

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA
UNAN - LEÓN**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**



**Tesis para optar al Título de Magister en Derecho
Parlamentario**

***GUIA METODOLOGICA PARA LA CONSULTA EN EL PROCESO DE
FORMACIÓN DE LA LEY EN NICARAGUA***

SUSTENTANTE: Lic. Elia Fátima Fava Vega

TUTOR: Dr. Omar García Palacios

León, Nicaragua, Noviembre 2013

¡A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD!

ÍNDICE

Contenido

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCION	2
OBJETIVOS	5
Objetivo General	5
CAPITULO I: MARCO TEORICO y NORMATIVO	7
1.1. METODO Y METODOLOGÍA	7
1.1.1. Definición de método y metodología	8
1.1.2. La Metodología Jurídica	12
1.1.3. Que es la Técnica Legislativa	17
1.1.4. La Técnica Legislativa y la Creación del Derecho	23
1.2. DEMOCRACIA	27
1.2.2 La Democracia Original: Modelo de democracia directa	34
1.2.3 El Estado y el desarrollo de la teoría democrática.	39
1.2.4 El modelo democrático actual: La democracia representativa.	47
1.3 MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY	50
1.3.1 Fundamento Legal del Derecho a la Consulta Ciudadana	50
1.3.2 Presentación de la Iniciativa de Ley	53

1.3.3	Del trámite en la Comisión Parlamentaria	54
1.3.4	Duración de la Consulta	55
CAPITULO II: PROPUESTA DE GUIA METODOLOGICA PARA LA CONSULTA EN EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY		57
2.1.	LA CONSULTA DE LA INICIATIVA DE LEY O DECRETO.....	57
2.1.1.	Tipos de consulta	58
2.2.	PARTES EN EL PROCESO DE LA CONSULTA.....	63
2.3.	ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA	63
2.3.1.	Etapa de identificación de la iniciativa a consultar	64
2.3.2.	Etapa de la identificación de los sectores a consultar	70
2.3.3.	Publicidad de la iniciativa de ley o de decreto.....	71
2.3.3.1.	La Convocatoria	72
2.3.3.2.	Plan de consulta.....	73
	Objetivo de la Consulta.	75
	Definición del Calendario de la Consulta	75
	Cronograma de la consulta	76
	Elaboración del Presupuesto de la Consulta	77
2.3.4.	Etapa de Información	86
2.3.5.	Etapa de Evaluación Interna	88

2.4. Estrategia de comunicación.....	90
CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFIA.....	97
ANEXOS.....	105

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de tesis es una propuesta de guía metodológica para la consulta de la iniciativa de ley o decreto en el marco del proceso de formación de la ley, con la cual se pretende contribuir con la institución a perfeccionar el proceso de consulta, homologando procedimientos e instrumentos que las comisiones parlamentarias utilizan en dicho proceso.

El propósito de perfeccionar el proceso de la consulta es con el fin de hacer efectivo el precepto constitucional del derecho a opinar en todos los ámbitos de acción del Estado, de los ciudadanos y las ciudadanas y en lo que hace al Poder Legislativo garantizar esa participación ciudadana en el proceso de formación de la ley.

Las comisiones parlamentarias permanentes y especiales han desarrollado sus procesos de consulta guiados por la Ley Orgánica, pero cada una de ellas utiliza procedimientos distintos, la propuesta pretende generalizarlos y normalizarlos.

INTRODUCCION

La Asamblea Nacional es uno de los Poderes del Estado, ejerce el Poder Legislativo en Nicaragua, está integrada por 92 Diputados que son electos junto con sus suplentes para un período de cinco años mediante el voto universal, igual, directo, libre y secreto. Del total de Diputados 70 son electos de acuerdo a las circunscripciones departamentales y regiones autónomas, mientras que los demás tienen carácter nacional.

Es el Poder de Estado que tiene la atribución de elaborar y aprobar las leyes de la República, para lo cual se rige por la Constitución Política y las leyes, su funcionamiento lo regula su Ley Orgánica.

El proceso de formación de la ley del cual es responsable el Poder Legislativo, está regulado por la Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Título III del Artículo 90 hasta el Artículo 118.

En el ordenamiento jurídico nicaragüense, en su norma máxima la Constitución Política, Artículo 7 establece que Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa, de igual manera reforzando este precepto dice el Artículo 50 que se garantiza el derecho de la participación ciudadana en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y la gestión estatal, a través de la ley de la materia para que norme y regule dicha participación en los asuntos nacionales y locales estableciendo el ámbito de participación y los procedimientos respectivos.

De esa forma la ley en la materia que es la Ley de Participación Ciudadana recoge ese mandato constitucional y lo desarrolla al promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en los diferentes ámbitos de acción mediante la creación de y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la población nicaragüense, contribuyendo al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa que manda la Constitución Política.

Con ese marco jurídico institucional se ha desarrollado el presente trabajo que es una forma modesta de contribuir con la experiencia y conocimientos a la labor que desarrollan las comisiones en el proceso de la consulta de las iniciativas de leyes o decretos.

El informe se desarrolla con una metodología de investigación documental y de experiencias prácticas vividas, que inicia con un marco teórico-normativo que permite fundamentar la propuesta y finaliza con las conclusiones.

El desarrollo del contenido del informe presenta un marco teórico que es consistente con la propuesta porque este marco aborda las diferentes posiciones de tratadistas del Derecho sobre el método y la metodología y estos elementos aplicados al derecho. Por qué, porque la técnica legislativa es un conjunto de procedimientos ordenados de manera lógica y coherente que tiene un propósito y es la emisión de una ley que sea eficaz. Pero, para ello hay que seguir ciertos pasos, de eso trata una de las

etapas del proceso de formación de la ley, de cómo se desarrolla la consulta.

Se procura en el abordaje de los temas que se guarde una coherencia con la participación democrática de la ciudadanía que establece la Constitución Política y con relación a este precepto, analizar el origen y desarrollo del concepto de democracia, abordando brevemente el desarrollo de los Estados hasta llegar al Estado actual.

Concluyendo ese Capítulo con la definición e importancia de la Técnica Legislativa y su relación con el Derecho, de igual manera se desarrolla la etapa de formación de la ley, contenidos que permiten adecuar el conjunto de procedimientos que finalmente se propone en el informe.

La propuesta recoge la experiencia de las comisiones parlamentarias en lo que hace a la consulta, la sistematiza y presenta procedimientos a seguir, aborda fases tales como la publicidad de la iniciativa de ley a consulta y la convocatoria a los sujetos de derecho de la consulta, entre otros.

OBJETIVOS

Objetivo General

1. **Aportar al trabajo legislativo una base sobre la cual unificar criterios respecto a la forma de desarrollar el procedimiento de la consulta en el Proceso de Formación de la Ley, con el fin de estandarizarlo.**
2. **Elaborar normas realistas, eficientes y efectivas, mediante un adecuado procedimiento de la consulta previa al Dictamen del Proyecto de Ley, sobre la base de la mayor participación ciudadana e institucional y el mayor respaldo bibliográfico, técnico-jurídico, concatenado, a la luz de la legislación nacional y comparada.**

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. **Proponer una guía metodológica para cumplir con el procedimiento de la consulta, el procesamiento y sistematización de sus resultados, hasta llegar a la redacción de los nuevos textos, con las técnicas legislativas que garanticen una adecuada agrupación, estructura, coherencia y estilo en la norma.**
2. **Promover la adecuada sistematización de los resultados de la consulta que por Ley debe realizar el Poder Legislativo con los operadores,**

usuarios y beneficiarios de las iniciativas de ley en proceso de formación.

- 3. Propiciar que en el texto escrito de los proyectos (de ley, decretos, resoluciones) se recoja de manera fidedigna la opinión de los consultados traducidas en decisiones de los Diputados respecto a la letra de la Ley.**

- 4. Presentar una guía metodológica de la consulta de las iniciativas de ley, para estandarizar el procedimiento.**

CAPITULO I: MARCO TEORICO y NORMATIVO

Para fundamentar la propuesta que se hace a través del presente trabajo, se hace necesario definir el concepto de metodología desde un enfoque jurídico, ya que precisamente la investigación realizada parte de procesos normativos relacionados con el sistema político y social del país.

También, para una mejor comprensión de la propuesta y el contexto en el que se prevé se aplicará, se desarrolla el concepto de democracia, el cual se presenta procurando que se comprenda la dinámica de los procesos sociales que han hecho evolucionar el concepto original de democracia y como se presenta en Nicaragua y el procedimiento para la formación de la ley.

1.1.METODO Y METODOLOGÍA

Considerando que para la comprensión y ubicación de la propuesta que hago en el presente trabajo se hace necesario definir lo que es el método y la metodología, en qué contexto sociopolítico se ejerce el derecho ciudadano de la consulta y el marco normativo del proceso de formación de la ley, siendo uno de los procedimientos ineludibles el de la consulta.

A continuación se relacionan distintas definiciones de método y metodología, para determinar la que más se aproxima a nuestra necesidad.

1.1.1. Definición de método y metodología

La palabra metodología según el diccionario de la Academia Española de la Lengua, significa “*Ciencia del Método*”.

En la obra *La Ciudad de Dios*, San Agustín, define la Lógica como la parte de la ciencia que enseña el método para alcanzar la verdad. La relación que existe entre la lógica y la metodología se ha reconocido siempre y es la misma que existe entre la parte y el todo.

a metodología es una parte de la Lógica. La lógica se encuentra dividida en dos partes: la primera, comprende la lógica general o formal; y la segunda, la lógica especial o aplicada. La lógica formal, escribe Rabier, prescinde de los objetos que son materia del conocimiento, se atiene a la forma del conocimiento, y determina las leyes que, derivando de la esencia misma del pensamiento, son la condición primera y previa de todas estas operaciones. La lógica especial, por el contrario, considera la aplicación del espíritu a los diversos objetos y determina las leyes particulares que impone al espíritu la índole propia del objeto que se trata de conocer. Como estas leyes se denominan métodos, agrega Rabier, la lógica aplicada tiene como objeto, los métodos y puede ser llamada metodología.

Windelband en *Los principios de la Lógica*, sostiene que la metodología, con el rigor de la verdad, carece de principios verdaderamente propios; éstos se encuentran ya en la lógica pura y se limita, por lo tanto, a

estudiar su aplicación a los especiales fines cognoscitivos de cada ciencia.

Para

Windelband, por consiguiente, es una disciplina técnica, que también puede ser denominada el órgano de las ciencias o la doctrina de las formas sistemáticas del pensamiento.

Carnelutti, en su Metodología del Derecho, escribe que la Metodología es la ciencia que estudia así misma y que de este modo encuentra su método. Pero si la metodología es ciencia o mejor dice si también la metodología es acción, el problema del método se presenta también a la metodología. Partiendo de la realidad de que la ciencia se estudia así misma y de que hay una ciencia de la ciencia. Carneluti estima oportuno distinguir la especie del género y de entre las varias denominaciones que se usan para señalar esta ciencia de la ciencia, Carnelutti escoge la metodología. Si se busca dice el significado puro del vocablo, toda la ciencia, o al menos la ciencia de la práctica, es metodología, porque no cumple otra tarea que la investigación de la vida del obrar; pero como también procura atribuir a los nombres un valor convencional, Metodología puede significar por antonomasia: Discurso sobre el método.

El discurso sobre el método fue precisamente el título que Descartes eligió para su clásico estudio, que constituye uno de los trabajos fundamentales que existen sobre esta materia.

Hernández Gil, en su Metodología del Derecho (prologo, paginas XIV y XV) ha expuesto su pensamiento en torno al concepto de la metodología en los términos siguientes:

La metodología como disciplina del método a seguir en el operar con una materia científica, bien sólo con fines de investigación, bien, con fines de aplicación, entraña un autoconocimiento. En la investigación metodológica, la ciencia misma se torna objeto de nuestra reflexión. No se inquiera el que de los contenidos concretos de la disciplina en cuestión, sino el cómo es decir, que se inquiera el propio proceso seguido en la obtención y elaboración de los conocimientos científicos. La metodología, inicial y elementalmente, es una parte de la lógica; y los dos métodos fundamentales, el deductivo y el inductivo. Pero, así como siguiendo una marcha irremediable hacia la especialización que no legitima, así también la especial contextura de los objetos de cada ciencia, sus diversos fines y su peculiar problemática, ha dado lugar al nacimiento en torno de ellas, de metodologías particulares.

Existe una diferencia que debe señalarse de manera clara y precisa entre la metodología y la lógica formal, distinción que ha sido expuesta sintéticamente en los siguientes términos: “la diferencia entre la metodología y la lógica general consiste en esto: la lógica general estudia los modos de pensamiento de índole universal mientras que la metodología investiga ciertas formas de pensamiento que rigen solamente en determinados sectores de objetos. La lógica general aporta sus elementos a la metodología y esta no hace sino darles una inflexión

especial, una aplicación peculiar que importa una adaptación, además, la lógica sigue dominando por su cuenta y con sus formas universales en toda exposición científica que aspire a poseer validez y seguridad.

Hay por lo tanto, en cada región del saber, una doble presencia de la lógica general, como régimen universal de todo conocimiento, por una parte y por otra como informadora y sustentadora de la lógica especial o metodología correspondiente. El físico, por ejemplo, se atiene a los métodos especiales de las ciencias de la naturaleza y de su propia especialidad científica; pero además razona según las regulaciones de la lógica general.

La lógica metodológica mantiene el carácter formal de toda lógica, aunque restrinja y especialice el formalismo no prescinde por entero de la manera de ser de los objetos, sino que se ve obligada a tener en cuenta la forma especial de cada grupo de objetos, el modo de ser y comportarse de los conjuntos objetivos que son el tema de cada familia de ciencias. El formalismo lógico, como se ha explicado antes, depende de que la lógica se desentiende de los contenidos objetivos de los pensamientos, y se atiene a los pensamientos en cuanto formas; tal formalismo persiste en la metodología, si bien en ella no se trata ya de las formas universales del pensamiento, sino de las formas especiales del pensamiento matemático, naturalista etc.

1.1.2. La Metodología Jurídica

La metodología jurídica es la metodología aplicada al estudio de los métodos jurídicos, una rama de la metodología general.

La metodología del Derecho es una manifestación particular de la metodología general que no quiere decir aclara Hernández Gil, que la metodología jurídica sea rigurosamente independiente de toda otra metodología. Una absoluta y cerrada “pureza metódica” no es admisible y ha conducido a resultados recusables. La autarquía o autosuficiencia de las ciencia, de ordinario pretenciosa, cuando no utópica, lo es más desde el punto de vista del método. Pero tampoco vale creer ni que la metodología del derecho sea solo una proyección de esa Metodología más general, ni que resulte posible el trasplante a su esfera de cualquier método valido para otras. El derecho constituye una realidad específica, aunque en convivencia con otras.

Y a la metodología del Derecho, comprendiéndolo así, le cumple determinar sus límites y marcar las direcciones a que ha de ajustarse en su comportamiento el jurista.

Lask ha señalado en forma clara y precisa cuales son los temas fundamentales de la metodología jurídica. La metodología jurídica en el más amplio sentido (Filosofía Jurídica, págs. 69-70), tanto como critica de la conceptualización jurídica como de la jurídico-científica, tiene dos temas fundamentales, investigar, en primer término, la toma de posición propia

y unitaria del Derecho y de la Jurisprudencia, en relación con el substrato pre jurídico de la vida y de la cultura, es decir, con la transmutación del material pre jurídico en conceptos jurídicos y en segundo lugar, la correlación sistemática de los conceptos jurídicos entre sí, o la forma sistemática de la jurisprudencia.

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El derecho ocupa un lugar de importancia, ya que existe donde hay sociedad, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice la convivencia.

En la técnica legislativa pueden considerarse tres ángulos:

- 1.- El ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles)
- 2.- El teleológico (persigue la armonía social)
- 3.- El axiológico (realizar valores).

Si la analizamos como el conjunto normativo y como ciencia, sus principios científicos han de descubrirse a través de la investigación.

La técnica legislativa aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la

indagación. Por ende, las concepciones del derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en "la técnica jurídica", por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método científico, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite concretar un propósito en función de su utilidad.³

Si las técnicas se insertan en el método y éste se auxilia de las primeras para llevar a cabo su cometido, ambos se incluyen en la metodología, es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento. Así, la metodología estudia los métodos con el fin de revelar la consecución de los conocimientos; es el conjunto de proposiciones lógicas jerarquizadas para mejorar el ejercicio intelectual.

Las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas, orientados por la metodología para arribar a la verdad

científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición), en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.

La metodología de la técnica legislativa permite una mejor visión del derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Esta metodología busca sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos y la solución de los conflictos en el derecho, ya sea la función legislativa o jurisdiccional. Es una forma de acceso a la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculados con las realidades psicológicas, históricas, económicas, ideológicas y éticas. Así, con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico.

Igualmente, la metodología de la técnica legislativa busca mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del conocimiento humano, utilizando los variados medios de conocer de que disponemos para llegar a conclusiones no sólo justas sino verdaderas, aplicando el método conveniente a una obra determinada. Esto facilita la construcción de conceptos de manera rigurosa con el fin de satisfacer las necesidades de cierta época y otorgarle a la norma jurídica un saber filosófico, lógico y axiológico.

Estudiar el derecho implica entender al hombre como causa y efecto de lo jurídico. Por su naturaleza racional, social, libre y moral, el ser humano constituye una forma normativa de vida, por lo que la norma jurídica ordena esas relaciones humanas, pues la vida social está impregnada de juridicidad en razón de que a cada instante realizamos actos y hechos jurídicos.

La investigación del derecho constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo del ordenamiento jurídico. El jurista debe partir del derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se proporcionarán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica.

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico.

El gran jurista Luis Recaséns Sínch5 argumentó que el derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir ciertos valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento

legal, como el supuesto jurídico, el derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Del mismo modo, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales con base en ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

Consecuentemente, si el derecho es una herramienta de la transformación social, económica, política y cultural permanente, la técnica legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad.

1.1.3. Que es la Técnica Legislativa

Al momento en que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de política legislativa, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo debe solucionarse por los órganos jurisdiccionales. Igualmente, es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como los problemas técnicos del lenguaje.

Estos temas conllevan el riesgo de contar con escasos elementos previos, por lo que la iniciativa, discusión, aprobación y publicación de una norma

jurídica posee un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, la inserción armónica dentro del sistema legal). Con la simplificación cuantitativa de los conceptos se podrá lograr una legislación sensata, clara y sistemática.

Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorio (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte, federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o modificación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero).

La técnica legislativa es un instrumento al servicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los concejos municipales y la administración municipal. Sus primeros antecedentes se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico (época de las revoluciones americana y francesa). El fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la corriente codificadora por redactar leyes válidas para los hombres. Por ello, fue necesaria una norma suprema que organizara y derivara la estructura jurídica estatal; que estableciera los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos prohibitivos, permisivos y potestativos.

Esto se perfeccionó en el siglo XX. En Europa surgieron varias instituciones, por ejemplo, el ombudsman vigila la actuación de las autoridades; el Tribunal de Cuentas revisa la cuenta pública, y el Tribunal Constitucional juzga la constitucionalidad de los actos y las leyes. Después de la Segunda Guerra Mundial, la explosión reglamentaria originó que se canalizaran esfuerzos para evitar contradicciones, lagunas y oscuridad en el sistema jurídico. De esta forma, la técnica legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas.

En los países de la Región latinoamericana, esta área de la ciencia jurídica es reciente. Ello obedece a la tendencia de profesionalizar las tareas relacionadas con la producción legislativa. La ciencia de la legislación sistematiza el material didáctico con implicaciones en el trabajo legislativo, con el objeto de optimizar los valores y fines de las normas a través de las decisiones políticas expresadas en las leyes; las cuestiones técnico-jurídicas con un enfoque de sensatez legislativa, tendientes a incrementar la certeza del derecho para el ciudadano y para los encargados de aplicarlo, con el fin de dar fomento al Estado de derecho. Esta racionalidad engloba niveles de lingüística lógico-formal, pragmatismo, teleología, ética y disciplinas auxiliares, que busca unidad y articulación de las leyes. De ahí el contenido científico de la legislación.

La técnica legislativa trata de la composición y redacción de las leyes jurídicas e incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Hay una tradición de

prácticas, usos y modos de legislar y redactar este tipo de textos normativos, así como de su recopilación, sistematización, comparación y evaluación, aspectos que contribuyen al planteamiento de una teoría o doctrina de la legislación.

Dichas técnicas se aplicarán conforme las condiciones y circunstancias que originen la necesidad de la ley, tomando en consideración que ningún criterio deberá ser imperativo e inflexible, pues cada caso exige dotarlo de cierto ajuste para evitar conflictos que alejen el fin que se persigue. Por ello, todo proyecto legislativo debe evitar desestabilizar el sistema normativo en el que se pretende insertar.

La planificación legislativa forma parte de la metodología de la ley, es decir, se ocupa de la formación de la voluntad y de la toma de decisiones en la elaboración de un proyecto normativo. En cambio, el proceso legislativo externo se ocupa de la participación de los distintos órganos legislativos en la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución política y la propia normatividad interna del parlamento.

La intervención legislativa parte de la existencia de un estado de hecho y su discrepancia con un estado que debe alcanzarse. Es un fenómeno que se plantea para resolverse mediante la elaboración y posterior aplicación de un programa, pues, desde el punto de vista metodológico, un problema requiere ser atendido a través de las razones y factores que reclaman la actividad del órgano constitucional con potestad para dictar normas. Esto se deriva de la necesidad u obligación jurídica de desarrollar las

directrices de un mandato constitucional a través de leyes reglamentarias, ordinarias, decretos, etcétera.

Una política legislativa representa la construcción de todo tipo de proyectos legales congruentes con los objetivos constitucionales de una nación. No sólo debe considerarse la arquitectura de dichos proyectos sino medir las consecuencias del funcionamiento y operatividad que se va a suscitar, por lo que han de analizarse las posibles contradicciones, falta de sistematización y ausencia de concordancia. El propósito es cuidar el orden y el sistema normativo. Consecuentemente, el proceder de los órganos estatales debe ser: Emitir, observar y aplicar la regulación en los diferentes rubros sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera.

El problema engloba a los grupos sociales afectados, número de individuos, número de casos a resolver, etcétera. Ello implica someter a los criterios a una valoración política: cuáles cuestiones deben considerarse prioritarias y cuáles secundarias, con base en las decisiones políticas. No obstante, en esa determinación de prioridades han de estimarse las razones para una solución inmediata del asunto. Es por eso que la amplitud, grado de permanencia y análisis del problema proporcionan criterios para valorar su emergencia. Por ende, un análisis objetivo conlleva identificar los problemas que son objeto de menor atención.

En la técnica legislativa se combinan factores históricos, científicos, tecnológicos y empíricos, además de varias disciplinas jurídicas, como el

derecho constitucional, la teoría del estado y del derecho, la dogmática jurídica, la filosofía del derecho, la historia del derecho, el derecho comparado, etcétera.

Hay que resaltar la importancia de la coordinación y homogeneización de criterios entre los equipos técnicos de los ministerios de Estado y del órgano legislativo. Esto conlleva una unificación de los instrumentos de origen multidisciplinario, que se aplican a cualquier legislación; a los esfuerzos que trasciendan posiciones ideológicas para explicitar ciertos valores en las normas jurídicas.

Mientras las ciencias de la naturaleza aplican una metodología más profunda, las ciencias sociales son dinámicas y cambiantes. No obstante, la ciencia jurídica es trascendental para posibilitar el desarrollo del individuo.

El carácter científico no radica en el empleo de un método determinado, sino en utilizar correctamente la inteligencia para apreciar las cualidades del objeto del conocimiento.

Sería posible contar con el derecho de nuestra época sin los logros de los jurisconsultos romanos; de los glosadores, de los posglosadores y de los racionalistas de los siglos XVII y XVIII, como Savigny Ihering; también de los constitucionalistas del siglo XIX. Entonces, el derecho es producto de la vida social reflexiva, con matices diversos.

El carácter científico del derecho depende del rigor con el que se empleen los instrumentos de la lógica e integrar una ciencia jurídica con su propia metodología. Esto implica estudiar la forma de operar de los órganos que producen el derecho, desde el Poder Constituyente originario hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez al sentenciar y los particulares al formular contratos.

1.1.4. La Técnica Legislativa y la Creación del Derecho

En toda sociedad organizada existen una serie de comportamientos para la convivencia. Desde el momento en que estas conductas se consideran como obligatorias y su cumplimiento o incumplimiento comporta determinadas consecuencias, puede hablarse de normas jurídicas. Son pautas que presentan una prescripción de una conducta que se estima obligatoria, pues su desacato acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción.

Una proposición jurídica con un efecto imperativo es una forma conceptual que fundamenta la obligación bajo el presupuesto de que el derecho estipula deberes.

El concepto de lo jurídico estudia la realidad social en todas sus manifestaciones.⁷ En la técnica legislativa, un canon es la razón de la praxis legislativa, pues es de interés del legislador dirigir sus órdenes a los gobernados para poder regirse por ellas. Esto permite al obligado orientar su comportamiento conforme a su deber; quien cuenta con

capacidad para cumplirlo está en condiciones de obrar conforme a derecho. En este sentido, la legislación deriva a todo fenómeno jurídico en un tiempo y lugar determinado.⁸

Un ordenamiento legal no es un simple agregado de normas sino que supone la existencia de una organización social para la consecución de su función, pues es allí donde tienen significado. El saber jurídico se expresa en un grado filosófico, que es el nivel universal que estipula qué es la justicia y el derecho, su origen y normatividad, y en uno categorial, dedicado a divulgar los principios generales de todas sus disciplinas.⁹

Al respecto, Norberto Bobbio narra las ideas de varios estudiosos del tema,¹⁰ como Romano, quien argumenta que el derecho opera en una sociedad para implementar el orden, pues de ahí deriva su existencia. Hay tantas disciplinas jurídicas como géneros se quieran establecer, a partir de su clasificación y sus principios filosóficos.

Por su parte, Austin (citado por Hart) considera que la clave para comprender lo jurídico está en entender que la orden está respaldada por amenazas.¹¹ En esta dirección, Kelsen,¹² Bonnacase,¹³ R.M. Dworkin, citado por el doctor Mario I. Álvarez Ledezma¹⁴ y Luhman,¹⁵ entre otros, señalan que el derecho es un sistema de normas, instituciones y principios desarrollados a través del tiempo, determinados conforme la función que va a desempeñar en la sociedad.

Históricamente, las estructuras estatales han manifestado una tendencia a monopolizar la creación del derecho para convertirse en uno de los pilares básicos en los que se apoya el Estado. Por ende, el asambleísta o el asesor en técnica legislativa juega un papel importante en la producción normativa, de ahí la trascendencia de estar en contacto con la sociedad, las organizaciones privadas y gubernamentales, y las dependencias federales, estatales y municipales.

Se necesitan acciones que vayan más allá del pasado y de dogmas del presente; más allá de las ideologías y partir de los problemas centrales que afligen a la sociedad.

Los encargados de emitir las normas jurídicas han de cumplir con sus obligaciones constitucionales y producir el orden jurídico nacional, que juegan un papel trascendental, el parlamento nacional, dependencias del Poder Ejecutivo, y órganos constitucionales autónomos.

De ahí la significación de contar con expertos en las áreas a legislar, para que las disposiciones jurídicas sean sencillas y claras, y que las autoridades judiciales y dependencias del Poder Ejecutivo no tengan confusión al interpretarlas y aplicarlas, sea en materia laboral, fiscal, ecológica, etcétera. El fin de esto es disponer de un sistema jurídico sencillo y propiciar un Estado de derecho, es decir, que la ley se acate por gobernantes y gobernados para generar desarrollo social, cultural, político, jurídico y económico.¹⁷ Ningún orden jurídico se mantiene por sí

mismo puesto que es necesaria la presencia del poder público y que éste se someta a la ley.

En el sistema político hay actores que interactúan de diversas formas y originan diferentes roles y estructuras. Ello presupone y comprende el poder estatal. Al referirse a la producción legislativa debe pensarse en el entorno político, económico, social, y cultural, en el ámbito nacional e internacional, pues de lo contrario se encasillaría su función.

Es necesario que los criterios de creación de leyes comprendan la orientación y previsión de conductas, sus fines y las ponderaciones sobre los costos, eficiencia, incentivos, equidad, los valores sociales y el enfoque institucional. Esto permite moldear las interacciones sociales, y estructurar incentivos en el intercambio político, social y económico. El fin es reducir la incertidumbre jurídica y proveer señales de organización de la vida cotidiana.

1.2. DEMOCRACIA

1.2.1 Origen del concepto democracia

Demos: Pueblo

Kratia: Poder

El sistema de gobierno que designa la palabra *democracia* tuvo su origen en la antigua Grecia. El mismo se desarrolló principalmente entre los siglos VI y IV a de C., en Atenas, la ciudad más avanzada culturalmente de los estados griegos. Se considera que Heródoto fue el primero en utilizarlo pero no de manera expresa, sino refiriéndose en sus textos a una comunidad política dirigida por el demos, o por muchos, claramente opuesta a la monarquía y a la oligarquía. De manera literal el término se traduce a nuestro idioma “*Gobierno del Pueblo*”.

Heródoto de Halicarnaso, en su historia de las guerras entre griegos y los persas, no ilustra sobre el folklore, las costumbres y la política de los pueblos que rodean las costas orientales del Mediterráneo y los que habitaban el Medio Oriente cuatro siglos antes de Cristo¹. En su trabajo historiográfico, Heródoto analiza las características fundamentales de las formas de gobierno conocidas en esa época, realizando una triple clasificación, la cual parte de la pregunta: ¿en cuántas manos queda el

¹ Lipson, Leslie. Historia Filosofía de la democracia. Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1969.

poder supremo?. La respuesta correspondiente se les da la denominación respectiva de monarquía, aristocracia y democracia².

Bobbio denomina a esta clasificación “*tradición aristotélica de las tres formas de gobiernos*” o “*teoría clásica*” según la cual “*la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos*”³.

Las características que encuentra en el modelo que califica de “*democrático*” están basadas en la participación directa del pueblo en los asuntos de orden público.

El demos y el kratia.

Significado de las dos palabras que componen el término democracia de conformidad a su origen etimológico.

Conocer el significado original del término *democracia*, se traduce al idioma en “*gobierno del pueblo*” o “*por el pueblo*”, servirá de referente básico para la construcción del ideal democrático de hoy, de conformidad a la realidad social y jurídico-política del presente.

² Herodoto, Citado en Lipson, Leslie, op. Cit. Pag. 28

³ Bobbio, N.: Marreucci N.: Pasquino, G. diccionario de política. Sexta edición, Madrid, España 1991. Pag. 441

Las raíces del término democracia, *demos* y *kratia*, tal como bien lo expresa Dahl, de inicio “*plantean urgentes interrogantes*” ¿Quiénes integran el pueblo y que significa que ellos gobiernen?⁴

En este sentido conviene para el objeto de estudio del presente trabajo, detenerse en el análisis de estos dos términos.

a) Sobre el *demos* o pueblo.

El *demos* en el siglo V antes de Cristo, significo la comunidad ateniense reunida en la *ekklesia* o *Asamblea Popular*.

El pueblo de hoy no puede controlar en forma univoca la función pública tal como sucedió en la polis griega. Nuestros pueblos son cada vez más grandes y con ello el sentido de comunidad se pierde día a día “*ya no vivimos en una polis y no basta con decir que vivimos en una metrópoli; nuestra sociedad es una megalópolis*”. Esto quiere decir que ya no existen los pueblos de la polis, de las comunas medievales, ni del tercero (y cuarto) estado del ancien régime.... *Hoy el pueblo* representa una sociedad sumamente inestable, atomizada y sin norma”⁵.

En la democracia ateniense, referirse al *demos* era hacerlo respecto de todas aquellas personas no esclavas, adultas y además hombres.

⁴ Dahl, Robert. La democracia y sus críticos. Primera Edición, Editorial Paidós. Buenos Aires 1991. Pag. 11

⁵ Ibidem pag.34

En el presente, el termino pueblo puede cambiar de significado de acuerdo a la lengua que sea traducido. *“El termino popolo así como sus equivalentes en francés y en alemán (peuple, volk) dan la idea de una entidad singular, en tanto que la palabra inglesa people indica un plural. En el primer caso, se nos induce fácilmente a pensar que popolo denota un tanto orgánico que puede ser expresado por una voluntad general indivisible, en tanto que en el último, decir democracia es lo mismo que decir policracia, una multiplicidad separable constituida por cada uno de sus miembros”*⁶.

Para Sartori, el análisis de los significado de “pueblo” presenta un problema de antecedentes históricos. *“Cuando se acuñó el término demokratia, el pueblo a que se refería era el ‘demos’ de una ‘polis’ griega una pequeña comunidad estrechamente unidad, que actuaba sobre la marcha como un cuerpo colectivo decisivo. Ahora cuando la teoría etimológica de la democracia interna explicar tangiblemente quien es el pueblo lo que recuerda es el ‘demos’ griego, poniendo poca o ninguna atención en el hecho de que mientras mayor se haga una población, menos puede el concepto de pueblo designar una comunidad real y mas tiende a denotar una construcción lógica a una ficción lógica”*⁷.

Conceptos de pueblos en razón de sus funciones.

⁶ Sartori, Giovanni, Aspectos de la Democracia. Editorial Limusa –Wiley, S.A. México 1965. Pag.32

⁷ Sartori, Ibid, Pag.34

A continuación presento las concepciones de *pueblo*, que para Giovanni Sartori, responden al significado que se les da de acuerdo al punto de vista de la organización del mismo frente al Estado.

- **Pueblo como población:** cuando el pueblo se designa como población, se alude a los hombres y mujeres que integran el orden político desde el punto de vista exclusivamente cuantitativo. Como tal, este término expresa fundamentalmente la relación del pueblo con el territorio.
- **Pueblo como concepto negativo y pasivo:** Corresponde al uso vulgar que designa como pueblo la masa amorfa y neutra que no participa en cualquier actividad. Así se comprende como pueblo, en una sala de espectáculos, los que son simplemente espectadores descalificados; en la administración, los que no son funcionarios; y en sentido político, los que no participan de la autoridad. Es de aquí de donde parte la consideración de pueblo como el tercer estado, el de los no privilegiados.
- **El pueblo como unidad étnica nacional:** Cuando el pueblo es designado como una entidad biológica de determinados caracteres psicológicos, morales y espirituales. En esta dirección se confunden los conceptos de pueblo y nación.
- **El pueblo como masa:** Este concepto presupone una concepción activa del pueblo. En este sentido Sartori llama a la sociedad moderna "*sociedad de masa*", vocablo que, según él, se acostumbra a utilizar debido"... a la profunda transformación producida por la

pérdida de la comunidad que siguió a la caída del orden medieval y a los radicales cambios provocados por la rápida evolución habida en los últimos 150 años...” si se quiere poner al día el concepto de democracia etimológica deberá llamársela masocracia⁸.

Dentro de esta masa o pueblo más o menos organizado o reunido de acuerdo a ciertas características la sociología distingue la masa disgregada (los extranjeros, los pobres, los obreros desempleados, los descontentos) y las masas organizadas o compactas los manifestantes, los asistentes a una reunión, los sindicatos, los partidos políticos, los obreros empleados, considerados todos en relación a un gran establecimiento o en un centro de población determinado.

- **El pueblo como público:** Aquí aparece el pueblo como publico sujeto de la opinión pública y ámbito en que se forman y circulan las opiniones públicas.
- **El pueblo como cuerpo electoral:** En esta concepción se considera a una porción del pueblo como sujeto de decisión a través del sistema de votaciones.
- **El pueblo representado:** En esta concepción el pueblo no actúa por si mismo, sino a través de sus representantes. Las funciones que se le atribuyen, las realizan éstos pro representación⁹.

⁸ Ibidem. Pag.35

⁹ Sánchez Agesta, Luis. Lecciones de Derecho Politico. Granada, 1959. Pag. 433

Refiriéndose al tema de la participación, Robert Dahl señala que *“Dentro de un pueblo solo un limitado subconjunto de personas tiene derecho a participar en el gobierno; ellas constituyen el pueblo en otro sentido: son, dicho con más propiedad, los ciudadanos o la ciudadanía”*¹⁰

Por último, cabe señalar que el calificativo de pueblo está sujeto a distorsión en cuanto a su función de depositario del poder. En su nombre y valiéndose de la institucionalidad democrática, gobiernos legítimamente electos impulsan medidas políticas y económicas que pueden ir en perjuicio de los intereses de la mayoría.

b) Sobre el Kratos.

El poder del significado original de la palabra *“democracia”* se refiere al poder del pueblo para decidir directamente, sin intermediario, sobre los asuntos de interés público. Por esta razón, el *kratos* es un concepto político, no ético. No ético en el sentido que la democracia no es pura y simplemente poder popular. La pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder. Significa que el poder de los gobernantes es legítimo solo si se otorga desde abajo, solo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en un consenso básico manifiesto.

¹⁰ Dahl, Ibid, Pág.12

Desde el punto de vista sociológico, *el poder* en el presente siglo no descansa en la coerción, sino mas bien en el poder incidir en la voluntad y acción de los demás a manera de persuasión.

Hablar de “*poder del pueblo*” es algo difuso en el sentido de que la “*masa*” o pueblo debe expresar ese poder a través de alguien. El pueblo es soberano porque elige, el problema está en la forma que será canalizado el poder por las personas electas para tal empresa¹¹.

1.2.2 La Democracia Original: Modelo de democracia directa.

Como se señala el inicio del presente trabajo, el sistema de gobierno que designa la palabra “*democracia*” tiene su origen en la antigua Grecia y se basó en la participación directa de la ciudadanía en los asuntos de orden público. El mismo funcionaba de la siguiente manera:

Existía una Asamblea soberana abierta a la participación de todos aquellos que eran ciudadanos. No existían burócratas o funcionarios públicos, con la excepción de unos pocos escribas quienes eran esclavo propiedad del Estado mismo y registraban lo imprescindible, copias de tratados y de leyes, listas de morosos y demás.

¹¹ Conversación sobre el tema con Regis Mairena Duran. Sociólogo, catedrático de la Universidad Católica de Managua. Para ampliar sobre el tema se recomienda consultar la obra del Francés Michell Foucalt .

El gobierno era así ejercido “*por el pueblo*” en el sentido más literal de la palabra, entendiéndose que no formaban parte de este demos o pueblo la población esclava y las mujeres. La Asamblea era una reunión al aire libre en la cual participaban todos aquellos ciudadanos mayores de dieciocho años. Las principales funciones eran sobre la decisión final sobre la paz o la guerra, los tratados, las finanzas, la legislación, las obras públicas. En una palabra todo lo referido a la actividad gubernamental.

La Asamblea se reunía con un mínimo de cuarenta veces por año y, por lo general, llegaba a una decisión sobre el asunto tratado en debate de un solo día, en el cual, en principio, todos los presentes tenían el derecho a hablar sin más requisito que el pedir la palabra. La voz isegoria, o sea, el derecho universal a hablar en la Asamblea, era empleada a veces por los autores griegos como término sinónimo de “*democracia*”. Las decisiones se tomaban por el simple voto mayoritario de los presentes.

La administración del gobierno estaba dividida en un amplio abanico de puestos anuales y en un Consejo de 500 varones, todos ellos escogidos al azar y restringidos a ocupar tales cargos por un periodo de uno o dos años, con la excepción de un cuerpo de diez generales y otras pequeñas comisiones creadas ad hoc, que eran las embajadas a otros Estados. La selección a suerte de las personas que detentan los cargos constituye una de las bases de la democracia ateniense.

El Estado Ateniense era relativamente pequeño y las opiniones sobre las decisiones a tomar eran debatidas y apoyadas o denegadas con facilidad.

El modelo democrático practicado en Grecia era de participación popular directa en la toma de decisiones en asuntos de orden público. Tratar de reproducir éste modelo democrático en la Atenas de hoy o cualquier capital o nación en el mundo de hoy resultaría imposible debido a que vivimos en sociedades cada vez más complejas y sobrepobladas.

Jean Jacobo Rousseau llegó a aseverar que en un sentido estricto jamás existió ni existirá una auténtica democracia, en primer lugar porque es *“contra el orden natural que el mayor numero gobierne y que los menos sean gobernados”* y en segundo lugar porque la democracia necesita además de muchas condiciones que son difíciles de reunir, tal como la del tamaño del Estado, el cual para ser calificado de democrático necesita ser pequeño de tal forma que el pueblo se pueda reunir y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás¹².

Cabe señalar, que hoy en día difícilmente denominaríamos *“democrático”* a un régimen como el ateniense donde la esclavitud y la exclusiva participación masculina en los asuntos de orden público eran una norma.

Por la complejidad de las relaciones sociales del presente, las cuales han hecho evolucionar de manera significativa el funcionamiento de las instituciones en las que se basan las democracias modernas, estamos obligados a ver en el ejemplo griego solamente un referente histórico del

¹² Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. Ediciones Altaya S.A. Barcelona 1993. Pág. 66

ideal democrático de hoy. Al respecto, Dahl señala: *“Si bien las practicas de la democracia moderna solo guardan escasa semejanza con las instituciones políticas de la Grecia clásica, nuestras ideas actuales han experimentado la poderosa influencia de los griegos, y en particular de los atenienses”*¹³.

Para concluir con este punto, considero de importancia reproducir la síntesis que sobre la visión griega de la democracia hace Robert Dahl.

Dahl expresa, que de acuerdo a la visión griega del orden democrático, este debía satisfacer como mínimo seis requisitos:

- Los ciudadanos debían tener intereses suficientes armónicos entre si, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general.
- De este primer requisito se deduce el segundo los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de característica que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público.
- La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña, en el caso ideal, más pequeña aun que los cuarenta o cincuenta mil que poblaban la Atenas de Pericles. El pequeño tamaño era necesario por tres razones: a) contribuiría a evitar la heterogeneidad, y por ende la inarmonía, resultante de una extensión de las fronteras que llevase

¹³ Dhal, Robert. Op. Cit. Pág. 22

a agrupar, como el caso de Persia, a pueblos de diversa lengua, religión, historia y grupo étnico, pueblos que no tendrían casi nada en común; b) los ciudadanos podrían adquirir un mejor conocimiento de su ciudad y des sus compatriotas, gracias a la observación, la experiencia y el debate y esto los ayudaría a discriminar el bien común diferenciándolo de sus intereses privados o personales; c) por último, era esencial para la reunión conjunta de todos los ciudadanos a fin de actuar como gobernantes soberanos de su ciudad.

- En cuarto lugar, entonces, los ciudadanos debían estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa acerca de las leyes y las medidas políticas.
- La participación ciudadana no se limitaba, empero, a las reuniones de la Asamblea incluía así mismo la administración de la ciudad. Se ha estimado que con Atenas debían cubrirse más de un millar de cargos públicos (unos pocos mediante elecciones, el resto echando suerte), así todos los cuales eran de un año de duración y solo podían ocuparse una vez en la vida.
- Finalmente, la ciudad Estado debía ser por completo autónoma, al menos en el caso ideal. Por más que las ligas, confederaciones y alianza fuesen a veces necesarias a los fines de la defensa o de la guerra, no debían privar a la ciudad-Estado de su autonomía suprema, ni a la Asamblea de ese Estado de su soberanía¹⁴

¹⁴ Dhal, Robert. Op.cit. pág. 28 y29

Dahl finaliza señalando que cada uno de los requisitos que debía satisfacer el Estado para ser democrático en el mundo antiguo, se halla en *“flagrante contradicción con la realidad de cualquier democracia moderna de un Estado nacional o país”*. Esta aseveración es compartida en lo que se refiere al ámbito nacional. El municipio se perfila hoy en día como el espacio más propicio para la democratización a través de la participación.

1.2.3 El Estado y el desarrollo de la teoría democrática.

Durante más de dos mil años, el termino *democracia*, cayó en desuso. La aparición de los estados nacionales y sus modelos de república liberales genero la confusión de términos entre estos últimos y el de democracia. El liberalismo nace como respuesta a como se ejercen las funciones del Estado y la democracia a la cuestión de quien ejerce dichas funciones. Así, el modelo democrático garantiza el funcionamiento de mecanismos de representación a través de elecciones regulares. Dicho modelo aparece como conciliador del principio liberal de *libertad* y el de igualdad, promovido por la teoría democrática, ganando en algún momento de la historia el calificativo de *“democracia liberal”*.

A continuación analizaré desde el punto de vista jurídico al Estado y las partes que lo integran. De la misma manera señalaré las principales características del Estado Liberal y las formas de Estados Contemporáneos utilizando la clasificación que hace de lo mismo el constitucionalista Biscaretti di Ruffia.

El Estado.

El concepto de Estado surge vinculado a la tradición del pensamiento político occidental para hacer referencia a la organización jurídica coercitiva de una comunidad. La base de este pensamiento es la búsqueda de una representación de la sociedad que armonice los deseos individuales con las aspiraciones colectivas, el interés privado con el público, las estructuras objetivas con las subjetivas¹⁵.

“Un vago precedente del término Estado....es la expresión latina ‘status republicae’. El segundo termino de esta expresión era para los romano el verdaderamente sustantivo, pues el primero, status, era solo una formula general para significar una situación jurídica. El renacimiento romanista en España lo entendió así rectamente y cuando encontramos el término ‘Estado’ en obras políticas, esta aplicado con esta significación; mientras que por el contrario el término ‘republica’ apunta directamente a significar la institución política...”¹⁶.

“El termino stato, empezó a utilizarse en Italia, en la segunda mitad del siglo X para llenar la necesidad provocada por la reciente unidad de toso los reinos y ciudades italianas, de encontrar una palabra que comprendiera la

¹⁵ Bravo, Alejandro. El Concejal y el Municipio, Centro de Derechos Constitucionales y Asociación de Municipios de Nicaragua. 1997.

¹⁶ Sánchez Agesta, Luis. Op.cit. pag.69

formación total del Estado Italiano. Los antiguos griegos denominaron polis a sus formas de Estado. Civitas los romanos. En la Edad Media se denomino land, terra, terrae”¹⁷

El término es utilizado por primera vez por Maquiavelo en su obra El príncipe en el año 1523.

Los tratadistas reconocen tres elementos en la integración de un estado.

- **Un territorio:** la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del estado puede desenvolver su actividad específica. En este sentido jurídico, tierra se denomina territorio.
- **Una población:** los hombres y mujeres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo. Tienen una doble cualidad; ciudadanos activos que participan en la formación de la voluntad común y están a la vez, sometidos a esa voluntad.
- **La soberanía:** El tercer elemento es indispensable para la existencia del Estado. Es un derecho propio de mando. Es la capacidad de dictar sus propias leyes y obligar, por la fuerza si es necesario a los habitantes de un determinado territorio, donde el Estado ejerce soberanía, a obedecer dichas leyes. Pueden

¹⁷ Ibidem. Pág. 1

existir territorios donde la población tiene lengua, religión y tradiciones comunes, conforman naciones como los kurdos pero no tienen soberanía.

Es de este tercer elemento que los teóricos del Estado infieren la existencia de los ejércitos. Hermen Heller señala: *“El Estado es una unidad decisoria universal para un territorio determinado y consecuentemente, es soberano; de ahí deriva su peculiaridad. Es posible que dos ejércitos luchen por establecer sus respectivas soberanías sobre un territorio determinado, en cuyo caso el jurista tendrá que aceptar la existencia de una lucha por la soberanía, que durará hasta la terminación de la guerra”*¹⁸

Al desarrollarse el estado de acuerdo con las teorías de Montesquieu y dividirse el ejercicio del Poder Público entre los tres Poderes del Estado, las funciones que cada Poder viene a ejercer son específicas. La separación de los Poderes desconcentra el poder. Así el Poder Legislativo ejerce la Función Legislativa, el Poder Judicial ejerce la Función Jurisdiccional, el Poder Ejecutivo ejerce la Función Administrativa y por último, en nuestro caso, la norma constitucional crea un cuanto órgano que ejerce entre sus funciones la de dirigir y vigilar los procesos electorales. El mismo es catalogado como un *“poder”* mas a la par de los clásicos ya señalados.

¹⁸ Heller, Herman. Citado Por Bravo op. Cit. Pág.10

El Estado Liberal.

El Estado Liberal, concebido como un sistema coherente de ideales y objetivos prácticos se desarrolló principalmente en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII. El renacimiento y la Reforma desempeñaron un importante papel en el proceso de expansión del mismo, a través, fundamentalmente, de su contribución al individualismo¹⁹.

Los cambios vividos por Inglaterra entre la revolución de 1688, primera revolución liberal de la historia y la *Reform Act* de 1832 hacen que éste sistema de gobierno sea conocido como “*liberalismo clásico*” el cual se caracteriza por:

- **La despersonalización del Poder: El poder no viene de arriba sino de la base. No tiene fundamentación religiosa sino secular. El rey tenía un poder subjetivo, heredado como derecho a gobernar dentro del concepto patrimonial y divino del derecho medieval. La revolución los enfrenta a la tesis de la soberanía popular. Un poder anónimo, perteneciente a todos, originado en la voluntad de los gobernados. De ahí se concluye que los gobernantes (reyes o presidentes) gobiernan por consenso popular, que su poder es derivado y en consecuencia un poder limitado. El ejercicio de este poder acarrea responsabilidades frente al pueblo, en cuya representación gobierna. La soberanía cambia de titular.**

¹⁹ Badia, Juan op. Cit. Pág. 61

- **La descentralización del ejercicio del poder:** el liberalismo contrapone al absolutismo la doctrina de la división y separación de poderes que Montesquieu construyó sobre sus estudios del régimen británico de mediados del siglo XVII. Para frenar lo que denominó la natural tendencia humana al abuso del poder, encontró que la única manera de evitar la arbitrariedad es que el poder contenga al poder. Al existir una pluralidad de poderes, cada uno con competencia propias y separadas, se hacen interdependientes y no pueden obrar si no es contando con los otros. Es la mecánica de frenos y contrapesos; al dividir y separa el poder, la desconcentran y debilitan en provecho de la libertad y los derechos individuales.
- **La racionalización del ejerció del poder:** Sometiendo toda actuación de los poderes públicos a una norma previa y expresa que los faculte para tal acto. Es la idea que el poder emana y se sustenta en la ley. Que el poder se origina en el derecho. Que es la voluntad del pueblo y no la fuerza lo que da carácter legítimos a sus actuaciones. Que todo poder es una simple competencia legal, limitada, sujeta a controles para anular arbitrariedades²⁰.

El liberalismo clásico evolucionó hasta llegar a fusionarse con el concepto de “*democracia*”. Dicha fusión se da a través de la identificación de dos principios en uno solo; el principio democrático de ‘*igualdad*’ y el

²⁰ Bravo, Alejandro. Op. Cit.

principio liberal de *'libertad'*. El sistema democrático-liberal trata de conciliar dichos principios.

La democracia liberal es fruto del capitalismo clásico, ambos van de la mano en el proceso de evolución. Sujeto de la crítica marxista y anarquista, por una parte, y por otra, de la doctrina social de la Iglesia Católica, el capitalismo clásico tuvo que acomodarse a las nuevas exigencias de la realidad y a los postulados de la justicia social, transformándose a la vez los principios del modelo *'democrático liberal'* de la época y surgiendo lo que se ha dado a llamar *'democracia social'* acepción del término democracia que abordare en las próximas paginas.

Formas de Estado contemporáneo.

Para este punto, haré uso de la tipología elabora por el constitucionalista Biscartti di Ruffia. El autor inicia distinguiendo las formas de Estado de las formas de gobierno:

- Las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno, el pueblo y el territorio.
- La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.

Del primer punto se puede concluir que la relaciones entre los elementos (gobierno – pueblo – territorio) constitutivos del Estado mismo, dará las pautas para determinar la forma de Estado que hay en el país.

Partiendo de lo antes señalado, el autor agrupa a los Estados en tres clases: los Estados de la democracia clásica, los Estados autoritarios y los Estados de democracia progresiva.

- *El Estado de democracia clásica* se basa en el desea de autogobierno: máxima identificación de gobernantes y gobernados. Su principio jurídico debe reducirse en este aforismo: “Gobierno de la mayoría respetando los derechos de la minoría”; el derecho constitucional que lo formaliza es concebido como “*técnica de la libertad*”.
- *El Estado autoritario* está inspirado por el postulado de que ciertas minorías (elites) son superiores a las masas y que el jefe posee cualidades excepcionales que lo elevan sobre todos los ciudadanos. Se entiende, en consecuencia, a la concentración de poderes en el jefe. El principio jurídico del Estado autoritario se condensa en esta fórmula: “*El interés de la colectividad, interpretado autoritariamente por el más capaz, debe prevalecer sobre los intereses singulares*”, su derecho constitucional se articula como “*técnica de la autoridad*”.
- *El estado de democracia progresiva* o *democracia socialista* se apoya en el dogma de que los factores económicos-sociales tienen un primado absoluto sobre las normas jurídicas. En el ámbito capitalista -argumentan los teóricos- los temas constitucionales se plantean de una manera falsa. Se habla de división de podres, de

garantías de derechos, de libertad electoral, etc., sin tener en cuenta que en la base de todas esas cuestiones formales se encuentra un hecho real: La desigualdad económica y social. El derecho constitucional del Estado de derecho socialista o progresiva tiene pues un valor secundario; es un simple instrumento para realizar la revolución social²¹.

1.2.4 El modelo democrático actual: La democracia representativa.

La democracia moderna nace como democracia representativa en contraposición a la democracia directa practicada en la antigüedad. *“la posibilidad técnica de la democracia directa conducirá al sistema indirecto a la democracia representativa. El mecanismo técnico-político de la representación hará posible la democracia de masa o macrodemocracias, que son radicalmente diferentes de la llamada por Giovanni Sartori democracia ‘municipal ateniense’²²”*.

La aparición del Estado-nacional moderno, a lo que Dhal denomina segunda transformación democrática, de la ciudad-Estado al Estado nacional, desplazó la idea de un régimen democrático solamente posible en estados pequeños. *“Como consecuencia del surgimiento de los Estados nacionales, desde el siglo XVII aproximadamente la idea de democracia no*

²¹ Biscaretti di Ruffia, citado en Lipson. Op. Cit. Pág. 28

²² Badia, Juan. Op. Cit. Pág. 95

*habría tenido futuro real si su sede no hubiera pasado al Estado nacional*²³.

La asamblea de ciudadanos, característica de la democracia antigua, fue sustituida por la asamblea de representantes.

Este tipo de modelo democrático es el denominado ‘representativo’ en el mismo, las decisiones que atañen a toda la colectividad no son tomadas directamente por quienes forma parte de ella, el *demos*, sino por personas electas para tal fin. La democracia representativa es un tipo de democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Esto hace suponer que el pueblo gobierna a través y por medio de los mismos, reunidos en instituciones determinadas y autorizados a actuar en nombre del pueblo.

Las autorizadas son determinadas personas cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento para los demás, el pueblo, en tanto grupo, no decide como tal. Estas decisiones son aceptadas por la colectividad, es decir, se convierten en socialmente validas, porque fueron emitidas por una autoridad que utilizó los canales legales legalmente constituidos y previamente aceptados como validos por la sociedad.

La representación, tal como lo señala el profesor Bobbio, puede darse de manera de delegado y a manera de fiduciario²⁴. Si el representante es un

²³ Dahl, Robert. Op. Cit. Pág. 258

delegado actúa simplemente como un portavoz de sus representados y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable *ad nutum*.

En cambio, si el representantes un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza. Esta representación se da sin obligación de mandato o lo que es lo mismo, el poder de representación depositado por la ciudadanía en sus representantes no es imperativo ya que estos representan los intereses generales de la sus representados²⁵.

En el caso nuestro, los representantes que elegimos tanto a nivel local como nacional, actúan a manera de fiduciarios por el hecho de no contar con preceptos jurídicos que obliguen a los mismos a cumplir con la voluntad expresa de los grupos o sectores a quienes representan.

Ampliando el tema Bobbio, señala que *“las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representantes se entiende una persona que tiene las siguientes características:”*

- **En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;**

²⁴ Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Economica, México D.F. 1991

²⁵ Ibidem.

- **No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él ésta llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión²⁶.**

El marxismo califica como “ideológica burguesa de la democracia” lo señalado anteriormente por no contemplarse la figura de revocación de mandato. La mayoría de democracias populares o gobiernos socialistas contemplaban el principio de revocación del mandato de los diputados que no eran dignos de la confianza de sus electores.

1.3 MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

1.3.1 Fundamento Legal del Derecho a la Consulta Ciudadana

Son atribuciones de la Asamblea Nacional elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como derogar o reformar los ya existentes²⁷. La participación ciudadana es un derecho reconocido en la Constitución Política de Nicaragua, que al ser ejercido a través de los procesos de consulta de las Leyes en formación, legitima los actos del Poder Legislativo del Estado. Con tal propósito, la Ley de Participación

²⁶ Bobbio, Norberto. Op. Cit. Pág. 37

²⁷Arto 141 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Ciudadana²⁸ establece la obligación del Estado de instituir los siguientes mecanismos de interacción con los ciudadanos:

- **El Derecho a la Iniciativa Ciudadana para proponer instrumentos legales o de política a nivel nacional, regional, autónomo o local, y**
- **La Consulta Ciudadana en la fase de preparación del dictamen de ley, en el ámbito nacional del Poder Legislativo; así como, en el regional autónomo, departamental y local, a través de los correspondientes órganos territoriales del Estado y sus respectivos marcos normativos.**

Una Consulta Ciudadana, tiene por objeto garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal mediante sus aportes²⁹ y sugerencias a las iniciativas en proceso de formación de Ley.

Toda Consulta Nacional desde el Poder Legislativo debe caracterizarse por ser un proceso amplio e incluyente, coordinado y organizado por la Comisión correspondiente, quien se constituye en garante de su legitimidad, a través de los aspectos siguientes:

- **Asegurar que el proceso se realice en todas y cada una de sus etapas**
- **Que se recojan las evidencias del mismo y se sistematicen los aportes de los consultados**

²⁸ Ley 475 Publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 241 del 19 de Diciembre del 2003.

²⁹ Artículo 15 Ley de Participación Ciudadana.

- **Que, al introducir los aportes en el proyecto de Ley, éste refleje exactamente la voluntad de los consultados.**

Tienen derecho a hacer sus aportes y a participar en general en la Consulta³⁰, todos los ciudadanos, de manera individual u organizados en los espacios de la Sociedad Civil, constituida por organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado, incluidos partidos políticos, organizaciones vinculadas al mercado, grupos de interés, de incidencia, sindicatos, asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, empresarios, organizaciones del sector productivo, asociaciones étnicas, de mujeres, de jóvenes, organizaciones religiosas, estudiantiles, culturales, grupos y asociaciones comunitarias, clubes, gobiernos regionales y municipales, instancias de consulta municipales y departamentales, especialistas, personas particulares que representen intereses particulares de un colectivo y muchos otros.

Al ser dirigida hacia los territorios, la consulta debe organizarse con la cooperación de estructuras institucionales del Estado, del Gobierno Local o de la Sociedad Civil, según la materia o contenido del Proyecto de Ley, ya que además de dar legitimidad al proceso, puede ser de un gran valor político y proveer apoyo logístico para la convocatoria.

³⁰ Artículo 16 Ley de Participación Ciudadana

1.3.2 Presentación de la Iniciativa de Ley

Las Iniciativas de Ley, al ser presentadas en la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, son revisadas con tres finalidades.

- **Recibir la Iniciativa de Ley, o sea, revisar si reúne los requisitos de ley y poner razón de presentación o, si es necesario, devolverlo para subsanar faltas. Una vez recibida la Iniciativa, dentro de las veinticuatro horas se debe enviar copia del soporte electrónico a la Dirección General de Asuntos Legislativos, para que ordene su inclusión en la red informática con el fin de colocarla accesible a las personas interesadas en el tema.**
- **Definir un orden de prioridad de las iniciativas de Ley para introducirlas en la Agenda de la Junta Directiva. Esto puede ser influido o determinado a instancia de los Diputados mocionistas, por la premura de introducir en agenda para su lectura obligatoria en el Plenario o por haberla introducido como trámite de urgencia, conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.**
- **Designar la Comisión a la cual la Iniciativa deberá ser enviada para su dictamen, según la materia de que trata la iniciativa de Ley y según las competencias de cada una de las Comisiones; sin embargo, por diversas razones, entre las que pueden contar razones de tiempo, políticas, económicas, competencias compartidas, o el posible impacto de la iniciativa en el Presupuesto de la República,**

ésta se puede enviar a una Comisión distinta, por disponer de más tiempo o estar más calificada (por ejemplo cuando una norma con fines sociales, aborda asuntos económicos que podrían afectar el Presupuesto General de la República).

1.3.3 Del trámite en la Comisión Parlamentaria

Según la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, las Comisiones Parlamentarias son responsables de dictaminar los Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones sometidos a su conocimiento y de desarrollar consultas de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y la presente Ley, entre otras facultades. Para el desarrollo de sus competencias, las funciones de secretaría de cada Comisión, están a cargo de la Secretaría Legislativa, quien cuenta con un Asesor Jurídico Legislativo y un Asistente Legislativo, como su equipo de trabajo.

La Secretaría Legislativa de cada Comisión es responsable de retirar la iniciativa y sus materiales anexos de la Primera Secretaría y de coordinar la Consulta desde su organización, ejecución y preparación del pre dictamen.

La coordinación técnica de este trabajo, puede ser delegada total o parcialmente en el Asesor Jurídico Legislativo correspondiente.

El primer paso para dar inicio a la organización de un proceso de consulta legislativa, consiste en determinar si la Comisión responsable

dispone del recurso humano y financiero necesario para emprender las actividades de consulta que permita obtener los insumos para la elaboración del dictamen.

La práctica ha demostrado que en el caso de algunas Comisiones, cuyo ámbito de competencias es bastante amplio o que los diputados son muy activos, su capacidad instalada es rebasada por la sobrecarga. Los entrevistados sugieren que el límite de personal definido por la Ley no es realista, por lo que las Comisiones en esta situación, requieren personal sustantivo adicional para fortalecer la Asesoría Jurídica Legislativa, la administración y la logística.

Estas limitaciones pueden ser solventadas por vía de la contratación de más personal (temporal o permanente), con fondos propios de la Asamblea Nacional o con fondos externos, que se pueden obtener mediante gestión con aliados interesados en cada proceso de consulta o en el ámbito de competencias de la Comisión, que apoyen o asuman el financiamiento de la realización de algunas de las tareas, como se explica más adelante.

1.3.4 Duración de la Consulta

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, dentro del proceso de formación de la Ley, la consulta ciudadana y el dictamen deben realizarse en un plazo de 60 días, los que son prorrogables por igual período, previa solicitud del Presidente de la Comisión dirigida al

Secretario de la Asamblea Nacional. Este período, aún al ser ampliado, en la práctica, resulta insuficiente para la realización del programa de consultas, especialmente cuando se trata de Leyes estructurales o sistémicas, o según la naturaleza y complejidad de la norma.

De exceder el plazo de Ley, se pueden producir llamados de atención a las Secretarías Legislativas de las Comisiones, lo cual en definitiva no cambia la realidad de que el plazo de Ley es insuficiente, de ahí la importancia de:

- **Establecer la duración de una consulta estándar, fundamentando el mínimo y el máximo de actividades de una consulta promedio, tomando una muestra de las consultas ya realizadas y los costos implicados en cada una.**
- **Promover la reforma correspondiente a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.**
- **Planificar y presupuestar de manera realista el Plan de la Consulta Nacional, según las capacidades humanas y recursos materiales disponibles, haciendo énfasis en detallar los funcionarios de la Comisión responsables de cada actividad, el tiempo y costo de cada tarea.**

CAPITULO II: PROPUESTA DE GUIA METODOLOGICA PARA LA CONSULTA EN EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY

La práctica que las comisiones parlamentarias han desarrollado en el proceso de formación de la ley y particularmente en la consulta que ha hecho la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios muestra, que se necesita establecer ciertos procedimientos que sean comunes a todas las comisiones parlamentarias, para lograr que las mejores experiencias den como resultado leyes que puedan tener eficacia, por esa razón y con el deseo de aportar a ese importante trabajo de las comisiones parlamentaria se propone una metodología para el desarrollo de la consulta, conforme a lo establecido por la legislación vigente y adecuando la experiencia acumulada a la misma.

Cabe señalar que el contenido del presente trabajo recopila las experiencias de las comisiones parlamentarias en los diferentes procesos de consultas en las que se incorpora particularmente la experiencia de los procesos de consulta efectuados por la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios especialmente la desarrollada con la modernización legislativa del registro del estado civil de la persona.

2.1. LA CONSULTA DE LA INICIATIVA DE LEY O DECRETO

Es el proceso mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a opinar sobre asuntos que le atañen de manera individual o colectiva, que está institucionalizado por la Constitución Política y la Ley de Participación

Ciudadana y al ejercerse ese derecho en el proceso de formación de la ley se legitiman los actos del Poder Legislativo.

Conforme al tipo de iniciativa de ley, su ámbito y sus alcances, la comisión dictaminadora elabora el Plan de la Consulta.

La consulta puede ser directa o indirecta y conforme el tipo que se determine puede ser nacional, o territorial y excepcionalmente internacional. Al ser dirigida hacia los territorios, la consulta debe organizarse con la cooperación de estructuras institucionales del Estado, del Gobierno Local o de la Sociedad Civil, según la materia o contenido de la iniciativa de Ley que se va a consultar, ya que además de dar legitimidad al proceso, puede ser de un gran valor político el proveer apoyo logístico para la convocatoria.

2.1.1. Tipos de consulta

Son dos de forma directa o indirecta.

La Consulta directa.

Es el método idóneo de la Consulta Nacional de una iniciativa de ley, ya que permite el contacto directo de los legisladores y/o su equipo de apoyo con los sujetos consultados, para escuchar de viva voz el debate, los aportes, comentarios, reflexiones, problemas, testimonios o sugerencias, las que pueden ser determinantes de las modificaciones a la iniciativa de

ley, que luego será sometido a dictamen. Las principales modalidades de consulta directa son las siguientes:

- **Audiencias con las instituciones centrales del Estado, representantes de sectores organizados de la sociedad civil y ciudadanos notables que generalmente tienen la sede de su domicilio en la capital, que a su vez pueden ser sectoriales en razón de la materia de que trate la consulta, es la modalidad que comúnmente se desarrolla por las distintas comisiones parlamentarias. Esta modalidad es de corta duración y auditorio escaso por lo específico, lo cual limita la riqueza del intercambio de opinión de los consultados. Son coordinadas por los Presidentes de las comisiones responsables del dictamen de la iniciativa de ley y asistidos por los secretarios legislativos o los asesores jurídicos de las comisiones respectivas. Tienen la ventaja de poder reunir a Diputados con expertos e interesados en la materia, para interconsultas con comisiones parlamentarias, consultas con la asesoría legal del Poder Ejecutivo y otros poderes del Estado, revisión o consulta con asesoría legislativa de la Asamblea Nacional, para el análisis conjunto y a fondo de aspectos torales o controversiales de la iniciativa de ley, asegurar su adecuada articulación con el marco legal e institucional conexo, prevenir roces o traslapes con otra legislación o con la realidad práctica, y establecer conclusiones jurídicamente fundamentadas.**

- **Territoriales:** Pueden tener cobertura a nivel municipal, departamental, regional o incluso, nacional. Se realizan a través de foros, talleres, seminarios y seminarios talleres.

Los talleres tienen como ventaja y principal característica, que permiten la interacción de opiniones, el debate de actores de diferentes estratos, de diversos ámbitos de interés y tanto de los centros urbanos como de los lugares más recónditos de la geografía nacional durante el proceso de análisis pormenorizado del contenido de cada artículo de la iniciativa de ley. Debido a la cobertura geográfica y el número de participantes pueden representar la mayor parte de los aportes que, respecto al contenido y redacción, se recolecten durante la consulta.

Foros, seminarios y seminarios talleres: Tienen cobertura variable, incluso a nivel nacional. En su realización se da mucho énfasis a los aspectos protocolarios. Son dirigidos a una pluralidad de actores, por lo general de alto nivel político del Estado o delegados de otras naciones, a grupos claves de interés. Brindan la oportunidad de interactuar con legisladores de otras comisiones y de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional. Además, pueden ser mecanismos para formar opinión, destacar la importancia o relevancia de la norma en formación y/o dar publicidad al proceso. Se pueden realizar en forma simultánea a la consulta en los territorios, pero reúnen por lo general el doble o triple del auditorio que un taller. También pueden tener por finalidad la realización| de

consultas institucionales, sectoriales a nivel de los poderes del Estado, y/o de sus dependencias, o bien, ser dirigidas a un segmento selecto como directivos, expertos o técnicos de áreas especializadas, con el fin de ahondar en aspectos altamente técnicos, entre otros de los fines posibles de esta modalidad de consulta.

- **Intercambio Parlamentario Internacional**, que permiten conocer la experiencia sobre la materia en otros países de mayor desarrollo legislativo, gestionar asistencia técnica, visitar centros de interés, conocer las experiencias innovadoras o de modernización y las lecciones aprendidas en la implementación de nueva legislación, entre otros alcances posibles.

La Consulta Indirecta.

Es la consulta que se realiza a través de comunicaciones formales escritas, dirigidas a los titulares institucionales, sometiendo a su conocimiento la Iniciativa de Ley en consulta para obtener sus aportes. Puede ser realizada también por medios digitales como el correo electrónico, foros interactivos u otros sitios, dirigidos a los usuarios de internet, La Asamblea Nacional tiene la Oficina de Acceso a la Información Pública y la Oficina de Participación Ciudadana, estos son medios que contribuyen en el acercamiento de la ciudadanía a la Asamblea Nacional.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que la Dirección General de Asuntos Legislativos enviará copia del soporte electrónico de las

iniciativas de ley 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.

La consulta indirecta, tiene la ventaja que el envío se hace mediante la correspondencia o vía correos (postal o electrónico), lo cual es de muy bajo costo financiero y demanda poco esfuerzo del recurso humano, principalmente porque la correspondencia es enviada oficialmente, y recibida, de forma escrita, con opiniones que en general son directas al articulado, lo cual facilita el procesamiento. Por otro lado, la forma escrita brinda evidencia segura de la legitimidad y representatividad del que aporta, por lo tanto, sus sugerencias deben ser consideradas. No ocurre así con los sitios interactivos y otras herramientas de internet, en que aún no se dispone de mecanismos que permitan conocer identidad y procedencia para su utilización segura, por lo tanto, los aportes no necesariamente son vinculantes.

Las desventajas de este método radican en que, salvo los foros, hay poco o ningún debate entre los participantes y sólo es accesible a un público, por lo general institucional, muy reducido, cada uno con una relación limitada con la ley en formación (por ejemplo, si son administradores de procesos, carecen de la perspectiva del usuario o del fiscalizador), por lo general los consultados por esta vía provienen de los centros urbanos. Todo esto limita el ámbito de la consulta, dejando por fuera la mayor parte del espectro de sujetos de la consulta con interés en incidir y

aportar a la ley en proceso de formación. Es por tales razones que el método indirecto de la consulta puede ser utilizado como un medio complementario a la consulta directa, pero no es recomendable como método supletorio de la consulta presencial y directa.

2.2. PARTES EN EL PROCESO DE LA CONSULTA

- **La Comisión o Grupo de Apoyo de la Consulta.** Es la entidad pública responsable de dictaminar la normativa legislativa que debe ser objeto de la consulta de conformidad a la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional y la legislación en la materia.
- **Sujetos del derecho a la consulta.** Son todos los ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses.

2.3. ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

Como todo proceso presenta varias etapas en su desarrollo, cada una de las cuales debe cumplirse para que los resultados sean los que se han propuesto en el plazo que señala la ley, que según la Ley Orgánica del Poder Legislativo es de sesenta días, período que puede ser prorrogable, según la complejidad de la ley o la coyuntura política. Las etapas son las siguientes:

- **Identificación de lo que se va a consultar, si es una iniciativa de una nueva ley, si es una iniciativa de reforma parcial o si es una iniciativa de decreto o resolución**
- **Identificación de los sectores a consultar ya sea de forma individual u colectiva**
- **Publicidad de la iniciativa a consultar, ya sea por escrito, vía electrónica medios de comunicación radiales, escritos, televisivos, canal parlamentario y pagina web de la Asamblea Nacional**
- **Información que se recopila en el desarrollo de las consultas**
- **Evaluación de los aportes**
- **Informe Final de la Consulta y Dictamen**

2.3.1. Etapa de identificación de la iniciativa a consultar

Durante esta fase la comisión analiza la iniciativa remitida para su dictamen, si es presentada por los Poderes de Estado, o si es iniciativa presentada por los Diputados o diputadas, o la presentan los ciudadanos; también se hace atendiendo al carácter de la iniciativa si es urgente o procedimiento ordinario, tipo de materia. Resuelta esa diferenciación se hace el estudio jurídico que permite determinar si está o no apegada a la Constitución Política y al marco jurídico institucional del país y determina las normas legales que serán objeto de la consulta. De esa forma también se determina los sectores a consultar y si la consulta se hará de forma directa, indirecta o una combinación de ambas. Si por ejemplo las normas están relacionadas con la gestión de los residuos sólidos esta acción está relacionada con el medio ambiente la población, la

empresa y las instituciones del Ministerio de Salud y del Medio Ambiente, así como los operadores de la norma que son los gobiernos locales, también la población ubicada en el territorio donde funciona o funcionara la empresa que brinda tratamiento a los residuos sólidos. Obviamente esta consulta requerirá de un método combinado de consulta.

También en esta fase se determina si la Comisión por la complejidad o la especialidad del asunto que trata la iniciativa, requerirá del acompañamiento de alguna institución del gobierno o equipo interinstitucional o de una consultoría especial, a lo que se denomina en esta propuesta Grupo Parlamentario de Apoyo a la Consulta.

2.3.1.1. Constitución de un Grupo de Apoyo Parlamentario

La constitución de un Grupo de Apoyo Parlamentario a la consulta de una iniciativa de Ley, puede facilitar el trabajo organizativo, logístico y técnico de la Comisión en su conjunto. Por parte de la Secretaría de la Comisión y de la Asesoría Jurídica Legislativa, se requiere de un gran esfuerzo de coordinación, comunicación y estímulo para construir alianzas con actores externos comprometidos con la consulta y mantenerlos comprometidos y activos en el proceso.

La constitución de un Grupo o Equipo Parlamentario de Apoyo a la Consulta, puede ser una alternativa cuando, además de las limitaciones de recursos humanos o materiales, aparece alguno de los factores siguientes o concurren varios de éstos:

Analizados estos u otros aspectos, la Comisión determina que cuenta con las condiciones suficientes para asumir sin apoyo adicional el proceso de consulta y procede a planificar, financiar y distribuir las tareas con los recursos con que cuenta la Comisión.

O por el contrario, de considerarse conveniente la conformación de un equipo de apoyo, se identificará el espectro de actores relacionados con la materia que trata la iniciativa de Ley, para establecer la comunicación y las alianzas previas, que conduzcan a la conformación del Grupo de Apoyo, al éxito de la convocatoria y por ende, de la consulta.

Integrantes del Grupo de Apoyo Parlamentario.

Además de los Diputados y funcionarios de la Comisión correspondiente, con algunas variaciones, el Grupo de Apoyo Parlamentario puede estar integrado por delegados de:

- **Instituciones públicas vinculadas directamente a la materia que trata la iniciativa de Ley en carácter de rectoras del tema, de formuladoras de la iniciativa, de operadoras directas de todo o parte del contenido de la norma, de entidades co-ejecutoras de mandatos, fiscalizadoras de su aplicación y otras, de acuerdo a la naturaleza de la iniciativa de Ley.**
- **Especialistas en la materia, que además de conocer todo el espectro de factores y actores involucrados, tienen tal dominio del tema que**

Este grupo o equipo podrá coadyuvar en las actividades siguientes durante el proceso de consulta de la iniciativa de Ley:

- **Planificación y presupuesto de la Consulta**
- **Programación de las consultas**
- **Ser contraparte de la Asamblea Nacional en el territorio para el trabajo organizativo**
- **Acompañamiento técnico durante los eventos de consulta**
- **Consolidación de aportes durante el procesamiento de los resultados de la consulta**
- **Participación en las sesiones de trabajo técnico convocadas por la Secretaría o la Asesoría Jurídica de la Comisión**
- **Previo acuerdo de los Diputados integrantes de la Comisión, asistir a las sesiones de la misma, en que se discuta sobre el contenido y aprobación del informe técnico para el Dictamen.**

Pertenecer a un grupo de esta naturaleza, demanda la acreditación por parte de la autoridad correspondiente y el compromiso decidido y permanente de los funcionarios y expertos, de apoyar y participar en todas las actividades que se propongan y apruebe la Comisión, en el Plan de Consulta. El mejor estímulo para la permanencia, consiste en la evidencia del avance y los resultados del proceso.

2.3.2. Etapa de la identificación de los sectores a consultar

La etapa de los sectores a consultar consiste en la etapa de identificación de los sujetos del derecho a la consulta según la legislación vigente en la materia.

De conformidad a la Ley de Participación Ciudadana los ciudadanos tienen derecho a participar, personalmente o a través de sus organizaciones en la consulta de las leyes sobre los temas de su interés, por lo cual, de acuerdo con la materia de que se trate en el Artículo 15 en lo que hace a la Consulta ciudadana, para efectuarla dice se podrán citar a:

- **Instituciones públicas**
- **Instituciones privadas**
- **Universidades y centros de enseñanza técnica**
- **Asociaciones civiles sin fines de lucro**
- **Organizaciones no gubernamentales**
- **Sindicatos**
- **Cooperativas**
- **Organizaciones de productores, de mujeres, juveniles**
- **Asociaciones de pobladores o comunales**
- **Gobiernos regionales y municipales**
- **Instancias consultivas municipales y departamentales**
- **Personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización**
- **Expertos y especialistas relacionados con el objeto de la presente Ley**

- **Iglesias de diferentes denominaciones**
- **Personas notables**

Todos ellos relacionados con el objeto de asegurar el derecho de la ciudadanía a opinar en los asuntos que le son de interés.

Es importante tener en consideración, que éstos pueden ser aliados en impulsar una iniciativa, en avalar todo o una parte del contenido de la iniciativa de ley y, al mismo tiempo, contrarios a otra parte de la misma. Puede haber expresiones ciudadanas individuales y/u organizadas en función de que determinada norma sea modificada o desechada por la Comisión Dictaminadora o que no sea aprobada por el plenario, debido a su percepción o a la certeza de que sus efectos son adversos a determinados derechos o intereses ciudadanos. En ningún caso debe ser desestimada la convocatoria a quienes se manifiesten en contra de una norma en particular, ya que los principios de equidad y universalidad de la participación garantizan el derecho de influir sin exclusión ni discriminación alguna.

2.3.3. Publicidad de la iniciativa de ley o de decreto a consultar

Esta etapa consiste en la entrega de la iniciativa de ley o decreto que se consultará a los sectores identificados como sujetos de derecho de la consulta y el Plan de Consulta ya aprobado por la Comisión. Con esta etapa se inicia el proceso de la consulta.

La iniciativa de ley, así como todos los insumos que lleve anexo deberán remitirse a la Comisión dictaminadora. En el país se habla otro idioma y otras lenguas reconocidas por la Constitución por lo que se deberá traducir a esos idiomas y lenguas, para que la consulta pueda ser eficaz. Según los tipos de consulta que se vaya a desarrollar, también se harán las convocatorias las que siempre deberán ir acompañadas del Programa de Consultas que lo oficializa la Secretaria de la Asamblea Nacional y automáticamente también el área de Acceso a la Información y Participación Ciudadana ingresa la iniciativa de ley a la página Web, para la consulta a través del internet, no así el programa de consulta que espera ser aprobado por la comisión encargada de dictaminar la iniciativa de ley.

Habiendo desarrollado las etapas de identificación de las normas legales a consultar, determinándose los sujetos de la consulta y los actores del proceso de la consulta la Comisión dictaminadora elabora y aprueba su Plan de Consulta el que en términos generales se hace público a través de la Secretaria de la Asamblea Nacional y de los medios radiales, escritos, televisivos, canal parlamentario y en internet.

2.3.3.1. La Convocatoria

La convocatoria es la actividad mediante la cual se invita a los sujetos de la consulta a que participen de la formación de la ley, a que opinen sobre lo que les beneficia, afecta o no de esa nueva norma legal. No obstante, no se invalida la opinión ciudadana que puede enviarse a la comisión por

cualquier medio ya sea físico o electrónico o a través del área de participación ciudadana.

La Secretaria de la Asamblea convoca oficialmente en cualquiera de las modalidades que se adopten para la consulta, para ello la Comisión remitirá a la Secretaria, para su conocimiento el Plan de Consulta, donde debe pormenorizarse todos los elementos que intervendrán en la misma, desde esa instancia se solicitará la colaboración de las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil relacionadas directamente con la materia objeto de la iniciativa de ley.

Las acreditaciones resultan de gran valor porque le dan legalidad, garantía y seguridad al proceso. Todas las acreditaciones de los sujetos de la consulta se deben hacer ante la Comisión dictaminadora, aun cuando se trate de consultas bajo la modalidad de talleres u otro evento.

2.3.3.2. Plan de consulta

Es un instrumento escrito que contiene la información detallada sobre el proceso de la consulta a efectuarse, el que debe ser adecuado a las características de la normativa legislativa a consultarse. Este instrumento es la guía orientadora del proceso de la consulta y debe ser aprobado por la comisión dictaminadora.

Este documento puede ser modificado en el desarrollo de la consulta por factores externos.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley de Participación Ciudadana, la consulta a los sujetos de derecho a la misma, es obligatoria y una vez aprobado el plan de consulta éste deberá ser oficializado por la Secretaria del Poder Legislativo ante los medios de comunicación instando a los que deseen participar lo hagan con la debida con acreditación parlamentaria. También la Secretaria a través de comunicaciones escritas o convocatorias públicas, según el caso, comunicara en líneas generales el plan de consulta.

Para desarrollar sin inconvenientes la Consulta de una iniciativa de ley, es indispensable prever conforme al tipo de iniciativa de ley, si es una ley nueva o reforma y previo estudio de la misma, la complejidad de la consulta y cuáles serán las implicaciones en materia de actividades, recursos humanos y costos de llevar adelante la misma, en una palabra, es necesario planificarla.

La Planificación de la consulta consta de los siguientes pasos:

- **Objetivo de la consulta**
- **Divulgación de la iniciativa**
- **Definición del Calendario de la Consulta**
- **Elaboración del Plan de Actividades de la Consulta**
- **Elaboración del Presupuesto de la Consulta**

Objetivo de la Consulta.

Con la definición del objetivo se pretende prever los resultados y así determinar los sujetos y formas de desarrollar la consulta, para alcanzarlos.

Puede haber un objetivo general y objetivos específicos, lo que está relacionado con el estudio previo de la iniciativa de ley donde se identifican los factores que pueden tener impacto en los sectores a consultar

Divulgación y publicidad de la iniciativa de ley o decreto

En los apartados anteriores se ha abordado un poco sobre este elemento que obviamente requiere que sea publicado por cualquiera de los medios con que se cuenta en el país y normado por las leyes, para que la ciudadanía pueda estar informada de lo que le afecta y así pueda ejercer el derecho que la Constitución y las leyes en la materia le otorgan.

En el Plan se dice como se hará la publicidad de la iniciativa de conformidad a la modalidad que se adopte.

Definición del Calendario de la Consulta

Así como resulta importante la publicidad, también lo es la elaboración del calendario de consultas porque permite a la ciudadanía e

instituciones y organizaciones conocer con precisión en que momento les corresponde opinar.

En este trabajo interviene los dirigentes de la comisión dictaminadora y su equipo o grupo de asistencia técnica. Determinada la modalidad de la consulta y los sectores a consultar se define el calendario que también debe incorporarse con todos los insumos necesarios para el desarrollo de la consulta. Ejemplo Si la consulta es territorial, precisar el número y clase de eventos (talleres, foros, giras), las fechas y los lugares donde se realizarán, la cantidad de personas que se convocará y las que se espera participen en cada uno de los talleres, la duración de los mismos y si es posible, el responsable de asegurar las condiciones para cada taller. Para ilustrar esta actividad presento el formato siguiente:

<p style="text-align: center;">FORMATO No. 1 CALENDARIO DE EVENTOS CONSULTA DE LA INICIATIVA DE LEY XXXXX</p>						
No.	Evento	Departamento/sector	Localidad	Fecha contacto y organización	Fecha evento	Responsable

Cronograma de la consulta

El cronograma de la consulta, que es la pormenorización de fechas, responsables, actividades organizativas, técnicas, logísticas, protocolarias, administrativas, necesarias por evento o grupo de eventos, a desarrollar en la consulta, según el caso, para asegurar su ejecución y los requerimientos de recursos al detalle para cada una, incluyendo

solicitud de medios de transporte, combustible y equipos para la realización de todos y cada uno de los eventos.

Para su mejor comprensión se ha diseñado un formato que presenta los distintos rubros que incluye un cronograma, lo cual permite dar seguimiento a sus hitos claves y plazos en la cual, como mínimo, se deben especificar los aspectos siguientes:

FORMATO No. 2.					
MATRIZ DE PLANIFICACIÓN					
CONSULTA NACIONAL DE LA INICIATIVA DE LEY XXXXX					
Objetivo /Objetivos.					
No	Tareas	Actividades	Responsable y participantes	Fecha / período	Resultados esperados
1					

Esta matriz es la principal herramienta de seguimiento, debe ser revisada periódicamente para asegurar la realización de las actividades dentro de los plazos fijados, prevenir riesgos de desfase y al mismo tiempo, para evaluar constantemente en equipo, el desarrollo del plan de trabajo de la consulta. Esto permite tomar medidas preventivas o correctivas, según el caso.

Elaboración del Presupuesto de la Consulta

Con base en el Calendario de Consulta y en la Matriz de Planificación pormenorizada, se procede a elaborar el Presupuesto de la Consulta, que

debe incluir todos y cada uno de los rubros según la modalidad de consulta que se determine, El Formato No. 2 se diseñó con el fin que ayude a la descripción de cada uno de esos rubros. Entre los principales, están los gastos de divulgación y publicación de la iniciativa e invitación, reproducción de materiales, alquiler de local y equipos audiovisuales, sonido, contratación de servicios de alimentos y bebidas, viáticos de alimentación y/o de transporte, contratación de personal externo entre otros. Para presupuestar adecuadamente, se puede auxiliar con el Formato No. 3 siguiente:

FORMATO No. 3						
PRESUPUESTO DE GASTOS						
CONSULTA NACIONAL DE LA INICIATIVA DE LEY XXXXX						
Rubro o Actividad	Unidad/Medida (U.M.)	Cantidad	Costo Unitario	Costo Total en US \$	Observaciones	Fuente de Financiamiento

De acuerdo a las características y necesidades propias del proceso, los rubros o actividades a presupuestar y la manera de hacerlo, pueden ser los siguientes:

Si es una consulta en la que se convoca a participar a las instituciones del Estado u organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil y se les solicita presentarse ante la sede de la comisión parlamentaria o que se expresen por escrito, el presupuesto de gastos puede incluir:

- **Gastos en concepto de divulgación a través de los medios de comunicación escrito o radial o por la vía de correo ordinario, o a través del teléfono, de la convocatoria a la consulta.**
- **Gastos en concepto de papelería, medios audiovisuales, reproducción o impresión de documentos.**
- **Gastos en concepto de servicios de alimentos y bebidas.**
- **Gastos en concepto de facilitación o relatoría.**

En el caso que la consulta se desarrolle en los territorios con un alcance nacional, se prevén los siguientes aspectos:

- **Viáticos de Hospedaje para los miembros del equipo Parlamentario/Interinstitucional y/o de participantes: Dependiendo de los recursos disponibles, este rubro debe limitarse a lo indispensable, por ejemplo, cuando para asegurar las condiciones logísticas y confirmar in situ la convocatoria un día antes del evento, puede requerirse que en algunos lugares, 1 ó 2 miembros del equipo se alojen en la localidad sede la noche previa al evento. Esto se estima según la distancia y la duración en días de la gira que tenga que hacer el equipo o los invitados. Se calcula según número de personas a alojarse x día/taller. Se debe considerar tarifas diferenciadas en el Atlántico respecto al resto del país.**

- **Viáticos de Alimentación del Equipo Parlamentario/Interinstitucional:** Desayuno y cena para cada miembro del equipo parlamentario, estimado según la distancia y duración de cada gira. Se calcula el número de alimentos por cada tiempo y por persona y por número de días/evento. Conviene diferenciar tarifas del Atlántico de las del resto del país, ya que en el Atlántico todos los servicios se encarecen e incluir el gasto en consumo de agua purificada. Estos viáticos deben calcularse siempre que el equipo parlamentario deba salir antes de las 7:00 am y siga en tránsito después de las 7:00 pm.

- **Viático de Transporte para el equipo parlamentario,** cuando corresponda viajar al aeropuerto y para la movilización interna hacia los lugares donde se realizarán los eventos (del aeropuerto al hotel o al lugar del evento y de éstos hacia el aeropuerto, además de los recorridos internos en caso de tener que asegurar convocatoria, visitas a las autoridades o a los medios de comunicación locales).

- **Servicio de alimentación de los participantes:** Número de participantes por evento por el costo del servicio, más el costo del refrigerio por el número de personas, más el costo del Café servido mientras dure el evento..

- **Viáticos a los participantes para transporte, alojamiento y alimentación:** Se debe presupuestar una cuota para asegurar

participación en los Talleres, de representantes de municipios cercanos a la frontera norte del país y Río San Juan así como para las Regiones Autónomas, calculando conforme Costo del pasaje x número de personas y precio de la habitación por noche, más cena y desayuno, cada uno multiplicado por el número de noches de hospedaje.

- **Combustible:** Total de kilómetros por galón para talleres en el pacífico, centro y norte del país, conforme tabla de distancias.
- **Transporte aéreo:** Costo del Boleto por número de personas por taller en las Regiones Autónomas y Río San Juan, más los impuestos de aeropuerto de ida y regreso.
- **Alquiler de Local:** para la realización de los talleres con un mínimo de comodidad para los participantes, debe tener aire acondicionado, tener buena iluminación, ser amplio y ventilado con espacio para mesas grandes que se utilizaran para el trabajo en grupos. Por lo general se incluye en este rubro el costo del sonido, de la pantalla para proyección, rota folio y pizarra acrílica. Este rubro está sujeto a la disponibilidad que, como resultado de coordinaciones, el gobierno o las instituciones locales, puedan poner a disposición de la Asamblea Nacional sus auditorios, equipos de sonido y de transporte, e incluso, algunos recursos materiales. Para esto es de mucha utilidad la gestión del Grupo de Apoyo Parlamentario.

- **Alquiler de vehículo:** Puede ser necesario, para organizar talleres en las regiones de El Pacífico, Centro y Norte del país, cuando no se dispone de un medio de transporte de la institución. Debe seleccionarse de acuerdo al presupuesto disponible, el número de personas que viajarán y el tipo de terreno.
- **Sesiones de Trabajo de la Comisión / Sesiones de expertos / Reuniones preparatorias o de seguimiento:** Son necesarias para planificar y/o dar seguimiento a la consulta, profundizar o definir algunos aspectos de la iniciativa de Ley o para consolidación de los resultados obtenidos de la consulta territorial, definir metodologías, capacitar a los facilitadores de mesas cuando la temática es compleja, definir el programa del taller en conjunto con los miembros del equipo. Según la extensión y contenido de la sesión, conviene planificar almuerzo, refrigerio y materiales. Si participan los Diputados, analizar si corresponde realizarla en locales externos, al igual cuando los locales de la Asamblea Nacional no están disponibles.
- **Servicios Profesionales de Asesor o Metodólogo:** Según la complejidad de la materia de la iniciativa de Ley, se requerirá un profesional experto en determinado campo para asesorar a los Diputados o para conducir/implementar la metodología definida para los talleres
- **Servicios Profesionales de Relator:** Contratado para recopilar evidencias materiales de sonido y fotográficos; sistematización de

resultados de las consultas; levantar las memorias y elaborar la versión consultada del Proyecto de Ley.

- **Servicios Profesionales de Asesoría especializada Jurídico externo.**
- **Material didáctico para los talleres: Se debe estimar el presupuesto de los materiales que se suministraran a los asistentes: Reproducción de materiales para cada evento entre los que tenemos iniciativa de ley y todos aquellos relacionados con la consulta, lapiceros, libretas, etcétera.**
- **Materiales y Equipos para la relatoría de la consulta: que debe recoger las evidencias se debe asegurar los medios siguientes:**
 - a. **Cámara Digital**
 - b. **Grabadora de Periodista o de Audio en formato MP3**
 - c. **Cassettes para grabación de 60 minutos por evento**
 - d. **Baterías para la grabadora y la cámara fotográfica para recoger los resultados de los eventos**
 - e. **Papelógrafos multiplicados por el número de eventos (cuatro o cinco hojas por grupos por un promedio de cinco grupos por evento)**
 - f. **Marcadores permanentes por evento (2 por grupo)**
- **Banners que den a conocer el desarrollo de la Consulta con estuche y porta banner o bien, una manta que tiene menor costo.**

- **Rotafolios o pizarras acrílicas**
- **Destinar una partida a gastos de comunicación, a efectos de garantizar una adecuada cobertura de prensa.**
 - **Imprevistos:** Para cubrir cualquier variación al presupuesto original. Se calcula un porcentaje del monto total presupuestado, por lo general un 5%; no obstante, al acercarse el evento, esto debe ser revisado y estimado según las condiciones del momento, las particularidades del entorno, o los riesgos del proceso que los organizadores y colaboradores identifiquen durante en el trabajo organizativo o in situ.

Si la modalidad fuesen Foros, Seminarios, Conferencias u otra modalidad de esta naturaleza se debe estimar los gastos con base a todos los rubros necesarios que se establecen para los talleres pero adecuándolos, por lo general para un número mayor de personas.

Para la contratación de una asesoría especializada la comisión responsable de la consulta redactará los Términos de Referencia que guiaran el trabajo y los resultados del consultor o consultora.

Los términos de referencia deben contener el objetivo y alcance de la consultoría, los productos que se entregarán, el periodo de duración del trabajo que debe estar en armonía con el periodo que establece la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional para la consulta, la forma de

presentación de los resultados de la consulta, la metodología que se utilizara, el perfil del consultor o consultora, si se requiere un equipo interdisciplinario de apoyo para el trabajo, la forma de pago. Es importante que los Términos de Referencia contengan las etapas de avance del trabajo porque ello permitirá evaluar el cumplimiento del objetivo de la consultoría, por lo general para este tipo de consultoría se consideran tres etapas de avances, cada una de ellas tiene un nivel especializado y de mayor complejidad, teniendo también fuertes implicaciones de tiempo y costos, los que deben considerarse previamente por los que redactan los términos, para la planificación y cronograma de la consulta así, como su presupuesto.

Gestión de Recursos Financieros

Las comisiones parlamentarias no cuentan con recursos financieros para los gastos que requieren las consultas de las iniciativas de ley, lo cual afecta particularmente las que son presentadas por los Diputados, concejos municipales y ciudadanos. Ese es un asunto pendiente de revisión por parte del parlamento, para que pueda ser efectivo ese derecho que tienen los referidos sectores y particularmente los Diputados. Una oportunidad que debe apreciarse y potenciarse es la cooperación internacional y en ese sentido la institución debe contar con recursos humanos de probada experiencia en formulación de perfiles y proyectos, para la gestión de financiamiento con diversos organismos y agencias de cooperación internacional, con conocimiento del trabajo legislativo y sus procedimientos internos, así como de las particularidades y

requerimientos de las agencias de cooperación, de sus mecanismos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de impacto.

La Asamblea Nacional cuenta con una Dirección de Relaciones Internacionales y una Dirección de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria, áreas estrechamente relacionadas con las atribuciones de las comisiones parlamentarias y que mejorando su coordinación interna podrían contribuir a mejores resultados con los dictámenes de proyectos de ley, así como en la gestión de cooperación internacional y asistencia técnica.

Un aspecto importante del trabajo del Grupo de Apoyo Parlamentario, es facilitar o gestionar el apoyo logístico y/o financiero para sufragar en todo o en parte, las diferentes actividades de la consulta, como foros, talleres, consultorías especializadas, visitas internas de intercambio técnico, giras parlamentarias y otros. Para esto, la participación, en carácter de aliados, de organismos de cooperación afines al tema objeto de la iniciativa de Ley es una fuente que ha permitido a algunas Comisiones la realización adecuada de un proceso de formación de Ley con toda la cobertura y profundidad técnica que el contenido demanda; no obstante, en muchos casos, este apoyo puede ser sólo para actividades precisas.

2.3.4. Etapa de Información

En esta etapa la Comisión con el apoyo de los diferentes órganos del Poder Legislativo prepara todo el material de información sobre la

Cuál es la finalidad de esta etapa que los consultados comprendan la medida y que la iniciativa sea enriquecida con sus aportes, para que la nueva ley pueda tener eficacia.

2.3.5. Etapa de Evaluación Interna

Esta etapa consiste en el análisis y valoración realizada por los sujetos de derecho de la consulta sobre los alcances e incidencias que tendrá la iniciativa de ley o decreto objeto de consulta en cuanto a la afectación directa a la población, calidad de vida y desarrollo de la misma.

Esta etapa se desarrolla después de la consulta y tiene que coincidir con el plazo legalmente establecido para la consulta.

Esta etapa es fundamental para que la consulta sea un éxito, es la etapa de devolución a los sectores consultados, de mostrar los resultados de la consulta y es la antesala de la conclusión del proceso de consulta, es decir por qué fueron consultados.

Por ello la Comisión o el Grupo de Apoyo Parlamentario debe considerar los supuestos previstos para esta etapa:

- **Si están de acuerdo o no con las nuevas normas, para lo cual el documento donde se establezca el acuerdo debe ser un Acta que así lo refleje y con ello concluye el proceso de consulta**

- Si se presentan modificaciones, propuestas o aportes a la iniciativa de ley presentada, se origina una etapa de diálogo que debe mantenerse hasta que se encuentre una salida satisfactoria o al menos se comprenda la nueva legislación.
- Si no se expresa acuerdo de algunos sectores dentro del plazo establecido o lo que es lo mismo hay desacuerdo. Se concluye el proceso con esa debilidad.

Ese período para el diálogo y búsqueda de consenso en aquellos aspectos en los que se presentan diferencias entre la propuesta de la iniciativa y las posiciones de los consultados tiene que tener un plazo determinado dentro del plazo establecido para la consulta, en este aspecto aún no hay una posición claramente determinada, sino un actuar político, para buscar la oportunidad de una salida consensuada.

Este periodo de diálogo tendrá:

- Sesiones de trabajo
- Interlocutores que faciliten puntos de acercamiento de intereses
- Coyunturas favorables al diálogo
- Encontrar puntos de interés para ambas partes
- Sedes para sesionar
- Convocatoria
- Factores de riesgos que pueden interrumpir el diálogo

Se debe considerar que a nivel departamental y municipal, normalmente hay acceso a los medios radiofónicos e incluso televisivos, ya que las consultas que promueve el Legislativo en los territorios, son acontecimientos relevantes en el diario vivir de esas ciudades, por lo que con relativa facilidad, se puede establecer alianzas con algún actor local que dé aviso a los medios locales para que, por su propio interés noticioso, den cobertura a los eventos. En este caso, más que recursos, se necesita la gestión diligente de la Comisión o de los aliados a nivel local.

Siempre a través de aliados locales, es posible para los organizadores, lograr unos minutos al aire en las radioemisoras o canales locales, para participar en programas de opinión o de servicio social, abordando los principales contenidos de la iniciativa de ley que se está consultando o reiterando la invitación a los actores locales claves.

En general, para efectos de que la ciudadanía tenga acceso a la información sobre las actividades de las comisiones legislativas, se podrían gestionar recursos o apoyo interno de la Asamblea Nacional para:

- Definir el alcance de una Campaña de Publicidad para determinada iniciativa de Ley
- Establecer las responsabilidades de los aliados externos en internos en el ámbito de la divulgación y promoción
- Definir las tareas de las áreas de prensa a cargo de la cobertura en el marco de una Campaña de Publicidad.

- **Establecer los plazos y fechas de inicio y cierre de la Campaña de Publicidad según el programa de la consulta**
- **Definir las bases del contenido de los mensajes a desarrollar, diferenciándolos por ámbito geográfico, por características poblacionales y por género, entre otros aspectos que podrían ser relevantes, según la materia.**

CONCLUSIONES

1. Según la Constitución Política que rige a los nicaragüenses en su Artículo 50 establece que 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.

Bien, el Poder Legislativo acata el mandato y dispone en su Ley Orgánica que todo proceso de formación de ley deba cumplir con la etapa de consulta, sin la cual puede declararse un dictamen como insuficiente.

La Ley Orgánica establece unas líneas orientadoras, con ellas las comisiones parlamentarias desarrollan sus procesos de consulta adecuándolos a la situación que les plantea cada iniciativa de ley o decreto que se vaya a dictaminar.

Pero, no se tiene hasta hoy una guía metodológica que normalice a todas las comisiones cómo deben desarrollar sus procesos de consulta de forma, que aunque hayan distintas situaciones y circunstancias se deben cumplir ciertos procedimientos y manejo de instrumentos que garanticen los mejores resultados en la consulta.

Por eso resulta de un incuestionable valor la guía metodológica.

2. Según la Constitución en su Artículo 7 es una República Democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: El Poder Legislativo, el Poder ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

En consecuencia con este precepto, la consulta de las iniciativas de ley o decreto siempre tendrán que desarrollarse considerando a estos importantes actores, pero la Constitución también dice que es una república democrática participativa con lo cual protege el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos y la gestión estatal, lo que es regulado por la Ley de Participación Ciudadana y otras legislaciones relacionadas con la participación de la ciudadanía.

Bien, en la Ley de Participación Ciudadana, se regula la consulta de la ciudadanía en el proceso de formación de ley, se interpreta que únicamente se protege el derecho que tiene la ciudadanía de opinar, pero no establece mecanismos de garantía para que la opinión dada se incorpore al contenido de la iniciativa de ley o se informe a la ciudadanía el razonamiento de su no inclusión, este es un asunto pendiente por resolver.

Este aspecto tan importante de la consulta no lo regula la ley, lo cual solo será superado cuando se hagan las respectivas reformas legales, pero precisamente por ello resulta de gran utilidad para el Poder Legislativo que se recoja la opinión del consultado en un acta, lo cual no solo fortalece el dictamen de la iniciativa, sino que le da seriedad, responsabilidad y eficiencia al proceso de consulta.

3. Siendo de reciente practica la técnica legislativa, su utilización por los parlamentos muestra que hay mejores resultados en cuanto a la redacción de los dictámenes de las iniciativas, los procesos de dictámenes son mejor elaborados, por qué? La técnica legislativa establece procedimientos que homogenizan la actuación de las comisiones parlamentarias en el proceso de formación de la ley, lo que permite además de que el parlamento apruebe leyes claras, concisas y eficaces, también permite evaluar procesos de trabajo y mejorar los mismos.

En el marco de la técnica legislativa, que es una metodología para el trabajo de los parlamentarios y sus equipos técnicos, cabe incorporar una guía metodológica para la consulta, que también establece un método y una metodología de trabajo, que como su nombre lo indica guie a las comisiones parlamentarias

4. Otra ventaja que tiene la guía metodológica para la consulta es que las comisiones parlamentarias no poseen presupuestos para desarrollar la consulta, cuando esta requiere de otras modalidades que no sea la audiencia, en la sede del Poder Legislativo, el prever estas circunstancias permite gestionar apoyo financiero y técnico, para la consulta de la iniciativa.

De forma que la guía metodología viene a convertirse en una herramienta para contribuir a determinar, según si se tiene o no recursos financieros, el tipo de consulta a desarrollar, tal afirmación sobretodo cabe para fortalecer la potestad que tienen los Diputados para presentar iniciativas de ley.

BIBLIOGRAFIA

1. *Democratizar la democracia: El desafío de la participación ciudadana.* Baltodano Marcenaro, Mónica. ISBN: 978-99924-808-5-4 Editorial: **Ediciones Graphic Print, S.A.** Edición: Septiembre 30, 2002.
2. *Participación Ciudadana en la Gestión del Gobierno Local,* Mangas Eduardo Enrique. Monografía, Mayo 1999.
3. *Derecho Parlamentario Nicaragüense,* Msc. Lacayo Berrios, Ivan Francisco. Editorial Jurídica, Managua, 15 de Agosto del 2011.
4. *Metodología de Consulta de Iniciativas en Proceso de Formación de Ley.* López Taleno, Sonia. Comisión de Población, Desarrollo y Municipio de la Asamblea Nacional, Febrero año 2010.
- 5.- *Compendio de Leyes Municipales, Tomo I.* Comisión de Asuntos Municipales, Asamblea Nacional, 2006.

LEGISLACIÓN

- 1.- *Constitución Política de la República de Nicaragua y Ley Orgánica del Poder Legislativo.* Impreso en Taller de Documentación Parlamentaria. Año 2013.
- 2.- *Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana.* Gaceta, Diario Oficial No. 241, Managua, 19 de Diciembre del 2003.

3.- Reglamento de la Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana. Gaceta Diario Oficial No. 32, Managua 16 de Febrero del 2004.

4.- Ley No. 40 y 261. Ley de Municipios y sus reformas. Gaceta, Diario Oficial No.162, Agosto 26 de 1997.

5.- Ley No. 376. Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Gaceta, Diario Oficial No.67, Abril 4 del 2001.

6.- Líneas Estratégicas 2012-2016. Resolución administrativa No. 08-02-2012. Núñez Téllez, René. Asamblea Nacional. Febrero del 2012.

INTERNET

1.- El Procedimiento Legislativo en América Latina, Garcia Montero Mercedes. usal.es/oir/legislatina/papers/ALHvol38garciamontero.pdf

2.- Introducción a la Metodología del Derecho. De Pina Rafael. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/17/.../dtr2.pdf

3.- Metodología Jurídica e Ideologías en el Derecho. Nieto Castillo Santiago biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/22.pdf

4.- Proceso legislativo. Estudio de derecho comparado. Secretaria de Servicios Parlamentarios. Congreso de la Unión de México. www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-16-06.pdf

Notas Bibliográficas

Síntesis de Estudio Comparado sobre Proceso Legislativo

1 La transformación de la educación superior en México exige una interrelación de los poderes de la Federación y de las entidades federativas, para realizar tareas sustantivas en la formación de profesionales e investigadores en la generación y aplicación del conocimiento, tal y como lo contemplan Rubio Oca, Julio, "Propuesta para el desarrollo de la educación superior"; Diálogo y Debate, año 3, núm. 13; julio-septiembre de 2000, pp. 49-65; Rincón Gallardo, Gilberto y Rodríguez Zepeda, Jesús, "El reto educativo en México", Diálogo y Debate, México, año 3, núm. 13, julio-septiembre de 2000, pp. 133-171; ambos artículos de cultura política, con el tema "educación". Es recomendable que el profesional del derecho incursione en la investigación y en la docencia, para contribuir en la formación de generaciones de abogados, de ahí que éstos cuenten con los elementos jurídicos teórico-prácticos para analizar y vislumbrar la efectividad de la norma jurídica en beneficio del pueblo mexicano. De esta magnitud son algunos de los retos en la educación superior en la enseñanza del derecho, por lo que se requiere servicios educativos completos y de calidad, que proporcionen una formación integral (técnica y científica). 1

2 El derecho es un elemento de coordinación y equilibrio entre los hombres, pues determina un límite de actuación frente a los demás. Así, las normas jurídicas no solo sirven para sancionar a quienes vulneran sus preceptos, sino para mantener la armonía, el orden y la paz social. Para mayor información, consúltese Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de

filosofía del derecho, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 255 y ss; Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, traducción de Wenceslao Roces, México, Porrúa, 1951, pp. 54 y ss.

3 Torre Villar, Ernesto de la, y Navarro de Anda, Ramiro, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 1993, p. 5; Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, México, Porrúa, 1999, pp. 269 y ss; Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 349 y ss; Adame Goddard, Jorge, "Jurisprudencia", *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. V, pp. 263 y ss; Tamayo y Salmoran, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 124 y 125, *idem*, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 210; Yuren, Adriana, *Conocimiento y liberación*, México, Alambra Mexicana, 1994, pp. 7 y ss; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 57 y ss. 3

4 Gutiérrez Saenz, Raúl, *Introducción a la antropología filosófica*, 2a. ed., México, Esfinge, 1984, pp. 119 y ss; Bolaños Martínez, Víctor Hugo, *Didáctica integral*, México, Porrúa, 1995, pp. 203 y ss; Madile, Juan Alberto, *Sociología jurídica*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1989, pp. 78 y ss, Ekkehart, Stein, *Derecho político*, España, Aguilar, 1973, pp. 322 (edición original alemana de 1971); Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Argentina, Heliasta, S. R. L., 1984. 4

5 Sobre el tema, consúltese a Recasens Siches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 9a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 49 y ss; Ricoeur, Paul, *Hermenéutica y estructuralismo*, traducción de Baravalle,

Graziella; Valle, María Teresa la, *Le conflit des interprétations*, Argentina, Megápolis, 1975, pp. 8 y ss; Huerta Ochoa, Carla, "La jurisprudencia como técnica", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto de 1999, pp. 400 y ss; Almoguera Carreres, Joaquín, *Lecciones de teoría del derecho*, España, Reus, 1995, pp. 330 y ss. 5

6 La palabra "derecho" puede hacer alusión a la ley natural. Ésta se expresa en un juicio enunciativo que contiene un sujeto, un predicado y un vínculo. Para Sócrates, Sófocles y durante la Edad Media, el derecho natural es el mismo que el divino, pues las leyes no escritas e inmutables son lo divino; para los jurisconsultos romanos, el derecho natural es un elemento invariable del derecho positivo, expresado en un juicio normativo que engloba un sujeto, un predicado y una fórmula de "deber ser". Por tanto, el fin de la ley natural es explicar la relación entre el fenómeno y la causa que lo origina; en cambio, la norma jurídica busca provocar cierto comportamiento, es decir, lo que debe ser. El destinatario está en la posibilidad de acatar la disposición jurídica o atenerse a las consecuencias de su desacato. Para mayor información, véase Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, México, Themis, 1992, pp. 21, 24 y 25; Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, pp. 13 y ss. 6

7 Sobre el "concepto de lo jurídico", véase Teran, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 11a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 26, 30 y 31. 7

8 Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 289 y 290. 8

9 Fernández Sabatón, Edgar, Filosofía del derecho, Argentina, Depalma, 1984, pp. 456 y 457. 9

10 Bobbio, Norberto, Teoría general del derecho, 2a. reimp., España, Debate, 1993, p. 29. 10

11 Hart, H. L. A., El concepto de derecho, traducción de Carrio, Genero R., 2a. ed., Argentina, Abeledo-Perrot, 1992, título original: The Concept of Law, Inglaterra, Oxford University Press, 1961, pp. 20 y 21. 11

12 Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, 7a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 83. 12

13 Bonnacase, J., Introducción al estudio del derecho, 3a. ed., traducción de la edición francesa por el licenciado José María Cajica Jr., Puebla, México, Cajica, 1994, pp. 32 y 33. 13

14 Álvarez Ledezma, I. Mario., Introducción al derecho, México, McGraw-Hill, 1996, p. 42. 14

15 Luhman, Niklas, Teoría social, México, Anthopos, UIA, ITESO editores. 1996, p. 54. 15

16 Para el Diccionario de la Real Academia Española (Madrid, España, 1970, p. 1135), representar es "hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene"; también es "substituir a uno o hacer sus veces", incluso, "ser imagen o símbolo de una cosa". Por ende, la figura de la representación pretende hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político para tomar decisiones. Véase Carpizo, Jorge, El sistema representativo en México. Estudios constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 158 y ss; Chuayffet Chemor, Emilio, El sistema representativo.

Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, 1992, pp. 409 y ss. 16

17 Para seguir profundizando sobre la funcionalidad del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, véase a Toinet, Marie-France, El sistema político de los Estados Unidos, traducido por Gallardo Jordán, Glenn Amado, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 85 y ss; título original Le systéme politique des États-Unis, Francia, Presses Universitaires de France, 1987. 17

18 z Díaz, Elías, Estado de derecho y sociedad democrática, 8a. ed., España, Tauros, 1981, p. 23. 18

19 Reyes Heróles, Jesús, Tendencias actuales del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 15. 19

20 Cfr. Díaz, Elías, De la maldad estatal y la soberanía popular, España, Debate, 1984, p. 209; Weber, Max, Estructuras del poder, Argentina, Pleyade, 1977, p. 46; Jouvenel, Bertrand de, El poder, 2a. ed., España, 1974, p. 378; Apter, David, Estudio de la modernización, Argentina, Amorrortu Editores, 1970, pp. 159 y ss; Kriele, Martín, Introducción a la teoría general del Estado, Argentina, Depalma, 1980, p. 20; Cordova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el mundo moderno, 16a. ed., México, Grijalbo, 1990, p. 21. 20

21 Para mayor información sobre el objeto de la técnica legislativa, acudir a las siguientes obras: Saens Arroyo, José, Técnica legislativa, México, Porrúa, 1988; Campseco Cadena, Miguel Ángel, Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990; Faya Biseca, Jacinto, Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley

mexicana, México, Porrúa, 1991, pp. 49 y ss; Grosso, Beatriz et al., Manual de práctica parlamentaria, Argentina, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 1995, pp. 9 y ss. 21

22 Para comprender por qué la política y la ley constituyen una moneda con dos reflejos, consultar a Valadés, Diego, Constitución y política, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 15 y ss. 22

23 La metodología de la enseñanza y aprendizaje del derecho, comprende los instrumentos adecuados y eficaces para difundir y aprovechar los conocimientos en el ámbito jurídico, es decir, la pedagogía jurídica. Estas teorías del aprendizaje las estudia de una manera sistemática Bower, Gordon H., y Hilgard, Ernest R., Teorías del aprendizaje, 1a. reimp., México, Trillas, 1992, pp. 122, 172 y ss; Amos Comenio, Juan, Didáctica magna, México, Porrúa, 1991, pp. 128 y ss. 23

24 Acerca de las dinámicas grupales, con el fin de aprovechar el tiempo y la asimilación de contenidos, se puede profundizar en González Núñez, J. de Jesús, Dinámicas de grupos. Técnicas y tácticas, México, Pax-México, 1994, pp. 52 y ss.; Chehaybar y Yuri, Edith, Técnicas para el aprendizaje grupal (grupos numerosos) , México, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos-UNAM, 1996, pp. 47 y ss. 24

25 Burgoa Orihuela, Ignacio, El jurista y el simulador del derecho, 4a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 28 y ss; Villoro Toranzo, Miguel, Teoría general del derecho, México, Porrúa, 1989, pp. 11 y ss. 25.

* ° ç # 0 ~ - 1 , 1 i A E " ° # ° ß # # & 1 1 1 ° ° - # 1 # # 3 3 1 ~ 1 1 # , ~ # 1 3 e ° " E 1 #

~ # # ~ Ê #

ANEXOS

ANEXO 1

ACTA DE CONSULTA

1.- Siendo las..... (Indicar hora) del día..... (Indicar fecha), se reunieron en las instalaciones del..... (Indicar sede).

2.- Los/las representantes..... (Indicar nombres de los o las instituciones u organizaciones. Y por parte, de..... (Indicar nombre de la comisión o grupo de apoyo parlamentario: el/los funcionario/os.....(indicar el nombre o nombres de los funcionarios con el objetivo de suscribir el Acta de Consulta.

3.- Antecedentes del proceso (Indicar brevemente cómo se han desarrollado las etapas del proceso).

- **Etapas de Identificación**
- **Etapas de Publicidad**
- **Etapas de Información**
- **Etapas de Evaluación Interna**

4.- El/la funcionario/a podrá considerar en el contenido del Acta de Consulta los siguientes aspectos:

Señalar otros actores participantes invitados por acuerdo de las partes.

ANEXO 2

PROCESAMIENTO DE RESULTADOS DE LA CONSULTA DE LA LEY

El trabajo técnico legislativo relacionado con la consulta de una iniciativa de Ley puede dividirse en cuatro fases:

1. Estudio del contenido de la iniciativa de ley.
2. Recolección y sistematización de aportes de la consulta.
3. Incorporación de aportes de la consulta al texto de la iniciativa de ley
4. Redacción de una versión preliminar de la iniciativa de ley, para dictamen.

Cada una de estas fases puede ser realizada directamente por el asesor jurídico legislativo de la comisión, o estar a cargo de un consultor externo, contratado para uno o varios de estos fines, antes del inicio de la consulta de la iniciativa de ley.

1.- Estudio del contenido de la iniciativa de ley.

La primera actividad a realizar por la comisión y su asesoría técnica es el estudio del contenido de la iniciativa de ley, en los aspectos siguientes:

- 1.1. Estudio del contenido de la iniciativa de ley, para apropiarse de su contenido y formarse una idea de la calidad técnica con la que fue formulado, tanto de forma como de fondo.
- 1.2. Investigación bibliográfica sobre antecedentes de la materia (doctrinarios, filosóficos, jurídicos), legislación vigente sobre el tema objeto de la iniciativa de ley, tratados y convenios internacionales de importancia sean o no vinculantes para el país.

- 1.3. Análisis de legislación nacional conexas a la materia para identificar aspectos comunes, repeticiones, roces con tal legislación. Esto debe ser realizado antes, durante y posterior al proceso de consulta, para complementar el contenido de la Ley.
- 1.4. Identificar el alcance de los preceptos sobre el tema en la Constitución Política.
- 1.5. Estudio del marco institucional vinculado a la materia, incluidos los operadores en diferentes ámbitos de gestión territorial (nacional, regional, departamental y municipal).

2. Recolección y Sistematización de Aportes de la Consulta Nacional.

Técnicas para la recolección

Los insumos necesarios para preparar una versión consultada de la iniciativa de ley son los aportes que se deben recolectar desde el inicio y durante el desarrollo de las diferentes actividades de consulta. Esta tarea corresponde al responsable de facilitar o hacer la relatoría del evento.

Las técnicas utilizadas para la recolección de insumos durante un evento de consulta directa, son las siguientes:

- Toma de Notas: La toma de notas se debe realizar en todo momento en que se aborde o discuta el contenido de la iniciativa de ley. La toma de notas demanda concentración, por lo que no es conveniente que el relator de la consulta tenga asignadas otras tareas que puedan distraerlo.
- La grabación de las intervenciones y deliberaciones acaecidas durante las actividades de la consulta. En dependencia de la actividad y de la utilidad que se pretenda dar a las memorias, estas grabaciones deben ser transcritas literalmente (con el correspondiente trabajo de edición y estilo). La

transcripción literal resulta útil cuando se trata de un evento aislado, como un foro o un seminario; cuando se trata de una serie de eventos, como los talleres de consulta territorial, conviene elaborar resúmenes ejecutivos de cada etapa del evento, ya que de lo contrario, se hace inmanejable el volumen de textos a procesar.

- Presentaciones: Contienen la síntesis de las opiniones o comentarios de los consultados.
- Otros medios. Los que se utilizan con otras formas de hacer la consulta.
- Toma de imágenes fotográficas: Debe levantarse la memoria gráfica de los asistentes a los eventos de consulta. Se debe guardar evidencia del desarrollo de la consulta..
- Listados de participantes: La evidencia de los participantes en la consulta es un elemento clave a considerar por la Comisión, para demostrar que se cumple lo establecido en la ley sobre la obligación de consultar

En todos los casos se debe hacer respaldo digital de los documentos relacionados con el desarrollo de la consulta.

2. Procesamiento y sistematización de resultados de la consulta

Una vez que se han recogido y ordenado los insumos provenientes de las consultas, los resultados se sistematizan en forma de matrices y de memorias.

2.1. Matriz consolidada de aportes de la consulta

Su elaboración permite tener a la vista en una sola mirada, la transcripción literal de los aportes de los consultados, para comparar las coincidencias y diferencias de

propuestas y así establecer tendencias en la opinión de los consultados, las que contribuyen a definir lo que pasará a formar parte del nuevo texto, si así fuese necesario. Recuérdese que las comisiones según mandato de la Ley Orgánica, pueden cambiar totalmente el texto de una iniciativa de ley, siempre y cuando se conserve el espíritu de la ley. Cuando no se percibe claramente la tendencia de opinión respecto a un tema, esto permite contabilizar las frecuencias de aportes en uno u otro sentido.

2.2. Memorias

Se analizan en conjunto y se extraen las ideas medulares, las cuales se estructuran en las memorias que de cada evento se deben levantar, haciendo referencia a las personas naturales o jurídicas que hayan sido consultadas. A esta se le agregan los registros fotográficos y las listas. Todo debe ser resguardado en versión física y electrónica

Elaboración de Memorias de los Eventos de Consulta

Las memorias deben contener al menos lo siguiente;

Información General.

Indicar el lugar donde se realiza la sesión o evento, lugar y fecha de realización, hora de inicio y número de consultados.

Lista de participantes

Inicio de la sesión y presentación de la iniciativa de ley.

Desarrollo de la consulta

Aportes de los consultados

Dialogo entre los consultados y los consultantes

Conclusiones

Acuerdos o Desacuerdos

Firma de Responsable o Facilitador.

Anexos:

Transcripción literal y/o fotografías.

Escaner o transcripción de listados de participantes, a partir de los cuales se extraen las estadísticas.

Presentar información estadística de cada evento, desagregándolas por género, por departamentos o municipios de procedencia de los participantes, por ámbitos de trabajo o Poderes del Estado, etc. Las estadísticas a procesar dependen de las variables de interés identificadas por la Comisión, por el Grupo Parlamentario o por el Consultor encargado de sistematizar la consulta. Para decidir esto, también es determinante el tiempo con que se cuenta para el procesamiento de las memorias.

Establecer valoraciones sobre la convocatoria y en general del desarrollo del evento y las recomendaciones correspondientes.

Cuando se trata de la Memoria de la Consulta Nacional, además de las memorias de cada evento, presentando en forma extractada las deliberaciones, los aportes y el desarrollo de cada evento, deben consolidarse y presentarse datos nacionales como:

La cantidad de eventos, su sede y fecha de realización;

El número de participantes en la consulta nacional, desagregados según las estadísticas convenidas, pero asegurando que quede claro el subtotal de participantes por evento y al menos, por ámbito de trabajo o interés;

El índice en orden cronológico de la memoria de la consulta nacional;

En este caso, los anexos de cada taller deben ser presentados en la misma secuencia al final de las memorias.

De ser posible, puede incluirse un resumen ejecutivo de los principales aportes de los consultados en cada uno de los temas torales del proyecto de

ley o en sus aspectos controversiales. Esto lo determina el criterio del consultor o del asesor a cargo y el tiempo disponible para la presentación de resultados de la Consulta Nacional.

Toda la actividad de relatoría y sistematización antes descrita, depende en gran medida del método con el que el asesor jurídico o el consultor se sientan más cómodos, ya que este es un proceso analítico y creativo propio. Lo que se pretende con este trabajo es presentar los aspectos fundamentales que deben ser asegurados durante la Etapa de Consulta del Proceso de Formación de Ley.

3. Presentación e Incorporación de aportes al Proyecto de Ley

3.1. Presentación de aportes en forma matricial.

El primer formato es un Esquema Matricial, donde en la primera columna se desglosa la numeración del articulado; en la segunda el texto de los artículos la iniciativa de ley original; en la tercera columna se muestra el aporte literal de los consultados, aunque en ocasiones, es necesario interpretar o replantear la idea por cuestiones de estilo, concisión o claridad; en la cuarta columna la nueva redacción del articulado que se propondrá a los Diputados de la Comisión Dictaminadora; en la quinta se incluyen propuestas reglamentarias y en la sexta las observaciones generales, tal como se presenta a continuación:

FORMATO No.3						
CONSULTA DE LA INICIATIVA DE LEY						
PRESENTACION E INSERCIÓN DE LOS APORTES A LA INICIATIVA DE LEY						
Articulado		Texto	Aportes de la	Nueva redacción	Propuestas	Observaciones
		Iniciativa de Ley	Consulta	del Artículo	Reglamentarias	
Título	I					
Capítulo	I					
Sección	1ª.					

3.2 Presentación de aportes en forma de glosas.

La segunda manera de presentar los resultados de la consulta nacional, es la inserción en forma de glosas, utilizando la herramienta de Notas al Pie (del procesador de textos de Microsoft Word). En el mismo documento de la iniciativa de ley, en cada artículo, se inserta en la nota al pie con el contenido correspondiente.

Se debe destacar el número del artículo y el departamento/lugar/segmento de procedencia del aporte, de manera que al terminar la inserción de los extractos de los aportes recogidos, se pueda visualizar de una sola vez la variedad de aportes de

toda la consulta para un artículo específico, así como el artículo original y el artículo modificado, tal como se muestra en el ejemplo siguiente:

♦ **ARTÍCULO ORIGINAL**

Arto 7. Son Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Registro Civil:

- 1 - El Consejo Supremo Electoral.
- 2 - Las Alcaldías Municipales.
- 3 - El Ministerio con competencia en materia de Relaciones Exteriores.
- 4 - El Ministerio con competencia en materia de salud.
- 5 - El Ministerio con competencia en materia de Gobernación.
- 6 - Corte Suprema de Justicia.
- 7 - El Ministerio con competencia en materia de Estadísticas.

ARTÍCULO MODIFICADO

Arto 7. El Sistema Nacional de Registro del Estado Civil estará integrado de la manera siguiente:

- 1) Comisión Nacional de Registro del Estado Civil,
- 2) El Registro Nacional del Estado Civil, integrado por las dependencias siguientes:
 - a) El Registro Central del Estado Civil
 - b) Registros Regionales del Estado Civil
 - c) Registros Departamentales del Estado Civil
 - d) Registros Municipales del Estado Civil
 - e) Comités Municipales de Registro del Estado Civil
 - f) Registros Consulares del Estado Civil

♦ **ARTÍCULO NUEVO**

Arto.8 Se crea la Comisión Nacional de Registro del Estado Civil¹, como la instancia del más alto nivel y órgano deliberativo, consultivo y resolutorio en esta materia.

¹ **ARTÍCULO 8**

Madriz: El Ministerio de la Familia debe formar parte como institución integrante de la Comisión Nacional de Registro Civil por la relación que tiene en casos como demandas, pensiones alimenticias, relaciones padre-madre-hijos.

San Rafael del Sur: Falta coordinación de las Alcaldías e instituciones como MINSA y el CSE, ya que inmediatamente que nace o fallece una persona deberían registrarla.

A nivel local, de comunidades, el Ministerio de Educación y los líderes comunales deben ejercer esa actividad de dar aviso constante al Registro

Bluefields

Grupo 1: Especificar las funciones y el procedimiento de articulación de los integrantes de la Comisión.

Grupo 4: La ley debe ser más fuerte en cuanto a la Descentralización del Registro Civil.

Puerto Cabezas: Incluir jueces, líderes comunales, directores de escuela de las comunidades como auxiliares del Registro, todos juegan un papel importante, tienen una historia y una cultura que se puede rescatar para este trabajo.

Siuna: El Registro Civil de las Personas no debe estar instalado en las oficinas de la Alcaldía, debe contar con su propio local y ser independiente.

Managua: La comunicación con Alcaldes es limitada, al igual que con los Concejales. La Ley debería definir un mecanismo de atención, u obligación presupuestaria, que obligue al Alcalde a dar la importancia que el Registro Civil amerita.