

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA DE 1987: UNA CONSTITUCIÓN EN LA ENCRUCIJADA

RESUMEN

El presente trabajo describe el proceso de institucionalización del régimen sandinista hasta la promulgación de la Constitución de 1987. Para ello se realiza un análisis a los decretos emitidos en la etapa pre-constitucional, a la Ley de Partidos Políticos, Ley Electoral, Estatuto de la Asamblea Nacional, a los debates parlamentarios de las sesiones constituyentes y a las leyes dictadas por el Poder Ejecutivo y el Legislativo. A partir de esta información el trabajo muestra, por un lado, que el régimen sandinista hace todo lo posible para estimular la participación de los pequeños y pobremente organizados partidos políticos en las elecciones de 1984 y, de esta forma, rescatar su legitimidad externa para la obtención de Parlamento plural, y por otro, que la Constitución otorga facultades normativas autónomas al presidente de la República, equiparables a las propias de la Asamblea Nacional. El análisis destaca la diferencia en la interpretación de estas normas, primero por la administración constitucional de Daniel Ortega, y tres años más tarde, por la administración de Violeta de Chamorro.

Palabras clave: Nicaragua, FSLN, revolución sandinista, elecciones de 1984, proceso constituyente, Constitución de 1987, presidencialismo, institucionalidad democrática.

ABSTRACT

The following analysis describes the institutionalization process of the Sandinista regimen up until the promulgation of the constitution in 1987. To this aim I will conduct a study on the decrees issued in the pre-constitutional stage as well as the laws that governs the political parties. In addition, I will analyze the electoral law, statutes of the National Assembly, the parliamentarians debate of the constituents' sessions and finally the laws dictated by the Executive and Legislative branches. This analysis shows that the Sandinista regimen did all that it could to stimulate the participation of the small and highly unorganized political parties in the elections of 1984. By stimulating this participation, the Sandinista regime was able to rescue its external legitimacy in order to obtain the parliament's approval. The constitution grants normative autonomous faculties to the President of the Republic comparable to the faculties available to the National Assembly. This analysis will highlight the difference in the interpretation of these norms, initially by the constitutional administration of Daniel Ortega and three years later by the administration of Violeta de Chamorro.

Key Words: Nicaragua, FSLN, sandinista revolution, 1984 elections, constitutional process, 1987 Constitution, presidentialism, democratic institutionalism.

I. INTRODUCCIÓN.— II. EL PROCESO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE 1984: PARTIDOS POLÍTICOS, ESTRATEGIAS Y CONFLICTOS.— III. EL PROCESO CONSTITUYENTE.—IV. ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.—V. LA CONSTITUCIÓN DE 1987.—VI. REFLEXIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La alianza de los sandinistas con los sectores representativos de la burguesía opositora a Somoza Debayle es la causa principal de la caída del régimen, en julio de 1979. De esta

manera, el 14 de junio del mismo año se constituye en San José, Costa Rica, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional —en lo sucesivo J.G.R.N.—, en la que están representados todos los sectores económicos, sociales y políticos antisomocistas.

La J.G.R.N. promulga, al siguiente día del triunfo de la revolución, 20 de julio de 1979, el Estatuto Fundamental de la República —en lo sucesivo E.F.R.—. Asimismo, toma medidas inmediatas dirigidas, por una parte, a la destrucción del aparato militar somocista y a la creación de las fuerzas armadas sandinistas, y por otro, a la erradicación del aparato jurídico político y a la construcción de una nueva estructura de poder.

En poco tiempo se produce una ruptura de la unidad nacional representada en la J.G.R.N. Está motivada por dos factores: por un lado, la ampliación del Consejo de Estado, órgano legislativo compuesto por organizaciones políticas y diversas corporaciones (sindicatos, empresarios, profesionales, clero, etcétera), cuyos miembros son designados por sus bases a través de consultas, votaciones o asambleas para otorgar una cómoda mayoría al partido vanguardia, el F.S.L.N: y por otro, la omisión del gobierno revolucionario de convocar las elecciones generales para elegir una Asamblea Nacional Constituyente que designaría a las autoridades supremas del país, conforme a lo estipulado en el art. 28 y 30 del E.F.R.

De esta manera, la Junta de Gobierno, órgano ejecutivo que comparte funciones legislativas con el Consejo de Estado, queda controlada por tres sandinistas. Este control se extiende a los ministerios y principales cargos de dirección del nuevo Estado. En la cúspide del régimen revolucionario se encuentra una Dirección Nacional, estructurada por las tres tendencias del F.S.L.N., que determina las políticas a implementar para la construcción del socialismo. Así, el F.S.L.N., nacido en 1961 como un movimiento guerrillero, monopoliza el poder en menos de tres años como partido hegemónico en las nacientes instituciones revolucionarias.

El proceso revolucionario de los sandinistas se enfrenta, al momento de su institucionalización, con los desplazados del viejo orden. Estos son los denominados «contrarrevolucionarios» y, más tarde, conocidos como «resistencia nicaragüense», financiados abiertamente por la administración norteamericana de Ronald Reagan.

En este contexto, los sandinistas deciden ratificar el pluralismo político como uno de los pilares de la revolución, a través de los instrumentos de la democracia representativa. Esto se debe a las presiones de sus principales valedores internacionales, los gobiernos socialdemócratas europeos y, principalmente, a la guerra de baja intensidad implantada por la administración norteamericana.

Por su parte, el Consejo de Estado aprueba en agosto de 1983 la Ley de Partidos Políticos, cuyo fin es, entre otros, desarrollar jurídicamente lo estipulado, tanto en el E.F.R. como en el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los nicaragüenses. Este último intenta salvaguardar los derechos individuales, civiles, económicos, sociales, culturales y políticos a través del recurso de amparo, por violación de los derechos reconocidos en ambos estatutos, que gozan de la prevalencia como textos fundamentales hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1987.

El régimen revolucionario deja atrás a las organizaciones de masas, representadas en el Consejo de Estado, y cede el paso a la democracia representativa al convocar la Junta de Gobierno, el 21 de febrero de 1984, a las elecciones generales, para elegir al presidente, vicepresidente y representantes de una Asamblea Nacional con funciones constituyentes durante sus dos primeras legislaturas. Las elecciones se regulan por una Ley Electoral aprobada el 15 de marzo de 1984 por el Consejo de Estado, que pone de manifiesto una nueva forma de representación de la legitimidad gubernamental.

Los comandantes guerrilleros, convertidos ahora en ministros y altos funcionarios del nuevo Estado, negocian todo con los partidos que se le oponen, para estimular su participación en las urnas y rescatar así su legitimidad internacional. En el proceso participan siete partidos políticos, exceptuando, debido a su no inscripción, a los agrupados en la Coordinadora Democracita Nicaragüense, —en lo sucesivo C.D.N.—, que son considerados por el F.S.L.N. como agentes internos de la política norteamericana.

Por otra parte, si todo proceso revolucionario se enfrenta al problema de cómo consolidarse e institucionalizarse, aunque solo sea para evitar involuciones, el propio proceso de institucionalización hace necesaria la convergencia de medidas

excepcionales, parciales y coyunturales en torno a un conjunto de normas principales que, de una u otra forma, desembocan en la formulación de una Ley Fundamental.

El objetivo de este estudio es analizar el proceso de institucionalización del régimen sandinista. Para ello diferenciamos dos etapas. La primera abarca el periodo de 1981-1984, cuando el F.S.L.N., en medio del enfrentamiento armado con la contrarrevolución, cede el paso a la maquinaria de la democracia representativa, cuya manifestación jurídica es la Ley de Partidos Políticos y la Ley Electoral. La segunda etapa, de 1985-1987, se caracteriza por la apertura del proceso constituyente, de la mano de un cambio sustancial en la legislación precedente, así como por el nuevo esquema de separación de funciones, concretado en el Estatuto General de la Asamblea Nacional, hasta llegar a la promulgación de la Constitución política, el 9 de enero de 1987.

No obstante, enmarcaremos el estudio en la convocatoria de las elecciones y paralelamente analizaremos el marco electoral, hasta desembocar en las categorías normativas recogidas en la Constitución de 1987, interpretadas de manera diferente por la primera administración constitucional de Daniel Ortega, y tres años más tarde, por la administración de Violeta Barrios de Chamorro.

II. EL PROCEO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE 1984

1. La convocatoria de electoral

Una vez dismanteladas las estructuras Somocistas, las elecciones competitivas no son consideradas por los dirigentes revolucionarios como la forma esencial del ejercicio de la democracia¹. La Dirección Nacional del F.S.L.N. emite un comunicado donde expresa que «democracia significa participación de los trabajadores en la dirección de

¹ Parece ser que la prioridad de los sandinistas en los primeros años de revolución gira en torno a temas tales como sanidad, empleo, educación, etcétera, por encima del proceso electoral. Véase la entrevista de BAYARDO ARCE en JESÚS CEBERIO (1986): 84. Otros autores argumentan que no hay consenso entre los comandantes sobre de cuál de las tres fracciones debería salir el candidato oficial. El propio Fidel Castro recomienda hacer las elecciones a la menor brevedad para generar un plus de legitimidad en contra de la administración Carter. Así lo señala GABRIEL ZAID (1985): 8. Las diferentes etapas de la revolución sandinista en el núm. 37 de la *Revista Envío* (1984). Un análisis de las tres tendencias del Frente Sandinista en WEBER (1979): 97; SHIRLEY (1985): 194-197

fábricas, haciendas, cooperativas y centros culturales. En síntesis, democracia es intervención de las masas en todos los aspectos de la vida social»².

Esto constituye la medula central que origina la nueva edición del conflicto del régimen con el Consejo Superior de la iniciativa privada. Estos alegan una ruptura por incumplimiento del compromiso asumido meses antes por los sandinistas de anunciar el comienzo de la campaña electoral el 19 de julio de 1980³.

En el «comunicado sobre las elecciones», la Dirección Nacional anuncia la celebración de los comicios electorales. El punto cinco establece que el «atraso y la destrucción económica, social y moral del país no hacía posible la celebración de los comicios electorales, hasta 1985». Por otro lado, del texto se deduce que el poder revolucionario radica en la Dirección Nacional al subrayar que esta «ha decidido que la Junta de Gobierno deberá seguir al frente de la gestión gubernamental hasta 1985».

La Junta de Gobierno, para hacer frente a la agresión permanente norteamericana, anuncia el 4 de diciembre de 1983, en el marco de una amplia estrategia liberalizadora, el adelanto del proceso electoral a 1984⁴. El decreto establece en el art. 4 la fecha del 21 de febrero como aquella en la cual se fijaría el mes y día concreto de la convocatoria electoral. De esta manera, el Decreto 1400 del 21 de febrero de 1984 establece, en el art. 1, que el 4 de noviembre del corriente año los nicaragüenses concurrirían a las urnas electorales para elegir al presidente, vicepresidente y a los representantes de una

² El comunicado se encuentra en el periódico sandinista (ahora extinto) *Barricada* de 24 de agosto de 1980. La Junta de Gobierno, siguiendo las directrices de la Dirección Nacional, emite el Decreto No. 513 *Gaceta* No. 213, de 17 de septiembre de 1983, a través del cual establece para 1985 la celebración de elecciones generales. Un comentario sobre las tres tendencias del F.S.L.N. que estructuran la Dirección Nacional en VAN EEUWEN (1994).

³ El C.O.S.E.P. emite un comunicado llamando a la reflexión e indica en el punto II «que la J.G.R.N. dejó de ser pluralista y de unidad nacional» y que la prórroga de la convocatoria electoral no tiene «justificación alguna». Ver diario *La Prensa* de 11 de noviembre de 1980.

⁴ Ley de Iniciación del Proceso Electoral, *Gaceta* No. 275 del 6 de diciembre de 1983. Durante una reunión con el partido socialista, el comandante Bayardo Arce, miembro de la Dirección Nacional, expresa que las elecciones se realizan debido «a la situación de guerra que nos ha planteado Estados Unidos (...). Entonces, las elecciones resultan estorbosas, como nos resultan estorbosas otra sería de cosas que conforman la realidad del país». El discurso completo es reproducido íntegramente (está accesible en la red) en el diario *La Vanguardia* de Barcelona, 31/07/84. Págs. 3,8, y 9. Un análisis detallado de la guerra de baja intensidad de Estados Unidos contra Nicaragua en BENÍTEZ, LOZANO Y BERMUDEZ (1987).

Asamblea Nacional que tendría funciones constituyentes durante sus dos primeras legislaturas⁵.

2. Los partidos políticos frente a las elecciones

Desde el triunfo de la Revolución Sandinista dos grandes bloques estructuran el Consejo de Estado⁶. Por un lado, se encuentran los que apoyan decididamente el proceso, el Frente Patriótico Revolucionario. Este bloque se conforma por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, el Partido Popular Social Cristiano y el Partido Liberal Independiente. Por otro lado, se aglutinan los partidos de la Coordinadora Democrática Nicaragüense, que ejercen de oposición al régimen: Partido Social demócrata, Partido Liberal Constitucionalista, y Partido Social Cristiano⁷.

Por último, existen tres partidos que no están integrados en ninguna de las dos alianzas: el Partido Conservador, el Movimiento de Acción Popular y el Partido Comunista de Nicaragua. El primero de estos critica severamente al sistema, por considerarlo como «exceso de poder del F.S.L.N.»⁸. No obstante, acepta la legalidad revolucionaria. En términos generales, su función es servir de «dique a cualquier giro de radicalización de la revolución»⁹. Los dos últimos, debido a sus críticas y posiciones políticas ideológicas, se sitúan en la frontera, pero no dentro de la C.D.N., de oposición anti régimen.

Los partidos políticos agrupados en la C.D.N. no participan en el proceso electoral, al considerar que la Dirección Nacional se ha convertido, por las vías de hecho, en el

⁵ Decreto de Convocatoria Electoral publicado en la *Gaceta* No. 40 de 24 de febrero de 1984.

⁶ Órgano legislativo. Popularmente se le denomina «Consejo del Pueblo». Sus miembros son designados por los representantes de los diferentes grupos políticos y organizaciones gremiales que, a juicio de la J.G.R.N., hubiesen «contribuido al derrocamiento de la dictadura somocista». Al respecto ver el núm. 7 (1981) de la *Revista Envío* donde se expresa que «los partidos políticos no sandinistas añoran un Consejo de Estado regido por criterios de representatividad tradicional (votos, porcentaje de afiliados etcétera)». Algunos detalles sobre el funcionamiento del Consejo de Estado en CLOSE (1995). El proceso legislativo en el régimen revolucionario con todos los detalles en RUIZ GUERRERO (2014).

⁷ También la C.D.N. aglutina al Consejo Superior de la Empresa Privada, Confederación de Trabajadores de Nicaragua, y la Confederación de Unificación Sindical. El C.O.S.E.P. es una pieza clave para el derrocamiento de la dictadura somocista. Más temprano que tarde descubren que sus intereses con los de los revolucionarios son totalmente opuestos. Véase las obras de ROSE (1994); PHIL RYAN (1995)

⁸ Un análisis destacado es la obra de Orlando NUÑEZ (1991) donde analiza el proceso de concentración del poder por parte del F.S.L.N. en la administración del Estado.

⁹ VARGAS (1990): 64.

«poder ejecutivo y legislativo de la nación» y que el F.S.L.N. ha «destruido la unidad nacional».

La C.D.N. y el grupo de empresarios aglutinados en el C.O.S.E.P. manifiestan que no se dan las condiciones ni garantías suficientes, que existe escasez de tiempo para organizarse, necesidad de un diálogo nacional con los alzados en armas y de «supervigilancia electoral» por los organismos internacionales ONU-OEA. Es decir, que estos últimos deben asumir el absoluto control del proceso electoral, incluyendo el cómputo de los votos¹⁰. Pero, sobre todo, lo que la Coordinadora manifiesta es la ilegalidad en la convocatoria, ya que no solo se elegiría una Asamblea Constituyente como prescribe el art. 28 del Estatuto Fundamental, sino también un ejecutivo.

Para solventar el asidero jurídico señalado por los partidos aglutinados en la Coordinadora Democrática Nicaragüense, los sandinistas reforman, el mismo día que se publica la convocatoria electoral, 21 de febrero de 1984, el Estatuto Fundamental de la República¹¹, marco jurídico del Estado Revolucionario.

En su convocatoria, los sandinistas deciden elegir de una vez por todas al presidente y vicepresidente de la República en circunscripción nacional para un periodo de 6 años, y en circunscripción regional a una Asamblea Parlamentaria de 90 representantes con sus respectivos suplentes, que tendría funciones constituyentes durante sus dos primeras legislaturas. Se inscriben entonces 7 partidos políticos¹²:

El Partido Liberal Independiente, fundado en 1944. Su objetivo al llegar al poder es restaurar la paz en Nicaragua y luchar por el establecimiento y defensa de un régimen de auténtica democracia, popular y representativa.

El Partido Socialista Nicaragüense, fundado en 1944. Su programa de acción está encaminado a fortalecer la defensa, ordenar la economía, perfeccionar el aparato estatal y ejercitar la democracia popular.

¹⁰ El término «vigilancia» causa cierto rechazo en las mentes de los nicaragüenses. Está presente la «supervigilancia» de los marines norteamericanos que acompaña el proceso electoral de 1928 y 1932, y que desemboca en la instauración de la dictadura de los Somoza y la creación de su brazo armado, la Guardia Nacional. Este cuerpo militar es el aparato represivo del régimen y principal escudo de la dictadura. En este sentido véase a TUNNERMAN (1979), GOBAT (2006). Un estudio completo sobre la Guardia Nacional, las relaciones de esta con los Somoza y Estados Unidos en MILLETT (1977).

¹¹ Decreto número 1399 de 21 de febrero de 1984.

¹² El programa de los partidos políticos con todos sus detalles en el núm. 39 y 40 de la *Revista Envío* (1984).

Partido Popular Social Cristiano, fundado en 1972. En su programa de gobierno proclaman instaurar la dictadura del proletariado y la nacionalización de toda la tierra del país, entregándoles el usufructo perpetuo a los campesinos.

Movimiento Acción Popular Marxista Leninista, fundado en 1972. Pretenden edificar el socialismo del proletariado y el comunismo. Su objetivo es profundizar la revolución.

Partido Conservador Demócrata, fundado en 1979. Se califican como partido de centro. En su programa de acción establece el respeto a la propiedad privada, implementación de una política fiscal eficaz, y la democracia política, económica y social fundamentada en los derechos humanos.

Partido F.S.L.N, nace en 1961 como un movimiento guerrillero. Su objetivo al llegar al Poder es transformar la sociedad nicaragüense en base a los pilares de la revolución; el pluralismo político dentro de la hegemonía del F.S.L.N, economía mixta, el no alineamiento internacional.

3. La ley electoral: primeros pasos de un nuevo modelo

El 21 de septiembre de 1983 se inicia la tramitación para la aprobación de la Ley Electoral. El Consejo de Estado crea una comisión electoral compuesta por representantes de diversos partidos, con el fin de realizar una amplia consulta interpartidista para elaborar un anteproyecto de ley electoral. El 15 de Marzo de 1984 el Consejo de Estado vota favorablemente el texto definitivo, que se convierte en ley de la República mediante el Decreto 1413¹³. De esta manera, la ley entra en vigor 7 meses antes de las elecciones y, 3 meses antes del inicio de la campaña electoral.

En el debate participan los nueve partidos políticos reconocidos oficialmente. No obstante, los partidos aglutinados en la C.D.N., primero el P.S.D., el 28 de febrero, y más tarde el P.S.C, y el P.L.C., el 9 de marzo, se retiran del debate de las sesiones manifestando que el F.S.L.N. utiliza su maquinaria política en el seno del órgano para aprobar la ley¹⁴.

¹³ Consúltese *Gaceta* No. 63 del 28 de marzo de 1984.

¹⁴ Los sandinistas muestran gran preocupación por la estabilidad y el consenso. Por ello, con el fin de satisfacer las demandas opositoras realizan tres reformas sustantivas a la ley. Véase. Decreto No 1472,

Uno de los puntos que origina más polémica es el sufragio activo, que se amplía para los nicaragüenses que hayan cumplido los 16 años¹⁵. A los partidos agrupados en el Frente Patriótico de la Revolución les parece correcta esta disposición. No obstante, los partidos de la C.D.N. alegan que la intención del F.S.L.N. es ampliar el cuerpo electoral a un sector en el que la propaganda sandinista ha hecho más mella¹⁶.

A pesar de las exigencias de los partidos aglutinados en la C.D.N. y del Partido Liberal Independiente (P.L.I.), no se incluye entre la incapacidad para votar el hecho de pertenecer al Ejército Popular Sandinista¹⁷. Los argumentos de la Coordinadora son que, al estar prohibida la propaganda en los recintos militares, el F.S.L.N. cuenta con una ventaja de partida, pues desarrolla sin problemas actividades partidarias en el interior del Ejército Popular Sandinista¹⁸.

Por otra parte, en el capítulo IX de la ley se excluye del sufragio activo a los alzados en armas. Los partidos de la C.D.N. alegan que estos deben participar porque forman parte del pueblo nicaragüense. Por su parte, los miembros del Frente Patriótico Revolucionario, a excepción del P.L.I., manifiestan que estos atentan contra el proceso revolucionario y que, por tanto, están al servicio del impero norteamericano¹⁹.

En otro orden, la ley establece una forma de presión en el art. 126, al prescribir que solo se consideran partidos políticos a «aquellos que se inscriban para concurrir a las

Gaceta No 141 de 20 de julio de 1984; Decreto No 1496, *Gaceta* No 164 de 27 de agosto de 1984 y, Decreto No 1516, *Gaceta* No 210 de 31 de octubre de 1984. La posición política de los partidos de la C.D.N. en el núm. 38 (1984) de la *Revista Envío*.

¹⁵ Para este cometido se reforma la Ley de Nacionalidad. Ver Decreto No. 1414, *Gaceta* No. 63 de 28 de marzo de 1984. La única Constitución nicaragüense que reconoce, con algunos matices, el ejercicio del sufragio activo, a partir de los 16 años, es «La libérrima» (1891) art. 20. Las constituciones de Nicaragua en ESGUEVA (2000). Un análisis de la «Libérrima» en RUIZ GUERRERO (2012): 212-213.

¹⁶ Quienes combaten en contra de la dictadura de los Somoza son los jóvenes, incluso los menores de 16 años. Los movimientos de masas alegan que los jóvenes participaron en el proceso insurreccional y no se les puede negar el derecho al voto. Véase BENITEZ, LOZANO Y BERMUDEZ (1987). Para el estudio de la Revolución Sandinista es oportuno consultar a POZA (1988), SHIRLEY (1985). Una aproximación a las organizaciones de masa sandinista en RUCHWARGUER (1987).

¹⁷ Creado mediante Decreto No. 53, *Gaceta* No 12 del 22 de agosto de 1979. El Ejército Sandinista está integrado por cuadros guerrilleros y, para 1984, existen doscientos mil nicaragüenses que forman parte de esta organización. CLOSET (2005).

¹⁸ Ver diario *La Prensa* 3-3-84.

¹⁹ Ver el número 34 de la *Revista Envío* (1984).

elecciones». Todo esto para forzar a la inscripción y a la concurrencia, con el fin de obtener un parlamento plural, necesario como fórmula de legitimidad hacia el exterior.

La ley introduce una novedad en el derecho comparado (arts. 46-48). Esta consiste en la concesión de dinero público a los partidos contendientes antes de celebrarse los comicios. En lugar de abonar una determinada cantidad de dinero a partir del número de votos o escaños obtenidos, la ley opta por un sistema de financiación previa.

Además, el art. 125 favorece a los partidos minoritarios. Las previsiones legales prescriben que los «residuos» o «votos restantes» no se suman a los partidos que obtengan mayoría, sino que se computan en circunscripción regional. De esta manera, es prácticamente imposible que los partidos inscritos no obtengan al menos un representante.

Otra originalidad en este sentido es la que recoge el art. 58. Los candidatos a presidente y vicepresidente que no resulten electos pueden pasar a ocupar el primer lugar de las listas partidarias de representantes ante la Asamblea Nacional.

Es necesario subrayar otras especificaciones de ley. En primer lugar, el voto no es considerado obligatorio, sino una responsabilidad patriótica²⁰. Sin embargo, la inscripción en los catálogos electorales sí es obligatoria²¹. En segundo lugar, se suprime el condicionamiento de las cinco mil firmas para poder inscribirse en la contienda electoral, y además se exige únicamente el 3% para seguir existiendo como partido político. Por último la propaganda que proclame la abstención queda explícitamente prohibida (art. 40).

En cuanto a la campaña electoral, las previsiones de la ley, tales como no denigrar e injuriar, para que esta se mantuviera dentro de unos límites civilizados y contribuyera a la educación cívica, se hacen inútiles debido al grado de agresividad que acarrea dicha campaña (art.45).

²⁰ Considerando IV de la ley.

²¹ Art. 64 de la ley. No existe ninguna otra normativa que sancione a los ciudadanos que no se inscriban para actualizar el desastroso censo electoral de los Somoza.

En definitiva, el F.S.L.N. hace todo lo posible para rescatar su legitimidad, ya no interna, sino su legitimidad internacional. Por eso negocia todo lo que tiene a su alcance para estimular la participación de los partidos políticos, con el fin de asegurarse su concurrencia a las urnas. El F.S.L.N. negocia todo menos el poder, por lo que quiere a toda costa pluralidad en la Asamblea Nacional²².

4. El Consejo Supremo Electoral

La función del Consejo Supremo Electoral, creado como un cuarto poder del Estado, es regular todo lo relativo al proceso electoral de conformidad, tanto al Estatuto Fundamental y sus reformas, como a la Ley de Partidos Políticos y su reglamento²³.

El Consejo Electoral es el que más polémica ocasiona. De hecho, el capítulo II de la ley es el que mayor debate suscita y que más número de cambios registra en las reformas realizadas. Exactamente doce de los veintidós artículos del capítulo son modificados²⁴.

Los miembros del Consejo Electoral son designados por una fórmula mixta, la Corte Suprema de Justicia y los partidos políticos. La oposición considera al órgano como oficialista, por lo que el F.S.L.N. acepta la propuesta de reforma y el Consejo se amplía de tres a cinco miembros. Esto se realiza con el fin de que la Asamblea Nacional de Partido proponga dos ternas a la Corte Suprema de Justicia, de las que debe elegir dos miembros²⁵.

²² Una prueba de la pluralidad que busca el F.S.L.N. es el escaño concedido al candidato del P.L.I., Virgilio Godoy, que se retira del proceso electoral dos semanas antes de los comicios manifestando que no hay condiciones para unas elecciones justas. Sin embargo, acaba ocupando su escaño en la Asamblea Nacional. Ver McCONNELL (2009).

²³ La Ley está publicada en la *Gaceta* No. 210 del 13 de septiembre de 1983 y, su reglamento en la *Gaceta* No. 37 del 21 de febrero de 1984. Un estudio de las diferentes reformas al Estatuto Fundamental de la República en RUIZ GUERRERO (2014).

²⁴ Véase pie de página Número 13.

²⁵ Art. 2 de la reforma a la Ley Electoral, Decreto 1472, *Gaceta* No. 141 de 20 de julio de 1984.

La Ley Electoral define cuatro organismos electorales²⁶:

- El Consejo Electoral, máximo órgano en materia de elecciones, integrado en un primer momento por tres miembros y que, posteriormente, se amplía a cinco, con sus respectivos suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia.
- Un Consejo Electoral para cada circunscripción electoral, integrado por un presidente y 2 miembros con sus respectivos suplentes, designados por el C.S.E. Sus funciones principales son resolver en primera instancia los recursos y apelaciones, así como verificar los escrutinios regionales.
- Las Juntas Zonales, conformadas por un presidente y un secretario con sus respectivos suplentes, designados por los Consejos Electorales de cada circunscripción. Su tarea es proponer los nombres de los integrantes de la Juntas Receptoras de Votos y vigilar su funcionamiento.
- Las Juntas Receptoras de Votos, integradas por un presidente y un secretario, nombrados por el Consejo Electoral de la correspondiente circunscripción. Su función es la organización inmediata de la votación y del primer escrutinio.

5. Ley de partidos políticos: Un cambio global del proceso sandinista

La voluntad política de los sandinistas de aprobar una Ley de Partidos Políticos data del mes de noviembre de 1981, dando como resultado el primer anteproyecto²⁷. Este texto permite abrir el debate hasta elaborar un nuevo anteproyecto, que se publica en febrero de 1982.

A causa del decreto del estado de emergencia, emitido por la J.G.R.N., no llega a discutirse²⁸. Se abre entonces un paréntesis que duraría varios meses, debido a la nueva situación política militar que afronta el país.

En noviembre de 1982, el Consejo de Estado reabre el debate y designa una nueva comisión para que dictamine sobre el anteproyecto originario²⁹. De esta manera, se

²⁶ Art. 3 al 19 de la ley.

²⁷ El proyecto de ley establece que los demás partidos no pueden acceder al poder, sino acompañar al F.S.L.N., como vanguardia de la revolución, en la gestión gubernamental. Véase a CLOSE (1988). La oposición centra sus críticas en el hecho de que el anteproyecto establece «pertenecer al Consejo de Estado como condición absoluta para ser partido político». Ver el número 7 de la *Revista Envío* (1981).

²⁸ Decreto No. 996, *Gaceta* No. 66 de 20 de noviembre de 1983.

aprueba en el mes de agosto de 1983 una Ley de Partidos Políticos³⁰ cuyo fin es, entre otros, desarrollar jurídicamente lo estipulado tanto en el Estatuto Fundamental de la Republica³¹, como en el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses³².

Es necesario explicar la motivación de los sandinistas para aprobar una ley específica que regulase todo aquello relacionado con los partidos políticos. En primer lugar, para ratificar el pluralismo político como uno de los pilares de la revolución, despejando así cualquier duda de establecer un régimen de partido único³³. En segundo lugar, con la ley se pretende recomponer el maltrecho consenso interno, tal como se expresa en el tercer considerando de la misma³⁴. Y por último, para ser utilizada como instrumento de presión política frente a los partidos de la oposición, especialmente a los agrupados en la C.D.N., que son considerados por el F.S.L.N. como agentes internos de la política antisandinista de la administración Reagan³⁵.

Los partidos políticos pueden perder definitivamente su personalidad jurídica por reincidencia en el incumplimiento de los deberes estipulados en el art. 7, y por su participación en actividades «contra el orden público y la estabilidad de las instituciones del Gobierno de Reconstrucción Nacional»³⁶. Asimismo, pueden perderla por la autodisolución o por fusión con otros partidos.

La Ley de Partidos Políticos no recoge en su articulado ningún elemento que permita la fiscalización del funcionamiento interno democrático de los partidos. En cuanto a su

²⁹ El dictamen de la comisión especial sobre el anteproyecto se encuentra en el número 4 de la *Revista del Consejo de Estado* (1982).

³⁰ Decreto No. 1312 publicado en la *Gaceta* No. 210 del 13 de septiembre de 1983

³¹ *Gaceta* No. 1 de 22 de agosto de 1979.

³² *Gaceta* No. 11 de 17 de septiembre de 1979.

³³ Considerando I de la ley.

³⁴ «Que para impulsar la unidad nacional y asegurar la Paz en nuestra Patria, se requieren hechos prácticos que conduzcan a todas las fuerzas Políticas, Democráticas y Patrióticas a asumir en conjunto las responsabilidades de su reconstrucción y defensa».

³⁵ El art. 26 de la Ley se refiere a la «suspensión», según la cual, el partido afectado debe cesar en su funcionamiento por un lapso determinado. Básicamente, la «suspensión» es el incumplimiento de los deberes señalados en el art. 7 entre los cuales se destaca, «defender la revolución». Los partidos de la C.D.N. no son suspendidos, su personalidad jurídica la pierden de acuerdo a la Ley Electoral, por su inscripción para concurrir a las elecciones de 1984.

³⁶ Véase el art. 28 de la Ley de Partidos Políticos y art. 21 de su reglamento.

financiamiento, el reglamento de la ley es el encargado de regular los posibles medios de recaudación, sin que se registre limitación alguna, ni siquiera en lo que concierne a fondos provenientes del exterior del país³⁷. Es notable que, a pesar del clima de tensiones políticas internas con proyección internacional que caracteriza el proceso nicaragüense, se declaran legales las donaciones extranjeras.

Así pues, el único control que la ley ejerce sobre el funcionamiento de los partidos políticos tiene que ver, como se ha señalado, con su ideología y con su práctica política externa³⁸.

En definitiva, la obligatoriedad de que los partidos políticos asuman como propios los principios de la revolución, no produce las consecuencias que hipotéticamente pueden esperarse. Ni aceptación sumisa a las directrices del F.S.L.N., ni pérdida de personalidad jurídica por supuesto delito de incumplimiento de los deberes consignados en la ley. En cualquier caso, la aprobación de la Ley de Partidos Políticos y su reglamento simboliza el primer paso hacia un cambio global de institucionalización del proceso sandinista³⁹.

Los comandantes modifican el modelo de democracia participativa basada en las organizaciones de masas para abrirle las puertas a un modelo liberal representativo de democracia basado en los partidos políticos.

Las referencias a los partidos políticos en la historia de Nicaragua se han limitado a escasos artículos dentro de las leyes electorales, por lo que la aprobación de la Ley de Partidos Políticos supone un cambio sustancial a la tradición político constitucional nicaragüense.

³⁷ Es la Ley Electoral en su art. 49 la que ordena declarar las «donaciones nacionales» ante el Consejo Supremo Electoral.

³⁸ Para tal fin se crean instituciones ad-hoc realmente novedosas: la Asamblea Nacional de Partidos Políticos y el Consejo Nacional de Partidos Políticos, caracterizadas como «organismos descentralizados del Estado», encargadas de aplicar la ley (art.9).

³⁹ Esta ley es la primera norma jurídica en la historia de Nicaragua que regula la materia de los partidos. En todas las demás, se han limitado a escasos artículos dentro de las leyes electorales, por lo que la aprobación de la Ley de Partidos Políticos supone un cambio sustancial a la tradición político constitucional nicaragüense. Véase la regulación jurídica de los partidos políticos en Nicaragua ALVAREZ (2006), las Leyes Electorales en ESQUEVA (1995).

6. El proceso electoral

La C.D.N. señala que el proceso debe ceñirse a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que designe un ejecutivo provisional⁴⁰. Desde el punto de vista jurídico le asiste el hecho de que así lo dispone la redacción original de los arts. 28 y 30 del Estatuto Fundamental de la República. Además, así está previsto en el informe que envía la Junta de Gobierno a la O.E.A., antes de su instalación en Managua. En el punto V de dicho documento, denominado «carta para alcanzar la paz» dice: «Se convocarían a los nicaragüenses para que en las primeras elecciones libres que conocerá nuestra patria en este siglo, elijan a sus representantes en los municipios, y en una asamblea constituyente, a las autoridades supremas del país»⁴¹

Al publicar el F.S.L.N. en 1980 el anuncio sobre las elecciones para 1985, la C.D.N. pide que se adelanten. Cuando los sandinistas finalmente deciden hacerlo, la oposición solicita que los comicios se retrasen, alegando que no hay tiempo para prepararse⁴². Por ello, los partidos de la C.D.N. elaboran una lista de demandas para poder participar en el proceso. Solicitan la libertad de prensa irrestricta, libertad para organizar mítines y manifestaciones, acceso a las listas de votantes, posibilidad de hacer campaña en cuarteles, diálogo nacional con los alzados en armas y, por último, la posposición de las elecciones en 90 días⁴³.

Finalmente, los partidos de la oposición desleal agrupados en la C.D.N. no participan en el proceso aduciendo que es una «farsa sandinista», por lo que pierden su personería jurídica⁴⁴.

⁴⁰ Los argumentos de la oposición se encuentran resumidos en SHIRLEY (1985): 303.

⁴¹ Informe de la O.E.A. sobre la situación de los derechos humanos en la República de Nicaragua (1981).

⁴² La C.D.N. no tiene intención de participar en el proceso, sino, señala CLOSET (1984), de «hacer ruido acerca de la postulación a fin de poder retirarse y azorar al F.S.L.N.» En el mismo sentido el «Report of Latin American Studies Association delegation to observe the Nicaraguan General Election of November 4» *LASA Forum* (1984).

⁴³ Véase los nueve puntos en el documento denominado «Un paso más hacia la democracia» (1983) elaborado por la Coordinadora Democrática

⁴⁴ Art. 126 de la Ley Electoral según el cual solo «podrán ser partidos políticos aquellos que se inscriban para concurrir a las elecciones».

En la misma línea, el diario La Prensa, que funge como una especie de partido de oposición, y por otro lado, el C.O.S.E.P., a cargo de su presidente Enrique Bolaños⁴⁵, denuncian parcialidad del Consejo Supremo Electoral, control monopólico sobre los medios de comunicación e intimidación física de los opositores a cargo de organizaciones sandinistas.

Por su parte, los partidos de la oposición leal al régimen, agrupados antes del inicio del proceso electoral en el Frente Patriótico Revolucionario, amenazan en algunos casos al F.S.L.N. con retirarse del proceso para negociar algunas condiciones como legislación electoral, financiación de la campaña, duración de la misma, etcétera. Estas y otras demandas son aceptadas por el F.S.L.N. en la denominada «cumbre de partidos políticos»⁴⁶.

En el año electoral la agresión del Gobierno norteamericano se endurece. Sin embargo, a causa de las presiones de los partidos opositores, los sandinistas levantan el estado de emergencia el 19 de julio, días antes del inicio del proceso electoral. Se restablecen entonces los derechos de libre circulación, de reunión, y de manifestación pública⁴⁷. Un mes después, otro decreto de la Junta de Gobierno suspende las limitaciones a los derechos de huelga y de interposición de recurso de amparo⁴⁸.

Se aprueban varios decretos encaminados a regular el proceso, tales como: Ley que Determina el Tiempo del Proceso Electoral⁴⁹; Iniciación del Proceso Electoral⁵⁰; Convocatoria Electoral⁵¹; Reforma a la Ley de Nacionalidad⁵²; Ley de colaboración

⁴⁵ Bolaños, un político conservador que llega a la presidencia de la República en el año 2001 como candidato del Partido Liberal Independiente. Para muchos, la guerra anticorrupción que libra en contra del expresidente que le antecede, Arnoldo Alemán, es lo que le permite a los sandinistas alcanzar el poder en el año 2006. Una aproximación del caso Enrique Bolaños vs Arnoldo Alemán en MARENCO (2008).

⁴⁶ Esta cumbre es organizada por los partidos de la oposición leal al régimen Véase el «documento de la cumbre de partidos políticos».

⁴⁷ Decreto 1477, Gaceta No 145 de 26 de julio de 1984.

⁴⁸ Decreto 1480, Gaceta No. 151 de 8 de agosto de 1984.

⁴⁹ Decreto 513, Gaceta No 213 de 17 de septiembre de 1980.

⁵⁰ Decreto 1354, Gaceta No 275 del 6 de diciembre de 1983.

⁵¹ Decreto 1400, Gaceta No 40 de 24 de febrero de 1984.

cívica del Magisterio Nacional al Proceso Electoral⁵³; Normas Éticas de Regulación de la Campaña Electoral⁵⁴; Norma que regula el ejercicio del voto de funcionarios, fiscales y personal de apoyo de las Juntas Receptoras de Votos⁵⁵ y, por último, normas complementarias del proceso electoral⁵⁶.

En suma, el proceso electoral está revestido de características especiales, combinando varias tácticas diferentes, como la deslegitimación interna, las denuncias contra el régimen en el exterior y la presión militar contrarrevolucionaria⁵⁷.

7. Resultados electorales

Los partidos de la oposición, poco optimistas en cuanto a obtener el poder, se plantean los comicios desde una doble perspectiva: en primer lugar, fortalecer o crear su estructura partidaria para la difusión de sus respectivas ideologías y programas, aprovechando el clima de libertades alcanzadas en la campaña; y en segundo lugar, que el desgaste de estos cuatro años de revolución le pase factura al F.S.L.N por su práctica gubernamental, haciendo que la población, descontenta, opte por castigarlos votando a alguno de ellos⁵⁸.

Para participar en los comicios se inscriben 1.551.597 ciudadanos⁵⁹. El porcentaje de abstención, por el llamamiento de la C.D.N., es del 24.6%, equivalente a 381.455 ciudadanos. Los votos nulos, opción defendida por la contrarrevolución, suman un total de 71.296, equivalente al 6.1%.

⁵² Decreto 1414, Gaceta No. 63 de 28 de marzo de 1984.

⁵³ Decreto No.1465, Gaceta No. 128 de 2 de julio de 1984.

⁵⁴ Publicado en el diario sandinista (ahora extinto) *Barricada*, edición 1806 del 21 de septiembre de 1984.

⁵⁵ Resolución No. 6 del Consejo Supremo Electoral, Gaceta No. 208 de 29 de octubre de 1984.

⁵⁶ Gaceta No. 208 de 29 de octubre de 1984.

⁵⁷ El proceso electoral con todos sus detalles en CORNELIUS (1984), CLOSET (1984), MARTI (1992).

⁵⁸ Los sandinistas están convencidos de que ganarán las elecciones con una amplia mayoría, por tal razón, negocian todo para motivar a los partidos pequeños su concurrencia en las urnas electorales.

⁵⁹ Datos del Consejo Supremo Electoral (1984). También es oportuno consultar el No. 46 de la *Revista Envío* 1985.

De esta manera, con una participación del 75%, el comandante Daniel Ortega obtiene el 67% de los votos válidos, alzándose con la victoria⁶⁰. Con estos resultados, el F.S.L.N obtiene 61 representantes de los noventa ante la Asamblea Nacional. Esto le permite recoger en la Constitución un presidencialismo fuerte que debilita las orbitas respectivas de los demás poderes del Estado.

III. EL PROCESO CONSTITUYENTE

El 9 de enero de 1985, los representantes electos en los comicios de noviembre del año anterior, toman posesión de sus escaños por un periodo de cinco años⁶¹. Su tarea prioritaria, según lo prescrito en el E.F.R., es elaborar una Constitución política «a más tardar dentro de sus dos primeros años de funcionamiento». Esto revela la heterodoxia del proceso constituyente, que no sigue los cánones habituales de la dogmática constitucional, que requieren, como se sabe, un gobierno provisional. Es decir, finalizado el proceso constituyente se da paso a los poderes constituidos.

Los opositores ven el futuro texto como el principal garante del pluralismo político para que en Nicaragua exista de una vez por todas una «democracia real»⁶².

El proceso previsto en el Estatuto General de la Asamblea Nacional se va desarrollando sin demasiados obstáculos. El 21 de mayo de 1985 se forma la Comisión Especial Constitucional, integrada, tal y como estaba estipulado, por representantes de todos los partidos. Aunque, de acuerdo a la lógica de los resultados electorales, la mayoría de los mismos pertenecen al F.S.L.N. En concreto, de sus veintidós miembros, doce son sandinistas, tres del partido conservador, dos del P.L.I., dos del P.P.S.C., y uno de cada partido restante. El P.L.I. se retira posteriormente de los trabajos de la Comisión.

Con capacidad autoorganizativa y reglamentaria, la Comisión se subdivide en tres subcomisiones. De esta manera, se crea la Subcomisión de Asuntos Constitucionales,

⁶⁰ Su rival más cercano, Clemente Guido del P.C.D. obtiene catorce diputados, el equivalente al 14.04 % de los votos válidos, seguido por el P.L.I. con nueve. Los demás micropartidos obtienen dos diputados. Los observadores electorales del parlamento inglés, la Iglesia de Holanda y demás representantes internacionales proclaman que el proceso se desarrolla dentro del ámbito de la legalidad. McCONNEL (2009).

⁶¹ Incluyendo a Virgilio Godoy, que según vimos en el apartado X se retira del proceso electoral.

⁶² *Revista Envío*, No 43 enero de 1985. «Habla la segunda fuerza política de Nicaragua».

encargada del diseño general del texto; la de Consulta Nacional, cuya misión consiste en recabar todo tipo de opiniones sobre lo que debería ser la Constitución; y por último la de Exterior, con el fin de organizar delegaciones a diversos países para estudiar sus respectivos textos constitucionales⁶³.

Este no es el lugar apropiado para describir en detalle el meticuloso camino que se desarrolla desde la formación de la Comisión Especial Constitucional hasta la promulgación del texto definitivo. No obstante, la cronología es la siguiente:

- 21 de mayo de 1985: creación de la Comisión Especial Constitucional.
- 5 de agosto - noviembre de 1985: primera fase de consulta nacional a partidos políticos y organizaciones sociales. El 29 de agosto se presenta el primer informe de trabajo de la Comisión Constitucional y, más tarde, el 19 de noviembre el segundo informe.
- Noviembre de 1985 - enero de 1986: se presenta el primer borrador de anteproyecto de Constitución, que sirve de base para la segunda fase de consulta: Los cabildos abiertos.
- 21 de febrero de 1986: presentación del primer proyecto a la Asamblea Nacional. Formación de la Comisión Dictaminadora del Proyecto⁶⁴.
- 11 de marzo de 1986: formación de la Comisión de Consulta Nacional, encargada de elaborar, aprobar y ejecutar los cabildos abiertos para la discusión del primer proyecto⁶⁵. Dichos cabildos se celebran entre mayo y julio del mismo año⁶⁶.
- 9 de septiembre de 1986: con 62 votos a favor, 12 en contra y 0 abstenciones se aprueba en lo general el primer dictamen⁶⁷. Inician las sesiones constituyentes, que en total son nueve.

⁶³ Ver el primer informe sobre el trabajo constitucional, NUÑEZ TÉLLEZ (1985) en el N. 9 de la *Revista en Monexico*.

⁶⁴ Resolución No. 3. Sesión ordinaria número 1 de la segunda legislatura de la Asamblea Nacional.

⁶⁵ Tomo I del diario debates de la Asamblea Nacional constituyente.

⁶⁶ Convocatoria de los cabildos abiertos, 17 de marzo de 1986. Asamblea Nacional.

⁶⁷ Sesión constituyente No. I, volumen I del diario debate.

- 20 de noviembre de 1986: la Asamblea Nacional aprueba el texto constitucional⁶⁸.
- 9 de enero de 1987: promulgación de la Constitución⁶⁹.

La primera característica del proceso constituyente tiene que ver con el deseo del partido hegemónico de obtener el mayor consenso posible sobre el futuro texto⁷⁰. Este deseo, que ya se había expresado, como hemos visto, de manera inusual en el propio Estatuto de la Asamblea Nacional, es corroborado más tarde al crearse la Subcomisión de Consulta Nacional. De este modo, la totalidad de los partidos políticos, incluidos los abstencionistas y las organizaciones sindicales y gremiales, son convocados por la Subcomisión, a fin de recabar «criterios de tal forma que sus ponencias vayan enriqueciendo nuestros conocimientos»⁷¹.

Sin embargo, los partidos y organizaciones integrados en la C.D.N. desatienden el afán de aprendizaje de los constituyentes y se niegan a participar en la consulta. Finalmente, solo aquellos grupos vinculados al F.S.L.N. o a los partidos representados en la Asamblea Nacional acuden a las sesiones.

Las consultas y deliberaciones de las diferentes subcomisiones dan como resultado la elaboración del «Primer Proyecto de la Constitución Política». En su aprobación queda reflejada la voluntad de consenso al ser aprobado el 75% del articulado por unanimidad⁷².

⁶⁸ Sesión constituyente No IX.

⁶⁹ Tomo IV del diario debate de la Asamblea Nacional. La Constitución política en la *Gaceta* No. 94 de 30 de abril de 1987.

⁷⁰ El proceso constituyente se diseña para obtener el mayor consenso posible fuera y dentro de la Asamblea Nacional. Para ello, los sandinistas recuperan una denominación mítica en la historia de la independencia de los países latinoamericanos, los llamados «cabildos abiertos». Estos son, en su versión nicaragüense contemporánea, asambleas abiertas a las que asisten preferentemente «obreros, mujeres, jóvenes, fuerzas armadas, productores agropecuarios, productores industriales, comerciantes, profesionales, cristianos, intelectuales, periodista y etnias», que discuten sobre el anteproyecto de la C.N. en aquellos temas que se supone que les van afectar directamente. Consúltense el reglamento interno de los «cabildos» en el tomo II de las sesiones constituyentes del 5 de marzo de 1986. Un estudio amplio sobre los denominados «cabildos» en MAESTRE ALFONSO (1989). La «voz del pueblo» expresada abiertamente en los «cabildos» en el No 62 de la *Revista envío* (1986).

⁷¹ Acuerdos de la comisión especial constitucional NUÑEZ TÉLLEZ (1985).

⁷² Primer informe presentado por el presidente de la Asamblea Nacional (1986).

Por otro lado, el Estatuto Fundamental de la República y el Estatuto y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional no ordenan la celebración de un referéndum. Estas normas, además, no señalan la creación y organización de los denominados «cabildos constitucionales». Es la Asamblea Constituyente la que otorga tal denominación.

Los partidos políticos que participan en los cabildos, además del dominante, son el P.P.S.C., el P.S.N. y el P.C. de N. El P.C.D no participa, alegando una «profunda violación a las normas existentes», y señala que el deber de redactar una Constitución para los nicaragüenses es una tarea encomendada de manera «excluyente a la A.N. y que, una vez redactado y presentado el proyecto a la misma, no hay autoridad en el país que pueda modificarlo, menos aún los cabildos»⁷³.

La segunda fuerza política del país, el P.C.N. no participa, ya que mantiene que tal consulta desvirtúa el carácter «soberano de la Asamblea Nacional». EL P.P.S.C. argumenta que las ponencias en los cabildos no «deben condicionar las futuras discusiones en la Asamblea». Los P.P.S.C. proponen como fórmula complementaria de los cabildos la «participación popular a través de un referéndum». Los liberales del P.L.I. se retiran desde el comienzo de la organización y participación, cuestionando el procedimiento a utilizar para la realización de los mismos. Por su parte, el partido Comunista y Marxista Leninista acepta los cabildos y participa de manera directa⁷⁴.

A pesar de que los asistentes a los cabildos constitucionales pertenecen a la base política o electoral del F.S.L.N., supone uno de los intentos más sugestivos de dar contenido real a la voluntad de la democracia participativa que anima el modelo político propuesto por el sandinismo.

⁷³ Ponencia de Edwin Callejas, acta No. 1 de la sesión constituyente.

⁷⁴ En los cabildos participan más de 100.000 ciudadanos, dentro de los cuales 2.500 exponen sus planteamientos, arrojando 1.800 mociones por escrito. Ver el primer informe sobre el trabajo constitucional. TOMO IV de 20 de agosto de 1985. Muchas de las aportaciones recogidas en los cabildos se incorporan al texto constitucional, aunque en la mayoría de los casos, su postura es de ratificación del texto, MAESTRE ALFONSO (1989). Para un estudio más amplio sobre el tema consúltese: síntesis de los cabildos abiertos de la Asamblea Nacional, Decreto de convocatoria de los cabildos y su reglamento, 5 de marzo de 1986 tomo II, primer informe de la Comisión Dictaminadora, tomo IV de 20 de agosto de 1985 y, el Tomo III, Acta número 1 de la sesión constituyente.

1. Puntos generales de discrepancia en el debate constituyente

El primer punto de discrepancia en el debate constituyente surge en torno al rol del F.S.L.N. dentro de la estructura estatal. Más concretamente, el P.L.I., P.P.S.C. y P.C.D. demandan la falta de separación real y efectiva del «Partido-Estado-Ejército»⁷⁵, es decir, pretenden despartidizar las fuerzas armadas. Del mismo modo, sostienen el argumento a favor del apartidismo de las organizaciones sociales, populares y gremiales⁷⁶. El F.S.L.N., por su parte, defiende el reconocimiento constitucional del Ejército como el brazo armado del pueblo, con la denominación de «Popular Sandinista»⁷⁷.

Otro de los puntos de discusión es la atribución de poderes del ejecutivo⁷⁸. El P.S.C. y el P.C.D. abogan por la eliminación de las facultades legislativas delegadas al presidente⁷⁹. Asimismo, el P.L.I. y el P.C. de N. defienden que el estado de emergencia solo pueda ser proclamado por la Asamblea Nacional. El P.L.I., además, solicita que el nombramiento de los miembros del Consejo Supremo Electoral se haga por la Corte Suprema de Justicia, sin intervención del presidente de la República. El art. 50 del proyecto señala que este asunto es facultad del presidente⁸⁰.

En cuanto a la reelección presidencial, el anteproyecto guarda silencio, por lo que, tanto el P.C.D. como el P.P.S.C., hacen hincapié en que solo se pueda ejercer un mandato. Por su parte, el Partido Socialista propone que se permita una reelección. La sensibilidad de los opositores en torno a este asunto, dados los precedentes en la historia

⁷⁵ Véase Acta debate de la sesión constituyente número VIII de 5 de noviembre de 1986.

⁷⁶ Sesión constituyente No. V, 21 y 22 de octubre de 1986.

⁷⁷ Queda regulado con esa denominación en el art. 95 C.N 66 votos a favor, 5 en contra, 3 abstenciones. Véase volumen VI, sesión constituyente No 7 art. 92-97.

⁷⁸ debate de la sesión constituyente número VIII 13 de noviembre de 1986.

⁷⁹ Las discusiones del art. 138 C.N., que tratan sobre las atribuciones de la Asamblea Nacional, se encuentran en la sesión constituyente No. VII.

⁸⁰ El anteproyecto presentado el 9 de septiembre de 1986 se encuentra en el volumen I de las sesiones constituyentes.

de Nicaragua, les hace abandonar durante días la discusión definitiva⁸¹. Finalmente, la «no reelección» se suprime del texto. No obstante, su regulación en el art. 146 C.N. queda muy ambigua, sujeta a varias interpretaciones.

Un tema que también se debate es el control constitucional. El P.C. de N., P.C.D. y P.S.N. se postulan a favor de la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales. No obstante, el anteproyecto propone que sea la Corte Suprema de Justicia la encargada de velar por el control y cumplimiento de la Constitución, como finalmente se recoge en el art. 199 C.N.

La reforma constitucional supone otro de los puntos clave en el debate⁸². El P.P.S.C. pretende incorporar cláusulas de intangibilidad al demandar que la Constitución solo se pueda reformar después de transcurridos 10 años. El P.L.I. defiende la prohibición de la reforma total y la aprobación de un plebiscito para la reforma parcial, mientras que el P.N.S. pretende incorporar en la Constitución un referéndum tanto para la reforma parcial como para la total. Por último, el P.C.D. aboga por un sistema flexible para la reforma.

Por otra parte, en el debate queda constancia de las posiciones político-ideológicas de los partidos en temas tales como: derechos, deberes y garantías de los nicaragüenses⁸³; economía nacional, política laboral y reforma agraria⁸⁴; y, por último, la incorporación con rango constitucional de un sin número de leyes para evitar su reforma por el procedimiento legislativo ordinario, como demandan el P.C.D., P.C. de N y P.L.I.

⁸¹ El principio de no reelección ha estado siempre presente en todas las constituciones nicaragüenses, consúltese las constituciones de 1826 (art. 105); 1838 (art. 132); 1854 (art. 49); 1858 (art. 32); 1893 (art. 96); 1911 (art. 104); 1939 (art. 204); 1948 (art. 171); 1959 (art. 186) y 1974 (art. 185). Sin embargo, la Constitución de 1987, aún vigente, no contiene ninguna disposición negando o aceptando la reelección. La práctica demuestra que se acepta cuando Daniel Ortega se presenta nuevamente a las elecciones de 1990. En la reforma parcial a la carta revolucionaria de 1987, Ley 192 de 1995, prohíbe en el art. 147 la reelección. Por su parte, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia N°. 504 del 19 de octubre de 2009 declara inaplicables los arts. 147 y 178, para dar paso a la reelección presidencial de Daniel Ortega para el periodo de 2012-2016. En la última reforma del año 2014 se establece la reelección indefinida.

⁸² Véase volumen IX de las sesiones constituyentes No. VIII del 14 al 19 de noviembre de 1986.

⁸³ Volumen III. Sesión constituyente No. IV. Art. 15 al 34.

⁸⁴ Volumen VI. Sesión constituyente No. VII. Art. 86 al 21. Un análisis del proceso de reforma agraria en LAURA ENRIQUEZ (1991).

La segunda fuerza política del país, el Partido Conservador, manifiesta que todos los poderes del Estado están subordinados al ejecutivo. Sostiene que ninguno de los puntos planteados en «pláticas bilateral y multilateral con el F.S.L.N. han sido incorporados», sino que están siendo «elaborados-aprobados por y para el F.S.L.N.»⁸⁵.

Por último, el punto de convergencia de los siete partidos políticos se relaciona con los tres rasgos fundamentales de la revolución: el no alineamiento internacional, la economía mixta y el pluralismo político. El MAP-ML se opone por considerar que, al prescribir estos principios en la norma fundamental, se institucionaliza un «régimen con una política burguesa capitalista»⁸⁶. Finalmente, no vota la Constitución, ya que la considera como «liberal burguesa»⁸⁷.

IV. ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Concluido el proceso electoral, se inicia en Nicaragua una nueva etapa en materia política, económica e internacional y, sobre todo, una nueva experiencia normativa⁸⁸. Sin embargo, antes de su cese, el Consejo de Estado reforma el Estatuto Fundamental de la República⁸⁹. Este prescribe, en el art. 28 que una Asamblea Nacional compuesta por 90 representantes, electos en circunscripción nacional, debe, por un lado, aprobar una «Constitución política dentro de los dos primeros años de funcionamiento», y por otro, definir mediante «decreto sus funciones en materia legislativa», art. 23, 6.

De esta manera, los representantes electos en las elecciones de noviembre de 1984 debaten y aprueban el Estatuto General de la Asamblea Nacional, que define dos cuestiones⁹⁰: primero, la separación de funciones del legislativo y ejecutivo en lo

⁸⁵ Volumen VII sesión constituyente del 12 al 14 de noviembre de 1986.

⁸⁶ *Revista Envío*, 53. Noviembre de 1985.

⁸⁷ Constitución. Un debate pluralista. *Revista Envío*. 65. 1986

⁸⁸ Un extenso tratamiento de las categorías jurídicas en la etapa preconstitucional en RUIZ GUERRERO (2014).

⁸⁹ Decreto No 1399. Gaceta No 40 de 24 de febrero de 1984. Véase la Norma de Transición de los Poderes del Estado, Decreto No. 1543, *Gaceta* No. 3 de 4 de enero de 1985.

⁹⁰ Ley No. 3 Gaceta No.91 del 16 de mayo de 1985.

referente al proceso de elaboración de las leyes⁹¹; y segundo, los mecanismo legales que han de observarse para discutir y votar la Constitución política.

El Estatuto, en los arts. 44-51, regula el debate constituyente, donde se establece la creación de una «Comisión Especial Constitucional», formada por todos los partidos políticos legalmente reconocidos.

El Estatuto no hace referencia a los «cabildos constitucionales», ni tampoco a la celebración de un referéndum posterior de ratificación. Únicamente se limita a señalar que, si la comisión lo considera oportuno, pueden invitar, con voz pero sin derecho a voto, a ciudadanos que no posean la condición de parlamentarios.

El E.G.A., siguiendo la tradición de los arts. 29 y 30 del Reglamento del Consejo de Estado, prescribe que, para la aprobación y redacción de cada artículo del proyecto, los miembros de la asamblea «procurarán llegar a un consenso que refleje de la mejor manera posible las realidades del país». Consenso que se ve reforzado en el hecho de que los autores del proyecto sean «políticos» y no «técnicos». En caso de diversidad de opiniones prevalece la fórmula sostenida por la mayoría, y los que discrepan, podrían defender su voto razonado.

Por otro lado, en el Estatuto General de la Asamblea no existe ninguna diferencia para la aprobación de la Constitución y las demás leyes ordinarias. En el art. 50 señala que una vez presentado ante el plenario el dictamen de la Comisión Constitucional, el proyecto seguirá el mismo procedimiento para la aprobación de las leyes ordinarias. Es decir, en el supuesto de que se aprobara en lo general, el presidente del órgano legislativo debería someter a la discusión definitiva el articulado (arts. 32 y 33 E.G.A.N).

⁹¹ Los partidos opositores pretenden, al momento de la discusión y aprobación del Estatuto de la Asamblea Nacional, que esta norma sea el arma jurídica para atemperar el presidencialismo que se viene gestando desde la creación de los primeros órganos revolucionarios. Los sandinistas defienden el argumento de que la Asamblea Nacional es un poder del Estado y no lo conciben, como pretende el P.L.I., P.P.S.C., y Partido Comunista, considerar a la misma como el «poder supremo del Gobierno de Nicaragua». Los sandinistas alegan que el art. 9 del Estatuto Fundamental de la República es como una especie de Constitución del Estado revolucionario, y señala cuáles son los tres poderes, sin supremacía de ninguno ellos. Por tanto, argumentan que «mientras no se apruebe la Constitución, el Estatuto de la Asamblea Nacional no podía modificar el Estatuto Fundamental de la República» Véase el Acta número 45. Tomo IV (1985): 325 de los debates parlamentarios de la Asamblea Nacional.

En suma, los únicos mecanismos especiales que diferencian el proceso legislativo ordinario del constituyente, además de la «Comisión Especial Constitucional», son: la necesidad de mayorías cualificadas para las sesiones de los debates constituyentes; la aprobación del texto definitivo, con el 60 % del total de los representantes; y por último, el hecho de que la Asamblea Nacional no pueda delegar facultades legislativas constituyentes al ejecutivo⁹².

En definitiva, el Estatuto General de la Asamblea Nacional supone un cambio sustancial, tanto en lo referente a la separación de funciones y al proceso legislativo, como en la capacidad de los sandinistas de ejercer el poder, en verdadero debate con las distintas fuerzas políticas que se le opongan en el seno del órgano legislativo.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 1987

Con la promulgación de la Constitución, el 9 de enero de 1987, los sandinistas institucionalizan la revolución e instauran una democracia donde el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento internacional conviven en una Nicaragua sandinista reformada⁹³.

La etapa de transición hacia la democracia constitucional fue turbulenta, plagada de grandes contradicciones originadas por dos cuestiones: de una parte, por los pequeños y pobremente organizados partidos políticos, que carecen de experiencia democrática; y de otra, por el financiamiento de la administración norteamericana a los grupos armados, conocidos como contrarrevolucionarios, para frustrar a los sandinistas la idea de construir el socialismo en Nicaragua⁹⁴.

Esto último origina que los constituyentes, bajo el temor de una posible invasión norteamericana, hicieran de la Constitución un conjunto de normas disponibles al servicio del titular del poder ejecutivo. De esta manera, Nicaragua consagra un

⁹² Arts. 11, 24.13 y 51 del Estatuto General de la Asamblea Nacional.

⁹³ La mutación revolucionaria cede el paso a la maquinaria de la democracia constitucional (elecciones y gobierno representativo art.7 C.N). El pluralismo político y el sector privado coexisten en una economía mixta centralizada, art. 5 C. N.

⁹⁴ Los estudios más significativos de la contrarrevolución en DICKEY (1987); DILLON (1991) y WALKER (1987).

presidencialismo reforzado que debilita las órbitas respectivas de los demás poderes del nuevo Estado.

La Constitución consta de un preámbulo, 11 títulos, 26 capítulos, y 202 artículos. En el título IV recoge un amplio catálogo de derechos individuales, políticos, sociales y laborales (arts. 23-91). Consagra, además, garantías o instrumentos de protección para el pleno ejercicio de los derechos, a través de los recursos de inconstitucionalidad, de amparo y de exhibición personal (art. 187-190), regulados por la Ley de Amparo⁹⁵.

Se constitucionaliza el estado de emergencia (arts.185-186), regulando los supuestos para que este entre en vigor: «guerra, catástrofe nacional, condiciones económicas, o cuando lo demande la seguridad de la nación». El órgano político habilitado para decretarlo es el titular del poder ejecutivo, por tiempo determinado y prorrogable⁹⁶. El decreto se debe enviar al Parlamento para su eventual ratificación por mayoría no cualificada, en un plazo no mayor de 45 días, y la Asamblea Nacional no puede revocarlo (art. 185 y 150.9 C.N.).

El título VIII (arts. 129-195) estipula cuatro poderes para organizar el nuevo Estado, asignando a cada uno, según corresponda, tareas ejecutivas, legislativas, judiciales, y electorales.

El poder ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, electo por un periodo de 6 años, sin que se haya establecido prohibición alguna ante la posibilidad de ser reelecto (arts. 32, 144 y 148, C.N.)⁹⁷. Sus atribuciones, dejando al margen las clásicas de

⁹⁵ Ley de Amparo publicada en la *Gaceta* 241 de 20 de diciembre de 1988. La tramitación del recurso de amparo en Nicaragua. Ver CORRALES (1997); CUAREZMA (1997); PALACIOS (2011); PEREZ TREMPES (2000) y RAMOS (2000).

⁹⁶ Durante el estado de emergencia se sustrae al parlamento lo que históricamente ha sido una de sus funciones prioritarias y significativas, aprobar la Ley de Presupuesto SCHMITT (1990). El presidente de la República la aprueba y la envía al parlamento para su conocimiento (art. 185 C.N.)

⁹⁷ Ver punto X de este artículo, que trata sobre el debate constituyente en el que se hace referencia a la reelección.

naturaleza ejecutivo-administrativas, como Jefe de Estado y de Gobierno⁹⁸, se extienden al ámbito legislativo, e inclusive, se relacionan con la actividad jurisdiccional⁹⁹.

En lo referente a las atribuciones relacionadas con la legislación se encuentran la iniciativa legislativa¹⁰⁰, el derecho al veto¹⁰¹ y la reglamentación de las leyes¹⁰². Los constituyentes, además, siguen las pautas del Estatuto de la Asamblea Nacional de 1985. Por consiguiente, se constitucionaliza el Instituto de la Delegación Legislativa¹⁰³, así como la facultad normativa autónoma del presidente de la República para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materias de carácter fiscal¹⁰⁴ y administrativo¹⁰⁵ (arts. 138.16 y 150. 4 C.N.)¹⁰⁶.

⁹⁸ Jefe supremo de la defensa y seguridad de la nación. Su atribuciones, entre otras, son nombrar a los diferentes cargos y funcionarios, dirigir la economía, las relaciones internacionales y el gobierno, cuyas reuniones preside (art.150 C.N.).

⁹⁹ Existe una amplia literatura que aborda los sistemas presidencialistas desde diferentes perspectivas. CARPIZO (2007); LINZ (1985); NOHLEN (1998); MAINWARING (1993) y NINO (1992).

¹⁰⁰ De igual manera, se le reconoce la iniciativa legislativa a los representantes ante la Asamblea Nacional, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Electoral en materia de su competencia (art. 140 C.N.).

¹⁰¹ Solo superable con la mitad más uno del total de los representantes (art. 150.3; 143 C.N.).

¹⁰² El titular del órgano ejecutivo debe reglamentar las leyes independientemente de que ellas mismas se pronuncien o no al respecto. La Constitución tampoco señala un plazo cierto y determinado para que el presidente proceda a reglamentar la ley, ALVAREZ (1999). Por ejemplo, el art. 44 de la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, publicada en la Gaceta No. 238 de 30 de octubre de 1987, ordena la emisión de su reglamento. No es sino hasta el año 2003 que se emite su reglamento. Véase la Gaceta No.186 del 2 de octubre de 2003.

¹⁰³ Debe someterse a límites temporales (periodo de receso del órgano legislativo, que va del 22 de diciembre de cada año al 21 de febrero del siguiente) y a límites materiales (excepto los códigos de la República). La Constitución guarda silencio sobre algún tipo de control parlamentario a posteriori en virtud de facultades delegadas de las que señalan. VIRGALA FORURIA (1991); FREIXES SANJUAN (1990). Un análisis del caso nicaragüense en, ALVAREZ (1999) y VINTRÓ (1997).

¹⁰⁴ En cuanto a los decretos ejecutivos en materia fiscal, el presidente solo puede llegar a normar, por ejemplo, aquellas cuestiones relacionadas con multas pecuniarias, precios públicos, incentivos fiscales, régimen de retenciones, etcétera. Pero no está habilitado para crear impuestos. El parlamento también puede entrar a regular por ley, porque la Constitución nada dice al respecto, en todas aquellas cuestiones relacionadas con temas fiscales. No obstante, para crear impuestos la Constitución otorga una reserva de ley (art. 156), ALVAREZ (1999).

¹⁰⁵ La reserva de ley en materia administrativa se extiende a 6 materias concretas. Véase el art. 97 «el Estado crea los cuerpos de seguridad y orden interno, cuyas funciones están determinadas por ley»; art. 119 «del sistema nacional de educación»; art. 125 «la autonomía financiera, orgánica y administrativas de

La preeminencia del presidente de la República abarca la esfera electoral. El constituyente le reserva el monopolio en la presentación de ternas de los cinco candidatos a magistrados propietarios y suplentes ante la Asamblea Nacional (igual sucede con el Contralor General de la República, art. 150.14)¹⁰⁷. La autonomía del órgano electoral queda restringida en el art. 170 C.N., que asigna al órgano político por excelencia, la Asamblea Nacional, escoger de entre los electos a su presidente.

En definitiva, la Constitución concede al presidente de la República un nivel preponderante que podría haber llevado a formas encubiertas de autoritarismo. Los constituyentes, en especial los que pertenecen al partido dominante, no pueden sustraerse de la situación histórica concreta en la que llevan a cabo su tarea.

En cuanto al poder legislativo, unicameral, la Constitución retoma algunos criterios establecidos en la Ley Electoral y en el derogado Estatuto Fundamental de la República, como es el número de representantes (90) y el sistema de representación proporcional (art. 132 C.N.). Del mismo modo, se otorga un escaño parlamentario a aquellos candidatos a la presidencia y vicepresidencia de los diferentes partidos políticos, que obtengan un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales. Esta fórmula le da al régimen algún tipo de resultado para su legitimidad externa, al presentar en esos momentos un Parlamento plural con seis partidos, además del dominante.

En lo que se refiere a su intervención en los otros poderes del Estado, la Asamblea Nacional designa a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral (art. 138.7 C.N.), y al controlador general de la República (art. 138.8; 150.14 C.N.) en base a las listas propuestas por el ejecutivo.

Respecto a la estructura del poder judicial, en la cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia, magistrados de apelaciones y jueces ordinarios. La estructura del poder

las universidades»; art. 131 «la carrera administrativa»; art. 157 «de la organización y funcionamiento de la Controlaría General de la República»; art. 159 «la jurisdicción militar» y, por último, la prescrita en el art. 175, referida a la «división político-administrativa del país». En todo lo demás la Constitución establece una reserva a los decretos ejecutivos para el funcionamiento de la administración pública (art. 151).

¹⁰⁶ Estos decretos se desarrollaron una legislación paralela a la ordinaria.

¹⁰⁷ Los magistrados ejercen sus funciones por un periodo de 6 años (art. 172 C.N.)

judicial se caracteriza por seguir las pautas del art. 21 del Estatuto Fundamental de la República. Hay que señalar, por tanto, tres cuestiones que se relacionan con el nuevo texto constitucional. En primer lugar, el presidente de la República sigue estando habilitado para nombrar por un periodo de 6 años a los siete magistrados de la Corte de Justicia. La diferencia con el E.F.R. es que, a partir de ahora, como se ha señalado, debe presentar ternas de candidatos al poder legislativo (art. 163 C.N.). En segundo lugar, el presidente de la Corte de Justicia es nombrado directamente por el presidente de la República entre los electos. Por último, los magistrados de apelación y demás jueces de los tribunales de la República son designados por la Corte de Justicia, sin establecer la inamovilidad, ni tampoco el requisito de ser abogado para ejercer dichos cargos.

El poder judicial debe negociar anualmente con el ejecutivo su asignación presupuestaria, lo que merma aún más su posible independencia.

En el título X la Constitución regula la supremacía constitucional¹⁰⁸ y todo lo referente a los mecanismos de control y reforma¹⁰⁹. No existen cláusulas de intangibilidad ni tampoco mecanismos reforzados de «superprotección» de aquella parte que los constituyentes denominaron como el marco de referencia de la norma fundamental¹¹⁰.

En cuanto a la ley, es una norma jurídica general creada a partir de los procedimientos preestablecidos en la Constitución y en el Estatuto de la Asamblea Nacional¹¹¹, donde

¹⁰⁸ La Corte Suprema de Justicia tiene el monopolio para declarar la inconstitucionalidad de la ley, decretos y reglamentos.

¹⁰⁹ La iniciativa de reforma parcial de la Constitución corresponde tanto al presidente de la República como a un tercio de los diputados. Para su aprobación recibe el mismo trámite que las leyes ordinarias, con dos excepciones: dos debates en distintas legislaturas y la aprobación del 60% del total de los representantes, sin que el presidente de la República pueda ejercer el derecho a veto. En cuanto a la aprobación de la iniciativa de reforma total corresponde a dos tercios del total de los diputados. Una vez aprobada se convoca a elecciones constituyentes (arts. 182-190 C.N.). Ver Una aproximación conceptual a constituciones rígidas y flexibles, BRYCE (1988); VEGA (2000).

¹¹⁰ Ni el propio Título I donde se expresa el contenido político de la misma, ni tampoco ninguna otra. A propósito de los límites a la reforma constitucional: cláusulas de intangibilidad, límites implícitos y reforma total de la Constitución. Ver BALAGUER (2014) CABO MARTIN (2003); y SABATER (1996).

¹¹¹ La aprobación de su estatuto y reglamento interno es una facultad potestativa (art. 138.25 C.N.). Para adquirir vida jurídica no requiere sanción ni promulgación del presidente de la República. No obstante, la Asamblea Nacional impropriamente denomina «ley» al Estatuto de la Asamblea Nacional. Por consiguiente, es enviada al presidente de la República para la debida «sanción, promulgación y publicación» (art.141 C.N.). Por tanto, lo ubican en el sistema de fuentes en el mismo rango de las leyes

se exige la participación del poder legislativo y del ejecutivo para su elaboración o reforma¹¹². El título X recoge un tipo de leyes especiales (amparo, emergencia, electoral) que regulan determinadas materias de orden constitucional¹¹³. Estas leyes ocupan un grado de superioridad jerárquica en relación con las leyes ordinarias y demás categorías jurídicas del sistema de fuentes. Del mismo modo, están revestidas de un carácter material y siguen para su elaboración o reforma el mismo procedimiento de reforma parcial de la Constitución, con la excepción del requisito de dos debates en distintas legislaturas (arts. 191-195) de la C.N.)¹¹⁴.

En estas leyes constitucionales, el presidente de la República no puede, al igual que en una posible reforma constitucional, ejercer el derecho a veto. La Constitución dispone que deben ser promulgadas por el presidente y, pese a la regulación del art. 56 del reglamento interno de la Asamblea Nacional, en el que se lee «las leyes que no necesiten sanción del presidente de la República concluirán así: Por tanto: publíquese y ejecútese» son sancionadas, promulgadas y publicadas, como si de simples leyes ordinarias se trataran¹¹⁵.

ordinarias. Esta mala praxis es el antecedente inmediato que genera en 1991 un conflicto interno entre el poder legislativo y ejecutivo, ALVAREZ (1999).

¹¹² La Constitución y el Estatuto de la Asamblea Nacional no prevén la existencia de otro tipo de leyes con algún tipo de reserva formal o material. Sin embargo, el presidente de la República, siguiendo la tradición de la etapa preconstitucional, da nacimiento mediante «decretos ejecutivos» a leyes que regulan cuestiones propias de la actividad judicial, con la nomenclatura de «orgánicas». Véase reforma a la Ley Orgánica de Tribunales de la República, *Gaceta* No. 97 de 22 de mayo de 1990; Ley Orgánica de la Policía Nacional, *Gaceta* No. 172 de 7 de septiembre de 1992. A propósito, con esta ley, la administración Chamorro despartidiza la institución y elimina de raíz el adjetivo de «policía sandinista». Una revisión más a fondo sobre el tratamiento de estas leyes denominadas «orgánicas» en la etapa preconstitucional en RUIZ GUERRERO (2014). Una aproximación teórica en PEMÁN GAVIN (1984); CHOFRE (1994).

¹¹³ Ley No. 49, de Amparo, *Gaceta* No. 241 del 20 de noviembre de 1988; Ley No.44, de Emergencia, *Gaceta* No. 198 de 19 de octubre de 1988; Ley No. 43, Electoral, *Gaceta* No. 97 de 18 de octubre de 1988. A propósito de leyes especiales es oportuno consultar a DIEZ-PICAZO (1988).

¹¹⁴ El constituyente solo señala el procedimiento para su reforma (voto favorable del 60% de los representantes), pero no, sin embargo, el procedimiento para su aprobación, ni tampoco el quórum especial para su debate (al momento de su aprobación o en una posterior reforma), ALVAREZ (1999).

¹¹⁵ Las distintas reformas a las leyes constitucionales hasta ahora realizadas, incluso de reforma parcial a la Constitución, han sido publicadas en la *Gaceta* con la fórmula propia de la sanción y promulgación de las leyes ordinarias. Consúltense, entre otras, en el caso de reformas constitucionales, *Gaceta* No. 124 del 4 de julio de 1995 y *Gaceta* No. 132 del 07 de julio del 2004. Para las leyes constitucionales, véase la Ley Electoral, *Gaceta* No. 97 de 22 de mayo de 1990; *Gaceta* No 9 de enero de 1996 y Ley de Amparo, *Gaceta* No. 28 del 08 de febrero del 2008.

La capacidad legislativa de la Asamblea Nacional durante la segunda etapa de Gobierno sandinista (hasta mayo de 1990) es baja en comparación con la producción normativa del presidente de la República. El órgano legislativo aprueba 80 leyes, mientras que el presidente dicta 176 decretos ejecutivos en materia fiscal¹¹⁶ y administrativa¹¹⁷, y 33 decretos ley. Por su parte, durante la administración Chamorro el órgano parlamentario aprueba 95 leyes¹¹⁸. Cifra sumamente discordante si lo comparamos con las normas con valor de ley que dicta el titular del ejecutivo: 200 decretos ejecutivos en materia fiscal y administrativa¹¹⁹, y 40 decretos ley¹²⁰.

¹¹⁶ Estos decretos no se limitan estrictamente al ámbito fiscal, sino que invaden de manera sistemática la reserva de ley prescrita en el art. 115 C.N. Los decretos ejecutivos comprenden entonces, entre otros, reforma a la legislación tributaria común, reforma a la Ley de Impuestos sobre Ganancia del Capital, reforma a la Ley de Impuestos General al Valor y Ley de Impuestos sobre Actuaciones Artísticas. Véase, *Gaceta* No. 101 de 9 de mayo de 1987; *Gaceta* No. 81 de 2 de mayo de 1988; *Gaceta* No. 247 de 29 de diciembre de 1989 y *Gaceta* 78 de 23 de abril de 1990, respectivamente.

¹¹⁷ Estos decretos son sumamente amplios. No solo regulan toda la actividad estatal, sino que incluso llegan a normar cuestiones propias del poder judicial, aduciendo materia administrativa. Así se encuentra decreto como: de suspensión parcial en el territorio nacional de los términos judiciales; se faculta también a la Corte Suprema de Justicia para crear juzgados locales y de distrito, incluso hasta tribunales de apelación. Consúltese *Gaceta* No. 98 de 6 de mayo de 1987; *Gaceta* No. 23 de 3 de febrero de 1988 y por último *Gaceta* No. 25 de 5 de febrero de 1988. Aquí hay que añadir que la Constitución no exige ser abogado para desempeñar el cargo de juez o magistrado de apelación (art. 166 C.N.). No obstante, el presidente de la República, mediante los referidos decretos, establece el requisito de ser abogado. Los decretos administrativos también invaden la esfera reservada a la ley prescrita en el art. 119 C.N. Véase la Ley de Creación del Consejo Nacional de Educación; reforma a Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. *Gaceta* No. 79 de 6 de abril de 1987 y *Gaceta* No. 248 de 29 de diciembre de 1988, respectivamente.

¹¹⁸ Debido a las pugnas insalvables entre el poder ejecutivo y legislativo, la presidenta Chamorro efectúa un uso desmesurado de los decretos ejecutivos en materia fiscal y administrativa. El 95% de estos decretos creados durante su gestión son normas con valor de ley que derogan o reforman leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Recurre a esa vía para evitar que sus políticas a implementar resulten frustradas en el órgano legislativo, más aun tomando en cuenta que solo existen de 8 a 10 diputados leales al ejecutivo. Véase el análisis de la ruptura de alianza de la coalición U.N.O., en *Revista Envío* 1992. No. 125. También oportuno es consultar a LACAYO (2005): 337-350.

¹¹⁹ Los decretos ejecutivos, aduciendo materia administrativa, infringen de manera directa la reserva de ley como máxima expresión institucional del pluralismo político prescrito en el art. 97 C.N. «El Estado crea los cuerpos de seguridad y orden interno, cuyas funciones están determinadas por la ley». No obstante, de la lectura de las gacetas se observa que el presidente, alegando materia administrativa, dicta y aprueba ante sí, entre otras, la «Ley Orgánica de la Policía Nacional». Véase *Gaceta* No. 172 de 7 de septiembre de 1992. Al respecto de los decretos con valor de ley denominados «orgánicas» se continúa con la ya larga tradición atípica de denominarlos con esa nomenclatura, sin existir para su aprobación o reforma ninguna rigidez formal o material. Su nombre procede del hecho de que regulan a un órgano, aunque muchas veces, a los ministerios u otros órganos del Estado, en su norma creadora, le denominaron

VI. REFLEXIONES FINALES

El proceso de institucionalización de la revolución sandinista se caracteriza por tres factores: la deslegitimación interna, las denuncias contra el régimen en el exterior y la presión militar contrarrevolucionaria. Esta última financiada por la administración Reagan, para evitar, según el parlamento norteamericano, que los comandantes implanten el marxismo-leninismo de Cuba y lo extiendan por Centroamérica.

En los primeros años de revolución los sandinistas pretenden establecer el pluralismo político dentro de la hegemonía del F.S.L.N. No obstante, convencidos del apoyo popular, consideran que pueden mantenerse en el poder indefinidamente. En consecuencia, toman prestados los formatos de los principios liberales democráticos. Por una parte, crean la primera norma que regula los partidos políticos en la historia de Nicaragua, y por otra, una ley electoral que juega un papel clave para articular las estructuras del nuevo Estado.

El F.S.L.N., como partido vanguardia de la revolución, tiene en sus manos el ejercicio legal del poder. Sin embargo, la Dirección Nacional, conformada por los «nueve comandantes» —representantes de las tres tendencias del frente sandinista—, implementa procedimientos electorales democráticos que tienen el potencial de restringir dicho poder. De esta manera, desde el proceso insurreccional hasta la victoria

ley sin la nomenclatura de «orgánica». Véase la Ley de Creación del Ministerio de Cooperación Externa, *Gaceta* No. 240 de 13 de septiembre de 1990; Creación del Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales, *Gaceta*. No. 6 de 10 de enero de 1994.

¹²⁰ Durante la administración de los sandinistas y más tarde, en la de Violeta de Chamorro, dictan normas con el específico nomen iuris de «decreto ley», sin previa delegación de facultades legislativas. Estos comprenden, desde un simple acto administrativo, hasta invadir la esfera reservada a la ley. Véase entre otros: decretos leyes de prohibición de colocar símbolos y propagandas de partidos políticos en oficinas y sitios públicos, y la reforma a la Ley de Impuesto Selectivo de Consumo, *Gaceta* No. 87 de 8 de mayo de 1990; *Gaceta* No. 103 de 30 de mayo de 1990, respectivamente. La Corte Suprema de Justicia, a la luz de la sentencia No 27 de 21 de mayo de 1991 en contra del Decreto Ley 11-90, expresa que «solamente cuando el ejecutivo dicta leyes por delegación del poder legislativo, esos actos y nada más que estos deben titularse con la figura de decretos-ley».

electoral, se dan los primeros pasos en la legitimación de la revolución, con un proceso electoral competitivo que cede el paso a la maquinaria de la democracia representativa.

El triunfo electoral de Daniel Ortega como presidente en las elecciones de 1984, con el 64% de los votos, no puede evitar la agresión del gobierno norteamericano en el financiamiento de la «contra». La guerra de baja intensidad implantada por los Estados Unidos estrangula la precaria economía del país, cobra cada vez más vidas en los campos de batalla y, como corolario, deja en evidencia que la paz no llegaría con un gobierno sandinista.

Este hecho supone que los constituyentes, bajo el temor de una posible invasión norteamericana, diseñen un sistema hiperpresidencialista, que otorga amplias potestades al titular del poder ejecutivo, Daniel Ortega, por encima de los ocho comandantes de la Dirección Nacional. Este hiperpresidencialismo reforzado debilita las orbitas respectivas de los demás poderes, que se subordinan al titular del poder ejecutivo.

Con la puesta en marcha de la Constitución, la ley es aprobada por una Asamblea Nacional, como máximo expresión del pluralismo político y, ocupa a partir de ahora, un grado de preeminencia en el sistema de fuente. No obstante, los decretos aprobados por la Junta de Gobierno y el Consejo de Estado en la etapa pre-constitucional sin ningún criterio jerárquico, siguen teniendo validez jurídica y chocan con el nuevo orden constitucional.

Por otra parte, el hiperpresidencialismo recogido por los constituyentes otorga facultades normativas autónomas al presidente de la República, equiparable a la de la Asamblea Nacional, llegando incluso a erosionar el sistema de fuente diseñado en la Constitución.

Finalmente, como se sabe, las apariciones de ordenamientos constitucionales han sido reflejo de crisis sociales. En el caso de Nicaragua, la Constitución de 1838 es el resultado de la ruptura de la República federal centroamericana; la de 1858 es fruto de la guerra civil; la de 1893 nace de la Revolución Liberal; la de 1911 es un engendro de la contra-revolución conservadora y de la primera intervención norteamericana; las de 1939 y 1948 surgen como proyecciones de sendos golpes de Estado; las de 1950 y

1974, producto de arreglos entre grupos oligárquicos somocistas, que se reparten las cuotas de responsabilidad en los órganos del Estado para el usufructo del poder; y la de 1987 nace de la revolución sandinista, con reformas y contrarreformas, resumidas en los siguientes puntos:

- En el año 1995, con el acceso al poder de Doña Violeta, se hace una reforma con el fin de disminuirle facultades al ejecutivo.
- En el 2000, un pacto entre liberales y sandinistas sobre la composición de las instituciones del Estado.
- La reforma del 2005 para debilitar la figura del presidente, que produce una mutación de la forma de gobierno.
- La última reforma del año 2014, por parte del gobierno sandinista, cambia el sistema político e introduce nuevos elementos de la democracia directa.

En definitiva, la reforma de 1995, la de 2005, y la de 2014 debieron, para tomar curso legal, ser aprobadas por los procedimientos de la reforma total, y no con las reglas de la reforma parcial. Estas tres reformas producen transformaciones importantes en el sistema político constitucional nicaragüense, que sería interesante analizar, pero que requeriría de otro estudio específico.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acta de diario debates de las Sesiones de los debates constituyentes de 1985-1987.

ALVAREZ ARGUELLO, Gabriel (1999): *La ley en la constitución nicaragüense*. Barcelona, Editorial Cedecs.

— (2006): *Regulación jurídica de los partidos políticos en Nicaragua* en ZOVATTO Daniel (coord), D.F México, Universidad Autónoma de México.

BALAGUER CALLEJON, Francisco (1991): *Las fuentes del derecho, Vol I y II*. Tecnos, Madrid.

— (2014). *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.

BENÍTEZ, Raúl; LOZANO, Lucrecia y BERMÚDEZ, Lilia (1987): *EE.UU. contra Nicaragua. La guerra de baja intensidad en Centroamérica*. Madrid, Editorial revolución. págs. 9-47.

BRYCE, James (1988): *Constituciones rígidas y constituciones flexibles*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

CEBERIO, Jesús (1986): *El sandinistas. Entrevista a Bayardo Arce*, Managua, Editorial Vanguardia.

CHOFRE SIRVENT, José (1994): *Significado y función de las leyes orgánicas*. Madrid, editorial Tecnos.

CHRISTIAN, Shirley (1985): *Nicaragua: Revolution in the family*, New York, Random House Inc.

CLOSE, David (1984): «The Nicaraguan Election of 1984», *Electoral Studies*. Págs 152-158.

— (1988): *Nicaragua: Politics, Economics and Society*. Londres, Frances Pinter.

— (1995): «Nicaragua: El Poder Legislativo como semillero de conflicto» *Parlamentos y las nuevas democracias de América Latina*. Págs 49-69.

— (2005): *Los años de doña Violeta. La historia de la transición política*. Managua, Lea grupo editorial.

Consejo Supremo Electoral. Datos electorales de las elecciones de 1984.

CORNELIUS, WAYNE (1984): *The Nicaraguan Elections of 1984 in Elections and Democratization in Latin America, 1981-1985*, DRAKE Paul and Silva Eduardo (eds). University of California at San Diego.

CUAREZMA, Sergio; MORENO, María (1997): «La justicia constitucional en Nicaragua». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, págs. 256-274.

DE CABO, Martin (2000): *Sobre el concepto de ley*. Madrid, Editorial Trotta.

— (2003): *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Editorial Trotta.

Diario *Barricada*, 24 de agosto de 1980. Comunicado de la Dirección Nacional del FSLN sobre las elecciones.

Diario *La Prensa*, 11 de noviembre de 1980. Los empresarios aglutinados en el COSEP demandan el cumplimiento de los acuerdos de unidad nacional.

Diario *Vanguardia* de Barcelona 31 de julio de 1984. El Comandante Bayardo Arce afirma que se va implementar el marxismo-leninismo y el partido único. págs. 3, 8 y 9.

DICKEY, Christopher (1987): *With the contras*. New York, Touchstone.

DIEZ PICASO, Luis (1988): «Conceptos de ley y tipos de leyes ». *Revista española de derecho constitucional*, No. 24.

DILLON, Sam (1991): *Commandos*. New York, Henry Holt.

ESGUEVA GÓMEZ, Antonio (1995): *Recopilación de las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, editorial el amanecer.

— (2000): *Recopilación de las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, IHNCA-UCA

FREIXES San Juan (1990): «La legislación delegada», *Revista española de derecho constitucional*, No. 28.

Gacetas de la República de Nicaragua (1979-1995).

GOBAT, Jean-Michel (2006): *Confronting the American Dream: Nicaragua Under U.S. Imperial Rule*, Durham, Duke University Press, Pág. 358-395.

LACAYO, Antonio (2005): *La difícil transición nicaragüense en el gobierno de doña Violeta*. Managua, edición del centro cultural de Centroamérica.

MAESTRE, Alfonso (1987): *Constituciones y leyes políticas en américa, filipinas y guinea ecuatorial TOMO I*. Sevilla, Centro de Investigaciones Científicas.

MARENCO, Eduardo (2008): *Nicaragua: Entre el patrimonialismo de los Somoza y la corrupción de Alemán*, Managua, Fondo editorial CIRA.

McCONNELL, Shelley (2009): *Nicaragua y el FSLN (1979-2009) ¿Qué queda de la revolución?* en CLOSET David y Marti Puig (eds), Barcelona, Editorial Betallera págs. 265-278.

MENDOZA RAMOS, Josefina (2000): «El sistema de control constitucional en Nicaragua». *Revista Justicia*, No. 20.

MILLETT, Richard (1977): *Guardians of the Dynasty*, New York, Edit. Maryknoll.

NINO, Carlos (1992): *El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia. El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

NITLÁPLAN-ENVIO (1981): «Nueva ley de partidos políticos», *Revista Envío No. 7*, www.envio.com.ni

— (1984): «Nicaragua. El derecho de los humildes: La defensa de una revolución original»

— (1984): «Nuevo paso hacia la institucionalización», No. 34.

— (1984): «Partidos y movimientos políticos en Nicaragua, I y II». No. 38 y 39.

— (1984): «Los partidos políticos en dos meses de la campaña electora». No. 40

— (1985): «Habla la segunda fuerza política», No. 43

— (1985): «Las elecciones que Reagan quiere enterar», No. 46.

— (1986): «Un paso más: Los cabildos abiertos», No. 62.

— (1986): «Nueva constitución un debate pluralista», No. 65

NUÑEZ, Orlando (1991): *La guerra en Nicaragua*. Managua, CIPRES-NORAD.

NUÑEZ TELLEZ, Carlos (1985): Acuerdos de la comisión especial constitucional. Disponible en la biblioteca la Asamblea Nacional de Nicaragua.

NUÑEZ TELLEZ, Carlos (1986) Primer informe sobre el trabajo de la comisión constitucional, *Revista Monexico*. No. 9.

O.E.A (1981): Informe sobre la situación de los derechos humanos en la república de Nicaragua.

PEMAN GAVIN, Juan (1984): «Sobre las leyes orgánicas en el derecho español: algunas observaciones a propósito de la jurisprudencia constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 9.

PEREZ TREMPES, Pablo (2000): *La Jurisdicción constitucional en Nicaragua. La justicia constitucional como elemento de consolidación de la democracia en Centroamericana*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PHIL, Ryan (1995): *The Fall and Rise of the Market in Sandinista Nicaragua*. Montreal, University press.

POZA, VICTOR (1988): *La Revolución Sandinista*. Madrid, Editorial Revolución S.A

ROSE, Spalding (1994): *Capitalists and Revolution in Nicaragua*. University of North Carolina press.

RUCHWARGUER, Gary (1987): *The People in Power*. South Hadley, MA: Bergin y Garvey.

RUIZ GUERRERO, Manuel (2009): *Crónicas del movimiento universitario nicaragüense, 1934-1979*, León, Editorial universitaria, Unan-León.

— (2013): «Las fuentes del derecho en los orígenes del constitucionalismo nicaragüense: Constitución y ley», *Anuario de derecho parlamentario*, Corts Valencianes, No 27, págs. 197-229.

— (2014): «El proceso de institucionalización del poder en Nicaragua. De la Revolución Sandinista a la Constitución Política de 1987», *Revista de Estudios Políticos*, No.163. págs 157-187.

SABATER ASENSI, José (1988): *La época constitucional: Materiales para una introducción al constitucionalismo y al derecho constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch.

— (1996): *Constitucionalismo y derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch.

SCHMITT, Carl (1990): *Sobre el parlamentarismo*. Madrid, editorial Tecnos.

TÜNNERMAN, Carlos (1979) «Orígenes de la dictadura dinástica de los Somozas», *Anuario de la Universidad de Costa Rica*, No. 15, págs. 65-79.

VAN EEUWEN, Daniel (1994): «Nicaragua», en Alaian Rouquié: *Las fuerzas políticas en américa central*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica. Págs. 173-231.

VARGAS, Oscar (1991): *Los partidos políticos y la búsqueda de un nuevo modelo*. Managua, Editorial Centro de Investigaciones Nicaragüense, ECOTEXTURA.

DE VEGA, Pedro (2011): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, editorial Tecnos.

VINTRO CASTELLS, Joan (1991): «La constitución nicaragüense de 1987 y la tradición liberal democrática», *Revista parlamentaria iberoamericana*, No. 3.

VIRGALA FORURIA, Eduardo (1991): *Delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*. Madrid, Congreso de los Diputados.

WALKER, Thomas (1987): *Reagan versus the Sandinistas*. Westviem Press.

WEBER, Henri (1981): *Nicaragua. The Sandinista Revolution*, Londres, Edit, Verso.

ZAID, Gabriel (1985): *Nicaragua: El enigma de las elecciones*, Managua, Editorial Vuelta.