor a que se refiere nuestra legislación cuando define este concepto de personas jurídicas civiles sin fines de lucro.

Según nuestra legislación civil, las personas pueden ser tanto naturales⁵⁰² como jurídicas, estas últimas según el artículo 2 y 3 del Código Civil vigente son personas distintas a las personas naturales, además agrega “*Llámense personas jurídicas a las asociaciones o corporaciones temporales o perpetuas, fundadas con algún fin o por algún motivo de utilidad pública, o de utilidad pública y particular conjuntamente que en sus relaciones civiles representen una individualidad jurídica,*”⁵⁰³ derivándose de ese concepto, que las personas jurídicas son agrupaciones de personas naturales que se unen o agrupan para una finalidad pública; las personas jurídicas a las que nos referimos en este capítulo no persiguen el lucro, es decir, no tienen como fundamento la generación de ganancias o plusvalías, sino más bien el aporte a una actividad que corresponde al Estado, la que se basa en el derecho constitucional visto supra tanto de asociación como de participar en los asuntos públicos del Estado, en palabras de Alexis de Tocqueville, “*Después de la libertad de obrar, la más natural del hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en bien común.*”⁵⁰⁴” Resumiendo de esta manera la función general de las asociaciones civiles sin fines de lucro como es la promoción del *bien común* mediante el apoyo a una actividad social estatal.

⁵⁰² Código civil de la República de Nicaragua; Arto. 1.- Es persona todo ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones. Las personas son naturales y jurídicas. Arto. 2.- Son personas naturales todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.

⁵⁰³ Ídem, artículo 3.

⁵⁰⁴ Carbone Miguel (2006) citando a Tocquevilles, página 830.

Por ende su finalidad puede ser variada, pueden apoyar a garantizar o promover todos los derechos y actividades establecidos en la Constitución Nicaragüense, derecho a la libertad, acceso a la justicia, medio ambiente, protección de mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, accesibilidad, investigación, capacitación, asistencia, hasta religiosas son entre otras las temáticas que pueden tener las asociaciones sin fines de lucro.

4.4.1. TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN.

En nuestra legislación, las personalidades jurídicas sin fines de lucro son otorgada y canceladas por la Asamblea Nacional; se les conoce como Organizaciones no Gubernamentales ONGs, la Ley 147; Ley de personas jurídicas sin fines de lucro las divide en civiles y religiosa, uno de los requisitos que prevé la ley mencionada (147) es, que las Fundaciones y Asociaciones solo las pueden ser creadas por grupos no menores de 5 personas naturales; los diferentes tipos de personas Jurídicas sin fines de lucro que establece la ley son: Las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones...”

Las Asociaciones⁵⁰⁵; personas jurídicas no ligadas a la existencia de asociados, los cuales unen sus diferentes capacidades personales para la consecución de un fin público.

Las Fundaciones; Las Fundaciones son Personas Jurídicas no ligadas a la existencia de socios, cuyos elementos esenciales consisten en un patrimonio destinado a servir una finalidad de bien público y una administración reglamentada.

Las Federaciones; La Unión de dos o más asociaciones con personalidad jurídica con objetivos similares.

Las Confederaciones; La Unión de dos o más federaciones con objetivos similares.⁵⁰⁶

Además de estos tipos, por razón del territorio estas pueden ser nacionales y extranjeras, por su destino pueden ser civiles o religiosa; las que aprueba la AN son las nacionales, las extranjeras,

⁵⁰⁵ Manual de orientaciones jurídicas básicas para el funcionamiento de las asociaciones civiles sin fines de lucro (organismos no gubernamentales) de Nicaragua, página 3.

⁵⁰⁶ Definiciones vistas en la ley 147, de personas jurídicas sin fines de lucro.

como ya han sido aprobadas en otro país solamente deben de pasar un trámite ante el Ministerio de Gobernación MIGOB⁵⁰⁷ sin pasar por la Asamblea Nacional.

Las personalidades jurídicas otorgadas por la Asamblea Nacional tienen los siguientes derechos⁵⁰⁸:

- a) *Gozar de nombre o razón social, el cual una vez inscrita la Persona Jurídica no podrá ser usado por ninguna otra*⁵⁰⁹; el Ministerio de gobernación les otorga un número perpetuo.
- b) *“Gozar de Personalidad Jurídica desde la fecha de la publicación en La Gaceta, Diario Oficial, del Decreto de otorgamiento de Personalidad Jurídica por la Asamblea Nacional;*
- c) *Tener su propio patrimonio;*
- d) *Mantener oficinas de acuerdo con sus necesidades;*
- e) *Realizar publicaciones en relación con sus fines.”*

Así como las Asociaciones tienen derechos también tienen responsabilidades u obligaciones, entre ellas la ley de personas jurídicas en el artículo 13 establece: *“Son obligaciones de las Personas Jurídicas las siguientes: a) Presentar sus estatutos al Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación en un plazo de treinta días contados a partir de la publicación en La Gaceta, Diario Oficial, del Decreto de otorgamiento de Personalidad Jurídica de la Asamblea Nacional; b) Presentar ante la Secretaría de la Asamblea Nacional conjuntamente con los documentos relacionados en el Artículo 7 de la presente Ley, el testimonio y dos copias de la Escritura Pública o dos copias Certificados del Acta mediante las cuales se hayan aprobado los Estatutos de la Asociación, Fundación, Federación o Confederación respectiva; c) Inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas sin fines de lucro del Ministerio de Gobernación, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de publicación del Decreto de otorgamiento de Personalidad Jurídica; d) Las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones llevarán el Libro de Actas, de Asociados, de Contabilidad y cumplirán con los demás requisitos que se establecieron en el*

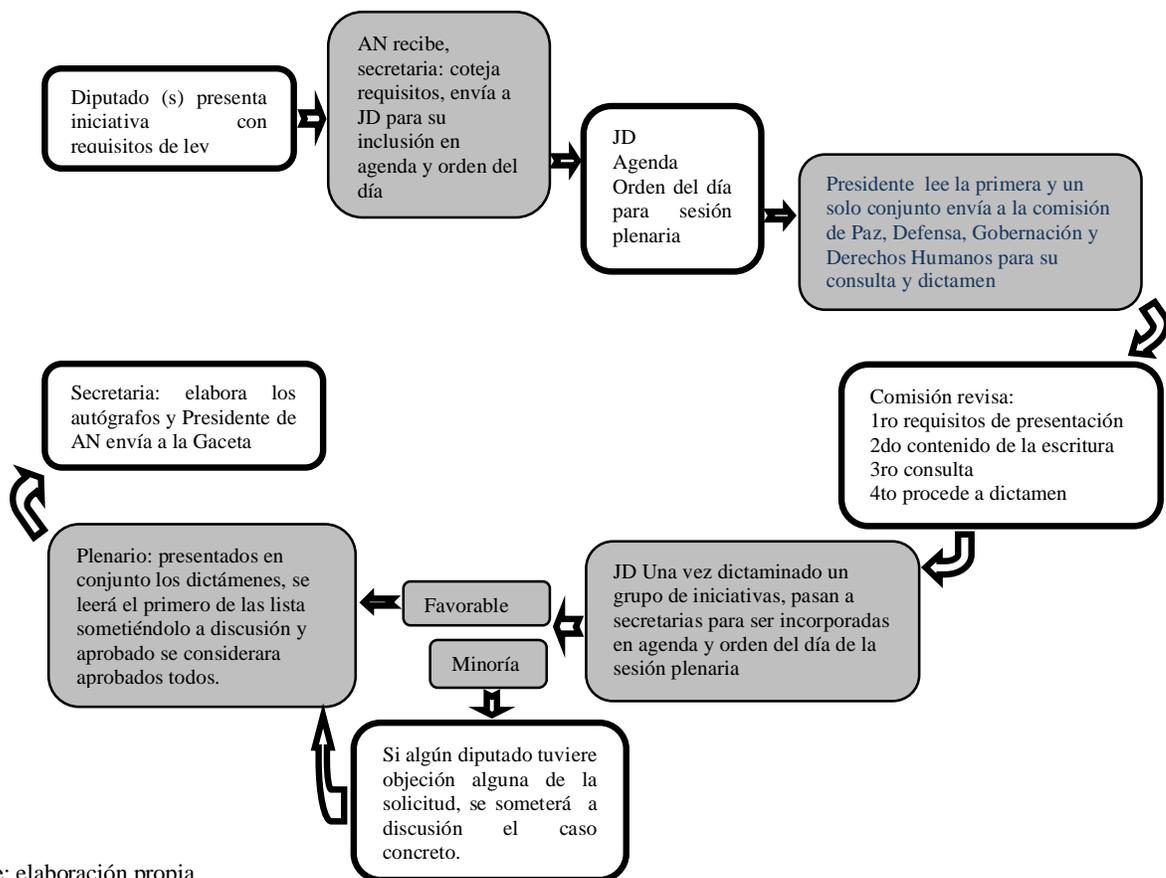
⁵⁰⁷ Ídem, artículo 19.

⁵⁰⁸ Ídem, artículo 12.

⁵⁰⁹ Una vez aprobada, el Ministerio de Gobernación les otorga un número único perpetuo.

Reglamento de esta Ley. Todos los libros serán sellados y rubricados por el responsable del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación; e) Cumplir con los requisitos legales establecidos para las donaciones provenientes del exterior e informar a la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Gobernación y del Ministerio de Cooperación Externa sobre las donaciones que reciban; f) Remitir al Ministerio de Gobernación los balances contables al finalizar el año fiscal; g) Cumplir con todas las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y Estatutos.

Diagrama 67.
Procedimiento para la aprobación de personalidades jurídicas civiles sin fines de lucro en la Asamblea Nacional de Nicaragua; 2011



Fuente: elaboración propia

El diagrama anterior, muestra cómo se desarrolla el procedimiento para la aprobación de los decretos de aprobación de personalidades jurídicas, uno de los rasgos procesales que resaltan la diferencia con los demás procedimientos son: a) *la revisión técnica que realiza la Secretaría inicialmente, y posteriormente revisión que realiza la Comisión, ésta ultima analiza la*

escritura⁵¹⁰ presentada para que tenga los requisitos establecidos en la ley; b) *otro rasgo peculiar es la aprobación grupal* que se realiza en el Plenario, primero la Comisión dictamina una serie de iniciativas, luego las envía a secretaria para que sean incluidos en el orden del día de la sesión plenaria, ya allí se lee y aprueba el primer dictamen del grupo, con ello se consideran aprobadas todos los dictámenes incorporados en el orden del día; c) otro de los elementos característicos que nos indica la LOPL es que la ausencia de los debates (general y particular), ya que solamente al ser leída en los general se procede a votar, aprobándose automáticamente todas las demás.

Tabla 68.

Requisitos para solicitar ante la Asamblea Nacional la autorización de personas jurídicas sin fines de lucro, 2011

Requisitos	Explicación
Constancia del Ministerio de Gobernación de no inscripción.	Se debe de solicitar ante el MIGOB, a través de carta dirigida al registro de control de asociaciones, con cargo al pago de trámite correspondiente.
Solicitud.	Firmada por el solicitante ⁵¹¹ , comprende la solicitud de aprobación y de iniciar los trámites de aprobación.
Exposición de motivos.	Firmada por el o los diputados, La Exposición de Motivos a que alude el artículo 7 de esta Ley expresará la fundamentación de la persona jurídica que se desea constituir, su importancia y efectos de su existencia para la vida civil o religiosa del país. ⁵¹²
Testimonio de la escritura, con o sin estatutos.	Realizada por notario de la comparecencia de 5 personas capaces.
Dos copias del mismo.	Copias simples.
Sustento digital del tanto de la escritura como de la solicitud y exposición de motivos.	Copia en CD u otros medios.
Contenido del testimonio de escritura pública.	a) La naturaleza, objeto, finalidad y denominaciones de la entidad que se constituye, así como el nombre, domicilio y demás generales de Ley de los <u>asociados</u> y fundadores;
	b) Sede de la Asociación y lugares donde desarrollará su actividad.
	c) El nombre de su Representante o Representantes.
	d) El plazo de duración de la Persona Jurídica.
	e) Estatutos en su caso; los estatutos pueden ser aprobados en la misma escritura de Constitución.

Fuente: elaboración propia.

⁵¹⁰ Documento Notariado.

⁵¹¹ Representante legal.

⁵¹² Ver artículo 9 de la ley 147, de personas Jurídicas sin fines de lucro.

Esta tabla, muestra cuales son los requisitos⁵¹³ que debe de contener la solicitud de aprobación de las personería jurídicas sin fines de lucro presentada al Parlamento, el instrumento más delicado de los establecidos en esta tabla es la escritura, en ella se deben de cuidar elementos de forma como la redacción de acuerdo a si es una asociación o una fundación, que los términos usados son distintos a las de Constitución de empresas, por ejemplo socio, por asociado entre otros; se debe de presentar testimonio de escritura con todos los requisitos de ley (sellada, rubricada y timbrada), requisitos de fondo donde se establece entre los incisos a y e, se debe de ver con mucho cuidado el objeto y la finalidad, el nombre que no debe de ser igual a otras denominaciones inscritas, para ello también se debe anexar una constancia de no inscripción que se solicita al MIGOB;⁵¹⁴ los demás son requisitos de forma que no requieren mayor explicación. Aparte de estos requisitos no debemos de confundirlos con la inscripción que se hace posterior a la aprobación del decreto por la Asamblea Nacional.⁵¹⁵

4.4.2. CANCELACIÓN DE PERSONALIDADES JURÍDICAS.

La Asamblea Nacional otorga personalidades jurídicas sin fines de lucro, pero, además de aprobarlas las cancela de las mismas formas, para ello la ley de personas jurídicas establece quienes son competentes para solicitar la cancelación, entre ellos están:⁵¹⁶

- a) Las personas jurídicas, a través de sus representantes.

⁵¹³ Ley 147, de Personas Jurídicas sin Fines de lucro; Artículo 7.- Las personas interesadas en la concesión de una Personalidad Jurídica harán ante el Secretario de la Asamblea Nacional una solicitud y Exposición de Motivos, firmada y presentada por uno o varios Representantes ante la Asamblea Nacional, adjuntando el testimonio de la Escritura Pública de Constitución y dos copias del mismo.

⁵¹⁴ Ministerio de Gobernación.

⁵¹⁵ Carta solicitando la inscripción y la asignación del número perpetuo, dirigida al Director del departamento, Dr. Gustavo Adolfo Sirias que muestre la dirección, número de teléfono, e-mail y fax de la entidad 2- Ejemplar de la Gaceta donde se publicó el decreto de personalidad jurídica otorgado por la Asamblea Nacional (original y dos copias) 3- Escritura de Constitución de la entidad (Tres copias debidamente autenticadas por un Notario Público, selladas y rubricadas en ambos lados de las hojas) 4- Estatutos (Tres copias debidamente autenticadas por un Notario Público) omitir si se encuentran insertos en la escritura de Constitución 5- Fotocopia de la exposición de motivos o una breve reseña histórica de la entidad 6- Lista de Junta Directiva con sus nombres, cargos, dirección, teléfonos, número de cedula y sus firmas en original 7- Lista de miembros de la entidad con voz y voto ante la Asamblea General, nombre y número de cedula. 8- 4 libros: dos de actas, un diario y un mayor. 9- Pago del arancel de Un Mil Cincuenta Córdobas Netos (C\$ 1,050.00), al momento de la investigación.

⁵¹⁶ Ver artículo 155 de la LOPL, Ley Orgánica de la Asamblea Nacional.

- b) Las autoridades, la ley solamente define autoridades, para ello deberá entenderse las autoridades administrativas y jurisdiccionales relacionadas al ámbito de las mismas.

Estas atribuciones plantean varios inconvenientes, entre ellos, la aprobación de éstas personerías se realiza mediante decreto, para ello la iniciativa corresponde a los funcionarios con las atribuciones establecidas en la ley orgánica como son los diputados, pues la cancelación plantea que debe de usarse el mismo procedimientos para su cancelación, es decir mediante decreto, pero, la autorización es solicitada o avalada por un diputado quien es al que corresponde el derecho de iniciativa,⁵¹⁷ pues según lo establecido en la ley la solicitud de cancelación corresponde a las personas jurídicas y a las autoridades, en este caso se podría interpretar que los ciudadanos que representan a las personas jurídicas tienen iniciativa para solicitar la cancelación de los decretos de autorización de personas jurídicas o cualquiera de sus miembros, de lo contrario se debe pasar por solicitar a un diputado que la avale con su firma; siendo válido la máxima legal “*en derecho, las cosas se deshacen como se hacen*”; el segundo inconveniente que se plantean es cuando se refiere a autoridades, pues podría entenderse de manera amplia o de manera restrictiva, amplia consideraría cualquier autoridad jurisdicción o administrativa con o sin atribuciones en la materia y restringida las autoridades jurisdiccionales y las autoridades administrativas con competencias en la materia, así como es el Ministerio de Gobernación, Ministerio Público y Procuraduría General de la República.

Para culminar el procedimiento, la solicitud de cancelación deberá ser enviada a la misma Comisión que dictaminó, la que deberá consultar y dictaminar, no se establece plazo y el dictamen de aprobación o rechazo deberá ser enviado a Secretaría, no se dice si para ser incluido en la agenda y orden del día del Plenario o como paso final del proceso Legislativo. En la práctica, la Comisión actúa en el caso de la cancelación como fin del proceso parlamentario de cancelación de personería jurídica, ya que tampoco existe el veto, ni la sanción para la aprobación de decretos.

Otro elemento distintivo de este procedimiento es tener en cuenta, que la solicitud de cancelación debe de basarse en causales establecidas en la ley, no es al libre arbitrio; entre ellas

⁵¹⁷ Ídem, artículo 14 inciso número 2. Los diputados tienen derecho a presentar iniciativas de ley, decretos, resoluciones y declaraciones.

están las establecidas en el artículo 155 de la LOPL y el artículo 24 de la ley 147 de personas Jurídicas, ellas son: “ **a)** *Cuando fuere utilizada para la Comisión de actos ilícitos.* **b)** *Cuando fuere utilizada para violentar el orden público.* **c)** *Por la disminución de los miembros de la Asociación a menos del mínimo fijado por la ley.* **d)** *Por realizar actividades que no correspondan a los fines para que fueron constituidas.* **e)** *Por obstaculizar el control y vigilancia del Departamento de Registro y Control de Asociaciones, habiéndosele aplicado de previo las sanciones administrativas establecidas en el artículo 22 de la Ley General sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro.* **f)** *Cuando sea acordado por su órgano máximo de acuerdo con sus Estatutos.*”

A como lo establece la misma ley, dicha solicitud debe de ser enviada a la Comisión de paz, defensa y gobernación para ser consultada, en dicho proceso se consultara al Ministerio de Gobernación, después de esto se emitirá dictamen de aprobación o rechazo y se enviara a Secretaría para su correspondiente certificación; la ley no es clara sobre si la solicitud de cancelación debe de presentarse a Secretaría y después ser votada por el Plenario, sin embargo todo las comunicaciones debe de pasar por secretaria.

5.

CONCLUSIONES

Este trabajo es un inicio y nunca un final; no pretende ser un documento acabado, sino más bien el inicio de toda una experiencia que se debe de ir enriqueciendo con mayor estudio, análisis, aportes y sobre todo con mayor creatividad que nos permita conocer y mejorar nuestra principal institución política, el Parlamento.

I

El primer supuesto de esta investigación es la premisa de que del hecho de conocer los antecedentes del derecho parlamentario nos sitúan en comprender que el parlamento es actualmente una institución vital para el país:

Los aspectos generales del derecho parlamentario nos da como resultado comprender su importancia histórica, de ahí, hoy en día se constituye en una herramienta indispensable para el desarrollo de las democracias; en la actualidad es indudable negar la importancia del derecho parlamentario en la regulación del Parlamento como principal foro políticos de encuentro de las fuerzas que conforman el país; Mas innegable aún, es el desconocimiento del derecho parlamentario como un rama autónoma que tiene rasgos de ordenamiento espontaneo, ordenamiento sustancial, ordenamiento dinámico y autonomía⁵¹⁸ frente a otras ramas del derecho.

En síntesis la importancia del derecho parlamentario radica en que regula directamente al ente encargado de crear la voluntad originaria de la nación que es la ley, es decir dicta la voluntad nacional a través de normas generales, abstractas e impersonales; situación especial de este poder respecto a los otros poderes que no tienen esa facultad. De acuerdo a esto el Parlamento ostenta supremacía política sobre el gobierno y le controla, pero en términos jurídicos no es su superior jerárquico,⁵¹⁹ más bien se complementan.

⁵¹⁸ Hernández Valle, Rubén (2000) Derecho Parlamentario Costarricense, página 26 y 27.

⁵¹⁹ El parlamento a debate (1997) Luis Aguiar de Luque; la problemática del control en la actualidad, página 73.

Definitivamente este trabajo nos ayuda a comprender que no es extraño ver al Parlamento como lo decía Batíz con *tormentas y arrebatos*, sabemos que *en el habrá discusiones acaloradas y se desataran las pasiones sin duda alguna, sin embargo no es posible ni siquiera sería conveniente que esto no sucediera, la política, las cuestiones de gobierno*, los debates así lo exigen, *pero también es necesario que estas pasiones y tormentas no lleguen a desbordar; de lo contrario sería inútil el Parlamento, inalcanzable la democracia e imposibles las resoluciones colectivas*, situación que plasma lo que algunos hacen llamar crisis, que no es más que el simple actuar de la democracia parlamentaria conjugada en el debate, la conversación y las negociaciones. Desde luego esto le da el valor que aún hoy tiene la Asamblea Nacional en nuestro ordenamiento y del porque algunos intentan denígralo sin fundamento, producto del poco conocimiento del funcionamiento del órgano político por excelencia; en fin el Parlamento Nicaragüense ha realizado reformas acertadas que le han permitido mantenerse incólume aun con todo el devenir político del país.

II

La segunda premisa se basó en describir la organización de la Asamblea Nacional para comprender el funcionamiento de su estructura, y si efectivamente la misma está dirigida a facilitar el trabajo parlamentario:

Estudiar la organización de la Asamblea Nacional de Nicaragua nos ha permitido mostrar que está conformado por un conjunto de órganos que de forma ordenada, lógica y sistémica interactúan entre sí para dar forma a los diferentes procedimientos legislativos; la nueva LOPL muestra una estructura ordenada con atribuciones precisas en su mayoría y separa la parte política y la parte técnica como límites mínimos esenciales de toda organización parlamentaria en el mundo.

La configuración de los órganos del parlamento necesariamente debe de ajustar su actuar en principio a la Constitución Política de la República a la legalidad y las garantías procesales, a su ley orgánica, leyes ordinarias y especiales, a la jurisprudencia parlamentaria, a los reglamentos de las bancadas, de los partidos políticos y por último a la costumbre parlamentaria, condiciones sin las cuales los órganos parlamentarios actuarían al margen del derecho y de forma arbitraria dejando de ser verdaderos parlamentos. Además es importante

agregar que siempre se debe de tratar de integrar a los órganos políticos con la mayor representatividad, donde estén presentes tanto las mayorías como las minorías como garantía mínima del reconocimiento a la pluralidad política parlamentaria.

III

El tercer aspecto, posiblemente el central de la investigación es la descripción del proceso legislativo, de ahí referir si el mismo cumple de forma efectiva tanto de los principios adjetivos o procesales del procedimiento así como el uso de los mecanismos que la ley establece.

Ya con el conocimiento del procedimiento parlamentario nicaragüense, es importante resaltar que una vez activado el mismo puede haber según el caso, dictamen de la iniciativa, el retiro o la caducidad; sin embargo en la tubería legislativa existen muchos proyectos de ley que no han sido dictaminados en muchos años, provocando una saturación mayor de la tubería, por ende se deben de activar y usar la caducidad como mecanismo reflejado en la LOPL o simplemente dictaminar ya sea de forma favorable o desfavorables para no mantener los proyectos por muchos años en el Parlamento.

El procedimiento parlamentario actual está acorde con los principios procesales parlamentarios (adjetivos), sin embargo se determina que en algunos casos necesariamente se deben de definir mejor los procedimientos para comprender hasta donde llegan los limitantes de las funciones que cumplen los diferentes órganos; como ejemplo es el caso del alcance de la incorporación de artículos o nueva redacción de los instrumentos dictaminados en la fase constitutiva (Comisión-Plenario), aunque la ley determina que puede hacer la comisión en este sentido no muestra los límites que la misma debe de tener, entonces se podría dar la confusión entre la presentación de una iniciativa y la aprobación de otro instrumento bajo el mismo impulso.

Por una parte, hay que referirse al problema de la eficacia o ineficacia de la labor parlamentaria, del trabajo que realizan los representantes democráticamente elegidos y su relación respecto a la obstrucción, en este caso el Parlamento tiene en su LOPL una serie de atribuciones que permiten evitarlo y dale solución a la mayoría de problemas en este sentido, en

palabras de Pérez Serrano la guillotina y el canguro;⁵²⁰ la LOPL presenta muchos instrumentos que muchas veces no son usado por los parlamentarios, por lo que se insta a usar todos los vertidos en la LOPL como mecanismo legal para darle mayor eficacia al Parlamento.

IV

Por último, estudiamos algunos procedimientos especiales con el afán de identificarlos, definirlos procesalmente y conocer sus diferencias y limitantes.

Con el estudio de 5 procedimientos especiales podemos conocer que sus formas son variadas y diferentes de acuerdo a cada uno de los mismos, para todos ellos se podría determinar de mejor manera los límites de ciertos procesos, por ejemplo las reformas constitucionales se equiparan a de cierta manera a las reformas totales ya que no hay límites expresos ni en la Cn ni en la LOPL.

Otros procedimientos como la aprobación de personas jurídicas plantean similar problemática definitoria, en el caso de las cancelaciones de personalidades jurídicas se percibe un vacío definitorio al establecer la forma de cancelarlas de forma imprecisa. De igual manera similar problema plantea los instrumentos internacionales al ser aprobados todos en su conjunto como decretos legislativos.

⁵²⁰ Pérez Serrano Nicolás (s/a) la obstrucción parlamentaria, página 11. Dos formas clásicas ha habido para luchar contra la obstrucción. De una parte, el canguro, que consiste en atribuir al Presidente de la Cámara (o de la correspondiente Comisión) la facultad de saltar series enteras de enmiendas, votando sólo las más significativas, y la guillotina, que consiste en limitar la discusión, fijando períodos de tiempo preestablecidos para partes diversas de un proyecto, procediéndose acto seguido a las correspondientes votaciones.

Bibliografía

- Ø **ÁLVAREZ ARGUELLO, GABRIEL (1999)** “La Ley en la Constitución Nicaragüense” editorial Cedecs; Barcelona España.
- Ø **AMPIE VILCHES, MAURO (2006)** “Manual de Derecho Constitucional”, impresiones Helios; Managua Nicaragua.
- Ø **ARISTÓTELES:** De La Política, libro III.
- Ø **ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE NICARAGUA (AMUNIC)** “Manual del Secretario del Concejo Municipal” (2009) investigación realizada por Iván Francisco Lacayo Berríos; Managua Nicaragua.
- Ø **BÁTIZ VASQUEZ, BERNARDO (1999)** “Teoría del Derecho Parlamentario”, colección de textos Jurídicos Universitarios, Universidad nacional Autónoma de México; Oxford, México.
- Ø **BÁEZ CORTÉS, JULIO Y THEÓDULO (2004)** “Todo Sobre Impuestos en Nicaragua” INIET; sexta edición, Hispamer, Managua Nicaragua.
- Ø **BÉJAR, LUISA (2007)** “La Representación Parlamentaria en América Latina”. las Comisiones permanentes y los partidos en el congreso; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ø **BUFALÁ, FERRER, VIDAL (1999)** “Derecho Parlamentario”, colección de textos Jurídicos Universitarios, Universidad nacional Autónoma de México; Oxford, México.
- Ø **CABADA HUERTA, MARIANEYLA (2007)** “La Facultad de Iniciativa Legislativa” Revista Quórum Legislativo, número 89; México.
- Ø **CABADA HUERTA, MARYANEYLA (2007)** “El Dictamen Parlamentario”; Revista Quórum Legislativo No 94, México.
- Ø **CABANELLAS DE LA TORRE, GUILLERMO (2000)** “Diccionario jurídico Elemental”, editorial Heliasta, Argentina.
- Ø **CAPIRZO, JORGE (2002)** “El Presidencialismo Mexicano” editorial siglo veintiuno, México.
- Ø **CARBONELL, MIGUEL (2006)** “Liberta de Asociación y Reunión en México”; anuario de derecho constitucional latinoamericano” México.

- Ø **CARRILLO FLORES, FERNANDO (2007)** “Hacia el Buen Gobierno, tareas un pendientes”, Fundación Arias para la paz y el progreso Humano; San José Costa Rica.
- Ø **CASTRO RIVERA, EDWIN; CALDERÓN MARENCO MARGINE (2007)** “Derecho Constitucional Nicaragüense,” ediciones Calderón Castro; Managua Nicaragua.
- Ø **CLAUDIA GAMBOA MONTEJANO (2001)** “El Veto”; Servicio de Investigación y Análisis. México.
- Ø **COLOMER Y NEGRETTO (s/a)** “La Gobernanza de la Democracia Presidencial” documento electrónico.
- Ø **D SERRAFERRO, MARIO (s/a)** “El Impeachment en América latina”; Argentina, Brasil y Venezuela; notas.
- Ø **DUVERGER, MAURICE (1962)** “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, editorial Ariel, Barcelona.
- Ø **ESCOBAR FORNOS, IVÁN (1998)** “Manual de Derecho Constitucional”, editorial Hispamer, Managua Nicaragua.
- Ø **ESTEBAN, JORGE (s/a)** “El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional”; Revista Estudios, Madrid España.
- Ø **ESTEBAN, JORGE (2000)** “El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional”; Revista Estudios, Madrid España.
- Ø **ESGUEVA GÓMEZ; ANTONIO (s/a)** “Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua”; IHNCA-UCA.
- Ø **ESGUEVA GÓMEZ; ANTONIO (s/a)** “Prólogo al libro “El Parlamentarismo sui generis” de Bonifacio Miranda” IHNCA-UCA.
- Ø **FABRÉ, LAUREANO CAMILO (s/a)** “El Veto Presidencial”, ver página de descarga www.calp.org.
- Ø **FERNANDO, SANTAOLALLA (2005)** Interregno Parlamentario y Elecciones: Excesos y Defectos;” revista de derecho político número 63; España. Página 102.
- Ø **FORNOS IVAN; CUAREZMA TERAN (2010)** Homenaje al profesor Héctor Fix Zamudio, INEJ, Managua Nicaragua.
- Ø **FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES LUCAS MALLADA (1997)** “El Parlamento a Debate”, editorial Trotta, Madrid España.

- Ø **FUNDACION DEMUCA (2010)** “Guía de Reformas Electorales Municipales en Centro América y República Dominicana” Jean Paul Vargas, San José Costa Rica.
- Ø **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (FUNDEMUCA)** “Ingeniería y Comportamiento Electorales a Nivel Municipal” (2009), s/e; San José Costa Rica.
- Ø **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (FUNDEMUCA)** “Pulso Parlamentario 2008” Jean Paul Vargas; s/e; Costa Rica. Capítulo de Nicaragua realizado por Iván Francisco Lacayo.
- Ø **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (FUNDEMUCA)** “Pulso Parlamentario 2009;” Jean Paul Vargas s/e; Costa Rica. Capítulo de Nicaragua realizado por Iván Francisco Lacayo.
- Ø **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (FUNDEMUCA)** “Pulso parlamentario 2010”, aun sin publicación.
- Ø **GARCÍA MONTERO, MERCEDES (2002)** “Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica; Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal; Barcelona España.
- Ø **GARCÍA MONTERO, MERCEDES (2004)** “Procedimiento Legislativo en América Latina” revista científica de América latina y el Caribe; Universidad de salamanca España.
- Ø **GARCÍA PALACIOS, OMAR (2008)** “Derecho Constitucional I; Universidad Centroamericana UCA; Managua Nicaragua.
- Ø **GARCIA PALACIOS, OMAR (2009)** “Curso de Derecho Constitucional II”, Editorial universitaria; León Nicaragua.
- Ø **GARCÍA VÍLCHEZ, JULIO (2005)** “La Formación de la Ley en Nicaragua”, ediciones Editronic; Managua Nicaragua 2005.
- Ø **GONZALES OROPENA, MANUEL (1997)** Diccionario Universal de términos parlamentarios, cámara de diputados, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, México,

- Ø **GORDILLO ARRIAGA, PABLO (1998)** “Manual de Técnica Legislativa” “visitar: <http://www.visagesoft.com>.
- Ø **GUTIÉRREZ VICÉN, CARLOS (2003)** Letrado de las Cortes Generales de España; artículo.
- Ø **GUZMÁN LUIS, HUMBERTO (2004)** “La Representación Política en Nicaragua” Fundación Nueva Nicaragua, primera edición; Managua Nicaragua.
- Ø **HERNANDEZ VALLE, RUBEN (2000)** “Derecho Parlamentario Costarricense” editorial investigaciones jurídicas, San José Costa Rica.
- Ø **HERNANDEZ VALLE, RUBEN (s/a)** “Presidencialismo o Parlamentarismo” documento electrónico.
- Ø **HERNÁNDEZ LICOMA, JUAN MANUEL (2006)** “Son actualmente sostenibles las razones que existieron para entregar al senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales” Revista Quórum Legislativo número 84; México.
- Ø **HUERTA OCHOA, CARLOS (2001)** “Mecanismos Constitucionales para el Control Político” segunda edición; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ø **INSTITUTO NICARAGUENSE DE INFORMACIÓN DEL DESARROLLO (INIDE)** “Encuesta de demografía y salud (ultima realizada en Nicaragua); Managua Nicaragua.
- Ø **JIMENA QUEZADA, LUIS (2004)** “La Técnica Legislativa a la Luz del Ordenamiento Constitucional Uruguayo”, folleto de trabajo de investigación, realizado en el marco del Proyecto de Apoyo al Parlamento Uruguayo financiado por la Comisión Europea (URY/B7-310/1B/2000/0011).
- Ø **JORGE, WITKER (1999)** “Como Elaborar una Tesis en Derecho; pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho”, editorial Civitas, México.
- Ø **LANZARO JORGE (s/a)** “Presidencialismo con Partidos y sin Partidos”; Fundación Manuel Giménez Abad; documento electrónico.
- Ø **MARTÍN MATEO, RAMÓN (2003)** Manual de Derecho Administrativo”, Aranzadi, 22ª edición, Camino de Galar, Navarra, España.
- Ø **MUÑOS QUEZADA, HUGO ALFONSO (2000)** “Las Comisiones Legislativas Plenas”, editorial investigaciones Jurídicas”; 2da edición, San José Costa Rica.

- Ø **NAVARRO, KARLO (2004)** “A quienes Representan y para Quienes Legislan los Diputados” s/e; Managua Nicaragua.
- Ø **NOHLEN, DIETER; ZOVATTO, DANIEL (2006)** “Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina”; segunda edición; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg.
- Ø **PAINÉ, T (1977)**; “Rights Of Man”, London, England, Pelican Classics.
- Ø **PAYNE, ZOVATTO; DANIEL, MATEO (2006)** “La Política Importa” Banco interamericano de Desarrollo; Washington.
- Ø **PENAGOS VARGAS, GUSTAVO (2006)** “Potestad Rectificadora de Errores Aritméticos y Materiales de los Actos Administrativos” Universidad Católica de Colombia; s/e, Bogotá Colombia.
- Ø **PÉREZ SERRANO NICOLÁS (S/A)** “la obstrucción parlamentaria”, sin edición.
- Ø **PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (1950-1996)** “Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina”; folleto de internet.
- Ø **PETTIT, EUGÉNE (1959)** “Tratado Elemental de Derecho Romano” editorial Nacional, México.
- Ø **REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS NUEVA ÉPOCA (1998)** “Presidencialismo Vs Parlamentarismo; Dos enfoque contrapuestos;” número 99. México.
- Ø **ROMERO VALENCIA, ALBERTO (2004)** “Concepto de Derecho Internacional privado”, México.
- Ø **RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (1994)** “Función Legislativa, Poder Legislativo y Garantía del Procedimiento Legislativo”, V Jornada de derecho parlamentario; Madrid España.
- Ø **SALON ECHEVERRÍA, ALBERTO (2009)** “Elites Políticas y Descentralización en Costa Rica” fundación Demuca; San José Costa Rica.
- Ø **SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO (1982)** “El Parlamento y sus Instrumentos de Información”, editorial revista de derecho privado, Madrid España.
- Ø **SANTAOLALLA LOPEZ, FERNANDO (1984)** “Derecho Parlamentario Español”, editorial nacional, Madrid España.
- Ø **SANTIAGO CAMPOS, CARLOS (s/a)** “Procedimiento Legislativo en México a Través de su Historia”, revista Quórum Legislativo; folleto digital.

- Ø **TORRES, MANRIQUE; FERNANDO, JESÚS (1993)** “Introducción al Derecho” (monografía).
- Ø **TUDELA ARANDA, JOSÉ (s/a)** “Reflexiones Sobre la Renovación del Parlamento” *Doctor en Derecho, Letrado de las Cortes de Aragón; Fundación Manuel Giménez Abad.*
- Ø **UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2007)** “Instrumentos de Control Parlamentario, Estudio Comparativo en 88 Parlamentos Nacionales; Hirononi Yamamoto, s/ed, Suiza.
- Ø **VALDEZ, DIEGO, Y SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARIA (2003)** “El Cálculo del Quórum en la Cámara de Diputados” *Boletín Mexicano de derecho comparado; numero 108, México.*
- Ø **VALLE GONZÁLEZ, ALFONSO (1996)** “El Procedimiento Legislativo Nicaragüense,” editorial de lo Jurídico; Managua Nicaragua.
- Ø **VAN DER HULST, MARC (2000)** “El Mandato Parlamentario, Estudio Comparativo Mundial” s/e, Unión Interparlamentaria, Ginebra Suiza.
- Ø **VARGAS CÉSPEDES, JEAN PAUL (2008)** “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense”, Fundación Arias para la paz y el progreso humano, San José Costa Rica.
- Ø **VARGAS JEAN PAUL Y PETRI DENNIS (2010)** “Transfuguismo, Desafíos Políticos Institucionales para la Gobernabilidad Parlamentaria en Centroamérica” s/e; Fundación Demuca, Costa Rica.
- Ø **VARGAS, JEAN PAUL (2007)** “Tipología de las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el Sistema Presidencialista Costarricense”; Tesis para optar al grado de doctor en gobierno y políticas públicas”, UCR 2007; investigación facilitada por el autor.
- Ø **VARGAS, JEAN PAUL Y PETRI, DENNIS (2008)** “Efectividad Parlamentaria Incentivos y Restricciones Coalicionales en Costa Rica y Nicaragua;” s/e; Fundación de Demuca Costa Rica.
- Ø **VARGAS, JEAN PAUL, (2010)** “Gobernanza Parlamentaria y Capacidad Institucional en Centroamérica y República Dominicana”, fundación Giménez Abad, artículos bajado de internet de la página de la fundación Giménez Abad.
- Ø **VÁZQUEZ, FEDERICO (2004)** “Relaciones Ejecutivo – Legislativo en América Latina” Centro Latinoamericano de la Globalidad CELAG; México.
- Ø **VILA RAMOS; BEATRIZ (2004)** “Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid España.

- Ø **WALKER, JOSEPH (1999)** “Historia de la Grecia Antigua” España.
- Ø **ZUNIGA GARCIA, MAURICIO (2004)** “Manual de Orientaciones Jurídicas Básicas para el funcionamiento de las asociaciones civiles sin fines de lucro (organismos no gubernamentales) de Nicaragua, Managua Nicaragua.

Sentencias

- Ø Sentencia número 170, CSJ; Noviembre de 1992, BJ de ese mismo año pagina 254.
- Ø Sentencia número 13, CSJ; Febrero del 1991, BJ de ese mismo año página 23.
- Ø Sentencia número 78 CSJ; Marzo 10 del 2010. Las cuatro y diez minutos de la tarde Sala Constitucional.
- Ø Sentencia número 100, CSJ; Diciembre 18 de 1997, sala constitucional.
- Ø Sentencia número 116, CSJ; Julio 30 de de mil novecientos noventa y ocho Sala de lo Constitucional. Las nueve de la mañana.
- Ø Sentencia número 88, CSJ; 2003, Compendio de Jurisprudencia Municipal.
- Ø Sentencia 22 del 8 de febrero de 1986, nueve y 20 minutos de la mañana, BJ 1996 pág 43 y 44:

Constituciones:

- Ø Constitución Política de la República de Nicaragua, vigente.
- Ø Constitución Política de la República de Honduras, edición oficial (2007) publicada en la Gaceta diario oficial número 23,216 del 20 de Enero de 1982.
- Ø Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.
- Ø Constitución Política de la República de el Salvador; decreto número 38.
- Ø Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y 1993 y 1994.
- Ø Constitución Política de Nicaragua, la Libérrima (1893)
- Ø Constitución Política de Nicaragua (autocrática (1905)
- Ø Constitución de los Estados Unidos Americanos (1824)
- Ø Constitución Política de Nicaragua (1974).
- Ø Primera Constitución Política de Nicaragua como Estado Unitario del 12 de Noviembre de 1826.

Leyes y otros

- Ø LOPL; Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua; Publicada en La Gaceta no. 26 de Junio del 2007.
- Ø Ley 331; Ley Electoral; publicada en La Gaceta no.16 del 24 de enero del 2000.
- Ø Ley 83; Ley de Inmunidad y sus reformas (ley n° 110) y (ley n° 140).
- Ø Ley 28; Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua; publicada en La Gaceta no. 238 de 30 de Octubre de 1987.
- Ø Ley 40 y 261; Reformas en Incorporaciones a la Ley 40, Ley de los Municipios; publicada en La Gaceta, Diario Oficial no. 155 de 17 de Agosto de 1988.
- Ø Decreto 52-97; Reglamento a la Ley de Municipios con sus reformas; decreto No. 48-2000, el decreto No. 34-2000; y el Decreto No. 93-2005.
- Ø Ley 475; Ley de Participación Ciudadana; publicada en La Gaceta no. 241 del 19 de Diciembre del 2003.
- Ø Ley 44; Ley de Emergencia; publicada en La Gaceta no. 198 de 19 de Octubre de 1988.
- Ø Ley 737; Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicada en la Gaceta 213 del lunes o de Noviembre del 2010.
- Ø Ley 49; Ley de Amparo y reformas; Ley 643, de Reforma a la Ley 49, Ley de Amparo, Publicada en La Gaceta no. 28 del viernes 8 de febrero de 2008.
- Ø Ley 153; Ley de Migración; aprobado el 24 de Febrero de 1993; publicado en la Gaceta no. 80 del 30 de abril de 1993. Nicaragua.
- Ø Código Civil de la República de Nicaragua.
- Ø Ley 520; Código Tributario de la República de Nicaragua; Publicado en La Gaceta no 227 del 23 de Noviembre del 2005
- Ø Código Procesal Civil de la República de Nicaragua.
- Ø Ley 641; Código Penal de la República de Nicaragua.
- Ø Ley 143; Ley de alimentos de la República de Nicaragua.
- Ø Ley 453; Ley de Equidad Fiscal; Publicada en La Gaceta No. 82 del 6 de Mayo del 2003
- Ø Ley 438; Ley de Probidad de los Servidores Públicos; publicada en La Gaceta no 147 del 07 de Agosto del 2002.
- Ø Ley 290; Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo; publicado en La Gaceta no. 102 del 3 junio 1998.

- Ø Ley 257; Ley de Justicia Tributaria y Comercial; publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 106 del 6 de junio de 1997.
- Ø Ley 3; Estatuto general de la Asamblea Nacional (1985)
- Ø Ley 121, Estatuto General de la Asamblea Nacional (1990)
- Ø Estatuto General de la Asamblea Nacional, Ley no. 3, publicada en "La Gaceta", Diario Oficial, No. 91 del 16 de mayo de 1985;
- Ø Estatuto General de la Asamblea Nacional Ley no 26 de agosto de 1987, publicado en La Gaceta no 199 de 4 de Septiembre de 1987.
- Ø Estatuto General de la AN; Ley no 122 del 19 de Diciembre 1990.
- Ø Decretos reglamentarios 412 y 495.
- Ø Decreto 31-2002; Reglamento del Diario oficial la Gaceta, aprobado el 19 de Marzo del 2002; Publicado en la Gaceta No. 86 del 10 de Mayo del 2002.
- Ø Decreto 31-2002; Decreto de funcionamiento de la Gaceta diario Oficial de Nicaragua.
- Ø Ley 147; Ley general sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, publicada en La Gaceta no 102 de 29 de Mayo de 1992.
- Ø Convención de Viena; Aprobada el 23 de mayo de 1969.
- Ø Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, firmado por Nicaragua en 1987.

Libros electrónicos

- Ø Bernardo Bátiz Vásquez, folleto de internet, www.robertexto.com.
- Ø <http://ar.vlex.com/vid/antecedentes-roles-Parlamento-39025652#ixzz0r5djWrLo>
- Ø Transfuguismo: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo>.
- Ø http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/cpe_11.html#_Toc247998895
- Ø http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura.
- Ø <http://www.calp.org.ar/Info/producciones/vetopres.pdf>
- Ø http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=veto
- Ø <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=martam>
- Ø <http://www.dga.gob.ni/preguntadetalle.cfm?recordID=73>
- Ø <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/port>
- Ø [CGR/Documentos/SeminarioFortalezas/4panel-1pPres1CLastra.pdf](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/port)