

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León
UNAN - LEON



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Diplomado en Derecho Parlamentario

**Título: “LA CONSULTA Y EL DICTAMEN EN EL
PROCESO DE FORMACION DE LA LEY”**

Autora: Gioconda Auxiliadora Guadamuz

Tutor: Lic. Róger Sánchez

Managua, febrero de 2012

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

Derecho Parlamentario

- 1.1- Antecedentes
- 1.2- Concepto de derecho parlamentario
- 1.3- Fuentes del derecho parlamentario
- 1.4- Naturaleza jurídica del derecho parlamentario

CAPITULOII

Proceso de Formación de la Ley

- 2.1- Procedimiento legislativo
- 2.2- Presentación de la iniciativa
- 2.3- Proceso de consulta
- 2.4- Elaboración de Informe (dictamen)
- 2.5- Aprobación en el plenario

CAPITULOIII

- 3.1 Fortalezas y debilidades del procedimiento legislativo

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

La motivación para la realización del presente tema de investigación, está dirigida a profundizar la importancia que tiene el proceso de la consulta con los distintos actores, (órgano u órganos que van a ejecutar la ley, representantes y destinatarios o usuarios de la ley) al trasladar al cuerpo de la ley, el interés y trascendencia para el ordenamiento jurídico del país, así como para los efectos de su aplicación.

Los objetivos principales para esta investigación tienen la finalidad de valorar la importancia del proceso de consulta de los proyectos de ley, resaltando su viabilidad y aplicación en aspectos sociales, políticos y económicos. Igualmente, analizar el contenido del Informe o Dictamen del proyecto de ley, desde el enfoque técnico, la incidencia política y su aplicación en el marco jurídico.

El tipo de investigación utilizado para el presente trabajo es el denominado jurídico-teórico, ya que se han utilizado técnicas de investigación del tipo documental, como los códigos, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina.

El trabajo está estructurado en tres capítulos los cuales se desarrollan de la siguiente manera: el capítulo I contiene los antecedentes, conceptos y naturaleza jurídica del derecho parlamentario; el Capítulo II aborda el desarrollo propiamente del proceso de formación de la ley, analizando cada uno de los pasos y procedimientos utilizados y el capítulo III, recoge las fortalezas del proceso en el marco de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y un poco los vacíos encontrados en la ley, los cuales pueden ser objeto de reformas y así gradualmente ir mejorando la labor legislativa.

CAPITULO I

Derecho Parlamentario

1.1. Antecedentes

El derecho parlamentario ha estado presente en las distintas formas y estructuras de organización, no de la forma que se conoce en la actualidad, pero sí con ciertas similitudes que caracterizan a los parlamentos, tales como las estructuras de los consejos de ancianos, jefes de tribu, clanes, senados, asambleas, etc. En el seno de éstas organizaciones se discutían los actos de trascendencia como la organización comunal, la jerarquía de clases y poderes, la creación de ordenanzas, entre otras.

Siguiendo lo anterior, se incursionará brevemente en los antecedentes del parlamentarismo centroamericano. Particularmente, en el caso de Nicaragua, existe un escaso fundamento doctrinario, por lo que se hace necesario revisar un poco su evolución histórica y ordenamiento jurídico, para tratar de establecer las bases de su parlamentarismo y la instalación del primer cuerpo legislativo y el desarrollo que ha tenido, hasta llegar al actual.

Con la promulgación de la Constitución Federal del 22 de noviembre de 1824, las Provincias Unidas de Centroamérica se constituyeron en una Federación integrada por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, conformado por tres poderes: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Se aprobaron para el Poder Legislativo dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores integradas por representantes electos 1 por cada 30 mil habitantes y 2 senadores por cada Estado.¹

El Estado de Nicaragua, conforme a la Constitución Federal Centroamericana, celebró elecciones en 1825 y se eligió a Juan Arguello como Presidente del Legislativo y fue el

¹ BRIONES TORES, Ignacio. "Historia del Poder Legislativo 1823-1998". Editorial Parlamento 1998, págs. 51 y 52

encargado de la elaboración de la primera Constitución Política de Nicaragua que fue promulgada el 8 de abril de 1826.²

Desde la constitución de 1838 hasta la constitución de 1974, predominó el sistema bicameral y la denominación de congreso, con las dos excepciones conocidas de 1893 y 1905 que se les denominó Asamblea Legislativa con un sistema unicameral. Posteriormente, a partir del Consejo de Estado en el año 1979 y con la constitución de 1985, se le ha denominada Asamblea Nacional y su sistema ha sido unicameral, hasta la fecha³.

Sobre el proceso de formación de la ley, el derecho de iniciativa se determinaba para los representantes y senadores, secretarios de despacho o ministros de 1838 a 1858; diputados, Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia en asuntos de su competencia de 1893 a 1939. En uno de estos periodos ya se incluye la obligación de consultar a la Corte Suprema de Justicia sobre los proyectos de códigos civil, penal, comercio y procedimientos penales. A partir de 1950 se incluye el derecho de iniciativa de ley al Consejo Nacional de Electores, se mantiene igual hasta la Constitución de 1974.

El proceso consistía en la aprobación del proyecto de ley por una de las cámaras y su correspondiente revisión y aprobación por parte de la otra cámara para posteriormente pasarla al Poder Ejecutivo para su sanción y aprobación.

Para el periodo de 1980, con el marco jurídico del Estatuto fundamental de la República de Nicaragua, se aprueba por medio de Decreto el Estatuto General del Consejo de Estado⁴ en el cual ya se establece un procedimiento más específico, para el proceso de formación de la ley, regulado éste, a partir del artículo 12.

² CASTILLO MASÍS, Ignacio. *“La Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua”*. La ed. Managua. 200. Págs. 10 al 50

³ *Ídem.*

⁴ Decreto No. 388 del 2 de mayo de 1980.

En el año de 1985, ya constituida la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua para ejercer la función legislativa del estado, se aprueba por medio de ley el Estatuto General de la Asamblea Nacional⁵ con su correspondiente reglamento, en el que se va ordenando el procedimiento del proceso de formación de ley. Este Estatuto tuvo una serie de reformas, las cuales culminaron con su derogación total en el año 2006, cuando se promulga la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo introduce una serie de cambios enmarcados en la Constitución Política, los cuales eran necesarios para buscar la armonía entre el marco constitucional vigente y las normativas internas del Poder Legislativo, sobre el proceso de formación de la ley en Nicaragua.

1.2. Concepto de derecho parlamentario

Su definición es un poco difícil, ya que existen varios criterios doctrinarios. Existe una pluralidad de normas y de instituciones que tienen relación con la actividad parlamentaria. El derecho parlamentario, es aquella parte del derecho constitucional que se ocupa del análisis relativo al parlamento. Desde el punto de vista etimológico, en una de sus acepciones, parlamento equivale a discurso, razonamiento u oración que se hace en un Congreso o junta.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece: “Parlar es hablar y parlamento es el lugar en el que se habla.”⁶

Hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales y los hombres como seres políticos por esencia y naturaleza, requieren formas de comunicación. De tal manera que el vínculo conceptual del parlamentarismo con el vocablo, es a su vez la expresión propia de la razón, resulta evidente que parlamentar

⁵ Ley No. 3, aprobada el 16 de mayo de 1985

⁶ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Pág. 825.

es hablar y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos y los afectos del que habla.

León Martínez Elipe, define el derecho parlamentario como: “el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución.”

“El derecho parlamentario, al igual que el derecho consuetudinario, es un sistema de normas y reglas fundado en precedentes que tienen su origen en fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden. Su desarrollo se ha guiado por la facultad de establecer reglas inherentes a todo órgano deliberativo.”⁷

Por lo consiguiente un estudio del derecho parlamentario es el análisis, del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, que hunde sus raíces en la historia. “El derecho común o consuetudinario del procedimiento parlamentario tiene su base en preceptos razonables y debidamente establecidos. No se funda únicamente en la costumbre por sí sola, sino en la costumbre razonable y equitativa. Respecto al derecho común imperante en un país, puede decirse que lo que no es de razón no puede tener fuerza de ley.”⁸

No se origina de los procedimientos establecidos por un sólo Órgano Legislativo. Por ejemplo: el derecho parlamentario aplicable en los Estados Unidos no es el mismo que se utiliza en el Parlamento Británico, en donde se originó el mismo, sino que cada uno de los parlamentos aplica las normas adecuadas a sus necesidades; por lo que los procedimientos aplicados en un parlamento pueden ser inaplicables en otro.

⁷ MASON, Paul. *Manual de Mason sobre procedimientos legislativos*. Pág. 21.

⁸ *Ídem*.

“Es el estudio del conjunto de normas escritas y no escritas relativas a la organización, en sentido amplio, a las funciones del Parlamento y de sus órganos y a los procedimientos de los distintos actos parlamentarios y al control jurisdiccional de éstos.”⁹

El derecho parlamentario es el conjunto de principios y normas, que regulan la organización y funcionamiento del Congreso de la República, entendido como el órgano que asume la representación popular de un Estado Constitucional y democrático de derecho.

Dentro del marco del derecho Constitucional, es considerado como una parte del último, pero no es una disciplina independiente de éste; en virtud que la primera norma que afecta su funcionamiento es la propia Constitución, la segunda norma básica de regulación es la ley Orgánica del Organismo Legislativo.

El derecho parlamentario consta de tres elementos importantes los cuales son el conjunto de normas escritas y no escritas, el objeto y el control. El conjunto de normas escritas y no escritas, consideradas fuentes de ésta, aún cuando no se encuentren jerarquizadas, a la vez son la base fundamental a la que se recurre para la resolución de los problemas jurídicos que en esta rama del derecho se desencadenan.

En cuanto a su objeto, no solamente es el estudio de las normas escritas y no escritas, sino también la organización, funcionamiento, y control de la actividad parlamentaria.

Caracteres propios del derecho parlamentario:

- Sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos, que garanticen la representatividad a sus ciudadanos a través de elecciones libres, mediante sufragio universal igual, directo y secreto.

⁹ MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Elementos de Técnica Legislativa*. Pág. 32.

- Es un derecho fruto del consenso y así como la ley Orgánica del Organismo Legislativo, es fruto del consenso entre los distintos grupos parlamentarios, y en ningún caso una mayoría influye demasiado porque las minorías o los grupos minoritarios también cuentan en el quehacer legislativo.
- Es un derecho flexible, subordinado a la Constitución. Así, las normas ordinarias tienden ser flexibles, ello permite que se adapten a las nuevas corrientes y a la evolución de la sociedad misma.

El Parlamento de hoy responde a dos exigencias sociales, una es la necesidad de la negociación política para llegar a acuerdos y tomar las acciones y determinaciones. Para alcanzar ese fin se requieren de espacio físico social en el que se acuerden y se implanten las decisiones; ese ámbito es el Parlamento. La segunda exigencia, es de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física con todos los interesados en los asuntos comunes. Ambos principios, necesidad de deliberar, de discutir y, por lo tanto, de hablar y de escuchar las necesidades de las minorías, debe considerarse un deber del parlamentario en virtud de ser representación de ellos, de tal manera que la sociedad constituye el fundamento teórico del Parlamento.

1.3. Fuentes del derecho parlamentario

“Fuente del derecho es todo tipo de norma escrita o no, que determina la relación del comportamiento de los ciudadanos y de los poderes de un Estado o comunidad, estableciendo reglas para la organización social y particular y las prescripciones para la resolución de conflictos.”¹⁰

¹⁰ LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. *Introducción al estudio del Derecho I*. Pág. 52.

Manuel Ossorio, define: “La expresión de fuente del derecho adolece de gran ambigüedad pues se emplea para asignar fenómenos diferentes. Hans Kelsen, en su teoría pura del derecho, afirma que la expresión es utilizada para hacer referencia a:

- 1) Razón de validez de las normas. En este sentido la norma superior es fuente de la inmediata inferior.
- 2) Forma de creación de la norma. Así el acto legislativo es fuente de la ley; el acto de sentenciar lo es de la sentencia y la costumbre de la norma consuetudinaria, etc.
- 3) Forma de manifestación de las normas. La Constitución, la ley, los Decretos serian en este sentido fuentes del derecho.
- 4) Por último, se habla de fuentes como el conjunto de pautas compuesto por valoraciones, principios morales, doctrina, etc., que determinan la voluntad del legislador. Contribuyendo a dar contenido a la norma jurídica.

Fuentes escritas o no: dentro de las fuentes escritas encontramos a la Constitución Política de la República de Nicaragua, como base de toda estructura jurídico-política del Estado y considerada la norma fundamental, en ella se establece normas básicas sobre el régimen de los diputados con relación a su elección, la organización de la Asamblea Nacional, la relación interinstitucional con los otros Poderes del Estado, así como las normas ordinarias relacionado con el procedimiento legislativo.

Los tratados internacionales también se consideran fuentes escritas del derecho parlamentario a pesar de que los tratados no tienen injerencia directa sobre los parlamentos, es decir, no contienen normas específicas sobre la organización y funcionamiento de éstos, sin embargo, sí tienen disposiciones que afectan directamente la legislación. En algunos casos dichas disposiciones tienen una jerarquía superior a la legislación interna, por lo que se constituyen fuentes escritas del derecho parlamentario.

Los acuerdos y resoluciones normativas, dictados por los órganos de la Asamblea Nacional tales como los acuerdos, los puntos resolutivos y las resoluciones normativas, en síntesis el conjunto de reglas que regulan la actividad parlamentaria.

Cuando estos acuerdos o resoluciones normativas se refieren a aspectos parlamentarios constituyen fuente escrita de esta disciplina. Considerado por algunos autores como otras fuentes, los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios los cuales establece directrices y reglas de conducta de los diputados, la jurisprudencia, los acuerdos o convenios parlamentarios y la doctrina.

Otras fuentes no escritas son los usos y las costumbres de cortesía parlamentaria, consideradas éstas como los principios generales del derecho parlamentario, ya que son normas consuetudinarias, no escritas.

Se puede afirmar que el derecho parlamentario es una de las disciplinas jurídicas con características flexible y dinámica, de ello se deriva el poder creador y normativo de las fuerzas políticas representadas en el parlamento. Derivado de ello están las prácticas, usos y costumbres, como medios para consensos en la toma de decisiones políticas o legislativas.

1.4. Naturaleza jurídica del derecho parlamentario

Al tratar de discutir cuál es la naturaleza jurídica de la normatividad legislativa o parlamentaria, no todas tienen la misma naturaleza. La ley Orgánica del Órgano Legislativo tiene características específicas, es distinta indudablemente a las demás leyes, porque vincula a los legisladores con su propia aprobación, tiene una serie de características esenciales, diferentes, propias y distintivas.

La naturaleza jurídica de las normas ha sido motivo de muchas discusiones y es un tema sumamente importante. Las reglas generales de derecho son elaboradas y

aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario son los ciudadanos, pero las de derecho parlamentario son elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario es el mismo, tienen una característica diferente; se aplican exclusivamente al Parlamento, son normas de propias de cada congreso.

El derecho parlamentario se debe estudiar desde la perspectiva de su producción, la de sus orígenes, en su forma de creación histórica. También es importante valorar el punto de vista dinámico de su permanente reproducción. Aquí se produce una democracia directa, debido a que los mismos sujetos creadores del derecho son los propios destinatarios, en donde el derecho no se crea premeditadamente, sino que se descubre; el derecho consuetudinario es de mucha trascendencia.

Todo este accionar manifiesta la dinamicidad y flexibilidad del derecho parlamentario, el cual es de carácter interno porque no se manifiesta igual con sujetos externos o ajenos al Órgano Legislativo, para los cuales las normas son más rígidas, más difíciles de reformar, más ordenadas y racionalizadas.

CAPITULO II

Proceso de Formación de la Ley

2.1- Procedimiento legislativo

“Es lo que se refiere a la manera de gestarse las leyes en su sentido estricto. Es el procedimiento legislativo mediante el cual se convierten en leyes las decisiones políticas tomadas en la Asamblea Nacional.¹¹

Como dice Álvarez Argüello, los parlamentos ya no responden a concepciones clásicas, ya que resulta indiscutible que los mismos cumplen funciones políticas claves e insustituibles, para cualquier sistema democrático.

En los estados democráticos con separación o equilibrio de poderes, la formación de las leyes está atribuida a los poderes legislativos, sean éstos unicamerales o bicamerales, Congreso nacional, cortes, cámaras legislativas, asambleas legislativas.

El proceso de formación de la ley se refiere al conjunto de reglas y de actos del Pleno de la Asamblea Nacional, cuya finalidad es aprobar o rechazar un proyecto o propuesta de ley.

Desde una concepción doctrinaria el proceso de formación de la ley se deben considerar tres fases fundamentales:

a. Fase de iniciativa:

Es el acto de presentación formal de una iniciativa de ley ante la Asamblea Nacional.

¹¹ *ÁLVAREZ ARGÜELLO, Gabriel. “La Ley en la Constitución Nicaragüense”. Págs. 90*

b. Fase constitutiva:

Esta se refiere al conjunto de actos internos de la Asamblea Nacional, que mediante deliberación sobre el proyecto de ley, se decide si se le da trámite o se rechaza.

c. Fase Integradora o final:

Corresponde a la incorporación del proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, en el ordenamiento jurídico nicaragüense, mediante su sanción, promulgación y publicación.

Para tener una mejor ilustración del proceso de formación de la ley se considera importante abordar y entender el concepto de ley formal y ley material.

Sobre el concepto de ley material, Manuel Ossorio indica que; “alude a toda norma jurídica cuyo contenido regula una multiplicidad de casos, haya sido dictada o no por el órgano legislativo.”

El concepto de ley material comprende toda disposición jurídica estatal. Su significado es amplio en virtud que abarca toda disposición gubernativa que contenga normas jurídicas.

- El Presidente de la República está facultado por la Constitución Política de la República de Nicaragua para dictar Decretos Ejecutivos en materia administrativa y reglamentar leyes, los cuales se constituyen en leyes materiales.
- Los Ministros de Estado están facultados para dictar acuerdos ministeriales y normativas basados en diversas leyes ordinarias.
- La Corte Suprema de Justicia dicta acuerdos con carácter de leyes materiales.

- El Consejo Supremo Electoral, también está facultado para emitir Resoluciones, para realizar la convocatoria a elecciones¹².

Para el caso de la ley formal, “se refiere a la que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos específicamente establecidos.” La ley formal es considerada como: “la decisión formal exclusiva de un Estado que cuenta con institución legislativa.

La Asamblea Nacional de Nicaragua es la institución legislativa. En otros países se les denomina Congreso, Asamblea, Consejo o Parlamento.

Al hablar de ley formal se deben observar ciertos requisitos como la representatividad de la voluntad popular por medio de la Asamblea; es decir, que se siga el proceso o procedimiento definido en la Constitución Política de Nicaragua, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹³ (en los artículos del 89 al 115) y en la Ley de Participación Ciudadana¹⁴ (en los artículos del 9 al 16). La ausencia o el incumplimiento de estos requisitos formales en el proceso de formación de la ley, produce consecuencias políticas y jurídicas.

En Nicaragua de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ley se define como una solemne declaración de la voluntad soberana que manifestada por la Asamblea Nacional en la forma prescrita por la Constitución Política, obliga a todos, manda, prohíbe o permite hacer algo.

Las normas legales emanadas de la Asamblea Nacional pueden ser:

- Leyes Constitucionales como: La Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo,

¹² Ley Electoral de la República de Nicaragua, del 19 de enero del año 2000, establece que éste órgano convocará a elecciones por medio de Resoluciones.

¹³ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua. Publicada en el Nuevo Diario del 29 de diciembre del 2006.

¹⁴ Ley de Participación Ciudadana. Ley No. 475

- Leyes ordinarias, que son las producidas de manera normal, sin procedimientos especiales;
- Leyes orgánicas, que son las que organiza los Poderes de Estado, es decir el actuar de las instituciones de estado.
- Decretos Legislativos, son los acuerdos tomados por el Poder Legislativo para la realización de su actividad legislativa, con disposiciones particulares y de vigencia limitada.
- Resoluciones, son acuerdos legislativos que dicta la Asamblea Nacional para decidir o resolver asuntos específicos.
- Declaraciones, son acuerdos legislativos que expresan el criterio de la Asamblea Nacional, sobre temas de interés general, nacional o internacional

2.2- Presentación de la iniciativa

La Real Academia de la Lengua Española define la iniciativa, como el procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas.

“El proceso de formación de una ley, siempre se inicia con la presentación de una iniciativa de ley por quien esté facultado para hacerlo, de acuerdo a la Constitución Política de Nicaragua en su artículo 140¹⁵ y de conformidad al artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

¹⁵ *Los diputados de la AN; el Presidente de la República; la Corte Suprema de Justicia, los Consejos Regionales y Concejos Municipales, en materias propias de su competencia; los diputados del PARLACEN en materia de integración y los ciudadanos respaldados por no menos de 5 mil firmas.*

“La iniciativa de ley es exclusiva facultad concedida a determinadas personas, organismos del Estado e instituciones para que puedan presentar ante la Asamblea Nacional, para su discusión y aprobación de, proyectos de leyes de interés social.”

La iniciativa de ley, consiste en la presentación de un proyecto de ley, separándose la parte expositiva de la parte de la fundamentación, incluyendo una explicación de la importancia e incidencia que tendrá la futura ley en el ordenamiento jurídico del país, el impacto económico y presupuestario para su implementación.

La presentación de la iniciativa deberá hacerse por escrito y en formato digital cumpliendo con los requisitos previstos en la ley¹⁶, para que una vez incluida en agenda y orden del día y conocida por el plenario, pase a la comisión correspondiente.

2.3- Proceso de consulta en las comisiones parlamentarias

Una vez que el proyecto de ley es retirado de la Secretaria de la Asamblea por el Secretario Legislativo de la comisión a la cual fue enviado, inicia una de las etapas más importantes en el proceso de formación de la ley, ya que en las comisiones parlamentarias se centra el estudio jurídico y técnico de los proyectos.

La integración de las comisiones parlamentarias deberá expresar el pluralismo político garantizando la proporcionalidad electoral en la asamblea, dependiendo del número de parlamentarios.

Las reuniones de las comisiones, a diferencia de lo que sucede en el plenario, favorece que se llegue a acuerdos más fácilmente.

¹⁶ Artículo 90 y 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo

➤ Por su actividad:

Las comisiones de trabajo, desarrollan actividades eminentemente legislativas, cuya función se manifiesta en actividad de información e investigación, pero además tienen funciones de control¹⁷

➤ Por su especialidad:

Las materias legislativas están relacionadas con los ministerios.

➤ Estructura interna:

La estructura de la comisión, a diferencia de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional; tiene un Presidente, dos Vicepresidente y las funciones de secretaria las desempeña personal técnico de la institución, es decir, el asesor legislativo de la comisión¹⁸.

➤ Competencias:

Dependiendo de la materia, la actividad de las comisiones legislativas se va a centrar en el estudio y seguimiento de proyectos de ley, la elaboración de los informes o dictámenes correspondientes, además podrá conocer e investigar el funcionamiento de los organismos estatales y presentar las recomendaciones que estimen necesarias al plenario.

Dentro de sus competencias las comisiones tienen las siguientes facultades:

- Dictaminar los proyectos de ley, decretos y resoluciones sometidos a su conocimiento.
- Solicitar a los funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados, toda la información y documentación que precisaren, así como solicitar su presencia, para que expongan sobre asuntos relacionados con el desempeño de sus funciones.

¹⁷ Ley Orgánica del Poder Legislativo, Arto. 47 del párrafo 2do.

¹⁸ Ídem, Arto. 86

- Solicitar información y documentación y aún la presencia de personas naturales y jurídicas a fin de obtener mayor ilustración para una mejor decisión en el asunto de que se trata.
- Visitar los lugares e instalaciones que estimen necesarios para ilustrar su criterio.
- Desarrollar consultas de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y la presente Ley.

Las comisiones parlamentarias, como lo afirma Lacayo Berrios, “las comisiones tienen origen en un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos. Una parte significativa de la labor parlamentaria ahora se lleva a cabo en las comisiones, más que en la cámara originaria”.

Las comisiones son órganos coadyuvantes para la toma de decisiones, es decir son órganos de autoridad formal, conferida ésta, en la Constitución Política de República de Nicaragua en su artículo 138, inc. 18 y la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su artículo 47.

También su autoridad es material, ya que son órganos auxiliares de preparación para facilitar la labor del pleno y ser un instrumento, sino de control del ejecutivo, al menos de equilibrio entre el parlamento y el gobierno, según lo afirma Lacayo Berrios, citando a García Montero (2002).

Si bien es cierto, el proceso de consulta de los proyectos de ley tiene un plazo máximo de sesenta días, para la presentación del informe de la consulta y el dictamen aprobado por la comisión respectiva, este plazo a veces resulta insuficiente y en muchos casos no se cumple.

El incumplimiento de los tiempos tiene su razón, dado que es en este momento del proceso, cuando se busca el consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en la asamblea, quienes valoran las viabilidades e incidencias políticas y económicas en algunos casos y contradicciones de tipo moral o social, en otros. En el seno de la comisión se discuten los pormenores a tomar en cuenta, para iniciar el proceso de consulta con los sectores vinculados directamente con el tema del proyecto de ley.

A la par de la búsqueda del consenso, también inician las valoraciones sobre el tema, ya que se tiene que ahondar en el problema y conocer la materia respectiva en forma precisa y total, para esto, se recurre a todos los medios de conocimiento e información posibles para compenetrarse del contenido del tema y su relación con otros problemas¹⁹.

De acuerdo al artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo la consulta es de carácter pública, en el entendido que se consultará a los representantes de los órganos que ejecutaran la ley y a los representantes de los usuarios de la ley, es decir, líderes de sectores sociales y representaciones populares o gremiales, según corresponda.

Por otra parte, también se recoge el aporte de los interesados en el proyecto, por medio de opiniones que se envían a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública.²⁰

La Oficina de Acceso a la Información, cumple su función dando atención a la población que no está organizada ni agremiada en algún tipo de asociación. En su calidad personal y de acuerdo al interés que genera del tema, se envían comentarios y aportes por medio del correo electrónico o pagina Web de la Asamblea Nacional.

El acceso del ciudadano al conocimiento de la ley fortalece la democracia. Armonizar y sistematizar la elaboración de la ley, desde un punto de vista técnico, facilita ese

¹⁹ CASTILLO MASÍS, Ignacio. “La Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua”. La ed. Managua. 2000

²⁰ Oficina creada por la Asamblea Nacional, para cumplir con los preceptos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, Ley No. 475. Publicada en La Gaceta No. 241 del 19 de Diciembre del 2003.

acceso y justifica plenamente el desarrollo de esta disciplina. Una buena técnica legislativa propicia el acceso fácil a las leyes, su conocimiento, su transparencia y una mayor seguridad jurídica.

La información recepcionada de la ciudadanía, es remitida al Presidente de la Comisión encargada del proceso de consulta, a fin de que se tome en cuenta para la elaboración del dictamen.

Durante este proceso, la búsqueda del consenso con los integrantes de la comisión, es de vital importancia para la aprobación del dictamen. Aquí los diputados tienen que lidiar muchas veces, con presiones ejercidas por los distintos sectores de la sociedad, como grupos de poder de tipo políticos, religiosos, financieros, empresariales y productivos.

Estos sectores presionan indistintamente durante los procesos de consulta de los proyectos de ley, para incluir o excluir de los mismos, algunos temas complejos para la población, de los cuales se pueden mencionar someramente algunos ejemplos clásicos como: El Código de Familia, la Ley de Reforma a la ley 515, relacionada con las tarjetas de crédito, el aborto terapéutico en el Código Penal, reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otras.

Se puede asegurar pues, que la consulta de un proyecto de ley, no es solamente un procedimiento a seguir o uno de los pasos del proceso, sino que éste conlleva una serie de situaciones, usos y costumbres que se tienen que cumplir, para alcanzar el consenso dentro de la comisión y emitir un dictamen que al momento de discutirlo en el plenario, sea aprobado de la manera más ágil y consensuadamente. Aunque se presentan casos en los que se aprueba un dictamen en el seno de la comisión, pero al llegar al plenario se le ponen trabas, que en algunas ocasiones se rompe el quórum y se suspende la discusión, hasta tanto se llega nuevamente a acuerdos para aprobar determinada ley.

En este momento la negociación política, como uno de los elementos de la técnica legislativa, se hace imperativa, ya que a la perspectiva jurídica se agregan elementos como las destrezas políticas necesarias para alcanzar los consensos entre los distintos actores políticos.

Como lo afirma Muñoz²¹, los acuerdos en los parlamentos democráticos mediante la técnica de la negociación, resultan vitales en el proceso legislativo. De ahí que se impone capacitar a los asesores y parlamentarios, con el propósito de que aprendan esas destrezas de la negociación cuando se carece de tales capacidades.

La técnica de la negociación se convierte en una herramienta esencial para lograr la adopción de las decisiones políticas en el seno de los parlamentos; la negociación, como ciencia y como técnica, hay que comprenderla para entender el proceso de construcción de la ley. Su conocimiento es tan importante como el jurídico y el lingüístico, para elaborar y redactar la ley. Un buen parlamentario tiene que contar con la colaboración de expertos en la negociación política que lo ayuden a edificar los consensos necesarios para aprobar la ley.

Es importante remarcar que todo sistema parlamentario necesita, que las decisiones mismas del poder Legislativo se tomen mediante mecanismos democráticos, discutiendo y votando, siendo éstas las formas propias de la democracia. En los sistemas democráticos lo que prevalece, es el debate y la discusión, donde cada quien expone su punto de vista y luego se forma una voluntad colectiva, prevaleciendo la opinión de la mayoría.

El sistema parlamentario requiere en primer lugar de la democracia. En segundo lugar, de un Estado de derecho, como lo dice Fernando Santaolaya López. “Los integrantes del Parlamento deben estar regulados en sus actividades de carácter legislativo, formal y materialmente, deben ser regidos por normas jurídicas. Esto es indispensable, pues brinda sentido, existencia y esencia al derecho parlamentario.”

²¹ MUÑOZ Hugo Alfonso. “*Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*”. 2000. San José Costa Rica

2.4- Elaboración de Informe (dictamen)

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la palabra dictamen proviene del latín dicere, dictare, acción de dictar, decir. De sus acepciones interesa destacar la de opinión y juicio que se emite sobre una cosa, así como opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades.

En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.

Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos.²² Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros que pertenecen a una comisión de acuerdo a las materias de su competencia.

En la legislación nicaragüense todo lo relacionado al dictamen está regulado, dentro del proceso de consulta²³ que señala que los resultados obtenidos durante la consulta aportaran al trabajo de la comisión, la que deberá hacer referencia de las personas naturales y/o jurídicas que hayan sido consultadas para emitir el dictamen.

Un dictamen puede considerarse como insuficiente en la discusión en el plenario, cuando éste se ha realizado sin el respectivo proceso de consulta establecido en el proceso de formación de la ley.

²² *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. Primera edición, junio de 1997, Pág. 251*

²³ *Ley Orgánica del Poder Legislativo. Artos. 98 al 104*

Según la LOPL un dictamen cuenta con tres puntos básicos:

1. **Exposición;** contiene el mandato para hacer la consulta, el trabajo que se hace, la relación de lo actuado, es decir la consulta y sus aportes, la expresión de motivos y las razones de tipo legales, políticas, económicas y sociales y criterios que fundamentan el dictamen.
2. **Dictamen;** contiene la recomendación al plenario para la aprobación del proyecto, argumentando la necesidad de la ley, que la misma está bien fundamentada y que no se opone a la Constitución Política, ni al resto de normativas existentes.
3. **Proyecto de ley;** contiene la propuesta del articulado de la ley, es decir el cuerpo de ley que se está proponiendo.

Cuando se presentan casos en que los diputados miembros de una comisión no están de acuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, pueden razonar su desacuerdo y presentar un dictamen de minoría ante la Secretaría de la Comisión, en un periodo de tres días, lo cual se hará contar en el dictamen de mayoría. También pueden votar en contra, con un voto razonado de las consideraciones por las cuales no está de acuerdo con el dictamen.

2.5- Aprobación en el plenario

El informe o dictamen de un proyecto de ley, una vez incluido en la Agenda y Orden del día, se somete a discusión en lo general. Si el plenario, durante el debate en lo general considera que el dictamen es insuficiente, lo devolverá a la comisión respectiva para que éste sea revisado y mejorado.

Durante el debate del dictamen los diputados tienen derecho de presentar mociones, las que serán leídas y si son aprobadas se incorporan al texto del proyecto en

discusión. Una vez aprobado un dictamen en lo general, se discute en lo particular, en donde se discute y aprueba cada uno de los artículos del proyecto de ley hasta concluir con el articulado.

Aprobado el proyecto de ley y previo al envío de los autógrafos a la Presidencia de la República para su sanción, promulgación y publicación, el proyecto es sometido a la comisión de estilo para una revisión de carácter ortográfica y agregarle las formulas de los autógrafos y leyes, los que comienzan de la forma siguiente: **“La Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, En uso de sus facultades, Ha dictado la siguiente:** (número y nombre del proyecto de ley, Decreto, Resolución o Declaración y el texto correspondiente)”... concluyendo con : **“Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, lugar y fecha y las firmas del Presidente y el Secretario de la Asamblea Nacional”**.

Para este trámite la Asamblea Nacional tiene un plazo de 15 días para enviarlo a la Presidencia de la República, en tres originales, dos para el presidente de la República y uno para la copia de recibido para el correspondiente archivo. Todo esto es publicitado por medio de una nota de prensa a los medios.

Cuando se presentan casos que el Presidente de la República no promulga ni publica el proyecto de ley en el plazo de 15 días²⁴, el Presidente de la Asamblea Nacional, previo a los trámites correspondientes, lo mandará a publicar por cualquier medio de comunicación social con la formula siguiente:

“Por no haber cumplido el Presidente de la República con la obligación que le señala el artículo 41 de la Constitución Política, el Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, manda a publicar la presente ley... número y nombre de la ley. Por tanto Publíquese y Ejecútese”.

²⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo. Arto 112

CAPITULO III

Fortalezas y debilidades del Procedimiento Legislativo

Una de las principales fortalezas que tiene hoy día la Asamblea Nacional de Nicaragua, es la aplicación del principio de información, con el que las comisiones constituyen y fortalecen su accionar, tanto al momento de la consulta de los proyectos de ley, como en el seguimiento a la función pública de los órganos de gobierno. Se muestra la importancia que tiene para el parlamento la información suministrada por los distintos órganos públicos y/o privados.

De esta misma información se apropia también la ciudadanía, a través de las distintas fuentes de información que suministra la Asamblea Nacional, por medio de oficinas que están dispuestas para la población, la pagina WEB de la Asamblea Nacional, el Canal Parlamentario, las visitas guiadas de estudiantes y público en general, las que son atendidas por el personal de la Oficina de Acceso a la Información. Todos estos medios que facilita el Poder Legislativo son mecanismo de participación con los cuales la ciudadanía puede participar de los procesos de consulta de las leyes de su interés, al mismo tiempo que dar seguimiento a lo actuado por sus representantes.

Otro elemento importante es la descripción de los procesos legislativos de la Asamblea Nacional mediante la Ley Orgánica del Poder Legislativo, instrumento con el que se cuenta desde el año 2006, para encausar los procedimientos llevados a cabo para cumplir con el mandato popular.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de manera descriptiva va puntualizando cada uno de los pasos a seguir para cada procedimiento, conceptualizando y caracterizando el procedimiento parlamentario nicaragüense, describiendo procedimientos especiales de actuación de la Asamblea Nacional en base al mandato constitucional²⁵

²⁵ Constitución Política de Nicaragua. Artos. 132 y 138

Pero igualmente de lo novedoso de la Ley Orgánica en contraste con el Estatuto General y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, todavía se pueden encontrar algunos vacíos o contradicciones que se pueden superar mediante reformas a la Ley Orgánica. Una de las contradicciones encontradas en este estudio es el límite que tienen las comisiones parlamentarias, ya que al tiempo que son órganos coadyuvantes para la toma de decisiones como órganos de autoridad formalmente, al mismo tiempo son órganos auxiliares de preparación de los dictámenes. Entonces, hasta donde pueden llegar con plenos poderes para modificar, suprimir y adicionar artículos o elaborar una nueva redacción. Se considera que se deberá definir los límites de actuación de las comisiones con respecto al plenario.

Igualmente se encuentran procedimientos para elección de funcionarios, como presentación de listados, requisitos para optar a los cargos, porcentajes de votaciones, etc., pero en algunos casos se carece de los procedimientos para la destitución de los mismos, como por ejemplo como sería la actuación para la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

CONCLUSIONES

1. Es preciso innovar el quehacer del Órgano Legislativo, debido a su función legisladora y a su razón de ser dentro de un Estado de derecho con la finalidad de crear normas jurídicas que cumplan con su espíritu y objetivo. Esta innovación se puede conseguir mediante la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo
2. Fomentar el adecuado uso de la técnica legislativa, para cumplir con los objetivos fundamentales, como es la búsqueda de la eficacia de la normativa, accesibilidad al contenido de la norma para toda la población, brindar certeza y que ésta no sea confusa para que su contenido sea comprensible por la sociedad.
3. Desarrollar la técnica legislativa, con la finalidad de unificar criterios lingüísticos y jurídicos en la redacción de proyectos de ley, con el objetivo de que éstos al presentarlos estén formulados y fundamentados adecuadamente a la realidad de su objeto y que estos formatos no difieran entre una comisión y otra, dependiendo de la mentalidad de cada asesor o equipo de asesores que elaboran los dictámenes.
4. Proporcionar a los legisladores capacitación constante, relacionada con la técnica legislativa y la negociación política, ya que al ser representantes de distintos segmentos poblacionales y por ende con distintos perfiles de conocimiento, deben perfeccionar sus habilidades para manejar los distintos pasos del proceso de formación de la ley.
5. Igualmente, se debe proporcionar una formación parlamentaria constante y actualizada a los asesores, específicamente al personal de las comisiones parlamentarias, en lo referente a la técnica legislativa, técnicas lingüísticas, elaboración de informes o dictámenes y sobre el proceso de formación de la ley, con el propósito que la labor parlamentaria sea eficiente y de calidad.

6. Para concluir el presente trabajo se puede valorar la importancia que tiene el Derecho Parlamentario en el sistema jurídico nicaragüense, el que si bien es un poco insuficiente, se ha ido fortaleciendo a la par del fortalecimiento que han tenido los procesos democráticos en el país. Es decir, se han ido mejorando entre sí, ya que al desarrollarse los procesos democráticos, éstos demandan de mecanismos de regulación y es ahí donde el Derecho Parlamentario ha ido tomando vigencia.

7. Por otra parte, ya en el ámbito personal, también es muy importante reconocer el esfuerzo institucional que en la Asamblea Nacional se ha impulsado, dado que se está dotando al personal técnico profesional, de las herramientas elementales para el desempeño de sus funciones. Todo este esfuerzo dará a este Poder del Estado la consecución de sus objetivos principales, como es la consolidación de la institucionalidad, el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda de la eficiencia y calidad de la labor parlamentaria.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ Constitución Política de Nicaragua
- ❖ Ley Orgánica del Poder Legislativo. Ley No. 606. La Gaceta Diario Oficial No. 26 del 6 de febrero del 2007.
- ❖ Ley de Participación Ciudadana. Ley No. 475. La Gaceta No. 241 del 19 de diciembre del 2003.
- ❖ Estatuto General y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Multi Impresos Nicaragüenses, S.A. 2002
- ❖ ALVAREZ ARGUELLO, Gabriel. **“La Ley en la Constitución Nicaragüense”**. Editorial Cedecs. Barcelona, España. 1999.
- ❖ BRIONES TORES, Ignacio. **“Historia del Poder Legislativo 1823-1998”**. Editorial Parlamento. Nicaragua. 1998
- ❖ CASTILLO MASÍS, Ignacio. **“La Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua”**. La ed. Managua. 2000
- ❖ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México*. Segunda Edición 1997.
- ❖ GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón. **“La formación de la Ley en Nicaragua. Procedimientos parlamentarios”**. Universidad Autónoma Americana (UAM).Managua, 2005
- ❖ MUÑOZ Hugo Alfonso. **“Elementos de Técnica Legislativa”**. Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia. San José, Costa Rica 1996
- ❖ MUÑOZ, Hugo Alfonso. **“Manual Centroamericano de Técnica Legislativa”**. Diseño Alternativo, S.A. San José, Costa Rica. 2000.
- ❖ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. Derecho parlamentario español. Madrid, España. Ed. Nacional, 1988.
- ❖ VALLE GONZALEZ, Alfonso. **“El procedimiento legislativo nicaragüense”**. La formación de la Ley. Editasa. Managua. 2006