

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO NICARAGÜENSE: EL LABERINTO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

MANUEL RUIZ GUERRERO

*Investigador del Instituto Iberoamericano  
Universidad de Alicante*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA REFUNDACION DEL CAUDILLO LIBERAL. III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2000. IV. EL CONTENIDO DE LA LEY 330 DE REFORMA CONSTITUCIONAL. V. CONTENIDO DE LA LEY 520 DE REFORMA CONSTITUCIONAL. 1. Cambios en los aspectos dogmáticos. 2. Cambios en los aspectos orgánicos. 2.1. *Inmunidad, nuevos escaños y disminución del umbral electoral.* 2.2. *El reparto de cuotas de poder institucional en función de los votos validos.* 2.3. *Cambios en materia electoral.* VI. LA LEY 520. ¿REFORMA O CAMBIO CONSTITUCIONAL? VII. AÑO 2006: EL REGRESO AL PODER DEL FSLN. VIII. INAPLICABILIDAD DEL ART. 147 DE LA CONSTITUCIÓN: LA SENTENCIA 504 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN SANDINISTA. X. CONSIDERACIONES FINALES.

## **Palabras clave**

*Nicaragua; Reformas constitucionales; Institucionalidad democrática; Proceso político.*

## **Resumen**

*El trabajo analiza las tres últimas reformas constitucionales que mutan sensiblemente el sistema político nicaragüense —2000, 2005 y 2014—. Para ello, se realiza un análisis a las leyes de reforma constitucional, a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y demás leyes ordinarias afectadas por las reformas. A partir de esta información, el trabajo muestra el proceso de institucionalización del sistema democrático nicaragüense donde los actores políticos buscan incorporar disposiciones constitucionales que le arrojen réditos electorales y a su vez les permita el control de las principales instituciones del Estado. Nuestro análisis destaca, por un lado, que cuando los Presidentes son políticamente débiles, sin grupos parlamentarios fuertes, la Asamblea Nacional es el actor determinante de las reformas constitucionales; y por otro, que las sucesivas mutaciones constitucionales se deben analizar en el marco de la fenomenología en la que se mueve este País.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

El propósito de este estudio es analizar cómo a través del proceso de reformas constitucionales se va institucionalizando el sistema democrático nicaragüense. Asimismo,

muestra como los actores políticos buscan incorporar disposiciones constitucionales que le arrojen réditos electorales y a su vez les permita el control de las principales instituciones del Estado.

El trabajo examina cómo se va produciendo el proceso de constitucionalización, los problemas que se van atravesando y qué puntos se van resolviendo. Del mismo modo, se destacan los aspectos políticos y jurídicos constitucionales que resultan afectados por la reforma constitucional del año 2000, 2005, y 2014, y se explica cuál es su origen y su impacto en el orden constitucional.

Para ello hemos dividido tres etapas. La primera abarca la reforma constitucional del año 2000, donde las condiciones políticas del país son, una vez más, de inestabilidad social y política. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, que pasa de ser el partido vanguardia a la oposición nicaragüense tras las elecciones generales de 1990, controla políticamente a toda la dirigencia de los sindicatos fundados en la década de la Revolución. Estos orquestan una auténtica lucha de masas y se oponen a los programas económicos impulsados por la administración Alemán, que había conquistado el poder en las Elecciones Generales del año 2000. La reforma, pues, tiene como fin neutralizar la crisis desatada por los sindicatos, a cambio de otorgar mayores cuotas de poder institucional al FSLN.

La segunda etapa estudia el contenido de la Ley núm. 520 de reforma constitucional aprobada en el año 2005 y analiza, por un lado, cuáles son las principales motivaciones políticas y jurídicas de los actores promotores de las reformas y, por otro, el impacto de las reformas constitucionales en el sistema democrático nicaragüense. La tercera etapa estudia la última reforma constitucional aprobada en el año 2014, donde se pretende enrumbar a Nicaragua en lo que se ha convenido en denominar «*el nuevo socialismo del siglo XXI*». No obstante, enmarcaremos el análisis en el contexto de las circunstancias que explican la victoria electoral de Arnoldo Alemán en las Elecciones Generales de 1996 y, paralelamente, debido a su importancia en el sistema político nicaragüense, la refundación del Partido Liberal Constitucionalista, propiedad del caudillo Liberal.

## II. LA REFUNDACION DEL CAUDILLO LIBERAL

Desde el 19 de julio de 1979, con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, que da al traste con la dictadura de los Somoza<sup>1</sup>, la dinámica de la vida política en Nicaragua

---

<sup>1</sup> Existe una amplia literatura sobre la Revolución Sandinista, destacando, entre otras, S. CHRISTIAN, *Nicaragua: Revolution in the family*, Random House Inc, New York, 1985; V. POZA, *La Revolución Sandinista*. Editorial Revolución S.A., Madrid, 1988; C. NÚÑEZ TÉLLEZ, *El papel de las organizaciones de masas en el proceso revolucionario*, Secretaria nacional de propaganda y educación política, FSLN, Managua, 1980, y por último, a T. BORGE MARTÍNEZ, *La paciencia impaciencia*, Editorial Vanguardia, Managua, 1989, pp. 131-258 quien expone su experiencia personal desde los momentos fundacionales del FSLN. Un estudio completo sobre el principal

es dominada por la confrontación entre dos sectores diametralmente opuestos: sandinistas y antisandinistas.

La confrontación de estos dos bloques en el seno de la sociedad nicaragüense da lugar a una guerra civil en los años 80<sup>2</sup>. Esta llega a su fin en las elecciones del 20 de febrero de 1990, con la victoria de una coalición liberal denominada Unión Nacional Opositora —en lo sucesivo UNO—, encabezada por Violeta Barrios de Chamorro<sup>3</sup>.

La fragmentación de la UNO en el seno del órgano legislativo crea un vacío temporal en el bando antisandinista. Este vacío es aprovechado por el alcalde de Managua, Arnoldo Alemán (1990-1996), que cofunda una nueva fuerza política denominada Partido liberal Constitucionalista —en lo sucesivo PLC—.

El PLC nace en 1968 como un partido disidente del partido liberal nacionalista de los Somoza<sup>4</sup>. Arnoldo Alemán, hijo de un alto funcionario de Anastasio Somoza Debayle, logra convertirlo en una fuerza política emergente, que aglutina tanto el descontento popular con la administración de Violeta de Chamorro como contra el enemigo político de esta: el frente sandinista de liberación nacional —en lo sucesivo FSLN—.

---

aparato represivo del régimen somocista, la Guardia Nacional y las relaciones de esta con los Somoza y Estados Unidos en R. MILLETT, *Guardians of the Dynasty*, Edit. Maryknoll, New York, 1977; J. GOBAT, *Confronting the American Dream: Nicaragua Under U.S. Imperial Rule*, Duke University Press, Durham, 2006, pp. 358-395. También es oportuno consultar a J. COX, *Nicaragua Betrayed*, Western Islands, Boston, 1980, donde Somoza cuenta su historia al consultor privado del Gobierno norteamericano para asuntos de América Latina. Sobre el periodo de los Somoza existe poca literatura. Sin embargo, se puede consultar a B. DIEDRICH, *E.P. Somoza*, Dutton, New York, 1981, que revela los abusos y la corrupción de la dinastía. Un relato personal del opositor más ardiente de la dictadura en P. CHAMORRO CARDENAL, *Los Somoza: Una estirpe Sangrienta*, El Cid Editor, Managua, 1979.

<sup>2</sup> Para el estudio de la guerra de los sandinistas con los «contrarrevolucionarios» véase, Ch. SMITH, *Resisting Reagan*, University of Chicago Press, Chicago IL, 1996; D. CLOSE, *Nicaragua: Politics, Economics and Society*, Frances Pinter, Londres, 1988; R. BENÍTEZ, L. LOZANO, y L. BERMÚDEZ, *EE.UU. contra Nicaragua. La guerra de baja intensidad en Centroamérica*, Editorial revolución, Madrid, 1987, pp. 9-47

<sup>3</sup> Los años de administración de doña Violeta de Chamorro (1990-1996) se encuentran con rigor académico en D. CLOSE, *Nicaragua: The Chamorro Years*, Lynne Rienner Publishers, 1999. Un análisis distinto, con un criterio partidario a favor del ejecutivo, en A. LACAYO, *La difícil transición nicaragüense en el gobierno de doña Violeta*, Edición del centro cultural de Centroamérica, Managua, 2006. Se ha de señalar que en la historia de Nicaragua, la familia Chamorro ha estado en cuatro ocasiones dirigiendo el destino del país. Véase en las biografías de FRUTO CHAMORRO (1853-1855); PEDRO JOAQUÍN CHAMORRO (1875-1879); EMILIANO CHAMORRO (1917-1920) (1926) y por último, aunque no es precisamente un Chamorro, encontramos a la viuda doña VIOLETA BARRIOS DE CHAMORRO (1990-1996), A. DÍAZ LACAYO, *Gobernantes de Nicaragua (1821-1979)*, Aldilá, Managua, 1992; C. GUIDO MARTÍNEZ, *Historia del Poder Ejecutivo en Nicaragua*, Lea grupo editorial, Managua, 2007.

<sup>4</sup> Para el estudio de la evolución de los partidos políticos nicaragüenses véase a E. ÁLVAREZ MONTALVÁN, *Cultura Política Nicaragüense*, Hispamer, Managua, 2008. El régimen jurídico en G. ÁLVAREZ ARGUELLO, *Regulación jurídica de los partidos políticos en Nicaragua* en Zovatto Daniel (coord.), Universidad Autónoma de México, D.F. México, 2006.

El PLC logra desarrollar una extensa red de tendido partidario, similar a la del FSLN, en todo el territorio nacional. Esto no obedece al trabajo organizativo del PLC, sino al alto grado de polarización que deja la guerra de los años 80. De esta forma, el único polo de atracción política contrario a los sandinistas es el PLC, liderado por Arnoldo Alemán, que promete acabar con cualquier vestigio revolucionario<sup>5</sup>.

De esta manera, la fórmula de la Alianza Liberal, integrada por Arnoldo Alemán como presidente y Enrique Bolaños como vicepresidente, gana las Elecciones Generales del 20 de octubre de 1996<sup>6</sup> con el 51.03%, equivalente a 904.908 votos. Por su parte, el FSLN obtiene el 37.75%, equivalente a 669.443 de los votos válidos. Los partidos restantes que participan en el proceso electoral obtienen entre todos ellos un 7.33%, equivalente a 57.143 de los votos válidos<sup>7</sup>. De ahí que las elecciones de 1996 consoliden al FSLN como el principal partido de la oposición.

El nuevo presidente, al contrario de la administración Chamorro, mantiene el control sobre su partido, y no tiene la necesidad inicial de negociar con el FSLN para impulsar su agenda gubernamental<sup>8</sup>.

Por otra parte, la victoria de Alemán permite la continuidad de gobiernos de derecha, o más bien, «*antisandinistas*». Nótese que la polarización política y la hiperinflación producto de la guerra de los 80, y que aún persiste en el seno de la sociedad nicaragüense, ha dejado al país dividido en dos bandos: sandinistas y antisandinistas. Los primeros se consideran los defensores de la revolución y de los intereses populares. Los segundos, por su parte, son los que anhelan superar el periodo sandinista, al que responsabilizan de todos los males del país.

Desde las primeras elecciones libres del país, convocadas por los sandinistas en 1984, estos dos bandos han estructurado la competencia interpartidista en el nuevo escenario

---

<sup>5</sup> Existe poca literatura académica sobre la administración Alemán (1996-2001). Sin embargo, se pueden consultar los trabajos de D. CLOSE, «President Bolaños Runs a Reserve, or How Arnoldo Aleman Wound Up in Prison», en D. Close y K. Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillismo*, Lexington Books, New York, 2004; y D. DYE, *Democracy Adrift: Caudillo Politics in Nicaragua*, Prodeni, Managua, 2004.

<sup>6</sup> Los partidos que forman parte de la Alianza Liberal son el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Liberal Independiente de Unidad Nacional (PLIUN), y un sector de la empresa privada.

<sup>7</sup> Véase los datos del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, elecciones de 1996.

<sup>8</sup> En las elecciones de 1990 La UNO obtiene 51 diputados. Su objetivo principal es expulsar del poder a los sandinistas, mas no articular una agenda nacional en pro de la transición democrática. La alianza heterogénea de la UNO se estructura en múltiples partidos minoritarios, cada uno de ellos con sus propios intereses personales y partidarios. Esto origina, más temprano que tarde, una ruptura en el seno del órgano legislativo. Cada partido de la coalición UNO forma su respectiva bancada parlamentaria. Por ello, el ejecutivo de Chamorro, a pesar de que su gabinete de gobierno representa a la oligarquía tradicional nicaragüense, se ve en la necesidad de negociar con el FSLN, convirtiéndose a la vez en su aliado en silencio y su enemigo político. De ahí que el FSLN, en la transición hacia la democracia, sea un actor indisoluble del proceso de cambio.

electoral<sup>9</sup>. De tal forma que los conflictos subyacentes al orden constitucional se trasladan a las instituciones recogidas en la Constitución.

En la transición a la democracia de Nicaragua, que desemboca en las Elecciones Generales de 1990 y 1996, se produce un fenómeno muy particular. En las elecciones presidenciales de 1990 la UNO gana con el 54.74% de los votos válidos, mientras el FSLN obtiene el 40.82%. Nótese que los nicaragüenses apoyan a los sandinistas para expulsar a los Somoza del poder y experimentan por 10 años un gobierno revolucionario. Sin embargo, esto no implica grandes conquistas materiales, debido fundamentalmente a la guerra de baja intensidad implantada por los Estados Unidos. Con lo cual, en las elecciones del 90 y del 96 se produce el fenómeno a la inversa, es decir, una radicalización hacia la derecha y apoyo popular a los antiguos aliados del régimen somocista.

Ahora bien, en las elecciones de 1996 el Consejo Supremo Electoral pierde su prestigio institucional, conquistado tras las elecciones de 1990 y que pone fin a una década de gobierno sandinista. Esto se debe al desorden institucionalizado que se produce por las múltiples anomalías e irregularidades que acompañan todo el proceso electoral, antes y durante el conteo y recuento de los votos.

Por ejemplo, en el departamento de Managua figuran un total de 233 JRV «desiertas». En estas juntas se encuentran inscritos 67.158 votantes. Sin embargo, según los datos del CSE, no cuentan con ningún voto. Es decir, no es posible saber por cuál de las agrupaciones políticas votan estos ciudadanos. Esta es una muestra de algunas de las anomalías cuantitativas que se presentan en estas elecciones, y que se repiten a lo largo y ancho de todo el territorio nacional<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La historia electoral de Nicaragua está colmada de ejemplos ignominiosos que descalifican la naturaleza de las elecciones. En 1856 William Walker se hace proclamar presidente de la República mediante unas elecciones orquestadas por sus filibusteros. Las elecciones de 1928 y 1933 son organizadas y dirigidas por las fuerzas de ocupación norteamericana. En las diez elecciones subsiguientes, hasta las de 1978, participa una facción del Partido Conservador y del Partido Liberal Nacionalista. Este último partido, encabezado por la familia Somoza, es declarado triunfador en todas ellas, previo acuerdo con sus oponentes. Por ello, las elecciones de 1984 son catalogadas como las primeras elecciones libres en la historia del país. Sin embargo, la oposición desleal, aglutinada en la Coordinadora Democrática Nicaragüense, no participa en el proceso, alegando que las elecciones no serían transparentes y que su participación solo legitimaría el proceso revolucionario sandinista que ellos rechazan. Para el estudio de las elecciones de 1984, donde se analizan los actores, las estrategias de los partidos políticos y los resultados electorales, es oportuno consultar los números del 38 al 41 de la *Revista Envío* (1984), esta accesible en la red: <http://www.envio.org.ni>. El proceso electoral con todos sus detalles en W. CORNELIUS, «The Nicaraguan Elections of 1984», in *Elections and Democratization in Latin America, 1981-1985*, P. Drake and E. Silva (eds). University of California at San Diego, 1984; y S. MARTÍ I PUIG, *El FSLN, del poder revolucionario a la oposición parlamentaria*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1992.

<sup>10</sup> El Consejo Supremo Electoral únicamente había organizado 2 elecciones (1984) y (1990), gozando de poca experiencia organizativa. Esto, sumado a una reforma de último momento a la Ley Electoral, así como el poco tiempo para la impresión de las boletas y la disponibilidad presupuestaria para llevar a cabo el proceso

Con todo, de los 93 diputados que forman parte de la Asamblea Nacional, la Alianza Liberal conquista 42 escaños y el FSLN 36, mientras que los 15 restantes se distribuyen entre un total de 11 partidos políticos. De estos partidos, todos cuentan con un solo diputado, con la excepción del Camino Cristiano Nicaragüense (4), el Partido Conservador (3) y el Proyecto Nacional (2)<sup>11</sup>.

La oligarquía tradicional nicaragüense mira a Arnoldo Alemán como un forastero en la tradicional vida política del país. Alemán se presenta a las elecciones presidenciales como un exitoso cafetalero de sangre «plebeya», y como ex alcalde de Managua, subrayando su eslogan «obra no palabra» en su gestión frente a la comuna capitalina.

De ahí que Arnoldo Alemán incorpore como vicepresidente de la Alianza Liberal a Enrique Bolaños, antisandinista de vocación, algodónero y productor agroindustrial. Bolaños se muestra ante la oligarquía tradicional como un garante al lado de Arnoldo<sup>12</sup>. Sin embargo, los efectos no son los deseados, ya que aquellos temen que la pareja presidencial de la alianza liberal los arroje a una aventura incontrolable con la que surja una nueva clase económica, temiendo ser desplazados.

En definitiva, la suma de los diputados antisandinistas en las elecciones de 1996 arroja como resultado la mayoría absoluta en el seno del órgano legislativo. Esto les permite impulsar cualquier agenda legislativa. Sin embargo, entre 1998 y 1999, la cúpula del PLC de Alemán y la del FSLN de Daniel Ortega comienzan a fraguar un acuerdo político, denominado con un término peyorativo en el lenguaje coloquial nicaragüense: «el pacto», con la intención de reformar la Constitución política. Sin embargo, «el pacto» no es más que una simple alianza política en pro de la estabilidad nacional.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2000

En el año 2000 las condiciones políticas del país son, una vez más, de inestabilidad social y política. El FSLN controla políticamente a toda la dirigencia de los sindicatos fundados en la década de la Revolución. Estos orquestan una auténtica lucha de masas

---

electoral, viene a agravar la crisis existente. A esto se le debe añadir que en las elecciones de 1996 se realizan paralelamente 6 elecciones, con la participación de 24 micro partidos. Proveer a los 2.4 millones de electores significó imprimir 17 millones de boletas individuales. Algunos Municipios del país recibieron la boleta el día anterior a las elecciones, otros, el propio día de la votación, y más de la mitad de las 8.995 Juntas Receptoras de Votos, no recibieron, por las prisas, suficientes boletas. Véase a CLOSE, *cit.*, pp. 290-310.

<sup>11</sup> Datos del Consejo Supremo Electoral. Elecciones de 1996.

<sup>12</sup> El comandante Israel Galeano, comandante de la Resistencia Nicaragüense, resume en estos términos el papel de la oligarquía nicaragüense: «la oligarquía botó a Somoza con ayuda de ustedes los sandinistas, y los botó a ustedes con ayuda nuestra, los contrarrevolucionarios; no ganamos, ni ustedes, ni nosotros los Contras, ganó la oligarquía». Un estudio completo de la oligarquía en Nicaragua con todos los detalles en O. NUÑEZ, *La oligarquía en Nicaragua*, Cipres-Norad, Managua, 2006.

y se oponen a los programas económicos impulsados por la administración Alemán: organizando huelgas, toma de edificios, cortes de carretera, quemas de llantas y amenazas permanentes con engrosar cada vez más la crisis social.

Los sindicatos son el brazo político del FSLN, por lo que el ejecutivo de Alemán requiere la colaboración de la dirigencia sandinista para atenuar la lucha de masas y poder desarrollar su programa de gobierno en materia económica y social<sup>13</sup>.

Paralelo a ello, la dirigencia del FSLN solicita la destitución de la presidenta del CSE, Rosa Marina Zelaya, a quien responsabiliza del desorden institucionalizado en las elecciones presidenciales de 1996. Los sandinistas también demandan la aprobación de una nueva Ley de la Propiedad para legitimar lo que se ha denominado en la jerga nicaragüense como la «*piñata*»<sup>14</sup>.

El PLC se encuentra débil. Su líder, Arnoldo Alemán, necesita oxígeno político para gobernar y cumplir las exigencias de los programas de ajustes estructurales, con la ayuda financiera del FMI. El FSLN es la oposición y a la vez la fuerza desestabilizadora de la administración Alemán<sup>15</sup>.

Es bajo este escenario que el PLC compra la estabilidad y la gobernabilidad, con el objetivo de desmovilizar las luchas de masas. Así, en agosto de 1999 comienzan las negociaciones entre los dos líderes, que se formalizan en enero del año 2000. Este acuerdo es conocido como el «*pacto Ortega-Alemán*». Tiene como fin neutralizar la crisis desatada por los sindicatos, a cambio de otorgar mayores cuotas de poder institucional al FSLN.

---

<sup>13</sup> Una aproximación a las organizaciones de masa sandinista en G. RUCHWARGUER, *The People in Power*, MA: Bergin y Garvey, South Hadley, 1987.

<sup>14</sup> El 26 de febrero de 1990, Daniel Ortega reconoce ejemplarmente su derrota electoral. Sin embargo, en los 3 meses que dura el traspaso de mando, se comete lo que en jerga nicaragüense se ha denominado, con gran sentido metafórico, como la «*piñata*». Esta, según S. CHEREM SILVA, *Una vida por la palabra. Entrevista con Sergio Ramírez*, prólogo de Carlos Fuentes, FCE, México, 2004 consistió en «el desmantelamiento de los bienes públicos a manos sandinistas. Es decir, algunos miembros del gobierno saliente saquearon literalmente el país: sostenían que el FSLN necesitaba bienes, rentas, y que había que tomarlos del Estado antes de entregar el poder». Este error, sumado a la injerencia norteamericana que apoya abiertamente con recursos económicos y asesoría política al sector antisandinista, es una de las causas del desplome del FSLN en las urnas electorales en las siguientes elecciones.

<sup>15</sup> Daniel Ortega pronuncia un acalorado discurso en el XI aniversario de la Revolución Sandinista, en la Plaza de los No Alineados, en los siguientes términos: «Nosotros no nacimos arriba, nacimos abajo y vamos a gobernar desde abajo. Ahora que hay un poder popular, estamos en muchas mejores condiciones para, en un corto tiempo, volver a gobernar este país desde arriba». Ver, Diario *La Prensa*, —19 de julio de 1990—. El lema del FSLN como partido opositor siempre ha sido gobernar desde abajo, desde las bases. El inicio del rol del frente sandinista como partido opositor, sus debates y divisiones internas son analizadas por S. MARTÍ I PUIG, «Mutaciones orgánicas, adaptación y desinstitucionalización partidaria: El caso del frente sandinista de liberación nacional, 1980-2006», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 143, 2009, pp. 101-129.

Por otro lado, es importante subrayar que, desde su independencia del Reino de España —1821—, Nicaragua ha vivido estos 195 años entre la guerra y la dictadura y entre la dictadura y el pacto. A la fecha, son 14 los pactos que han aprobado las élites políticas nicaragüenses. De ahí que los pactos para cambiar de Constitución, a través de los cuales se garantizan el acceso y mantenimiento en el poder a grupos o personas determinadas, tengan una connotación negativa en el país. En todos los pactos, los actores políticos logran acuerdos en beneficio de sus propios intereses, ya sean partidarios o personales, y en detrimento de los intereses nacionales<sup>16</sup>.

Por eso, «el pacto» del año 2000 tiene el objetivo de arreglar en privado las divergencias entre ambos líderes. Esto se lleva a cabo mediante la concesión de ventajas mutuas, que posteriormente se formalizan jurídicamente por medio de una reforma constitucional. En suma, «el pacto» se aprueba por las siguientes razones:

1. Arnoldo Alemán requiere estabilidad, necesaria para impulsar sus políticas neoliberales.
2. La reforma constitucional de 1995 prohíbe la reelección. Por tanto, Alemán desea obtener una diputación dentro del órgano legislativo en las elecciones generales de 2001, para asegurar su inmunidad parlamentaria y protegerse de los procesos de corrupción que comienzan a salir a la luz desde 1998.
3. Por su parte, Daniel Ortega tiene el interés de fijar nuevas reglas electorales de acuerdo a sus aspiraciones presidenciales. Tomando en cuenta su techo electoral en las elecciones de 1990 y 1996, que gira en torno al 35-40%, pretende disminuir el porcentaje requerido para alcanzar la presidencia de la República: del 45% impuesto por la reforma constitucional de 1995 al 35%. Esta previsión constitucional pronto da sus frutos, concretamente en 2006 con el ascenso al poder del líder sandinista con el 38% de los votos válidos.
4. La instauración institucional del bipartidismo en Nicaragua, mediante la asignación de cuotas en las distintas instituciones del Estado, tomando como referencia el porcentaje de votos alcanzado en la convocatoria electoral, incluyendo la Corte Suprema de Justicia, con excepción de los ministros que son designados por el presidente de la República.
5. El interés del PLC, que nace como alternativa política en las elecciones de 1996, es restringir la articulación política de los demás partidos de derecha o «antisandinistas». Por ello, buscan afianzar un marco legal que no ponga en juego el bipartidismo que pretenden implementar.

---

<sup>16</sup> Para el estudio de los «pactos» en la historia de Nicaragua es oportuno consultar a X. ROJAS AVENDAÑO, «El pactismo: el mecanismo de ascenso de los notables, 1858-1893», *Revista de Historia*, núm. 7, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 1996, pp. 26-41.



6. «*El pacto*» también otorga dos nuevos escaños parlamentarios. Uno para el ex presidente saliente, y otro para el candidato que obtuviese el segundo lugar en las Elecciones Generales. Por un lado, Alemán dejaba la presidencia, y por otro, debido al umbral electoral demostrado en las últimas elecciones de 1990 y 1996, el FSLN se mantiene, con Ortega a la cabeza, como la segunda fuerza política del país, representando a la izquierda nicaragüense. De tal manera que ambos líderes a través del pacto se garantizan protección por la figura de la inmunidad parlamentaria.
7. Ortega y Alemán, con un amplio liderazgo carismático, tienen el común denominador de ser unos advenedizos en la vida política del país y oponerse a los intereses de la oligarquía tradicional nicaragüense. A través del «*pacto*» ellos pretenden, además, compartir el poder a nivel institucional e instaurar un nuevo grupo de poder económico distinto del tradicional<sup>17</sup>.

En definitiva, a través del «*pacto*», subraya Martí Puig, el PLC y el FSLN generan «la ficción institucional de representar a la población, legitimar liderazgos, y garantizar una cierta alternancia en el poder»<sup>18</sup>, teniendo como base legal la aprobación de la Ley 330 que reforma parcialmente la Constitución política<sup>19</sup>.

#### IV. EL CONTENIDO DE LA LEY 330 DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En las elecciones de 1990, la coalición UNO está compuesta por un nutrido grupo de partidos políticos que han conquistado escaños precisamente por estar dentro de la coalición<sup>20</sup>. Estos partidos, en las elecciones de 1996, no alcanzan los votos necesarios para obte-

---

<sup>17</sup> O. NÚÑEZ, *cit.*, 2006, p. 18 en su obra *La oligarquía en Nicaragua* señala que «uno de los nuevos espacios de poder económico de los dos grupos que pactaron se encuentra en la ley de seguridad social. Esta ley da nacimiento a un nuevo sistema privado de las pensiones para encomendar la administración de las cotizaciones de los trabajadores y de los jubilados a varias empresas privadas. En estas nuevas empresas hay capital de dirigentes liberales y sandinistas». Véase *Gaceta* núm. 72 y 73 del 11 y 12 de abril del 2000.

<sup>18</sup> Ver, S. MARTÍ PUIG, *cit.*, 2010, p. 47.

<sup>19</sup> *Gaceta* núm. 13 del 19 de enero del 2000.

<sup>20</sup> El 25 de febrero de 1990, contra los pronósticos de los observadores internacionales, analistas políticos, e incluso de los mismos dirigentes revolucionarios, el FSLN pierde las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Violeta Barrios de Chamorro, encabezando la Coalición Nacional Opositora UNO, que aglutina a 14 partidos políticos de la oposición de muy diversas ideologías, se alza con la victoria para ocupar la titularidad del poder ejecutivo. El eje central de la campaña de la UNO es la reconciliación nacional, supresión del servicio militar obligatorio, y la promesa de reconstrucción pacífica del país. La UNO alcanza el 54.73% de los votos válidos, mientras que el FSLN solo consigue el 40.82%. Los 6 partidos restantes que participan en el proceso electoral obtienen, entre todos ellos, el 4.2% restante. Con estos resultados, la UNO conquista 51 curules para la Asamblea Nacional, el FSLN 39, y el resto de partidos 3 curules para cada uno. La UNO también vence en 98 ayuntamientos, frente a los 31 del FSLN. Los 2 restantes los gana el Partido Unionista Centroamericano. Ver, los datos son del Consejo Supremo Electoral. Elecciones de 1990. Un análisis

ner representación. De ahí que el porcentaje de representación política del PLC y del FSLN en el seno de la Asamblea Nacional les permita tomar el control dentro del órgano legislativo.

De esta manera la reforma constitucional de año 2000 es aprobada sin el enfrentamiento entre el poder legislativo y ejecutivo. Esto se debe a dos razones: primero, porque ninguno de los dos bandos tiene divisiones internas de su partido en el seno de la Asamblea Nacional, contrario a lo ocurrido con la coalición UNO y el FSLN en las reformas constitucionales de 1995<sup>21</sup>. Segundo, por la larga tradición nicaragüense sobre la figura paternalista de un hombre fuerte sobre sus respectivas formaciones, en este caso, Ortega y Alemán, representando a los sandinistas y antisandinistas respectivamente.

No obstante, se generan fuertes críticas por parte de los pequeños y pobremente organizados partidos políticos y la sociedad civil, pero no se producen reacciones en términos de inestabilidad social y política, como las ocurridas en las reformas constitucionales de 1995. En ellas, el conflicto de intereses entre los partidos dominantes y su efecto sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas circulan como moneda corriente.

La Ley núm. 330, aprobada el 18 de enero del año 2000, reforma parcialmente la Constitución y modifica cuantitativamente los principales órganos estatales, más no sigue la lógica global a favor del fortalecimiento democrático. La reforma afecta, entonces, la parte orgánica de la Constitución y, en menor medida, incide en la modificación de otros artículos del texto constitucional.

La misma ley señala en el considerando III que *«esta reforma tiene primordialmente el propósito de fortalecer la propia naturaleza de la nacionalidad nicaragüense, el ejercicio de los derechos políticos, dotar a las instituciones públicas que ella menciona de mayor capacidad funcional y ampliando la composición de sus órganos de dirección, para que las competencias y atribuciones que la propia Constitución y las leyes les confieren, puedan ser ejercidas con más eficacia, para que tenga como resultado una mejor atención a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos»*. Sin embargo, los pequeños partidos y la sociedad civil denuncian que *«las reformas responden a los intereses personales y partidarios de los «pactistas»*, en detrimento de los intereses nacionales»<sup>22</sup>.

---

de ¿cómo votó Nicaragua? se encuentra en la núm. 102 de la *Revista Envío*, 1990. Los factores que favorecieron a la victoria de la UNO en V. CASTRO and G. PREVOST, *The 1990 elections in Nicaragua and their aftermath*, Md: Rowman and Littlefield, Lanham, 1992.

<sup>21</sup> La división de este último da origen al Movimiento Renovador Sandinista —MRS—, liderado por Sergio Ramírez, que había acompañado a los sandinistas como miembro de la Junta de Gobierno (1979-1984) y como vicepresidente de la República (1984-1990). El MRS no logra capitalizar su discurso al sector sandinista. En las elecciones de 1996 conquista el porcentaje de 0.44% en los comicios presidenciales, y obtiene el 1.33% en las elecciones para la Asamblea Nacional.

<sup>22</sup> MARTI PUIG, *cit.*, 2009, p. 47 señala, además, que en ese periodo ocupan 15 escaños, de los 93 existentes, los nuevos partidos políticos presentes en la Asamblea Nacional que habían conquistado escaños en las elecciones de 1996. Estos se resisten a *«el pacto»* y realizan campañas informativas en su contra.

## 1. Cambios en los aspectos dogmáticos

Debido a las pretensiones territoriales de Colombia sobre el territorio marítimo reivindicado por Nicaragua en el mar Caribe, los legisladores agregan un párrafo al art. 10. En él señalan que «(...) *no se aceptan tratados suscritos por otros países en los cuales Nicaragua no sea parte contratante*».

Por otro lado, el art. 20, aprobado por la reforma constitucional de 1995, permite la pérdida de la nacionalidad cuando voluntariamente se adquiriese otra. Correlativamente, el art. 147 exige la nacionalidad nicaragüense para ser candidato presidencial<sup>23</sup>. La nueva redacción del art. 20 establece que *«ningún nacional puede ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional nicaragüense no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad»*. Esta nueva regulación del requisito de la nacionalidad hace necesario reformar otros artículos, para permitir el acceso a altos cargos electivos dentro de las estructuras del Estado que se encontraban vedados por adquirir otra nacionalidad —arts. 134, 147, 150, 161, 171 de la Constitución—.

De entrada, la nueva redacción puede favorecer el status jurídico de cualquier nacional. Sin embargo, el artículo tiene connotaciones políticas. Muchas de las figuras prominentes de la oligarquía tradicional han emigrado en la década de los 80 y adquirido otra nacionalidad. Con el advenimiento de Arnoldo Alemán a la presidencia de la República, están regresando al país para involucrarse en las Elecciones Generales de 2001, y de esta manera garantizar la continuidad de la línea alemanista dentro de las filas antisandinistas.

Las reformas más importantes se centran en materia orgánica, a través de las cuales los dos partidos dominantes pretenden instaurar el bipartidismo hegemónico en Nicaragua.

## 2. Cambios en los aspectos orgánicos

### 2.1. *Inmunidad, nuevos escaños y disminución del umbral electoral*

La vocación principal del FSLN es bajar el umbral electoral para acceder a la silla presidencial. La alta dirigencia del Frente Sandinista, tomando en cuenta el techo electoral alcanzado en las elecciones de 1990 (41%), y de 1996 (38%), disminuye el porcentaje de votos válidos para obtener la victoria presidencial en primera vuelta. De esta forma, pasa del 45% al 40%, y hasta el 35 % en el hipotético caso de que entre la primera candidatura y la segunda hubiese una diferencia mínima del 5%.

---

<sup>23</sup> Este artículo se utiliza para inhibir posibles candidatos presidenciales que habían emigrado del país en la década de la Revolución y estaban regresando a Nicaragua para incorporarse a la vida política. Ver la Ley 192 de reforma parcial a la Constitución publicada en la *Gaceta* núm. 124 del 4 de julio de 1995.

Las bondades del nuevo precepto constitucional, más temprano que tarde, benefician al FSLN. El líder sandinista, Daniel Ortega, accede al poder en las elecciones de noviembre de 2006, al conquistar el 38% de los votos válidos, con más de 5 puntos de diferencia en relación con el segundo lugar, el candidato de la Alianza Liberal Nicaragüense, Eduardo Montealegre.

Las graves acusaciones de corrupción hacia Arnoldo Alemán por enriquecimiento ilícito llevan a reformar el status jurídico del titular del poder ejecutivo. Las nuevas previsiones constitucionales refuerzan el quórum para despojar de inmunidad al presidente. Así, lo amplían de la mayoría absoluta de los diputados, establecida en la reforma constitucional de 1995, a 2/3 de los mismos —art. 130—.

Nótese que la nueva redacción del art. 130 también señala que, en cuanto a la privación de inmunidad para los demás funcionarios del Estado, ya no se requiere la mayoría absoluta de los diputados, sino simplemente el voto afirmativo de la mayoría de los mismos, inclusive para el vicepresidente de la República.

Por otra parte, la Ley 330 establece en el art. 133 que el presidente y vicepresidente de la República, al concluir su periodo presidencial, pasan automáticamente a ocupar un escaño como diputado propietario y suplente, respectivamente. Esta prerrogativa también se extiende para el candidato a presidente y vicepresidente de la República que hubiese alcanzado el segundo lugar en las Elecciones Generales.

En definitiva, el FSLN con su *gallo ennavajado*<sup>24</sup>, *Daniel Ortega, convertido en la segunda fuerza política del país, alcanzaría el primero o, en su defecto, el segundo lugar en las elecciones generales de 2001. De esta manera, con la incorporación de este artículo, los artifices de «el pacto»* quedan inmunes para evadir los procesos de responsabilidad a los que se enfrenta cada uno de ellos en el momento de la aprobación de las reformas constitucionales<sup>25</sup>.

Este artículo afecta también a los partidos pequeños, y disminuye el debate interpartidista en el seno del órgano legislativo. El texto original de 1987 no solo reserva un escaño parlamentario únicamente para el segundo candidato presidencial más votado, sino que también se extiende para todos aquellos que *«obtuviesen un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales»*, art. 130.

---

<sup>24</sup> Canción de la campaña electoral de 1990. Una de sus estrofas dice: «ese es Daniel, Daniel Ortega, es el gallo ennavajado que ya tiene preparado el pueblo trabajador». Esta canción podría denominarse como el himno personal de Ortega, y se ha repetido en las subsiguientes campañas electorales.

<sup>25</sup> En el caso de Ortega se destaca, por su visibilidad internacional, la acusación por parte de su hijastra, Zoilamérica, en los órganos jurisdiccionales por un supuesto delito de «violación» acaecido en la década de los 80. Mientras el líder del PLC, Arnoldo Alemán, enfrenta acusaciones de corrupción y malversación de fondos del erario público durante su gestión como alcalde de los Managua y como presidente de la República.

## 2.2. *El reparto de cuotas de poder institucional en función de los votos válidos*

De entrada es importante subrayar que en Nicaragua la Corte Suprema de Justicia es el órgano superior del poder judicial, es decir, en la jurisdicción ordinaria. A la vez es el principal órgano encargado de la justicia constitucional.

Ahora bien, la Constitución originaria de 1987 establece una Corte de 7 magistrados, mientras que la reforma de 1995 lo incrementa a 12, y la del año 2000 lo eleva a 16 miembros, creando la figura de conjuez. Se reduce el periodo de los magistrados de 7 a 5 años —arts. 138, 162, 163 de la Constitución—.

En el mismo sentido, la reforma afecta a la composición del poder electoral. Este poder ya no se integra por 5 magistrados propietarios con sus respectivos suplentes, sino que a partir de ahora la composición es de 7 magistrados propietarios con 3 suplentes —art. 170 C.n—. El periodo de los magistrados es de 5 años<sup>26</sup>.

En cuanto al órgano fiscalizador de las finanzas públicas, el constituyente primigenio de 1987 solo establece de manera escueta que la Contraloría General de la República goza de «*autonomía funcional y administrativa*». La reforma constitucional de 1995 lo refuerza, al considerarlo como el órgano superior en la supervisión del funcionamiento de la administración pública y la gestión de sus recursos —art. 154—. Se concibe como una dirección unipersonal a cargo de un contralor y un sub-contralor general de la República. La reforma constitucional del año 2000 la compone de un Consejo General integrado por 5 miembros propietarios y 3 suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un periodo de 5 años.

El periodo de 5 años en ejercicio del cargo de los magistrados del poder judicial, del poder electoral, y de los miembros colegiados de la Contraloría General de la República, hace que el vencimiento del plazo en sus funciones coincida con el advenimiento de un nuevo presidente, que incide directamente en la renovación de los miembros de estos órganos.

## 2.3. *Cambios en materia electoral*

La reforma a la Ley Electoral es aprobada en el mes de enero del año 2000 y regula, entre otros, los siguientes aspectos<sup>27</sup>:

<sup>26</sup> El texto original de 1987 establece en el art. 172 el periodo de 6 años para los magistrados del Consejo Electoral. La reforma constitucional del año 1995 lo reduce a 5 años.

<sup>27</sup> *Gaceta* núm. 16 del 24 de enero del 2000. Esta ley, al igual que las de Amparo y de Emergencia, son de rango constitucional. Es decir, para su aprobación o modificación siguen el mismo trámite de la reforma parcial de la Constitución, con la excepción del doble debate en distintas legislaturas. En la historia constitucional nicaragüense se ha recogido con ligeras variantes a partir de la Libérrima de 1893 —art. 155—, y en las constituciones de 1911 —art. 159—; 1939 —art. 344—; 1948 —art. 284—; 1950 —art. 323—; 1974 —art. 331— y, por último, en la Constitución de 1987 —art. 184—.

- a) El partido político que concurre a las elecciones debe obtener el 4% de los votos válidos. En el caso de dos partidos en alianza, el 8%, si son tres partidos, el 12% de los votos y así sucesivamente<sup>28</sup>.
- b) La reforma también contempla que los presidentes de los Consejos Electorales Departamentales y Regionales de las Juntas Receptoras de Votos «*sean designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar, en las últimas elecciones generales que se hayan celebrado*»<sup>29</sup>. El primero y segundo lugar, según los resultados de las elecciones de 1996, corresponden al PLC y al FSLN respectivamente.
- c) Todos los partidos que deseen conservar su personería jurídica deben recolectar 75 mil firmas en un plazo de 45 días para seguir existiendo como partido. En el supuesto de que sean dos partidos en alianza, deben presentar 150 mil, si son tres, 225 mil firmas, y así sucesivamente.
- d) El partido político que no participe en las elecciones desaparece automáticamente.
- e) Reducción del porcentaje requerido del 45% al 35%, impuesto por la reforma constitucional de 1995, para alcanzar la presidencia de la República en primera vuelta.

La reforma a la Ley Electoral es criticada por los diferentes sectores del país, aduciendo la politización partidaria de los órganos electorales, en detrimento de su profesionalismo, y la instauración del bipartidismo entre FSLN y el PCL<sup>30</sup>. En definitiva, en un país marcado por las secuelas de la guerra de los 80, la reforma de la Ley Electoral es una multiplicación de los problemas en una nación caracterizada por un alto grado de polarización política.

Ahora bien, el 4 de noviembre de 2001 tienen lugar en Nicaragua las Elecciones Generales. Enrique Bolaños, candidato del partido del gobierno, es declarado presidente de la República, derrotando al líder sandinista, Daniel Ortega, en su tercer intento por conquistar la silla presidencial.

<sup>28</sup> MARTÍ PUIG, *cit.*, 2009, p. 121 señala que ambos partidos muestran unos rasgos característicos de los «partidos cartel», ya que «pretenden cerrar el paso a los outsiders a través de cambios de reglas electorales y del monopolio de recursos públicos de representación».

<sup>29</sup> Artículo 16 de la Ley Electoral.

<sup>30</sup> Según las percepciones de algunos expertos, esta ley, aprobada por los legisladores nicaragüenses «fue una de las más excluyentes de América Latina», véase D. ZOVATTO, *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, idea-UAM, México, 2006, p. 8. Un análisis exhaustivo del «pacto» y su incidencia en la reforma a la Ley Electoral se encuentra en D.R. DYE, J. SPENCE y G. VICKERS, *Patchwork Democracy. Nicaraguan Politics Ten Years After the Fall*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, Massachusetts, 2000.

Bolaños es un antisandinista de vocación, líder conservador que comienza a militar en las filas del PLC en el año 2000<sup>31</sup>. Debido a su cercanía con la tradicional oligarquía nicaragüense, resulta ser el candidato ideal para la nueva etapa del alemanismo. Este grupo, con la intención de sumar a los empresarios tradicionales de capital conservador, y a la vez, dar buena semblanza ante la comunidad internacional, que no veía con buenos ojos los escándalos de corrupción de la administración Alemán y el pacto con los sandinistas.

El silencio de Bolaños al desempeñar su cargo como vicepresidente de Arnoldo Alemán, antes las graves acusaciones de malversación de fondos públicos, lo convierten en el ungido por parte del caudillo alemanista<sup>32</sup>. En sus cálculos mentales, Bolaños les garantizaría impunidad sobre su capital malhabido, y además mantenía el deseo reeleccionista de Arnoldo Alemán en las elecciones presidenciales del año 2006<sup>33</sup>.

La fórmula presidencial se completa con José Rizo, nacionalizado chileno, empresario cafetalero y de ondas raíces liberales. Rizo es beneficiado con la nueva redacción del art. 20 de la reforma constitucional, la cual lo habilita para ocupar dicho cargo a pesar de su doble nacionalidad.

Otras de las bondades de la reforma constitucional del año 2000 sitúan a Alemán como Diputado. Este queda blindado con inmunidad al ocupar un escaño en la Asamblea Nacional. Desde allí, se convierte en el presidente del órgano legislativo, y jefe de la bancada parlamentaria de los liberales, que han conquistado 53 curules frente a los 37 del FSLN y 2 del Partido conservador<sup>34</sup>. Alemán pretende, desde la presidencia de la Asamblea Nacional, ir allanando su terreno electoral para alcanzar la presidencia de la República en el año 2006.

Tal perspectiva se frustra debido a los conflictos por la conducción política del país entre el presidente de la República, Enrique Bolaños, y Arnoldo Alemán, presidente de la Asamblea Nacional y líder del caudillo liberal. Por su parte, Bolaños, con la intención de sacar a Alemán de la escena política, instruyó a la Procuraduría General de la República

---

<sup>31</sup> Bolaños lucha por ser el candidato presidencial de la UNO y desafiar a Daniel Ortega en 1990, pero no lo logra, al ser derrotado por Violeta de Chamorro véase A. LACAYO, *cit.*, 2006, p. 130.

<sup>32</sup> Un análisis de la política caudillista nicaragüense se encuentra en D. DYE, *Retazos de democracia. La política nicaragüense diez años después de la derrota*, 2001, en [www.hemisphereinitiatives.org](http://www.hemisphereinitiatives.org) y en D. DYE, y D. CLOSE, «Patrimonialism and Economic Policy in the Alemán Administration», en D. Close y K. Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillismo*, Lexington Books, New York, 2004.

<sup>33</sup> La reforma constitucional de 1995, en el art. 147 —inc. A— prohíbe la reelección presidencial y continua en los siguientes términos: «No podrán ser candidatos a la presidencia de la República el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales».

<sup>34</sup> Datos del Consejo Supremo Electoral, elecciones 2001. Un análisis de los resultados electorales de las elecciones de 2001 se encuentra en el núm. 236 de la Revista *Envío* del mes de noviembre del mismo año.

investigar los casos de malversación de fondos públicos de la era Alemán, y busca un acercamiento con el FSLN para desaforar a su rival político<sup>35</sup>.

La Procuraduría encontró pruebas suficientes para incoar el procedimiento en los órganos jurisdiccionales. La Juez de tendencia sandinista, Juana Méndez —actual magistrada de la Corte Suprema de Justicia—, con las pruebas recopiladas, condena a 20 años de prisión al ex presidente de la República, Arnoldo Alemán, por lavado de dinero, malversación de fondos públicos, entre otros delitos contra el Estado de Nicaragua<sup>36</sup>.

Este fue el detonante que conduce a las reformas constitucionales del año 2005. Desde la cárcel, Alemán sigue dirigiendo a su bancada parlamentaria y pacta nuevamente con el FSLN para disminuir las facultades presidenciales, traspasando buena parte de ellas al poder legislativo.

## V. CONTENIDO DE LA LEY 520 DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El 25 de noviembre de 2004 el FSLN y el PLC debaten en la primera legislatura el paquete de reformas. El 13 de enero de 2005 es aprobado definitivamente por la Asamblea Nacional, siguiendo el procedimiento previsto para la reforma parcial. Nace así la Ley de Reforma Constitucional núm. 520, que reforma 3 artículos relacionados con los aspectos orgánicos —arts. 138.4, 9 y 30, 143 y 150.6—<sup>37</sup>. No obstante, la reforma muta la forma de gobierno y afecta en su conjunto al sistema político.

Esta reforma tiene la vocación de debilitar la figura del presidente. Además, es el cauce legal para dar continuidad al diseño institucional iniciado por las reformas constitucionales del año 1995, donde se inician los primeros balbuceos para instaurar en Nicaragua un régimen parlamentario. Por otra parte, otros sostienen la tesis de que los dos partidos hegemónicos, el PL y FSLN, pretenden fortalecer el control de las diferentes instituciones del Estado<sup>38</sup>.

La ley 520 de reforma constitucional fortalece la figura de la «interpelación», iniciada con la reforma de 1995 hacia los ministros, viceministros de Estados y presidentes o directores de entes gubernamentales<sup>39</sup>. En la reforma de 1995, el art. 138.4 establece que la Asamblea Nacional «podrá» solicitar informes a estos funcionarios, lo que denota

<sup>35</sup> Para una aproximación al caso Enrique Bolaños vs Arnoldo Alemán es oportuno consultar a E. MARENCO, *Nicaragua: Entre el patrimonialismo de los Somoza y la corrupción de Alemán*, Fondo editorial Cira, Managua, 2008.

<sup>36</sup> Véase diario *El País*, del 7 de diciembre de 2003.

<sup>37</sup> *Gaceta* núm. 35 del 18 de febrero del 2005.

<sup>38</sup> G. ÁLVAREZ y J. VINTRÓ, «Evolución y cambios constitucionales en Nicaragua», en S. Martí y D. Close (eds.), *Nicaragua y el FSLN. ¿Qué queda de la revolución?*, ediciones Bellaterra, Barcelona, 2009.

<sup>39</sup> La Constitución *non nata* de 1911.



un supuesto que podría o no darse, pero que radica en la discrecionalidad del órgano legislativo.

El mismo artículo también señala que la Asamblea Nacional, por mayoría absoluta de sus miembros, si llegase a considerar que hay lugar a la formación de causa del funcionario interpelado, aquél perdería su inmunidad para enfrentarse a los tribunales ordinarios. Sin embargo, el funcionario continuaría ejerciendo sus funciones a la espera de una posible resolución judicial en su contra<sup>40</sup>.

En la reforma del año 2005, estos funcionarios tienen la «obligación ineludible»<sup>41</sup> de rendir informes anualmente a la Asamblea Nacional. Su no comparecencia injustificada es causa de destitución —138.4—. La destitución opera ipso iure, sin necesidad de debate y sin previa votación en el plenario. Además, se añade que el poder legislativo debe solicitar la comparecencia personal e interpelación del procurador y subprocurador general de justicia.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1995, en el art. 150.6, le concede la facultad para nombrar o remover a los ministros y viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, y además a los jefes de misiones diplomáticas. Esto es consecuencia de la función administrativa del poder ejecutivo, propio del régimen presidencialista adoptado por Nicaragua.

Las nuevas previsiones constitucionales establecen un plazo no mayor a 15 días para que la Asamblea Nacional, con el voto favorable del 60% del total de los Diputados, elija a estos funcionarios. El nombramiento no se considera firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. La Ley orgánica del poder legislativo regula literalmente, lo que no da lugar a interpretaciones en el supuesto de que la Asamblea Nacional no ratifique ni rechace en el plazo de 15 días y sea considerado implícitamente ratificado<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> El voto de censura, según I. ESCOBAR FORNOS, *La Reforma Constitucional en Nicaragua*, Editorial Hispamer, Managua, 2004, p. 123, no tiene más que un valor político, Es decir, no obliga al presidente a destituir al funcionario interpelado —ministros y viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales—.

<sup>41</sup> El incumplimiento de esta obligación da lugar a una interpelación parlamentaria. Véase el art. 44 de la ley orgánica del poder legislativo, *Gaceta* núm. 26, del 6 de febrero del 2007

<sup>42</sup> A propósito de las «leyes orgánicas», la Constitución y sus reformas solo establecen como leyes especiales con algún criterio formal o material a las constitucionales «amparo, electoral, emergencia». Por tanto, la ley que rige a lo interno del poder legislativo es una simple ley ordinaria materialmente cualificada, que el legislador ha denominado «orgánica», pero carece de rigidez formal para su aprobación o modificación. Esta tradición viene impuesta desde la Revolución Liberal de Zelaya de 1893. Consúltese las constituciones fundacionales en la historia de Nicaragua en M. RUIZ GUERRERO, «Las fuentes del derecho en los orígenes del constitucionalismo nicaragüense: Constitución y Ley», *Anuario de derecho parlamentario, Cortes Valencianas*, núm. 27, 2013, pp. 208-210. La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas en A. GARRORENA, «Naturaleza jurídica de las leyes orgánicas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, pp. 169-207. Respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español sobre las leyes orgánicas ver J. PEMÁN GAVÍN, «Leyes orgánicas en el derecho Español. Algunas observaciones a propósito de la Jurisprudencia constitucional»,

El art. 135 de la Ley interna del Poder Legislativo prescribe que si no se ratifica dentro de los quince días de recibida la solicitud, se considerará rechazada la solicitud, debiendo el presidente de la República hacer un nuevo nombramiento e introducir una nueva solicitud para su ratificación. En definitiva, el silencio del parlamento equivale a la no ratificación de los ministros y viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, y además a los jefes de misiones diplomáticas.

Correlativamente, la reforma constitucional también le otorga al poder legislativo la facultad para destituir a estos funcionarios por considerarlos «no aptos» para el ejercicio del cargo, por mayoría cualificada del 60% de los diputados, notificando al presidente de la República para que haga efectiva tal decisión. Esta consideración de «no apto» se sustenta en criterios subjetivos y exclusivamente políticos de control parlamentario, con efectos sancionadores.

La reforma también suprime el sistema de «ternas» para elegir al superintendente y vicesuperintendente general de bancos y otras instituciones financieras; al fiscal general de la República; a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; al procurador y subprocurador para la defensa de los Derechos Humanos; al superintendente y a los intendentes de servicios públicos; al director y subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural.

Ahora establece un sistema de «listas» que puede beneficiar al poder legislativo. Es decir, las cuotas asignadas para la elección de los titulares y directores de órganos e instituciones, para que sean tomadas en cuenta las presentadas por el presidente de la República, irán en proporción a la cantidad de diputados que conquiste su partido en las Elecciones Generales.

La historia reciente de Nicaragua ha demostrado que los partidos o coaliciones de partidos, todos ellos pobremente institucionalizados, eligen un candidato emblemático con relevancia nacional, no para desarrollar un programa de nación, sino para derrotar a los sandinistas. Por ello puede presentarse el caso de que el presidente electo pierda la confianza del partido o coalición de partido que lo llevó al poder y se convierta en un presidente de la República sin partido político en el seno de la Asamblea Nacional, como lo fue Enrique Bolaños, y como corolario las listas propuestas por el Presidente no podrían llegar a considerarse.

Por otra parte, la Asamblea Nacional fortalece su papel dentro del Estado al ampliar sus facultades electivas a entes pertenecientes al ámbito competencial del poder ejecutivo,

---

*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, marzo-junio 1984, pp. 29-90. Sobre los conceptos y tipos de leyes véase L.M.<sup>a</sup> DIEZ PICAZO, «Concepto de ley y tipo de leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, septiembre-diciembre 1988, pp. 47-93.

como es la elección del superintendente de servicios públicos o la elección del director y subdirector del instituto de la propiedad.

La reforma constitucional, auxiliada por otras reformas a las leyes ordinarias, concentra poderes en la Asamblea Nacional, dejando al órgano ejecutivo un papel de subordinación al Parlamento. Por ejemplo, los entes pertenecientes al ámbito del poder ejecutivo se convierten en instancias administrativas de la Asamblea Nacional, a través del nombramiento de sus titulares en las siguientes leyes:

- a) Ley núm. 511 de la superintendencia de servicios públicos<sup>43</sup>: establece que los cargos del superintendente de servicios públicos, el intendente de comunicaciones, de energía, del agua potable y alcantarillado, y el de atención de los usuarios y consumidores serán nombrados por la Asamblea Nacional —art. 3—.
- b) La Ley núm. 512, creadora del instituto de la propiedad, establece que el nombramiento del Director (a) Nacional de la Propiedad y del (la) Sub-Director (a) se realiza de la libre escogencia propuesta para cada cargo de las listas que presenten los diputados —art.12—<sup>44</sup>.
- c) La Ley de Reforma Parcial del Instituto Nacional Tecnológico (reforma a la Ley Orgánica del INATEC) dispone que la administración del INATEC estará a cargo de un presidente nombrado por la Asamblea Nacional<sup>45</sup>.

Esta reforma a la Constitución política generó una crisis institucional entre los actores enfrentados. Se presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, y por otra parte el presidente de la República acudió a la Corte Centroamericana de Justicia para paralizar las reformas.

El presidente de la República, repitiendo el antecedente de Violeta de Chamorro, se niega a publicar las reformas conforme a lo establecido en los arts. 142 y 194 de la Constitución. Bolaños considera que la Asamblea Nacional está asumiendo tareas propias del poder constituyente, y por tanto las reformas son inconstitucionales<sup>46</sup>.

A pesar de que en las nuevas previsiones constitucionales sea discutible su constitucionalidad, el órgano encargado de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes es la Corte Suprema de Justicia, más no el titular del poder ejecutivo. Desde esta perspectiva el panorama es desolador. Quien tiene la obligación jurídica de publicarlas, no lo hace.

<sup>43</sup> *Gaceta* núm. 39 del 24 de febrero del 2005.

<sup>44</sup> *Gaceta* núm. 42 del 1 de marzo del año 2005.

<sup>45</sup> *Gaceta* núm. 203 del 20 de octubre del 2005.

<sup>46</sup> Véase los fundamentos de derecho del recurso interpuesto por Enrique Bolaños ante la Corte Centroamericana de Justicia con fecha de 3 de enero de 2005. El recurso se encuentra disponible en F. DARÍO LOBO, *Conflictos entre poderes del Estado. Juicio en Nicaragua, Guatemala y el Salvador*, Corte Centroamericana de Justicia, Guatemala, Managua, 2005.

Mientras, quien no debe hacerlo, la Asamblea Nacional, las manda a publicar en La Gaceta, amparándose en las nuevas reglas constitucionales aprobadas en la reforma de 1995 y recogidas en el art. 142<sup>47</sup>.

Ahora bien, en el sistema constitucional nicaragüense no existe el recurso previo de inconstitucionalidad. Resulta entonces que los proyectos de ley de reforma parcial de la Constitución no pueden impugnarse, porque en el ordenamiento nicaragüense solo las normas vigentes pueden serlo, y las reformas aprobadas y en vigor tampoco, porque ya son Constitución. Por ello, la administración Bolaños se niega a publicar las reformas, puesto que al cumplir con esta formalidad jurídica ya no puede impugnarse porque ya son Constitución<sup>48</sup>.

## VI. LA LEY 520 ¿REFORMA O CAMBIO CONSTITUCIONAL?

La distinción entre poder constituyente y poder constituido reside en el concepto mismo de Constitución racional-normativa<sup>49</sup>. De ahí que la Constitución, como se sabe, sea una norma supralegal revestida, además, de superioridad jerárquica sobre la ley, y para su modificación se establecen límites materiales y cláusulas al procedimiento de la reforma<sup>50</sup>.

La Constitución regula en el Capítulo III Título X dos procedimientos distintos: la reforma parcial y la iniciativa de reforma total. Poseen iniciativa de reforma parcial «*el Presidente de la República y un tercio de los Diputados de la Asamblea Nacional*» —art. 191—.

<sup>47</sup> El art. 142 establece que «*el presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquel en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escritos*».

<sup>48</sup> En 1995, debido al conflicto y la guerra de recursos interpuestos por la sociedad civil y la administración Chamorro, alegando la inconstitucionalidad de las reformas, la Asamblea Nacional reforma el art. 6 de la Ley de Amparo, *Gaceta* núm. 212 de 29 de noviembre de 2005. En él se establece que «*no procede el recurso de inconstitucionalidad contra la Constitución y sus reformas, excepto cuando estando en vigencia se alegue la existencia de vicios de procedimiento en su tramitación, discusión y aprobación*».

<sup>49</sup> Para el estudio de la distinción entre poder constituyente y poder de reforma en América Latina es oportuno consultar a R. GARGARELLA, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz editores, Argentina, 2015; D. VALADÉS, «La Constitución y el Poder», *Pensamiento Constitucional*, año VII, núm. 7, UAM, 2012; H. FIX ZAMUDIO, «Aproximación conceptual del derecho constitucional latinoamericano», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, UAM, México, 1999.

<sup>50</sup> A las cláusulas sobre el procedimiento de reforma no es conveniente denominarlas «*límites procedimentales*», pues el procedimiento, siguiendo a M. ARAGÓN REYES, «¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla?», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, agosto-diciembre 2015, p. 319, no es un límite sino «*una garantía*». En nuestro análisis le denominamos cláusulas sobre el procedimiento de las reformas.

Esta iniciativa debe señalar el o los artículos que se pretenden reformar y enviarse a una Comisión Especial, que debe dictaminar en un plazo no mayor de 60 días. El art. 192 de la Constitución señala que *«la iniciativa debe ser discutida en dos legislaturas»*. El art. 60 de la Ley interna de la Asamblea Nacional prescribe que para incoar el debate en la segunda legislatura, *«debe someterse a discusión en los primeros 60 días del segundo periodo legislativo»*. Es importante subrayar que en Nicaragua *«legislatura»* equivale al periodo anual de sesiones parlamentarias. En ambas legislaturas se requiere del voto favorable del 60% de los diputados —art. 194—.

En el supuesto de la reforma total, la iniciativa sigue el mismo trámite de la reforma parcial, en cuanto a su presentación por la mitad más uno de los diputados. La diferencia reside en que para su aprobación no se requiere el 60% de los Diputados, sino el voto afirmativo de dos tercios del total de legisladores —art. 194—. El mismo artículo señala que *«al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente»*. En definitiva, la iniciativa de reforma total solo se define formalmente.

La Constitución define dos procedimientos diferentes, pero no expresa qué es reforma parcial ni qué es reforma total de la misma. Asimismo, no contiene cláusulas de intangibilidad, ni otro tipo de límites expresos a la reforma constitucional. Esto se traduce en una debilidad de sus garantías y de su permanencia, al no establecer claramente los límites de la reforma.

La Ley núm. 520 de *«reforma parcial a la Constitución política de 1995»* reforma 45 artículos relacionados con aspectos orgánicos<sup>51</sup>. La reforma fortalece las atribuciones de la Asamblea Nacional, con el objetivo de dotar al Parlamento de mayores mecanismos de control sobre el poder ejecutivo, sin que exista ningún tipo de control para la Asamblea Nacional.

La Corte Suprema de Justicia, en la sentencia del 8 de mayo de 1995, en el considerando II, resuelve con dos criterios los recursos interpuestos para su conocimiento por las reformas constitucionales aprobada en ese mismo año. La Corte alega que en cuanto al criterio cuantitativo, se debe tomar en cuenta que *«el número de artículos reformado sea inferior al total de artículos de la Constitución»*. En cuanto al criterio cualitativo, manifiesta que la reforma de 1995 es parcial ya que *«los cambios no afectaron a la existencia del Estado, ni a la forma de gobierno, ni tampoco a su inspiración democrática»*.

Con base a este criterio cualitativo, el presidente de la República se ampara para calificar la reforma como total. De esta manera Bolaños presenta el 22 de diciembre de 2014 ante la Corte Suprema de Justicia un *«recurso de competencia y constitucionalidad»* —art. 163 y 164 inc 12 de la Constitución— entre el poder legislativo y el ejecutivo.

<sup>51</sup> *Gaceta* núm. 124 del 4 de julio de 1995.

En enero de 2005 el presidente interpone una demanda ante la Corte Centroamericana de justicia en contra del poder legislativo amparándose en el art. 22.f del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia<sup>52</sup>. Este artículo prescribe como competencia de la Corte «(...) conocer y resolver a solicitud del agraviado, conflictos que puedan surgir entre los poderes u órganos fundamentales de los Estados (...)».

La demanda es admitida por la Corte Centroamericana, y en su resolución número 6 de enero de 2005 dicta una medida cautelar, ordenando a la Asamblea Nacional «suspender los procedimientos de ratificación en segunda legislatura de las reformas constitucionales, hasta que esta Corte no se pronuncie sobre el fondo del asunto»<sup>53</sup>.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia núm. 15 de 29 de marzo de 2005, declara inconstitucional el art. 22.f por considerarlo contrario al art. 164.12 Cn, que establece como atribuciones de la Corte de Justicia «Conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los Poderes del Estado».

No es interés de este trabajo describir el conflicto jurisdiccional que origina la Ley 520 de reforma constitucional. Lo que se pretende es señalar cómo producto del conflicto entre los actores enfrentados y sobre todo debido al alto grado de polarización institucional se recurre ante un órgano supranacional, como un intento de frustración política por parte del presidente Bolaños, sin agotar previamente el derecho interno.

En suma, los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia señalan que la Ley 520 produce una ruptura constitucional, esencialmente, por las siguientes razones:

1. El poder constituyente originario de 1987 configura a Nicaragua bajo un gobierno presidencialista y la reforma muta la forma de gobierno.
2. Anula y vacía de contenido la potestad del poder ejecutivo al momento de organizar su gobierno.
3. El procedimiento de la aprobación de la reforma constitucional, al igual que el ocurrido en 1995, está viciado en su contenido sustantivo, ya que no es posible introducir en la segunda legislatura cuestiones no debatidas en la primera<sup>54</sup>.
4. La Asamblea Nacional aprueba en segunda legislatura las reformas constitucionales desobedeciendo la resolución del órgano regional, la Corte Centroamericana.

<sup>52</sup> La Corte Centroamericana es un órgano supranacional creado el 10 de diciembre de 1992. El estatuto de esta corte es firmado por los presidentes de la región y por los presidentes de las Cortes Supremas de Justicia de cada país centroamericano. Paralelo a ello es ratificado por sus parlamentos.

<sup>53</sup> La Asamblea Nacional hace caso omiso a esta medida cautelar y aprueba en segunda legislatura, en enero de 2005, la reforma constitucional. Por otro lado, nótese que el art. 38 del Estatuto de la Corte Centroamericana establece que las «sentencias de la corte son definitivas e inapelables».

<sup>54</sup> Aprueba en segunda legislatura cuestiones no debatidas en la primera, como son aspectos relacionados con la Procuraduría General de la República —art. 130—.

5. La reforma no es parcial sino total y, por consiguiente, no pueden ser aprobadas por el poder legislativo, al tratarse de un poder constituyente derivado.
6. La ausencia del principio de equilibrio y armonía de poderes como elemento constitucional básico conlleva al predominio del régimen de asamblea.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, al resolver los recursos de inconstitucionalidad, declara constitucionales las reformas. De esta manera, en cuanto al criterio de inconstitucionalidad, por haber introducido en segunda legislatura aspectos no discutidos en la primera, la Corte manifiesta que: *«el constituyente originario no impuso ninguna restricción al proceso de discusión, pues si esa hubiese sido su decisión o intención la tendría que haber dejado expresa, por ejemplo: estableciendo que el segundo debate debía de ratificar lo aprobado en el primero, o incluyendo procedimientos especiales para el segundo debate»*<sup>55</sup>.

Según el criterio de que la reforma es total y no parcial, la Corte Suprema de Justicia cambia su doctrina recogida en la sentencia núm. 8 de 8 de mayo de 1995. Esta señala límites al poder de reforma parcial, señalando que no puede afectar la existencia misma del Estado o la forma de gobierno o su inspiración democrática. La Corte ahora cambia su doctrina y manifiesta que *«el poder constituyente derivado tiene la facultad de reformar la Constitución elaborada por el poder constituyente originario, ya que este no estableció ningún límite ni en la parte dogmática ni en la orgánica donde señale que no puede ser modificada por el constituyente derivado»*<sup>56</sup>.

En definitiva, la reforma constitucional persigue ampliar y concentrar los mecanismos de control político sobre los demás poderes del Estado. De esta forma, encamina a Nicaragua hacia un régimen parlamentario, característico de los sistemas constitucionales europeos, aunque insertando en el régimen político cuestiones localistas propias de la tradicional cultura política nicaragüense.

Ahora bien, a mediados del año 2005 existen en el país dos sentencias de dos órganos jurisdiccionales: por un lado, la sentencia número 52 del 30 de agosto de 2005, emitida por la Corte Suprema de Justicia, declarando la constitucionalidad de las reformas; por otro, la sentencia del 29 de marzo del año 2005 de la Corte Centroamericana de Justicia, desconociendo las reformas y apoyando al ejecutivo<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Esta doctrina ya estaba recogida en otras sentencias, por ejemplo, la núm. 99 de 1996, p. 236 considerando IV. Sentencia 116 de 1996, p. 248, considerando IV. Sentencia núm. 7 de 1996, p. 251. Sentencia núm. 56 del año 2000, p. 1612 considerando II.

<sup>56</sup> Sentencia núm. 52 del 30 de agosto de 2005.

<sup>57</sup> Esta sentencia se pronuncia a favor del ejecutivo de Bolaños por considerar que las reformas a través de un procedimiento parcial modifican *«la esencia del estado de derecho alterando la naturaleza del poder político y desequilibrando las relaciones entre los poderes estatales»*.

La salida de esta crisis institucional se produce por un acuerdo político entre los actores enfrentados, con la mediación arbitral de la Iglesia Católica, a través del Cardenal Obando y Bravo y Dante Caputo, enviado especial de la Organización de Estados Americanos. El resultado del acuerdo, al igual que lo sucedido en las reformas constitucionales de 1995, es la aprobación de una norma inexistente en el sistema de fuentes, denominada «Ley marco para la estabilidad y gobernabilidad»<sup>58</sup>.

*Esta ley viene a condicionar la vigencia de las reformas constitucionales y demás leyes ordinarias derivadas de la misma hasta enero de 2007*<sup>59</sup>. A través de ella se desvirtúa el concepto de la ley y, a su vez, paraliza la virtualidad jurídica de la norma de mayor rango dentro del sistema democrático.

## VII. AÑO 2006. EL REGRESO AL PODER DEL FSLN

La división entre las fuerzas antisandinistas tiene su germen al inicio del año 2002. Ocasionada por las embestidas del presidente Bolaños contra la corrupción de Arnoldo alemán y su núcleo duro. Esta división produce el fraccionamiento de los antisandinistas en dos partidos políticos: por un lado, la ALN, Alianza Liberal Nacionalista, y otro, el PLC de Arnoldo Alemán.

En vista que el líder del PLC, Arnoldo Alemán, está incapacitado para presentarse a las elecciones generales, producto de los múltiples procesos de corrupción radicados en los órganos jurisdiccionales, este grupo ortodoxo presenta como candidato a quien había sido el vicepresidente de la administración Bolaños, José Rizo Castellón. La otra cara del PLC denominada disidente fue encabezada por Eduardo Montealegre en la denominada Alianza Liberal Nacionalista.

En la otra cara de la moneda, representando a la izquierda se encuentran antiguos guerrilleros y comandantes de la revolución que a mediados de 1995 habían formado el «movimiento renovador sandinista» —MRS—, encabezado por Sergio Ramírez, escritor y vicepresidente de la República (1984-1990). La fracción renovadora, debido a la muerte natural del ex alcalde de Managua (2000-2005), Herty Lewites en julio de 2006, auto designó como candidato para sustituirle a Edmundo Jarquín.

<sup>58</sup> Ley 558 *Gaceta* núm. 203 del 20 de octubre del 2005.

<sup>59</sup> Por otro lado, en cuanto a las leyes ordinarias la «Ley Marco» en el art. 1 establece que: «*las nuevas autoridades electas en el 2006, Presidente de la República y Asamblea Nacional, tendrán las facultades de aceptar o rechazar estas leyes antes de o hasta la fecha señalada*». En cuanto a los funcionarios públicos designados por la Asamblea Nacional, conforme a las nuevas previsiones constitucionales, la ley prescribe lo siguiente: «*los funcionarios públicos nombrados por la Asamblea Nacional en virtud de actos legislativos derivados de La Ley núm. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, y de otras leyes conexas, asumirán sus cargos a partir del 20 de enero de 2007*».



Con la aparición de Eduardo Montealegre representando a un bloque antisandinista, y por otro lado, Edmundo Jarquin representando a la fracción renovadora del sandinismo, ambas agrupaciones pretenden romper el naciente bipartidismo de las formaciones políticas tradicionales liderada por Ortega y Alemán para dar paso a una competencia interpartidistas.

Con todo, el FSLN, tras la derrota electoral en 1990 y 16 años en la oposición, ha superado grandes obstáculos organizativos. Negocia con sus principales enemigos políticos, y por otra parte, supera los conflictos internos producto de la disidencia aglutinada en el movimiento renovador del sandinismo. De esta manera, el FSLN se presenta a las elecciones de 2006 en una gran alianza denominada «*Nicaragua triunfa*», a través de la cual se abren los espacios políticos dentro de las filas del partido, a sus antiguos enemigos ahora convertidos en aliados.

La campaña electoral del líder sandinista se basa en los mensajes de: «trabajo, paz, amor, perdón y reconciliación entre hermanos nicaragüenses». Todo esto, sumado a un abanico de promesas que van desde «política masiva de créditos y subsidios para todos los productores, la condonación de las deudas a todos los acreedores hasta la regulación de las agencias bancarias que canalizan las remesas de los emigrantes y petróleo venezolano (barato) para abastecer a Nicaragua. Con eso la campaña sandinista evitó hablar de conflicto social»<sup>60</sup>.

Por su parte, los Estados Unidos no miran con buenos ojos la división del liberalismo y temen el triunfo electoral de Daniel Ortega. De nuevo, la historia de los 80 por parte de Washington se vuelve a repetir. El gobierno norteamericano ya no apoya a una contrarrevolución para sacar a los sandinistas del poder, sino que ahora altos funcionarios del gobierno norteamericano visitan Nicaragua con dos objetivos: por un lado, con la intención de unificar a las fuerzas liberales en las Elecciones Generales del año 2006, y por otro, para desacreditar a Daniel Ortega, que se presenta en 4 ocasiones a las Elecciones Generales<sup>61</sup>.

Los resultados electorales arrojan como ganador en primera vuelta, con el 38% de los votos válidos, a Daniel Ortega. La segunda fuerza política la obtiene el ALN de Eduardo Montealegre con el 28.3%. José Rizo, candidato del PLC de Arnoldo Alemán, conquista

<sup>60</sup> Consúltense MARTI PUIG, *cit.*, 2009, p. 42.

<sup>61</sup> Esta práctica también es adoptada por el designado de Rodríguez Zapatero, el embajador de España en Nicaragua, Jaime Lacadena Higuera. Lacadena, junto con el empresario multimillonario nicaragüense, Carlos Pellas, intentan unir, meses antes de la inscripción de los candidatos, en la embajada de España en Nicaragua, a las dos formaciones liberales sin obtener éxito alguno. Consúltense el libro J. RIZO CASTELLÓN, *Confesiones de un Vicario*, Esquipulas, Managua, Nicaragua, 2013, donde saca a la luz las cuestiones oscuras del liberalismo en El País y narra el desencanto personal del autor con el líder del PLC, Arnoldo Alemán, y los estrechos colaboradores del caudillo liberal.

el tercer puesto con el 27%. La disidencia del FSLN, denominado Movimiento Renovador sandinista «MRS», obtiene nada más el 6.30%. Con estos resultados el FSLN logra obtener 38 curules, frente a 25 del PLC, 22 de ALN, y 5 el MRS<sup>62</sup>.

Estos resultados electorales rompen el naciente bipartidismo hegemónico que está dando sus primeros pasos entre los dos partidos dominantes, el PLC y el FSLN. El panorama político en el seno del Parlamento, con 3 bancadas parlamentarias con buenas dosis de representación, más una bancada pequeña, modifica las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Daniel Ortega tiene que lidiar con las reformas constitucionales, cuya entrada en vigor está prevista para el 20 de enero de 2007. Ortega negocia con la oposición y aprueban la Ley 610 de Reforma a la «Ley marco», con la intención de prorrogar una vez más la entrada en vigencia de las reformas constitucionales<sup>63</sup>.

En esta ocasión, la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia núm. 1 del 10 de enero de 2008, cambia su doctrina y establece que *«ninguna norma ordinaria puede contradecir o violentar la norma constitucional. Por tanto se debe expulsar del ordenamiento jurídico, la norma ordinaria que violente la Constitución. (...) En consecuencia, esta Corte Suprema de Justicia, considerando que se trata de una ley secundaria que impide la entrada en vigencia de las reformas constitucionales, se ve en la imperiosa necesidad de declarar su inconstitucionalidad»*<sup>64</sup>. De esta manera, las reformas constitucionales aprobadas en el año 2005 entraron en vigor<sup>65</sup>.

Ahora bien, el FSLN que llega al poder en el año 2006 es un partido consolidado con altas cuotas de poder institucional. Daniel Ortega, contrario a Enrique Bolaños, es un hombre fuerte que controla las estructuras políticas de sus bases y a su bancada parlamentaria.

Sin embargo, su partido no cuenta con la suficiente representación política en el seno de la Asamblea Nacional para incoar el procedimiento de reforma parcial de la Constitución. Por ello, interpone un recurso de ante amparo ante la Corte Suprema de Justicia, alegando el principio de igualdad para optar a cargos públicos. El objetivo es que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad del art. 147 de la Constitución, que prohíbe la reelección presidencial.

---

<sup>62</sup> Para muchos, la victoria de Daniel Ortega se logra por las enmiendas constitucionales del año 2000, que reducen el umbral electoral del 45% al 35% de los votos válidos, si el candidato más votado tiene por lo menos 5 puntos porcentuales más que el candidato del segundo lugar.

<sup>63</sup> Gaceta núm. 14 del 19 de enero del 2007.

<sup>64</sup> Sentencia núm. 1 del 10 de enero de 2008.

<sup>65</sup> Sin embargo, la entrada en vigencia de las leyes ordinarias aprobadas en 2005 para desarrollar las reformas constitucionales se suspende por la Ley núm. 558, denominada «Ley marco para la estabilidad y gobernabilidad del país». Ahora bien, la nueva reforma a la «Ley marco» suspende su vigencia una vez más hasta enero de 2008. Véase la Gaceta núm. 14 del 19 de enero del 2007.

## VIII. INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 147 DE LA CONSTITUCION. LA SENTENCIA 504 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

De entrada es importante subrayar que, ante la ausencia de un auténtico consenso entre los partidos políticos en el seno del órgano legislativo, se producen cuestiones insospechadas. Se ha vencido el periodo de 25 funcionarios de todos los poderes del Estado, entre los que se encuentran los magistrados del máximo órgano del poder judicial, del poder electoral, de la Contraloría General de la República y el procurador y subprocurador para la defensa de los derechos humanos, entre otros.

De esta forma, la sentencia 504 de la Suprema Corte de Justicia de Nicaragua es dictada en medio de una incertidumbre jurídica del status de los magistrados. El presidente Ortega, con la intención de «evitar un vacío de poder», pone en marcha el decreto ejecutivo 03-2010. En términos generales señala que «los funcionarios que tienen sus periodos caducados se mantendrán en sus cargos hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a los que deben sustituirle»<sup>66</sup>.

La Corte Suprema de Justicia se convierte en una auténtica bancada parlamentaria. Por un lado se encuentran los magistrados sandinistas, que se acogen al decreto 03-2010. En la otra acera está la bancada de los magistrados liberales de Arnoldo Alemán. Estos últimos hacen caso omiso al decreto ejecutivo<sup>67</sup>. En su lugar, son llamados a ocupar sus cargos los «conjueces». El problema se acrecienta, ya que a raíz de la incorporación de esta figura, mediante la reforma del año 2000<sup>68</sup>, nunca se aprueba una norma jurídica que regule esta institución.

Ahora bien, la Constitución concede al presidente de la República, en el art. 150.3, la facultad para dictar «decretos ejecutivos en materia administrativa» en el ejercicio propio de la actividad ejecutiva, para crear o suprimir entidades estatales, dotarlas de competencia, etcétera. Sin embargo, su capa no es lo suficientemente larga para que permita ratificar o prorrogar los plazos establecidos por la Constitución para ciertos funcionarios cuyo nombramiento compete, según esta última, al poder legislativo —art. 138.6 al inciso 9—.

Sin embargo, en el supuesto de que no exista acuerdo entre los actores políticos para designar a los funcionarios de los distintos poderes del Estado, ni la Constitución ni las leyes orgánicas que lo regulan llegan a prever una solución en ese sentido para evitar un

---

<sup>66</sup> La bancada liberal de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia abandona sus cargos, y no se acoge al decreto.

<sup>67</sup> Esta situación dura poco tiempo. En enero de 2012 se terminan plegando al decreto presidencial.

<sup>68</sup> Artículo 163 «(...) la Asamblea Nacional nombrará por cada magistrado a un conjuetz. Estos conjuetzes serán llamados a integrar corte plena a cualquiera de las salas, cuando se produjera ausencia, excusa, implicancia o recusación de cualquiera de los magistrados».

vacío de poder<sup>69</sup>. Esto supone que la expiración del periodo constitucional de vigencia del cargo de estos funcionarios traiga consigo el cese en el cargo y el continuado ejercicio de esas funciones. Después de la expiración del plazo, viola la Constitución.

Ahora bien, la reelección presidencial es suprimida por las reformas constitucionales de 1995 al establecer en el art. 147 inc.a, b lo siguiente:

No podrán ser candidatos a presidente ni vicepresidente de la República:

- a) El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República, en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales.
- b) El vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa elección para el período siguiente.

A estos artículos se les ha denominado, dentro de la doctrina nicaragüense, como el «*doble candado*», a través del cual no puede ser candidato quien es presidente o quien ya fue elegido dos veces, que era el caso del presidente Ortega<sup>70</sup>. Sin embargo, la Corte de Justicia declara en la sentencia 504 del 30 de septiembre de 2009 no inconstitucionales, sino «*inaplicables*», los artículos que prohíben la reelección presidencial.

La Corte alega en los considerandos de la sentencia 504 el principio fundamental y supremo de la igualdad incondicional que deben tener todos los nicaragüenses en el goce de los derechos políticos:

*«la igualdad en la participación efectiva en la vida política de la nación; el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos políticos y en la gestión estatal y elegir y ser elegidos por lo que esta Corte considera que los arts. 147 y 178 de la Constitución, generan desigualdad y discriminación, ya que es aplicable únicamente a quienes ocupan los cargos de presidente-vicepresidente; alcalde-vicealcalde. No obstante, es inaplicable para los demás cargos de elección popular directa —diputados ante la Asamblea Nacional, diputados ante el Parlamento Centroamericano, miembros de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica—, o de elección indirecta —magistrados de la Corte de Justicia, del Consejo Electoral, fiscal de la república, miembros de la contraloría de la república, procurador para la defensa de los derechos humanos, intendente y superintendente, entre otros—».*

En definitiva, esta nueva reedición de la crisis e inestabilidad política, provocada por los actores, es de una triple responsabilidad compartida. Por un lado, el Presidente de la República sería responsable por extralimitar sus competencias constitucionales en el

<sup>69</sup> Como sí lo hace, por ejemplo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, que establece en su art. 172: «*Los magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles*».

<sup>70</sup> Daniel Ortega ya había sido electo en 1984 bajo el contexto problemático de la guerra financiada por los Estados Unidos, y en el año 2006.

decreto 3-2010, a través de la cual prorroga en sus cargos a más de 25 funcionarios de las diferentes instituciones del Estado. Por otra parte, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia también serían responsables por permitir la reelección presidencial mediante la resolución 504, que declara inaplicable la Constitución. Y en último y mayor grado también participan en esta responsabilidad los diputados de la Asamblea Nacional, al no haber elegido a los magistrados de la Corte Suprema, del poder electoral, de la Contraloría General de la República y a los demás funcionarios de los distintos poderes del Estado.

Esto da origen a una lucha encarnizada por cuotas de poder, donde lo más preocupante es que la ilegalidad se ha transformado en una regla general. Los abusos se han transformado en uso, y lo que debería ser la excepción se ha transformado en la conducta cotidiana con respecto al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en las Elecciones generales de 2011 el FSLN consigue el 62.46% de los votos válidos. La fracción antisandinista encabezada por el empresario radial Fabio Gadea, denominada Partido Liberal Independiente (PLI), obtiene el 31% y, por su parte, Arnoldo Alemán, quien para esa fecha había sido sobreseído por los órganos jurisdiccionales nicaragüenses por sus múltiples procesos de corrupción, obtuvo el 5.91%. Con estos resultados el FSLN conquista 62 diputados ante la Asamblea Nacional, en medio de las denuncias por parte de la oposición de que el proceso electoral es poco transparente.

Con estos resultados electorales, el FSLN elige a los diferentes funcionarios de los distintos poderes del Estado que se habían acogido al decreto presidencial. La mayoría de los nuevos funcionarios electos son de tendencia sandinista.

En estas elecciones el FSLN consigue la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional. En el año 2014 la bancada sandinista aprueba una reforma constitucional que muta el sistema político, con la intención de enrumbar a Nicaragua en la construcción del socialismo del siglo XXI.

## IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN SANDINISTA

La mayoría absoluta que dispone el FSLN le permite aprobar la reforma parcial de la constitución, tanto en primera legislatura —diciembre de 2013—, como en segunda —febrero de 2014—<sup>71</sup>, únicamente con los votos favorables de la bancada sandinista, y con el apoyo de los dos diputados del partido liberal constitucionalista<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> La *Gaceta* núm. 32 de 18 de febrero de 2014.

<sup>72</sup> Como se ha señalado, la Constitución Nicaragüense (arts. 191-194) establece que la iniciativa de reforma parcial debe ser discutida y aprobada en dos legislaturas —dos periodos anuales ordinarios de sesiones parlamentarias—. Para su aprobación se requiere el voto favorable del 60% del total de diputados de la Asamblea Nacional.

La motivación principal de las reformas se realizan con el objetivo de: establecer garantías constitucionales a la poca experiencia de la democracia participativa, constitucionalizar la nueva relación del Estado con el sector empresarial<sup>73</sup>, blindar en una norma de rango constitucional el compromiso político asumido por el Gobierno con un consorcio chino para la construcción de un canal interoceánico y, por último, para abrir la puerta a la reelección presidencial.

El propio preámbulo señala las motivaciones de las reformas en los siguientes términos por: *«la institucionalización de las conquistas de la Revolución y la construcción de una nueva sociedad que elimine toda clase de explotación y logre la igualdad económica, política y social de los nicaragüenses y el respeto absoluto de los derechos humanos»*.

Ahora bien, en cuanto a los principios y fines del Estado, la reforma incorpora nuevos principios. Por un lado, *«los valores cristianos»*<sup>74</sup>, *«los ideales socialistas»*<sup>75</sup> y *«las prácticas solidarias»*<sup>76</sup> —arts. 4 y 5—. Y por otro, subraya nuevos conceptos denominados *«mecanismos directos»*, como los *«presupuestos participativos, las iniciativas ciudadanas, los Consejos territoriales, las Asambleas territoriales y comunales»* —arts. 2, 6 y 7—.

Correlativamente, el art. 50 prescribe el rol protagónico de la *«participación de las personas, la familia y las comunidades en la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales»*. En definitiva, la reforma constitucional, en cuanto al modelo de democracia participativa, sigue las pautas de las constituciones aprobadas en Venezuela, Bolivia y Ecuador, que ponen mayor énfasis en las instituciones denominadas participativas.

En cuanto al tema de ampliación de los derechos, el art. 60 regula la obligación del Estado para la preservación, conservación del medio ambiente y los recursos naturales para garantizar el derecho a los nicaragüenses de habitar en un ambiente saludable. El mismo artículo señala que *«el Estado de Nicaragua hace suyo en esta Constitución Política el texto íntegro de la Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad»*.

Ahora bien, la explotación racional de los recursos naturales corresponde al Estado. El art. 102 regula la concesión del canal interoceánico en los siguientes términos:

<sup>73</sup> A esta alianza sector privado vs Estado la doctrina nicaragüense le ha denominado *«gobierno corporativista»*.

<sup>74</sup> *«Los valores cristianos aseguran el amor al prójimo, la reconciliación entre hermanos de la familia nicaragüense, el respeto a la diversidad individual sin discriminación alguna, el respeto e igualdad de derecho de las personas con discapacidad y la opción preferencial por los pobres»* —art. 5—.

<sup>75</sup> *«Los ideales socialistas promueven el bien común por encima del egoísmo individual, buscando la construcción de una sociedad cada vez más inclusiva, justa y equitativa, impulsando la democracia económica que redistribuya la riqueza nacional y erradique la explotación entre los seres humanos»* —art. 5—.

<sup>76</sup> *«La solidaridad entre las y los nicaragüenses, debe ser un accionar común que conlleve a abolir prácticas excluyentes, y que favorezcan a los más empobrecidos, desfavorecidos y marginados; como sentimiento de unidad basado en metas e intereses comunes de nación (...)»* —art. 5—.

*«Dada la ventajosa posición geográfica del país, a través de Ley, el Estado podrá celebrar contrato u otorgar concesión para la construcción y explotación racional de un canal interoceánico, las cuales deberán considerar cuando se trate de inversión con empresas extranjeras, la conformación de consorcios con empresas nacionales para promover el empleo. Las leyes de la materia para su aprobación, reforma, o derogación, requerirán el voto del sesenta por ciento del total de Diputados de la Asamblea Nacional».*

Por otra parte, la reforma en el art. 26 amplía derechos y garantías procesales al establecer 5 supuestos de la inviolabilidad del domicilio<sup>77</sup> y, además, al regular la protección de datos personales. De esta manera, a partir de ahora, toda persona tiene derecho a conocer cualquier información que sobre ella se haya registrado en las entidades, no solo de naturaleza pública como estaba establecido, sino también privada. Esto es con la intención de que la persona pueda indagar *«por qué y con qué finalidad se tiene esa información»*. El recurso de *habeas data* pasa a adquirir reconocimiento constitucional para la protección de este derecho —arts. 45 y 190—.

Por otra parte, el art. 34 incorpora nuevas garantías para garantizar la protección de los derechos subjetivos de los ciudadanos y grupos sociales. Se constitucionalizan, pues, los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Estas garantías son extensivas no solo a los procedimientos judiciales, sino también a los administrativos. Además, el mismo artículo señala que el *«Estado protegerá a las víctimas de delito y procurará que se reparen los daños causados»*.

Paralelamente, el art. 131 reestructura la Administración Pública. Establece nuevos fines y principios rectores tales como él de *«legalidad, eficacia, eficiencia, calidad, imparcialidad, objetividad, igualdad, honradez, economía, publicidad, jerarquía, coordinación, participación y transparencia»*. Y correlativamente, el art. 160 da nacimiento a la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo en los siguientes términos: para

*«examinar la legalidad ordinaria en las demandas de tipo general o de tipo particular que presenten los administrados en contra de todos los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones o simples vías de hecho de la Administración Pública. La Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo corresponde a las instancias judiciales que determine la ley y en última instancia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia».*

El nuevo modelo que ha mantenido Ortega con el sector empresarial y diferentes sectores productivos adquiere rango constitucional. El art. 101 establece que

<sup>77</sup> *«a.) Si los que habitaren en una casa manifestaren que allí se está cometiendo un delito o de ella se pidiere auxilio. b.) Si por incendio, inundación, catástrofe u otra causa semejante, se hallare amenazada la vida de los habitantes o de la propiedad; c.) Cuando se denunciare que personas extrañas han sido vistas en una morada, con indicios manifiestos de ir a cometer un delito; d) En caso de persecución actual o inmediata de un delincuente; e) Para rescatar a la persona que sufra secuestros».*

*«Los trabajadores y demás sectores productivos, tanto públicos como privados, tienen el derecho de participar en la elaboración, ejecución y control de los planes económicos, conforme el modelo de diálogo, alianza y consenso impulsado por el Estado».*

Correlativamente, el art. 98 establece que el Estado debe jugar un rol facilitador de la actividad productiva, creando las condiciones para que el sector privado y los trabajadores realicen su actividad económica, productiva y laboral en un marco de gobernabilidad democrática y seguridad jurídica plena.

Todo esto se logrará *«a través de un modelo de alianza del Gobierno con el sector empresarial pequeño, mediano y grande, y los trabajadores, bajo el diálogo permanente en la búsqueda de consensos»*. En definitiva, la reforma establece un rol predominante al sector privado en la economía nacional, simplificando los trámites y reduciendo las barreras para facilitar su desarrollo. Esto se hace con base al modelo de alianza Gobierno-sector privado.

Otras de las novedades se recogen en el art. 99, que da nacimiento a tres tipos de propiedades: familiar, comunal y mixta *«para garantizar la democracia económica y social»*. Y el art. 103 establece otra novedad, ya que los diferentes tipos de propiedad; pública, privada, cooperativa, asociativa, comunitaria, comunal, familiar y mixta, forman parte de *«la economía mixta, y están supeditadas a los intereses sociales superiores de la nación y cumplen una función social»*. Por último, se ha de señalar que el art. 44 garantiza el derecho de la propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles y además los instrumentos y medios de producción. Se prohíbe la confiscación de bienes.

Otra de las novedades que genera sendos debates a nivel nacional es el dejar atrás la teoría clásica del mandato representativo otorgado a los diputados como consecuencia de su elección directa por parte de los ciudadanos. A partir de ahora, por vez primera en la historia de Nicaragua se establece, en el art. 131, la pérdida automática del mandato representativo en los casos de diputados tránsfugas, regulada en los siguientes términos:

*«Los funcionarios electos mediante sufragio universal por listas cerradas propuestas por partidos políticos, que se cambien de opción electoral en el ejercicio de su cargo, contraviniendo el mandato del pueblo elector expresado en las urnas, perderán su condición de electo debiendo asumir el escaño su suplente».*

Por otra parte, también se señala por vez primera la paridad de género bajo el principio de la proporcionalidad en los diferentes cargos de elección popular. Estas listas cerradas son preparadas por los partidos políticos. Deben estar integradas por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, y ordenadas de forma equitativa.

Las reformas constitucionales también afectan al poder ejecutivo. La reforma del año 2000 establece, en el art. 147, la figura del *ballotage* si ningún candidato obtiene el 35% o el 40 % de los votos válidos. A partir de ahora desaparece la denominada «segunda vuelta» y serán *«elegidos quienes abstengan la mayoría relativa de votos»* —art. 146—. De entrada, este artículo puede favorecer al FSLN. Sin embargo, también podría favorecer a



los partidos antisandinistas en una eventual alianza electoral. Además, la reforma suprime la prohibición de la reelección presidencial impuesta por la reforma constitucional de 1995.

La Constitución originaria de 1987 establece como una de las atribuciones del poder del presidente dictar decretos ejecutivos en materia fiscal y administrativa. Estos decretos desarrollan una legislación paralela a la ordinaria. La reforma constitucional de 1995 suprime esta atribución para dictar decretos ejecutivos en materia fiscal. La nueva previsión constitucional establece que el presidente puede dictar decretos ejecutivos «*de aplicación general*» en materia administrativa.

Ahora bien, la reforma constitucional del año 2005 establece en el art. 138.30 como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional, ratificar a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y Gubernamentales con el «*voto favorable del 60% del total de diputados*». A partir de ahora, para ser considerados firmes estos nombramientos la Asamblea Nacional debe ratificarlo con el «*voto favorable de la mayoría simple del total de Diputados*».

Por último, la reforma constitucional de 1995 inhibe a los militares en servicio activo desempeñar el cargo de ministros, viceministros, presidentes o directores de entes autónomos o gubernamentales y embajadores —art. 152.3—. No obstante, las nuevas previsiones constitucionales permiten a los miembros activos del Ejército de Nicaragua y de la Policía Nacional ocupar cargos en el poder ejecutivo por «*razones de seguridad y servicio cuanto el interés supremo de la nación lo demande*». En estos supuestos el militar o policía quedan bajo situación de comisión y servicio.

La nueva redacción del art. 152.3 origina sendos debates en el Parlamento y la sociedad general. Las principales alegaciones giran en torno a que la presencia de militares y policías en servicio activo dentro del ámbito de acción del poder ejecutivo resulta contradictoria con el carácter apolítico de estos dos cuerpos armados establecido por los arts. 93 y 97 de la Constitución.

## X. CONSIDERACIONES FINALES

El siglo XX para Nicaragua no solo terminó el segundo milenio, terminó también la transición iniciada con serias dificultades en 1990, incluyendo entre otras, el escenario de posguerra, la derrota electoral del FSLN, y consecuentemente, el inicio del gobierno de la administración Chamorro.

A inicio del nuevo siglo, el 20 de enero del 2000, las cúpulas de los dos partidos con mayor representación en el seno del órgano legislativo, el PLC y el FSLN, aprueban un «*pacto político*» con el objeto de modificar sensiblemente las estructuras y la naturaleza de las instituciones del Estado. Se ratifica una vez más que «los pactos» en Nicaragua no tienen un sentido fundacional e incluyentes de las distintas fuerzas democráticas, sino que

han sido una herramienta útil para consolidar fuertes liderazgos personales y para excluir a oponentes partidarios.

Por otro lado, Nicaragua desde su nacimiento como República independiente ha sido una sociedad altamente polarizada. A mediados del siglo XVIII hasta el primer tercio del siglo XIX estuvo dividida entre conservadores y liberales, más tarde entre somocistas y antisomocistas, para luego cerrar el siglo XX dividida entre sandinistas y antisandinistas

Estos niveles de polarización, sumados a la intrínseca cultura política del País que se asienta en la figura de un hombre fuerte, ha llevado a la agitada vida política nicaragüense, desde la independencia del reino de España, a la aprobación de 17 constituciones, más 3 no nacidas, y dos proyectos de reformas. Uno en 1848, y el otro en 1972 que no llegaron a discutirse productos de guerras nacionales. El común denominador en todas las reformas constitucionales no ha sido para modernizar el Estado, exceptuando la de 1987, o adaptarlas a las nuevas exigencias democráticas, sino que los cambios constitucionales se han presentado para legitimar golpes de Estado —Cn. 1948—, después de una guerra —Cn. 1958 y la 1911—, pactos políticos —Cn. 1948, 1950, 1974, 2000—, o para restarle facultades al poder ejecutivo —1995—, para reforzar las del legislativo —2000—, para legitimar una revolución —Cn. 1905—, o bien para institucionalizarla —Cn. 1893 y 1987—.

Por otra parte, las reformas constitucionales arrojan que si el Presidente de la República no controla las bases de su partido en el seno de la Asamblea Nacional, y por otro lado, no dispone de un liderazgo fuerte dentro de su partido, como corolario, su gobierno se vuelve ingobernable y no podrá participar activamente en los acuerdos políticos de las posibles reformas constitucionales que implementarán los que se le oponen para restarle facultades presidenciales o bien para reducirle su mandato presidencial. La única vía que le quedará es oponerse a las reformas constitucionales como lo hicieron en su momento Violeta de Chamorro en 1990 y una década después, Enrique Bolaños.

Esto ha permitido demostrar que cuando los presidentes son políticamente débiles, sin grupos parlamentarios fuertes, la Asamblea Nacional es el actor político determinante de las reformas constitucionales —Violeta Barrios de Chamorro (reforma de 1995), Enriquez Bolaños Geyer (reforma de 2005)—.

Por el contrario, cuando el Presidente es políticamente fuerte —Daniel Ortega en el proceso constituyente de 1987, y también en la reforma de 2014—, el actor político determinante de las reformas es el titular del poder Ejecutivo, mientras que la Asamblea Nacional, en conjunto con los demás poderes del Estado, se convierten en legitimadores dóciles de las reformas.

En definitiva, el activismo parlamentario decrece considerablemente por ausencia de grupos parlamentarios afines al Presidente, más no por las atribuciones de la Asamblea Nacional. Lo que significa que los males del sistema democrático nicaragüense no se deben buscar dentro de la Constitución, sino todo lo contrario.

Esto deja en evidencia que el contenido de la Constitución y la entrada en vigencia de las reformas constitucionales están sujetas a los vaivenes de los actores políticos que renuevan políticamente su ejercicio cada 5 años. Esto ocurrió con las reformas constitucionales de 1995, 2000, 2005 y la del 2014. Estas reformas no son fruto de un auténtico pacto político de las elites nicaragüenses, sino constituciones de partido o de facción. En definitiva, los contenidos de la reformas son normas disponibles de mayorías circunstanciales.

Otra de las paradojas del sistema es que primero se aprueban las reformas, y posteriormente si cabe, producto de la ausencia de consenso se genera crisis institucional entre los actores, y la salida a la misma la han encontrado en una norma atípica denominada «leyes marcos» que condiciona la vigencia de las reformas constitucionales.

Estas «leyes marcos» producen una ruptura al principio de supremacía constitucional. Sin embargo han demostrado su utilidad política a favor de la gobernabilidad donde se garantiza el acuerdo entre los actores enfrentados bajo la mampara de un consenso artificial. Por otro lado, viene a ratificar el *modus operandi* entre las elites políticas nicaragüenses donde la política está por encima del derecho produciendo un debilitamiento de los pilares de la democracia constitucional

Por otro lado, la falta de distinción entre poder constituyente y poder de reforma y la falta de un criterio uniforme de la Corte Suprema de Justicia en materia de reforma constitucional, ha dado lugar a que los profundos cambios constitucionales de 1995, 2005 y 2014 sigan el procedimiento de la reforma parcial cuando en realidad debieron, para tomar curso legal, proceder con los arreglos previstos para la reforma total con la consecuente convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Ahora bien, en el sistema constitucional nicaragüense no existe el recurso previo de inconstitucionalidad. De hecho, la infinidad de recursos manifestando la inconstitucionalidad de las reformas se sustancian a través del recurso de amparo, donde los recurrentes manifiestan violación de derechos fundamentales.

No parece muy lógico impugnar la Constitución una vez esté en vigencia por motivos de inconstitucionalidad o de cualquier naturaleza. Por ello, es indispensable la incorporación de un recurso previo de inconstitucionalidad que controle las extralimitaciones no solo formales de cualquiera de las dos modalidades de reforma existente, sino también materiales, implícitamente impuestas por la Constitución a las reformas parciales. Por otra parte, para fortalecer las garantías y permanencia de las normas se debe clarificar la distinción entre el poder de reforma y cambio constitucional. Esto evitará que el proceso político pueda deshacer la Constitución sin pasar por lo que sería un proceso constituyente.

**TITLE**

THE INSTITUTIONALIZATION OF THE NICARAGUAN POLITICAL SYSTEM: THE LAWYER OF CONSTITUTIONAL REFORMS

**SUMMARY**

I. INTRODUCTION. II. THE REFUNDATION OF THE LIBERAL CAUDILLO. III. THE CONSTITUTIONAL REFORM OF THE YEAR 2000. IV. THE CONTENT OF LAW 330 OF CONSTITUTIONAL REFORM. V. CONTENT OF THE LAW 520 OF CONSTITUTIONAL REFORM. 1. Changes in the dogmatic aspects. 2. Changes in organic aspects. 2.1. *Immunity, new seats and lower election threshold.* 2.2. *The distribution of quotas of institutional power based on valid votes.* 2.3. *Changes in electoral matters.* VI. THE LAW 520. REFORM OR CONSTITUTIONAL CHANGE? VII. YEAR 2006: THE RETURN TO THE POWER OF THE FSLN. VIII. INAPPLICABILITY OF ARTICLE 147 OF THE CONSTITUTION: THE 504 SENTENCE OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE. IX. THE CONSTITUTIONAL REFORM OF THE SANDINIST REGIME. X. CONCLUSIONS.

**KEYWORDS**

*Nicaragua; Constitutional reforms; Democratic institutions; Political process.*

**ABSTRACT**

*The paper analyzes the last three constitutional reforms that significantly mutating the Nicaraguan political system (2000, 2005 and 2014). To do this, an analysis of the laws of constitutional reform, the judgments of the Supreme Court and other ordinary laws affected by the reforms are carried out. From this information, the work shows the process of institutionalizing the Nicaraguan democratic system where political actors seek to incorporate constitutional provisions that throw electoral returns and in turn allowed the control of key state institutions. Our analysis highlights the one hand that when Presidents are politically weak, without strong parliamentary group, the National Assembly is the decisive actor constitutional reforms, and secondly, that successive constitutional mutations should be analyzed within the framework of phenomenology in that this country moves.*

Fecha de recepción: 30/07/2016

Fecha de aceptación: 06/09/2016